

Nº 47, Junio 2010

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Mario Weissbluth, Cesia Arredondo, Valentina Quiroga y Soledad Diez

Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Alba Alonso Álvarez

El 'mainstreaming' de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Bernardo Kliksberg

Las fallas en el gobierno corporativo. Un tema clave en la crisis económica mundial

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Fabián Repetto

Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Santiago Roca T.

Concepción y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: un análisis comparado con México, EE.UU., Brasil y Suecia

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Leopoldo Díaz-Moure

La formación 'online' como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

María Cecilia Rossel Odriozola

Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)



Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros*

Mario Waissbluth, Cesia Arredondo, Valentina Quiroga y Soledad Diez

Introducción

La evolución de las políticas públicas en Chile ha sido paradójica en muchos aspectos. El país ha mostrado un crecimiento sólido y sostenido del PIB *per cápita*, pasando de US\$ 4.800 (PPP) en 1990 a US\$ 9.500 en 2000, para llegar a US\$ 14.500 en 2008 (International Monetary Fund, 2009). Similarmente, el país ha mostrado grandes éxitos en la disminución de la pobreza: de un 38,6% en 1990 al 13,7% en 2008 (MIDEPLAN, 1990 y 2008). De igual manera, ha habido esfuerzos importantes para mejorar la equidad vía transferencias gubernamentales de protección social, incluyendo una importante reforma previsional en el año 2009. Sin embargo, el coeficiente de Gini¹ -que expresa la equidad en ingresos autónomos de la población- se ha mantenido prácticamente estancado por 20 años, compartiendo valores similares a Perú y Nicaragua, mejores que Brasil y peores que los de Venezuela, Uruguay y Costa Rica (López y Perry, 2008).

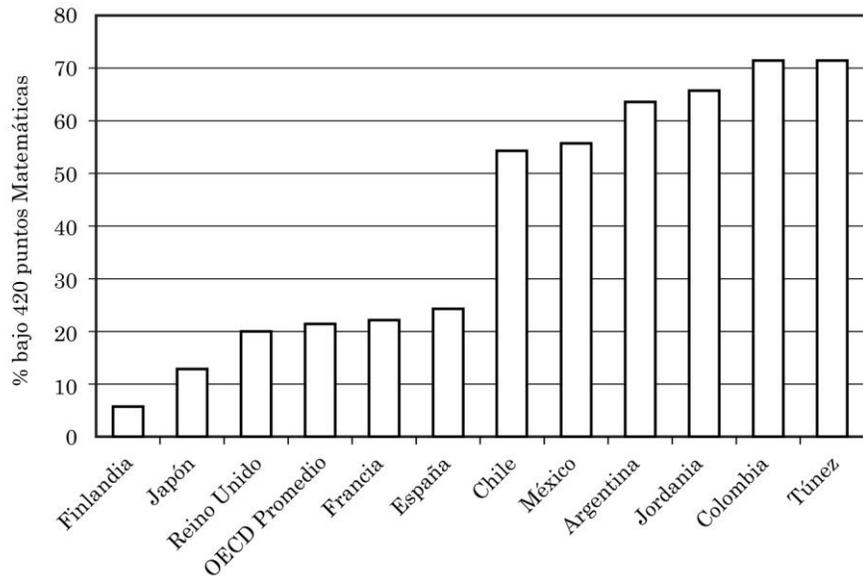
La paradoja es similar en términos educativos. En un proceso de masificación acelerada, los graduados de educación secundaria aumentaron de 46% en el año 1995 a 71% en 2006, tasa similar a la de España (72%) y Nueva Zelanda (74%) (OECD, 2008). Sin embargo, en el test de PISA de 2006, el promedio de Ciencias es de 438 para Chile, 428 para Uruguay y 391 para Argentina, todos muy por debajo de los países de la OECD (Cuadro 1). En la misma prueba, Chile ostenta el triste récord de tener, en composición social y en sus resultados, uno de los sistemas escolares más segregados de la región (Cuadro 2).

Cuadro 1

Recibido: 07-04-2010. Aceptado: 23-05-2010.

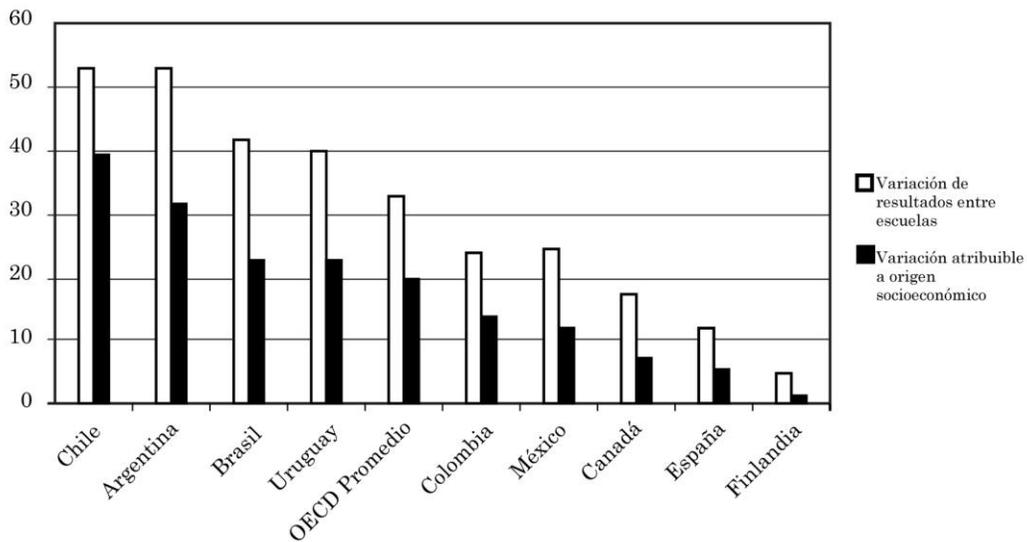
* Dos de los autores, Waissbluth y Arredondo, agradecen el financiamiento del proyecto ANILLO SOC-08 de CONICYT, Chile, "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", que hizo posible en parte este trabajo.

Resultados PISA 2006



Fuente: OECD (2008).

Cuadro 2
Variabilidad de resultados en PISA 2006



Fuente: OECD (2008).

En este trabajo se presenta una breve descripción de la evolución de las políticas educativas y de los fenómenos políticos asociados, bajo los gobiernos militar y democráticos, cubriendo especialmente desde 1974 hasta 2009, que condujeron a estos paradójicos resultados. Se muestra que hubo una

“tormenta perfecta” que condujo al estancamiento de la calidad de la educación en niveles muy inadecuados para la trayectoria de desarrollo del país. Se procura demostrar el gran impacto que han tenido las variables culturales, políticas, ideológicas, gremiales e institucionales en la generación del problema, y que se han constituido hasta hoy en el gran freno a las reformas.

La respuesta técnica al qué hacer para solucionar los problemas estructurales de la educación genera bastante consenso dentro de una amplia comunidad de expertos nacionales e internacionales. Asimismo, existe la posibilidad de financiar estas reformas gracias a las rellenas arcas fiscales derivadas del aumento del precio del cobre y un manejo austero de las finanzas públicas. Además, la comparativamente baja carga tributaria de Chile permitiría en principio un aumento para financiar un mayor gasto educativo. Se cuenta entonces con un escenario muy favorable en materia financiera y técnica para sentar las bases de una educación de calidad. Sin embargo, el contexto sociopolítico no ha permitido la realización de estas reformas, y tampoco es claro que lo vaya a permitir.

Pocos temas de política pública están tan alejados de la racionalidad económica y la resolución de los problemas inmediatos, y tan fuertemente cruzados por visiones de política e ideología, como la educación. La orientación ideologizada de la propia investigación educativa, la lucha por o contra los *vouchers*, las connotaciones de libertad religiosa, y el manejo confuso de los datos por parte de los propios gobiernos parecen ser la norma en lugar de la excepción, al menos en Occidente. En lugar de dialogar sobre cómo hacer para que las escuelas funcionen mejor y los niños aprendan más, se suele caer en reduccionismos, agencialismos y barricadas intelectuales. La lucha por o contra el lucro en la educación se hace más importante que los datos reales, la reivindicación gremial, más importante que los resultados educativos, la gestión centralizada o descentralizada se defiende a brazo partido -y se legisla al respecto- sin considerar la evidencia, medir líneas base, ni evaluar impactos.

En este contexto, se intenta describir los escenarios sociopolíticos e institucionales que podrían permitir a Chile avanzar, y aquellos que generarán estancamiento, e incluso la eventual destrucción de los ya deteriorados remanentes de la educación pública, así como la persistencia de la inequidad y la segregación. A lo largo del trabajo, se persigue mostrar los paralelos y distinciones con la realidad del resto de los países de América Latina, que en lo educativo y político han evolucionado desde su independencia por rutas disímiles, pero con resultados que, con la excepción de Cuba, han desembocado finalmente en resultados no demasiado diferentes.

A continuación se entregan algunas herramientas del Neoinstitucionalismo y la Teoría de Sistemas Complejos para un mejor entendimiento de la evolución de Chile y, en particular, de su educación.

Perspectiva neoinstitucional

Dada la hipótesis de que han sido esencialmente las restricciones culturales, ideológicas y políticas las que han frenado la reforma educativa en Chile, utilizar el marco teórico del neoinstitucionalismo es adecuado para este análisis. Se comenzará con una cita del discurso de aceptación del premio Nobel de Economía 1993, Douglass North: *“Es necesario dismantelar el supuesto de racionalidad subyacente en la teoría económica, de manera de poder acercarse constructivamente a la naturaleza del aprendizaje humano. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios sí importan. Para progresar en el desarrollo de un marco para entender el cambio social es necesario un entendimiento de la manera en que evoluciona. La teoría de la elección racional asume que las personas saben qué es de su interés personal y actúan de acuerdo a ello. Este supuesto puede ser correcto para individuos que realizan sus decisiones en los mercados altamente desarrollados de las economías modernas. Sin embargo, es patentemente falso cuando se toman decisiones en condiciones de incertidumbre, condiciones que han caracterizado las elecciones políticas y económicas y que han moldeado y continúan moldeando los cambios históricos”*.

North distingue “instituciones” de “organizaciones”, siendo las primeras las reglas del juego formal e informal para dar un marco de certidumbre a la sociedad. Varían de una cultura a otra, y su construcción tiene relación con los procesos históricos, lo que se denomina *path dependence* (trayectoria de una sociedad). No da igual estar en la situación actual habiendo llegado a ella por una ruta que por otra, y en el caso de la educación chilena, como se verá, esto se expresa con mucha nitidez.

Las instituciones a su vez se categorizan de tres maneras: a) informales, es decir, las reglas de conducta autoimpuestas por una sociedad, producto de la información transmitida socialmente, que están determinadas por la cultura y varían de una sociedad a otra; b) las instituciones formales, es decir, las normas y reglas políticas, económicas, judiciales y contractuales, en suma, la estructura de derecho; y c) las reglas de exigibilidad (o *enforcement*), es decir, los mecanismos o instrumentos creados para hacer cumplir los acuerdos, contratos o normas, que suelen ser imperfectos y con elevados costos de transacción. Las reglas de exigibilidad en la educación chilena han sido en muchos casos inexistentes, tanto a nivel macro, en la superestructura pública, como a nivel micro, al interior de la escuela y el aula.

Las organizaciones, a su vez, son los jugadores o grupos de individuos enlazados por una identidad común: “su objetivo, dentro del conjunto de reglas, es ganar el juego a través de la combinación de aptitudes, estrategia y coordinación, a veces en forma limpia, otras veces sucia” (North, 1990: 29). Las instituciones son las que dan vida a las organizaciones, existiendo una interacción permanente entre ambas.

Los costos de transacción son aquellos derivados del costo de información, de medir los atributos del bien que se intercambia, y el costo de proteger los derechos y hacer cumplir los contratos y acuerdos (costo del *enforcement*). Según North, la dificultad de las sociedades para hacer cumplir los contratos eficazmente y con bajos costos es una de las causas del subdesarrollo.

Al aumentar el nivel de interacciones y la especialización de los mercados, los contratos se hacen más complejos y los mecanismos de seguimiento son más difíciles de diseñar y monitorear. Por ejemplo, en Chile se adoptó la política de pagar un *voucher* educativo, proporcional a los días de asistencia de los alumnos, sea en la educación pública o privada. Independientemente de la pertinencia de esa política, las deficiencias de implementación y monitoreo de la asistencia de 3,5 millones de escolares causaron un escándalo en 2007, que costó una acusación constitucional y la caída de la Ministra de Educación del momento, hecho casi inédito en la historia política del último siglo.

Por otro lado, desde que se adoptó esta política, hasta hoy, en que recientemente se comenzó a legislar sobre la creación (en realidad, renacimiento) de una Superintendencia de Educación, la supervisión del Estado respecto al uso de los recursos asignados vía *vouchers* a las escuelas privadas ha sido nula durante 30 años. En este caso no se trata de que el costo del *enforcement* haya sido elevado. Simplemente no ha habido *enforcement*. Hay escuelas públicas y particulares subvencionadas excelentes, de gran nivel, y las hay pésimas, a veces un verdadero abuso de recursos y fe pública.

Otro elemento esencial de las teorías de North, que obligan a alejarse de la racionalidad económica, es que, en el fondo, las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, sino para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas (North, 1990: 29). Éste sería, por ejemplo, el caso del poderoso *lobby* de las universidades privadas en Chile, muchas de ellas de dudosa calidad, hasta ahora casi totalmente desreguladas, y que, en alianza con los legisladores “pro-mercado”, han resistido exitosamente por 20 años los intentos legislativos de establecer una acreditación universitaria sólida. Hasta hoy, el 65% de los 351 programas que imparten la carrera de pedagogía no están acreditados, y a muchos de ellos ingresan alumnos y egresan profesores con severas dificultades de lectoescritura y de habilidades matemáticas simples.

Según North, para comprender las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se debe

considerar: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, gobierno), en los que la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa: explica claramente cómo es el mundo y cómo debiera ser (North, 1998); y b) los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del “mercado político”.

Medir y hacer valer los acuerdos en el mercado político es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa (North, 1998). Las promesas de los candidatos -si es que se cumplen- son, por lo general, a corto plazo y altamente visibles de manera de atraer el voto en la siguiente elección. El problema es que los cambios que requiere la educación son a largo plazo y más bien intangibles. Los resultados de pruebas internacionales como PISA, TIMSS o SIALS le dicen poco o nada a un elevadísimo porcentaje de la población.

North señala, además, que los cambios radicales de las reglas formales son producto de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales. Por ende, no son habituales. El mecanismo pareciera ser que estas crisis o discontinuidades abren ventanas de oportunidad a ideas o proyectos que ya poseían cierto posicionamiento y no habían tenido oportunidad de institucionalizarse, pero que al momento del quiebre constituyen una propuesta o mecanismo de salida para la misma (Waissbluth e Inostroza, 2006a).

Los cambios institucionales son generalmente incrementales, tienen elevados costos de puesta en marcha, provienen de las decisiones de los emprendedores (políticos y económicos) y sus organizaciones, que los llevan a alterar gradualmente el marco institucional a través del tiempo.

Una matriz institucional, en el largo plazo, genera múltiples equilibrios que llevan en varias direcciones con el objetivo de maximizar beneficios. En ese escenario, la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas. Se postula más adelante que, dada la virtual parálisis política a la que se ha llegado en Chile en torno a la educación, es muy posible que el desarrollo de fórmulas flexibles, innovadoras y descentralizadas regionalmente pueda ayudar más que la negociación de fórmulas en un Parlamento políticamente pareado y altamente ideologizado en lo que a educación se refiere.

En suma, da la impresión de que North hubiera escrito sus aportes, originados desde la historia económica, pensando en la evolución de la realidad educativa chilena y también latinoamericana, plagada por discusiones altamente ideologizadas, frecuentemente capturada por intereses corporativos, y que va dejando atrás año tras año a millones de escolares de la región que no entienden lo que leen y que no pueden hacer una resta de 4 dígitos.

Teoría de sistemas complejos

Un complemento indispensable del neoinstitucionalismo -para efectos de este análisis- es la teoría de sistemas complejos. Los aislamientos disciplinarios llevan a los economistas a pensar como economistas y a los ingenieros a pensar como ingenieros. Esta teoría emerge esencialmente desde la ingeniería de sistemas, y conduce a conclusiones extremadamente afines, complementarias y casi superpuestas con las del neoinstitucionalismo proveniente de la teoría económica.

Para clarificar el concepto: una cuchara es un sistema simple y muy predecible. Un computador, o un vehículo detenido y sin conductor, son sistemas complicados, con muchas partes, pero cuyo funcionamiento es altamente predecible, porque sus partes no toman decisiones por sí mismas ni se auto-organizan espontáneamente.

Un sistema educativo, una gaviota, un cerebro, la economía de una región, el clima global, el parlamento, o un adolescente frente a un computador, son sistemas de muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunos componentes que tienden a auto-organizarse localmente de forma espontánea y de maneras difícilmente predecibles. Ésos son los

llamados sistemas complejos.

Gharajedaghi (1999) explica que las distintas partes de un sistema complejo, sea éste público o privado, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama, las reglas formales y los manuales dicen una cosa, y la realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, culturas organizacionales, conductos de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas. Éstas serían las “instituciones informales” de North.

Por ejemplo, en Chile ha costado años de disputas con el gremio implantar la evaluación docente, basada preponderantemente en la elaboración de un trabajo escrito o “portafolio”. Independientemente de la validez de la política, es conocida la frecuente “subcontratación de servicios” que hacen muchos maestros para elaborar el portafolio. Las reglas formales dicen una cosa, las informales otra, y los costos de *enforcement* de la regla formal son prohibitivos.

De igual manera, después de 17 años de disputas en el Congreso, se logró aprobar una ley forzando el concurso de cargos directivos en escuelas municipales, declarados vitalicios (así es, vitalicios) por el gobierno militar pocos días antes de la transición a la democracia. Sin embargo, hoy son comunes los casos de alcaldes que manipulan esos concursos, ya sea por razones clientelares o por reales carencias de recursos para retirar al anterior director. Nuevamente, no hay *enforcement* adecuado, y hay instituciones informales que alteran la supuesta racionalidad de las normas y los incentivos. Además, en general, la distancia entre el diseño de políticas y la implementación de las mismas suele ser uno de los problemas más perniciosos en todos los sectores del Estado, en toda la región.

Cilliers y Olson han definido algunas características centrales de los sistemas complejos (Waissbluth, 2008):

1. Poseen un gran número de elementos, y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento. Esto rara vez pasa por la cabeza de los legisladores y *policy makers*, que presuponen que una vez definida una política pública, ella se va a cumplir impecablemente. Como ejemplo, la teoría de incentivos económicos racionales, que se suponía iba a establecer un mercado educativo en Chile, ha conducido más bien a graves distorsiones. En el lenguaje económico, no se tomaron en cuenta las fallas de mercado y del Estado. La racionalidad es limitada, la información es en este caso muy imperfecta, los consumidores más afectados tienen escasa capacidad para procesarla, y se generan problemas de coordinación. Para que funcione el modelo educativo del cuasi mercado chileno es requisito que los padres conozcan el proyecto educativo de las escuelas y puedan observar la calidad de la educación que ellas imparten para poder hacer una elección informada y participar efectivamente de la educación de sus hijos. Sin embargo, la información es difícilmente accesible, rara vez publicada en las escuelas, y las pruebas estandarizadas (como SIMCE) son poco clarificadoras para los padres.

2. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta. Es por ello que pequeñas modificaciones en una parte pueden ocasionalmente detonar grandes cambios en el sistema e incluso explosiones sociales. Asimismo, las relaciones causa-efecto no son unidireccionales: un fenómeno afecta a otro, y el otro retroalimenta -directa o indirectamente- al fenómeno inicial. Esto conduce a círculos viciosos o virtuosos.

3. Los sistemas complejos son por esencia “abiertos”, esto es, interactúan con su entorno. El sistema educativo no se da en el vacío, y sus reformas se entrecruzan -entre otros elementos- con los tiempos políticos de elecciones presidenciales, hoy cada 4 años, sin reelección. De igual manera, lo que ocurre en las aulas está enormemente influido por la realidad social, cultural y económica de las familias, la televisión, los niveles de criminalidad en el entorno cercano, etc.

4. Estos sistemas evolucionan en el tiempo y, por ende, tienen una historia, y esa historia influye

fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por tanto incompleto. Esto tiene su correlato en el *path dependence* de North. Un ejemplo: como resultado de los conflictos laborales y otros factores, la educación pública municipalizada ha venido perdiendo estudiantes aceleradamente, y los padres ponen a sus hijos en escuelas privadas con *voucher*. Así, la matrícula municipal 2010 llegó a 38% del total, comparado con 78% en 1981. No da igual un 38% cayendo rápidamente como resultado de conflictos, que si fuera un 38% que viene en ascenso.

5. Los sistemas complejos exhiben irreversibilidades. Cuando se trascienden ciertas fronteras (positivas o negativas) la vuelta atrás es difícil. Éste es el caso del sistema educativo chileno: una vez deteriorada durante cuatro décadas la carrera docente, ha sido y será muy difícil su reconstrucción, pues se instaló, comprensiblemente, un gremio de maestros mal remunerados, frustrados, en que la reivindicación salarial por la ruta de paros y confrontaciones se ha convertido en el modo de actuar de los últimos años. En el caso de Chile, en que el gremio docente fue gravemente dañado por el gobierno militar, tanto en sus remuneraciones como en sus pensiones, uno de los actos “reparatorios” del primer gobierno democrático fue promulgar el Estatuto Docente, que, entre otras cosas, le dio al gremio la posibilidad de negociación colectiva a nivel nacional, en un sistema en que se supone que son las autoridades municipales las que deben administrar la educación. En el contexto histórico y político en que esto se dio, y se está dando, independientemente de que se considere o no deseable, es virtualmente inconcebible pensar en negociar la desaparición de la negociación colectiva nacional, un *casus belli* virtualmente innumerable. Ésa es una irreversibilidad. Podrá primero desaparecer la educación pública antes que la negociación colectiva a nivel nacional de la educación pública.

Otro concepto fundamental para comprender los sistemas complejos son las propiedades emergentes (los “cambios discontinuos” de North), que se detonan por una conjunción no lineal de factores: cuando numerosos elementos del sistema están en un cierto estado, e interactúan de una cierta forma, se crean círculos retroalimentados -viciosos o virtuosos- de enorme magnitud. Las propiedades emergentes son propiedades del todo, no de las partes, son difíciles de predecir, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y es virtualmente imposible manipularlas con herramientas analíticas.

Si se revisa la historia de una organización, un Estado, o la economía, se puede constatar que las trayectorias distan mucho de ser lineales. Son los efectos impredecibles, estas propiedades emergentes, los que configuran la verdadera historia, y en ese momento todas las predicciones lineales colapsan. Esto ocurre con las revoluciones, crisis políticas y económicas, nacionales o mundiales, que prácticamente nadie había predicho un año antes, y que cambiaron el curso de la historia de un país o del mundo. El atentado en la Estación de Atocha en 2004 cambió la política de España pocos días antes de las elecciones.

Así son las crisis, o los surgimientos de liderazgos impredecibles, y la pregunta que mejor caracteriza a las propiedades emergentes es ¿quién lo hubiera dicho? ¿Qué analista hubiera dicho hace cuatro años que el petróleo iba a superar los 100 dólares el barril? ¿Qué especialista previó las crisis asiática o *sub-prime*? ¿Quién predijo a inicios de 2004 que Michelle Bachelet sería candidata y, más aun, electa como la Presidenta de Chile a fines de 2004, que terminaría su mandato con una popularidad superior al 80%, que su coalición perdería las elecciones presidenciales con ese nivel de popularidad del gobierno, y que habría un terremoto a pocos días del cambio de mando presidencial, que cambió la geografía social, política y económica del país?

Acercándonos al mundo educativo, ¿quién habría dicho que, a dos meses de asumir su mandato, ella debería enfrentar la “revolución pingüina²”, en que los escolares y luego los universitarios salieron masiva y sorpresivamente a la calle en todo el país a protestar por la calidad, inequidad y segregación de la educación chilena, pidiendo a gritos el fin del lucro (el mercado con su racionalidad limitada) en la educación?

Equidad social y educativa en América Latina

Una vez descritos los marcos teóricos del neoinstitucionalismo y los sistemas complejos, se incursionará en la trayectoria histórica, cultural e ideológica que, en lenguaje neoinstitucional, da forma a las instituciones formales e informales de la educación latinoamericana. Se comenzará citando un libro de Montaner (2001), llamado “Las raíces torcidas de América Latina”. En su contratapa se lee: “La dolorosa hipótesis que propone este libro consiste en que el patente fracaso de América Latina -el rincón pobre e inestable de Occidente- es en gran medida consecuencia de su particular historia”. *Path dependence*, agregaría North.

Como ejemplo, una carta de octubre de 1803, del Claustro de la Universidad de Caracas al Monarca: “*Si se introducen en el cuerpo literario los pardos, si tienen opción a sus premios y remuneraciones, se extinguió para siempre entre nosotros el esplendor de las letras, se arruinó eternamente nuestra universidad... El Claustro se horroriza y tiembla al considerar la deplorable situación en que se hallaría en caso semejante la más noble porción de los vasallos de Vuestra Majestad en estas provincias... sumergidos en el hondo abismo de la barbarie y de la confusión mientras la posteridad africana, una vergonzosa descendencia de esclavos... unos hombres tan abatidos que no tienen motivo alguno para amar a la España... estos hombres ocuparían nuestro lugar... y acaso se atreverían a vulnerar insolentemente los derechos de Vuestra Majestad, consecuencia la más funesta para el Estado*”³.

Este proceso histórico -ilustrado someramente en la carta anterior- condujo en toda América Latina a una sociedad fuertemente estratificada, con separaciones claras entre los blancos, los cada vez más numerosos mestizos, los “pardos” descendientes de esclavos africanos, y los indios originarios. Los conquistadores habían recibido encomiendas y títulos de dominio sobre tierras, almas, así como cuerpos para el trabajo y para el placer.

Se generó así una estructura económica basada en el *entitlement*, es decir, la noción de que no se prospera por mérito, esfuerzo o emprendimiento, sino porque se heredan o se consiguen -por rutas más o menos legales- títulos de propiedad y dominio. Por ejemplo, en el poderoso gremio de los profesores mexicanos, los cargos se heredaban legalmente hasta hace poco tiempo atrás. Títulos de dominio. En “clave North”, no existió una eficiente distribución de derechos de propiedad, con lo que se autocensuró el emprendimiento y la innovación.

El sistema educativo latinoamericano fue en su inicio visto “como un favor” o “donativo” para la gente más modesta, y una necesidad religiosa, y no se construyó pensando prioritariamente en el desarrollo económico, como fue el caso de los países sajones. Por cierto, como lo demuestra un reciente estudio del National Bureau of Economic Research, la explicación más nítida del rezago -a nivel mundial- en el crecimiento económico de América Latina gira en torno al componente cognitivo (Hanushek y Woessmann, 2009). Como lo explica el neoinstitucionalismo, “las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, sino para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas”. A la elite latinoamericana, hasta hoy, no le ha ido particularmente mal con el sistema educativo que se diseñó.

Como en el resto de América Latina, con la excepción de dos países pequeños, Uruguay y Costa Rica, no hay un Chile, sino dos. El decil de mayores ingresos gana 2,6 veces más que el decil que le sigue. Esta población reside en cuatro municipios de los 345 del país, con un estándar de vida parecido al de Ginebra. Las redes sociales y de negocios -que cruzan las ideologías- al interior de esta mini-república son poderosas, y muchos padres están dispuestos a pagar elevadas sumas por colegios o universidades privadas, a veces más preocupados por comprar para sus hijos una red social que una educación de calidad. El mejor 25% de alumnos de Chile obtiene en los exámenes internacionales resultados similares al peor 25% de la educación cubana o asiática.

Juan Bautista Alberdi (1934: 308), reconocido intelectual y político argentino, escribió, en el siglo XIX: “Un simple cuero seco, un saco de lana, un barril de sebo, servirán mejor a la civilización de Sud América que el mejor de sus poemas... Aunque pasen cien años, los rotos, los cholos o los gauchos no se convertirán en obreros ingleses... En vez de dejar esas tierras a los indios salvajes que hoy las poseen, ¿por qué no poblarlas de alemanes, ingleses y suizos?... ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucanía y no mil veces con un zapatero inglés?”.

Otro ilustrativo aporte, del fundador de la Universidad Católica de Chile, de 1891⁴, muestra a las claras aquello que la sociedad latinoamericana consideraba sensato poner por escrito hasta hace un siglo, y que en algunos sectores de la elite de hoy ya no se escribe pero todavía se piensa y comenta: “La desigualdad de condiciones y de fortunas nace de la desigualdad natural de talentos, aptitudes y fuerzas; y no está en la mano del hombre corregir esa desigualdad, porque no está en su mano igualar la condición de todos. Y sabiamente lo ha dispuesto así la Providencia, pues el día en que se nivelasen las condiciones y fortuna de los hombres, desaparecería la sociedad, que se funda en la reciprocidad de servicios que se prestan unos a otros... El rico necesita del pobre para el cultivo de sus campos... el pobre necesita del rico para obtener los recursos de la vida con la remuneración de su trabajo. El uno y el otro se complementan como los diferentes miembros del cuerpo humano”.

Por cierto, nadie se atrevería hoy a escribir semejantes barbaridades, y cada época tiene su manera de ver las cosas y su contexto. El problema es que estos prejuicios se han arrastrado calladamente hasta hoy y no están completamente erradicados de la cultura latinoamericana. Se institucionalizó informalmente en la elite una cierta manera de mirar el mundo y eso ha afectado el desarrollo de nuevas políticas públicas con un enfoque puesto en la educación, el emprendimiento y la innovación.

En suma, la educación no se da en el vacío, y éste es el contexto cultural, social e histórico que de algún modo indujo a la elite chilena -como en el resto de la región pero con variantes diferentes- a adoptar, sin demasiadas contemplaciones, por acción u omisión, algunas de las medidas que describen más adelante en materia de educación en el último medio siglo. Coincidentemente, los resultados educativos y de equidad social de todos los países de la región no difieren demasiado entre sí y están a enorme distancia de aquellos de países avanzados.

Un excelente trabajo reciente del BID proporciona las cifras y evidencias más elocuentes de la realidad educativa latinoamericana (Duryea, Navarro y Verdisco, 2008). Se destacan tres elementos esenciales.

En primer lugar, estos autores, basados en trabajos previos, mencionan la gran correlación entre inequidad social, expresada como coeficiente de Gini de ingreso monetario, e inequidad educativa, expresada como coeficiente de Gini de la calidad de la educación. Esta aseveración es la expresión técnica de algo tal vez intuitivo, pero crucial desde un punto de vista histórico y político. Si bien correlación no es expresión de relación causa-efecto, indica claramente que inequidad educativa e inequidad social marchan al unísono, retroalimentándose la una a la otra. Éste es un sistema social complejo en el que la inequidad social es fuente de dificultades en el proceso educativo y, a su vez, la inequidad educativa retroalimenta la inequidad social. Sistemas complejos retroalimentados. No se solucionará una sin la otra; sin embargo, hay muchos dirigentes políticos y gremiales que encuentran aquí la gran excusa: mientras no se solucione la inequidad social, no hay nada que hacer con la educación. La derecha extrema plantea que la educación es algo que debe solucionar la familia; la izquierda extrema dice que la revolución social es condición previa a la mejoría de la educación.

En segundo lugar, el trabajo muestra fuertes evidencias respecto a que la “cantidad” de educación, expresada como años de escolaridad, es menos importante para el desarrollo y la equidad que la calidad de la educación. Hoy se puede constatar en jóvenes egresados de la universidad, en toda la región, que han pasado por 16 ó 18 años de educación formal sin llegar a entender a cabalidad lo que

leen. Esto es consecuencia de las políticas educativas generalmente adoptadas en América Latina, con sus correspondientes incentivos políticos. Como lo plantea Mizala (2007: 3), “Las políticas educativas pueden dividirse a grandes rasgos en dos tipos, aquellas que generan conflictos porque alteran correlaciones de fuerzas o afectan negativamente los intereses de algunos actores, y aquellas no conflictivas que benefician a muchos actores, y que no afectan intereses o no alteran los arreglos existentes. Al primer tipo de políticas corresponden, en general, las que apuntan a mejorar la calidad y la eficiencia educativa. Éstas son más bien rígidas, siendo muy difícil realizar cambios fundamentales en ellas. Ejemplos de estas políticas son la participación público-privada en educación, la gratuidad de la educación pública, normas laborales de los docentes (contratación, ascensos, inamovilidad, etc.), entre otras. Las políticas no conflictivas, por su parte, están vinculadas a la expansión de la matrícula y al aumento de los recursos educativos, son adaptables y muchas veces están sujetas a modificaciones; ejemplos de estas políticas son: capacitación docente, aumento de los insumos educativos como distribución de libros y material didáctico, programas de estudio, construcción de establecimientos educativos y en general todas las innovaciones educativas”.

Dicho de otro modo, y este tema es crucial para el análisis neoinstitucional, aumentar la cobertura escolar no es políticamente complejo; es asunto de gastar dinero, regalar computadores y cortar cintas de inauguración de escuelas. Hoy existen en Chile más de mil escuelas de menos de 30 alumnos, que se justifican no por su distancia geográfica a centros urbanos, sino porque condujeron a alguna inauguración políticamente rentable. Mejorar la calidad es más difícil y costoso, pues requiere complejas negociaciones con los gremios de la educación y elevados gastos, con el desincentivo de que los resultados se materializarán en el largo plazo, y posiblemente serán cosechados políticamente por los sucesores de los gobernantes del momento.

En tercer lugar, como otro elemento crítico del “mercado político” de la educación, los autores presentan fuerte evidencia en cuanto a que, en toda América Latina, mientras más bajo es el nivel educativo de los padres, menor es su preocupación por la calidad de la educación de sus hijos. Esto es enteramente comprensible. La cobertura y masificación de la educación en toda la región ha generado decenas de millones de padres que alcanzaron en promedio 4 años de escolaridad en los años 60, cuyos hijos lograron 7 u 8 años de escolaridad en 2000, y actualmente, más de 10 años en Chile, Argentina, Uruguay y Perú en menores de 25 años. Más aun, las escuelas les han mantenido a sus hijos razonablemente bien “guardados” hasta pasado el mediodía y, en casos como el chileno, con una alimentación envidiable. Para estos padres, la delincuencia, drogadicción, desempleo, salud o vivienda son problemas más acuciantes que la escasa comprensión lectora de sus hijos -que posiblemente sea mejor a la de ellos mismos. Muchos ciudadanos, especialmente los más pobres, no pueden ver las sofisticadas correlaciones entre los coeficientes de Gini de distribución del ingreso y de calidad de la educación. En consecuencia, no existe una gran presión ciudadana ni demanda sobre la elite política en esta materia, la cual actúa de acuerdo a las señales que percibe. Cortar cintas inaugurales ha sido hasta ahora más rentable políticamente que mejorar la formación pedagógica o los sistemas de evaluación docente.

A la postre, los resultados de esta concatenación de actitudes y herencias culturales de la elite e incentivos políticos perversos, que desembocan en políticas de alta cobertura con baja calidad, son elocuentes. En lo que se refiere a logros internacionalmente comparados, el informe antes citado del BID señala que, con la excepción de México, tanto Perú como Chile, Argentina y Brasil descendieron en el escalafón internacional relativo de rendimiento escolar entre 1980 y 2000. El país con mejor equidad educativa de América Latina es Uruguay, y aun así un 40% de sus estudiantes de 15 a 19 años está en, o por debajo del nivel 1 -en la escala de 1 a 6- del test de lectura de PISA. Este porcentaje es de 48% en Chile, 50% en Brasil, y en Perú llega a la escalofriante cifra de 80%.

En ocasiones se elaboran en América Latina sofisticados discursos pedagógicos sobre lo que debe

significar la calidad de la educación, sus enfoques y teorías. Grandes polémicas sobre los problemas valóricos, y escuelas de pensamiento pedagógico que no se toleran unas a otras. Tal vez, a la luz de estas cifras, una definición más realista sería, simplemente, lograr que los escolares latinoamericanos (y posiblemente muchos profesores) comprendan lo que leen, entiendan en profundidad operaciones aritméticas sencillas, y tengan valores esenciales de solidaridad, rigor y trabajo en equipo.

Evolución política, económica y social de Chile de 1970 a 2009

Chile exhibe ciertas particularidades en cuanto a su trayectoria política e ideológica, lo que incluye la formación de un Estado fuerte en el siglo XIX, más tempranamente que en el resto del continente. Desde los años 60 del siglo XX hasta hoy, Chile ha experimentado un fuerte vaivén en sus modelos económicos y sociales, pasando del Estado capitalista con un modelo de sustitución de importaciones en los años 50 y 60, al malogrado experimento socialista de Allende del 70 al 73, a una sangrienta dictadura de corte inicialmente militar-planificadora pero que posteriormente ensayó el experimento de capitalismo neoliberal tal vez más extremo del mundo hasta 1989, y que después desembocó en 20 años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda (Waissbluth e Inostroza, 2006b). Al escribirse este artículo, la política chilena ha dado un giro, quedando la Presidencia en manos de Sebastián Piñera, de la coalición de centro-derecha, y es prematuro evaluar el curso futuro de los acontecimientos, tanto en lo económico como en lo político y educativo.

La Concertación mantuvo -hasta el año 2009- esencialmente intocados los principios básicos del modelo económico militar, los profundizó y perfeccionó en muchos aspectos, pero a la vez logró mejorar los indicadores de equidad, mediante una política de protección social muy focalizada que no se salió de los límites de un constreñido gasto público, heredado del gobierno militar, situado en alrededor del 21% del PIB. Así, se pasó del concepto de “mercado fuerte - Estado débil” al de “mercado fuerte - Estado fuerte”... pero austero. Con todo, es necesario destacar que, según estudios del Banco Central Europeo, la eficiencia del magro gasto público chileno, medida como los resultados sustantivos obtenidos respecto al monto gastado, sitúan a Chile en el 5° lugar del mundo (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2006).

Un elemento esencial para el diagnóstico educativo del Chile actual: a fines del gobierno militar se dictaron disposiciones constitucionales y legales “de amarre”, entre las cuales se incluye un sistema político electoral binominal, que virtualmente garantiza hasta hoy que en el parlamento exista un número muy similar de integrantes de las coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda. Con esto, cualquier modificación a las reformas educativas esenciales del gobierno militar, tanto la municipalización de la educación pública como el sistema de *vouchers* de igual monto *per cápita* para la educación privada con fines de lucro y la educación pública, requiere de una amplia mayoría parlamentaria, que ha sido o será muy difícil de lograr.

Ésta es la explicación básica respecto a por qué la alianza de centro-izquierda, la Concertación, ha sido, para bien o para mal, continuista de las macro políticas del gobierno militar, y en particular, por qué la disputa por el lucro en la educación, o su eliminación, ha estado en la raíz de las discusiones, los conflictos y la paralización de muchas reformas tal vez no radicales pero sí importantes para la educación chilena. No hay otro sector de la sociedad que haya sido una víctima tan fuerte de la disputa ideológica entre Estado y mercado, como la educación.

Trayectoria de la educación chilena

En congruencia con la Constitución de 1833 -la cual consagra la atención preferente del Estado sobre la educación pública-, en 1842 se inauguró la Escuela de Preceptores de Santiago. Nacieron así las Escuelas Normales, encargadas de la formación de profesores de educación primaria, iniciando una

larga tradición de rigurosa formación docente en Chile.

Estas instituciones serían la base de una potente educación estatal impulsada por los gobiernos de centro izquierda en la década de 1930, en la cual se dio énfasis a la cobertura del sistema escolar. En 1925, una nueva Constitución reafirmó la atención preferente del Estado sobre la educación entregando su ejercicio y control al Ministerio de Educación. A su vez, también se pronunció respecto a la acción de los establecimientos particulares destacando su colaboración en la educación del país. Con todo, en 1930 el analfabetismo alcanzaba al 56% de la población.

Fue en esta década cuando la educación pública se consagró como institución de excelencia. La educación privada también fue promovida -principalmente a cargo de congregaciones religiosas-, pero era la educación pública la que fijaba los estándares de calidad, en una época en que los profesores de escuelas públicas tomaban los exámenes a los alumnos de establecimientos privados. La cobertura sin embargo era escasa: en 1935 ascendía a un 41,9% de la población de 6 a 18 años.

Las siguientes reformas educacionales se produjeron durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970): se expandió sustancialmente el acceso, se cambió el currículo y se aumentó la enseñanza obligatoria de 6 a 8 años, aunque comenzó la formación acelerada e incompleta de profesores para cubrir su creciente demanda. Éstos fueron los así llamados “profesores *marmicoc*”, en referencia a una conocida marca de ollas a presión. Este evento puede marcarse como el inicio de la destrucción de la carrera docente, que sería continuada por los ulteriores gobiernos de todos los signos. La cobertura a nivel secundario se elevó desde un 18% a comienzos de la década del 60, hasta un 49% en 1970. En el nivel primario alcanzó casi el 90%.

El golpe militar de 1973 cambiaría el escenario de las políticas educativas. En 1981 se inició una descentralización gradual de los establecimientos fiscales para que fueran administrados por las municipalidades (la que culminó en 1987). Esto significó que los docentes perdieron el estatus de empleados públicos. En materia de financiamiento, se instauró el nuevo sistema de subvención por alumno (*voucher*) y se incentivó el ingreso de proveedores particulares que competían por esta subvención fiscal. Se confiaba en que las fuerzas de mercado (la competencia entre los proveedores por los alumnos y la libre entrada y salida de establecimientos) harían lo suyo para resolver tanto el problema de cobertura como el de calidad. El objetivo era entregar mayor libertad a los consumidores (padres y apoderados), descentralizar la administración, y aumentar la eficiencia y calidad en el uso de recursos.

La descentralización significó que las municipalidades se encargaban de administrar el personal docente e instalaciones y el Ministerio velaba por el currículo y los aspectos pedagógicos. El objetivo fue incentivar la descentralización y hacer que las escuelas respondieran a las necesidades locales. Ninguno de estos objetivos logró cumplirse, pues sólo se descentralizaron algunas funciones administrativas, lo que dispersó la toma de decisiones, atribuciones y responsabilidades en diversos actores que finalmente nunca se han sentido responsables u obligados a responder por la calidad de la educación. Como lo explican Beyer y Araneda (2009), sólo se produjo una desconcentración administrativa y no una descentralización.

Uno de los ejes principales de la reforma fue el subsidio a la demanda con el sistema de *vouchers* y la libre entrada de establecimientos particulares que también podrían competir por la subvención. Así, se creó un sistema donde conviven tres tipos de establecimientos: los estatales a cargo de los municipios, los particulares subvencionados administrados por privados con subsidio estatal, y los particulares pagados, los más caros y de elite, que no reciben ningún tipo de apoyo estatal.

En concordancia con las reformas, la Constitución de 1980 reemplazó la “atención preferente del Estado en educación” por un “Estado Subsidiario”, poniendo énfasis en la libertad de enseñanza y la libre elección de los padres. En los primeros años, más de 1.000 escuelas privadas ingresaron al mercado de la educación. Esto produjo un aumento de la participación de este sector, desde un 20% a

un 45% (entre 1981-1986), con la consecuente reducción del sector público.

La reforma permitió un aumento masivo de la cobertura: hacia el año 2003, la educación básica alcanzó un 99,7% y la secundaria un 87,7%. Sin embargo, la lógica de la libre elección no operó como se esperaba en materia de calidad. Los creadores del cuasi mercado educativo obviaron las fallas de mercado inherentes al sistema educacional (Mizala, 2007). Entre ellas: 1) la calidad de la enseñanza no es fácil de observar, por lo que se hace necesario generar información simple que le permita a las familias comparar escuelas; 2) las familias no suelen elegir por la calidad de la enseñanza sino por otros atributos observables como cercanía, valores, infraestructura o por aspiraciones diversas; 3) para impulsar la competencia, un requisito básico es que existan competidores, cuestión que en las zonas rurales con poca población pierde todo sentido; y 4) existen grandes costos (políticos, monetarios y psicológicos) asociados al cierre de un establecimiento y al cambio de escuela de un alumno, por lo que las malas escuelas pueden permanecer muchos años en el sistema antes de cerrar.

En cuanto a los profesores, el traspaso a las municipalidades significó la pérdida de beneficios que hoy son reclamados por el Magisterio, la así llamada “deuda histórica”. Los salarios y su poder de negociación cayeron drásticamente, pasando a regirse por el estatuto laboral privado, el Código del Trabajo, lo que implicó tener que negociar individualmente sus contratos con su empleador, el municipio. En 1974, en una de las medidas más incomprensibles desde cualquier visión ideológica, se disolvieron las Escuelas Normales, otrora garantes de una formación docente de calidad. Estas medidas afectaron directamente la formación inicial, aumentando la matrícula pero reduciendo la calidad de los programas de pedagogía y los requisitos para su ingreso. Las consecuencias fueron la pérdida del estatus social, profesional y económico de los docentes, cuestión que aún no logra revertirse. Entre 1982 y 1990, el gasto público en educación descendió en un 27% lo que, sumado a la fuerte expansión de cobertura, redujo dramáticamente la inversión por alumno.

El último día del gobierno militar (10 de marzo de 1990) se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, diseñada para asegurar la permanencia de los cambios establecidos durante los años 80 (Cox, 2003). Además, se dio a los directores de escuela, por ley, el carácter de vitalicios, inamovibles de sus cargos, cuestión casi asombrosa.

La llegada de la democracia a inicios de los 90 pareció darle un respiro a la educación, y lo fue en cierto sentido. Entre 1990 y 1998, el gasto real en educación aumento en 143%. Se invirtió en infraestructura y se declaró nuevamente el rol conductor y promotor del Estado en educación⁵ (Cox, 2003). Sin embargo, 20 años más tarde persiste la deuda con las promesas de calidad y equidad.

Si bien hubo ciertos elementos de ruptura con el régimen anterior, los gobiernos democráticos conservaron los componentes organizacionales y de financiamiento del sistema educacional. Hasta hoy, la estructura del sistema es legado del gobierno militar; son las municipalidades las que tienen a su cargo la administración de los establecimientos estatales, el Ministerio de Educación vela por los aspectos técnico pedagógicos, y continúan conviviendo los tres tipos de establecimientos que muchos expertos ven como fuente de segregación.

Los gobiernos de la Concertación mejoraron las condiciones laborales de los docentes, y los salarios se incrementaron en términos reales en un 170%. En 1991 se legisló un nuevo contrato para los profesores, el Estatuto Docente, que regula colectivamente a nivel nacional los salarios y las bases de una precaria carrera docente. El Estatuto fue una de las medidas más controversiales en materia de educación y continúa siendo fuente de discusiones: en la práctica -aunque no en lo formal- ha hecho casi inamovibles a los docentes, no incentiva los buenos resultados en los alumnos, no le entrega a los directores las atribuciones mínimas necesarias para poder dirigir el establecimiento, y es incongruente con las responsabilidades que los municipios presumiblemente tienen sobre la educación pública.

Con el Estatuto renació un gremio poderoso, que se encontraba totalmente menoscabado, y que tendrá de ahí en adelante como bandera de lucha la recuperación salarial y reivindicación social que los

maestros habían perdido. En 1996 se lleva a cabo la reforma curricular y comienza la jornada escolar completa luego de complejos acuerdos entre gobierno y oposición. Ésta fue una de las respuestas del gobierno tras las propuestas de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (Comisión Brunner), insertada en un marco de acuerdos entre gobierno y oposición para otorgarle mayor respaldo a la política educacional (Mizala, 2007).

La mayoría de los programas que se han impulsado han sido aplaudidos por diversos sectores, y no es para menos, pues la Concertación llevó a cabo el tipo de políticas que generan consenso: ¿quién podría estar en desacuerdo con aumentar los recursos para la educación? Sin embargo, el año 2000, los resultados de las mediciones nacionales SIMCE y la medición internacional TIMSS mostraron un panorama bastante desalentador. El gasto de gobierno en educación se había más que duplicado, pero las experiencias de aprendizaje al interior de la sala de clases estaban lejos de alcanzar los niveles de calidad soñados; es más, la brecha educacional entre el quintil más pobre y el más rico se agravó.

La deficiencia en calidad, en conjunto con la permanencia del marco normativo del régimen militar, fueron el detonante del descontento social de 2006, con la llamada “revolución de los pingüinos”. La tensión estalló en una de las manifestaciones estudiantiles más grandes de las últimas décadas en Chile. ¿Qué provocó el revuelo? ¿Por qué el año 2006 y no antes o después? La respuesta a esta pregunta es compleja y es difícil dar una conclusión definitiva, pues no existía ningún cambio gubernamental planificado gatillante de la revolución que se avecinaba. Un pequeño y quizás gran detalle marcó la diferencia: los estudiantes no salieron a las calles. Nadie lograba la foto del adolescente lanzando piedras. Los secundarios se tomaron sus establecimientos uno a uno y esperaron pacientemente hasta que la sociedad los escuchara. No querían sólo un título bajo una fotografía ya repetida, ahora querían estampar el discurso completo.

El resultado fue la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la educación, cuya tarea era entregar los lineamientos para una nueva ley de educación. Esta Ley General de Educación (LGE), respuesta del gobierno a la petición ciudadana, no cumplió sus objetivos. Fue el producto de una compleja negociación entre facciones fuertemente ideologizadas, dejando afuera varias propuestas clave del Consejo Asesor. Los temas políticamente más complejos quedaron nuevamente postergados con la promesa de que serían abordados en otros proyectos de ley, y de esa forma se hicieron a un lado las diferencias. En mayo de 2008 todos se abrazaban ante las cámaras para mostrar que al fin había humo blanco. Entre tanto, la caída de la matrícula en la educación pública ha continuado en sistemático descenso, los conflictos con el gremio se han incrementado y los resultados escolares se mantienen virtualmente inalterados.

Dos instrumentos adicionales, comprometidos durante esas negociaciones, son la Ley de Aseguramiento de la Calidad, que crea una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación, y la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, ambas en trámite al momento de escribir este artículo.

En 2008 se introdujo una medida muy importante y positiva: un sistema de subvención preferencial con el cual se entrega mayor financiamiento vía *vouchers* a establecimientos con mayor número de alumnos vulnerables, sin importar la propiedad de los mismos, apuntando a corregir la desigualdad y las evidentes dificultades que acarrea la educación en estratos vulnerables. Si bien esta subvención es todavía modesta, su aumento sería la vía más expedita para corregir la inequidad del sistema siempre que los recursos se gasten adecuadamente en las escuelas, asunto que no está garantizado hoy, sobre todo si la calidad y liderazgo de los directivos escolares es frecuentemente discutible.

Los cambios realizados hasta hoy se han seguido enfocando mayoritariamente en reformas “blandas” que no han logrado corregir de manera significativa los problemas más graves de calidad, equidad y segregación en la educación. Las reformas sustanciales que urgen, que por lo general

acarrear conflictos con el gremio docente y también atraviesan ideologías (por ejemplo aquellas relacionadas con carrera docente, regulación y aseguramiento de la calidad), continúan siendo postergadas para el siguiente gobierno.

Consecuencias de la trayectoria educacional chilena

Por más que en democracia las remuneraciones de los docentes del sector público se han recuperado en un 170% real, la trayectoria de las últimas cuatro décadas condujo a la “tormenta perfecta”, que ha significado un fuerte deterioro de la carrera docente, una conflictividad gremial exacerbada que se ha manifestado en paros frecuentes, una disminución sistemática de la matrícula en la educación pública, un estancamiento en la calidad de la educación tanto particular como pública, y la persistencia de una grave segregación en el sistema escolar.

Tal vez la disposición de la nueva Ley General de la Educación que prohíbe la selección de alumnos en la educación básica permita reducir la segregación por niveles académicos (aunque hasta hoy esta norma ha carecido de *enforcement* y es mayoritariamente desestimada por los dueños de establecimientos particulares subvencionados), pero persistirá con seguridad la segregación de la educación según la capacidad de co-pago de los padres en la educación privada con *voucher* estatal.

La fuerte ideologización de la discusión “Estado-mercado” o “lucro-no lucro” de la educación ha generado mitos. El primero de ellos, fuertemente alimentado por una prensa mayoritariamente inclinada por la solución de mercado, es que la educación particular subvencionada vía *vouchers* es más eficiente y costo-efectiva que la educación pública. Las investigaciones de Lara, Mizala y Repetto (2009) y de Elacqua (2009) muestran claramente que, una vez eliminado el efecto del origen social de los alumnos, ambos tipos de escuelas tienen en promedio desempeños muy similares, especialmente en escuelas vulnerables. Tampoco influyen demasiado los tamaños de escuelas o distritos escolares, o los montos con que algunos municipios contribuyen al gasto educativo.

A la vez, los datos señalan una enorme varianza de resultados. Hay, en suma, numerosas escuelas públicas y privadas con buenos resultados y con muy malos resultados. La mala noticia es la variabilidad y la segregación; la buena es que hay casos en que ha quedado demostrado que “sí, se puede”, incluso en escuelas de alta vulnerabilidad social, tanto públicas como privadas. Aunque es difícil probarlo estadísticamente, nuestras constataciones en terreno, así como la literatura internacional relevante, indican que la explicación radica esencialmente en la calidad y liderazgo de los directivos escolares, tema que se retoma más adelante y que hasta ahora ha sido severamente desatendido en el caso chileno.

Dado que el sistema político binominal hace altamente improbable una modificación radical de la institucionalidad formal de la educación, o del tránsito hacia el fin del lucro, o hacia el fin de la educación pública, la pregunta que cabe hacerse es si los casos de buenos resultados pueden generalizarse, y los de pésimos resultados, eliminarse.

Un paso modesto en esa dirección es la creación de la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de Educación previstas en la reciente Ley General de Educación, que presumiblemente evitarán los peores excesos... siempre que la implementación de estos entes públicos funcione adecuadamente, lo cual no ha sido la experiencia reciente del Ministerio de Educación en muchos ámbitos. Pero estos órganos fiscalizadores no podrán por sí mismos resolver las dificultades estructurales de la educación: la carencia de profesores motivados, bien formados y bien remunerados; la carencia de directivos escolares de similares características, y la carencia de recursos suficientes para solucionar los déficits de capital cultural en las aulas vulnerables.

Cabe destacar que una tendencia muy marcada en la discusión sobre la política educativa chilena, y sobre cualquier política -también en el Parlamento Europeo⁶-, es lo que se podría llamar “agencialismo compulsivo”. Ésta es la tendencia, un poco mitológica, a creer que por modificar los

aspectos formales de las superestructuras gubernamentales se solucionan los problemas. Para cada problema, la clase política llama a la expedita y vistosa solución de crear un nuevo ministerio, subsecretaría o agencia, ignorando que la mayoría de los problemas de la ciudadanía suelen ser trans-sectoriales y ocurren en el territorio. Así, hay grandes disputas por la estructura institucional de los distritos escolares, la Superintendencia, la Agencia de la Calidad, y escasa discusión sobre lo central: lo que ocurre al interior de la escuela y el aula.

Un ejemplo reciente de este fenómeno en Chile es el proyecto legislativo para modificar la estructura que sostiene la educación en los municipios, la llamada “desmunicipalización” de la educación, en trámite mientras se escribe este artículo. Si bien es cierto que la actual estructura dista mucho de ser apropiada, dado que los alcaldes electos no siempre tienen la capacidad ni la inclinación para administrar sus escuelas, también es cierto que hay alcaldes que lo hacen mucho mejor que otros. Lo curioso es que a este proyecto de ley, que busca alterar la forma en que se administran las escuelas públicas, se le ha llamado “Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública”. Suena vistoso, aunque la propuesta de ley no altera en nada -al menos en su formulación inicial- lo que ocurre en la escuela o el aula, no analiza la situación de los directores ni los recursos financieros, pero se le atribuyen capacidades míticas para mejorar la educación, al igual que la Superintendencia de Educación o la Agencia de la Calidad. Esta última, si no hay cambios en la escuela o el aula, va a limitarse a constatar que la calidad de la educación es mala y heterogénea. Se destaca que estos proyectos, en sí mismos, no son malos. Lo malo es que constituyen una buena válvula de escape político, que facilita esquivar el bulto al verdadero problema: la formación y lo que ocurre con 180 mil maestros y 10 mil directores de escuela, y la proporción necesaria de alumnos por profesor en las escuelas vulnerables.

Por contraste, el informe McKinsey (Barber y Mourshed, 2007: 6), que comparó los casos de países exitosos en educación, tanto con modelos públicos como con los menos frecuentes de modelos con *vouchers*, ha señalado cristalinamente que: “las experiencias de estos exitosos sistemas educativos resaltan la importancia de tres aspectos: a) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia; b) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes; y c) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños. Estos sistemas demuestran que las mejores prácticas para alcanzar estos tres objetivos no guardan relación con la cultura del lugar donde se las aplica. Asimismo, también dan fe de que pueden lograrse mejoras de importancia en los resultados en el corto plazo, y de que la aplicación universal de estas prácticas podría tener enorme impacto para la mejora de los sistemas educativos con dificultades, dondequiera que estén”.

Esperanzadores conceptos y, en retrospectiva, bastante obvios. Los grandes aportes suenan siempre obvios en retrospectiva. La pregunta que se aborda a continuación es si acaso es posible, en medio de las grandes batallas ideológicas, carencias de “accountability”, elevados costos de transacción y resistencias corporativas de Chile y América Latina, avanzar en esta obvia dirección.

Actores, instituciones y organizaciones educativas en Chile de 2010

Son variados los actores del sistema educativo. En lo político-ideológico se distinguen tres bloques, a los que Sabatier y Jenkins-Smith (1993) llaman “advocacy coalitions”: a) los líderes políticos de izquierda, que han luchado, luchan y lucharán por el fin del lucro en la educación, y por el retorno de las escuelas municipales al control del Ministerio de Educación, para volver así a las épocas doradas de la educación pública de alta calidad (aunque de baja cobertura) de los años 60; b) los proponentes de la solución de “mercado”, que postulan, más o menos vocalmente, la profundización del modelo de la educación particular subvencionada vía *vouchers*, y que, en su fuero interno, apreciarían la desaparición virtual de la educación pública (aunque es políticamente incorrecto decirlo); y c) un sector emergente de proponentes de la “tercera vía”, es decir, la aplicación de los conceptos arriba mencionados en el Informe McKinsey, en forma independiente de la institucionalidad pública o privada

de la educación, y que en el fondo cesaron de preguntarse por la opción “Estado-mercado” dada la inviabilidad política de los escenarios a) y b).

Otro actor clave es el gremio de los maestros, el Colegio de Profesores⁷, cuya dirigencia está hoy fuerte y previsiblemente identificada con la opción a). Sus reivindicaciones centrales son el pago de la “deuda histórica” (a pesar de los masivos pero todavía insuficientes esfuerzos del gobierno democrático por mejorar sus remuneraciones y jubilaciones), la protesta permanente por la evaluación docente y, en general, una defensa gremial que no hace distingo alguno entre profesores excelentes, regulares o pésimos. La gran duda estriba en si acaso estarán dispuestos o no a negociar aumentos de remuneraciones y jubilaciones a cambio de exigencias de mayor rigurosidad en el ingreso, desarrollo de carrera y resultados en aula de los profesores.

Paradójicamente, el gremio esgrime las virtudes de modelos públicos como el finlandés, con una estructura de remuneraciones plana y elevada desde el inicio, con muchas libertades y escasos controles para el docente, pero omite mencionar que estos sistemas han asegurado por décadas un ingreso a la carrera docente y directiva altamente exigente. Lo mismo ocurre en Cuba, donde la supervisión de los profesores es muy rigurosa (Gove y Marshall, 2007).

Surgen así dos grandes preguntas: ¿cómo gestionar una transición, que duraría a lo menos una década, entre una y otra estructura de carrera docente, siendo que hoy existe un elevado contingente de profesores que fueron mal formados, mal apoyados y que llevan tres décadas de legítima desmotivación y frustración? La otra, ¿cómo conciliar la necesaria flexibilidad y autoridad que deben poseer los distritos escolares públicos (cualquiera sea su forma institucional) y los directores de escuela pública para manejar sus establecimientos, con las rigideces laborales derivadas del Estatuto Docente en lo formal, y de la combatividad gremial en lo informal? Es en estas negociaciones que se juega verdaderamente el futuro de la educación pública en Chile y, por reflejo, de la educación en su conjunto.

Un tercer actor clave: los alcaldes y municipios. El gobierno militar depositó en estas entidades la responsabilidad por la educación pública, sin dotarlos de los recursos ni las competencias para su adecuada administración. Esta carencia persiste hasta hoy. Por otro lado, los alcaldes están enfrentados a las rigideces laborales arriba mencionadas. Los montos del *voucher* que les da el Estado claramente no alcanzan para financiar la educación, con lo cual muchos alcaldes deben extraer otros recursos, de alicaídas finanzas, para resolver los problemas más urgentes. Por otro lado, estos son cargos políticos de elección popular. Muchos de los alcaldes, cuya formación a veces no llega a nivel secundario terminado (aunque la ley no lo permite, pero no hay *enforcement*), no tienen un gran interés o preocupación por la educación, y lo único que quisieran es devolvérsela al Estado o “sacársela de encima” de algún modo. Otros alcaldes, en cambio, han realizado una encomiable tarea, y esto explica la enorme dispersión de resultados, no sólo a nivel de escuela sino también de municipios, que equivalen hoy a distritos escolares. La forma que adopte la institucionalidad de los distritos escolares públicos (que todas las fuerzas políticas coinciden en que ya no resiste más análisis) será otro eje definitorio del futuro de la educación pública, y un error legislativo en esta materia significaría la sepultura definitiva del sistema.

Un cuarto actor: los proveedores privados de educación, tanto escolar como universitaria. Ésta ha estado, hasta hoy, esencialmente desregulada, y el *lobby* realizado por estos actores ha influido de manera relevante, bajo el principio de libertad educativa y religiosa, y de respeto a las leyes y la eficiencia de los mercados. No ha existido acreditación seria de la formación pedagógica, ni exámenes de habilitación para el ingreso a la carrera docente, ni supervisión adecuada del desempeño de la calidad de los establecimientos escolares. Los proveedores de educación privada se agrupan a su vez en dos poderosas organizaciones gremiales, la religiosa y la laica.

Hoy emerge, de manera todavía incipiente, un nuevo actor. En aras de la transparencia

académica, es necesario sincerar que los autores de este trabajo son, notoriamente, proponentes e impulsores de la “tercera vía”, integrantes de un movimiento ciudadano llamado Educación 2020, que desde fines de 2008 ha luchado por este planteamiento⁸ y que ha elaborado una “Hoja de Ruta 2009-2020” para impulsar su materialización. Si bien no es el objetivo de este artículo relatar la historia del movimiento ciudadano, es imprescindible destacar que surgió en septiembre de 2008 como un movimiento estudiantil temporal, con un “Manifiesto 2020” de dos páginas, solicitando adhesión al mismo en un sitio web, y que duraría sólo un mes en este esfuerzo.

En dos ocasiones, durante ese mes, tanto la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (de composición mixta en lo político), como la Ministra de Educación del momento, recomendaron a los dirigentes del movimiento que éste continuara y creciera en el tiempo, “gritando cada vez más fuerte”. Curioso, por decir lo menos, que los poderes del *establishment* inviten a la ciudadanía organizada a protestar persistentemente. En clave neoinstitucional, no es tan curioso. Tsebelis (2002) definió “actores de veto” como aquellos tomadores de decisión cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *statu quo*.

Al inicio de la transición democrática chilena, las Fuerzas Armadas y el propio general Pinochet fueron claros “actores de veto” respecto al conjunto del sistema político (Siavelis, 2009). En el caso de la educación chilena, hasta hoy, los actores de veto que han mantenido las reformas “duras” efectivamente bloqueadas, han sido los elementos más ideologizados de gobierno y oposición, el gremio docente, y los intereses corporativos más duros, para desesperación de los elementos más “reformistas” del sistema político. En el fondo, lo que buscaron ambas peticiones (la de la Comisión y la Ministra, descoordinadas entre sí) fue la generación de un nuevo actor de veto que pudiera desestabilizar esta bloqueada situación. A más de un año de su formación, este nuevo actor ya tiene 65.700 adherentes formales, incluyendo 10.000 profesores, una fuerte presencia en los medios nacionales y regionales, y el futuro dirá si logra ejercer algún rol desestabilizador en este equilibrio de fuerzas.

En resumen, la conducta de estos actores, el conjunto de reglas formales e informales, la existencia de los actores de veto, y los elevadísimos costos de transacción del *enforcement* de la calidad, explican la enorme heterogeneidad del sistema, con profesores y directores de muy disímiles eficacias docentes, en escuelas particulares subvencionadas excelentes, regulares y de pésima calidad, al igual que las municipales. Con todo, la permanente migración de alumnos hacia el sistema privado se explica más por consideraciones de rechazo a los tradicionales paros que afectan regularmente la educación pública, y a mitos sin arraigo sobre diferencias de calidad entre ambos sistemas, más que por una evaluación de los resultados de las pruebas nacionales de desempeño escolar, que los padres frecuentemente desconocen. Esta asimetría de información del cuasi mercado educativo ha sido un importante motor de la disminución de la matrícula pública (Elacqua, Schneider y Buckley, 2005).

Dilemas centrales y escenarios alternativos: el futuro de la reforma educativa

Detrás de la descripción de actores e incentivos anteriormente mencionada, subyace un dilema central, que algunos se atreven a esbozar en pasillos, mas no públicamente. Si la Ley General de Educación (supuestamente) permitirá la adecuada supervisión de la calidad y uso de recursos públicos de los sostenedores privados, y si el Colegio de Profesores (previsiblemente) persistirá en la actitud de confrontación y los paros reiterados, ¿por qué no ahorrarse problemas y permitir discretamente la lenta agonía de la educación pública, dejando que la tendencia a la disminución de matrícula deje esta modalidad educativa reducida a su mínima expresión, probablemente en zonas muy aisladas? Bastaría con proveer adecuados incentivos al retiro de los profesores públicos, aumentar los recursos del *voucher*, y perfeccionar el cuasi mercado de la formación de pedagogos y directores, así como el de la oferta educativa, para culminar en un modelo mayoritariamente al estilo belga u holandés de educación

basada en *vouchers*, pero que en ese caso no requiere de co-pago de los padres de mayores recursos.

La pregunta es, a estas alturas, legítima, y es ilusorio pretender que la respuesta sea meramente técnica. Las ideologías en este caso influyen. Los autores de este texto postulan que es imprescindible no sólo preservar lo que hay, sino rescatar la calidad del sistema público para que conviva con el privado en un estado de “competencia en equilibrio”, es decir, en el que los ciudadanos que prefieran la educación pública puedan optar por recibir una de tan buena calidad como la de los que prefieran la privada, sea por razones de proyecto educativo o religiosas.

Las principales razones para mantener la educación provista directamente por el Estado - obviamente discutibles según el color del cristal con que se mire- son las siguientes:

a) No vemos factible disminuir la dramática segregación social, racial y de clases de la sociedad chilena sin una educación pública y gratuita de suficiente calidad como para competir en su oferta con la de la educación privada y así contribuir a la regulación de la oferta privada por la vía del propio mercado.

b) Es necesario garantizar el derecho constitucional de todos (social y geográficamente) a la educación obligatoria y gratuita.

c) Es necesario garantizar la existencia de proyectos educativos integradores, a diferencia de proyectos educativos que representen intereses particulares o de grupos específicos de la sociedad.

d) Es necesario desarrollar proyectos educativos considerados de interés común.

e) Dados los elevados costos de transacción, es altamente dudoso que, al menos por un largo tiempo, el Estado esté en condiciones de asegurar y supervisar una oferta de educación privada de calidad para 3,5 millones de escolares. Cuando Chile tenga el ingreso *per cápita* y los niveles de equidad de la OECD, posiblemente la respuesta a este dilema sea menos relevante. Hoy, dado el *path dependence* de la educación y la sociedad latinoamericana, cuesta visualizar una solución equitativa por la vía de la educación puramente privada y financiada con *vouchers*, adecuadamente supervisada y con un mercado transparente de usuarios informados, por más ejercicios de des-ideologización mental que se realicen.

f) La última razón es políticamente la más sensible y discutible. Es un escenario que hoy no se ha dado, pero que es posible: como ya se expresó anteriormente, Chile es un país muy concentrado en el poder político, económico, comunicacional y religioso. Hoy, las escuelas privadas con *voucher* están atomizadas en un gran número de propietarios de las mismas. Hay muchas ONG, instituciones religiosas, y lo que pudieran llamarse pequeñas o medianas empresas educativas con fines de lucro, pero un lucro bastante poco promisorio. Salvo excepciones, no son, por decirlo de alguna forma, un gran negocio, como sí lo son las grandes universidades privadas, mayoritariamente en manos de pocos grupos económicos y religiosos (Monckeberg, 2009). La duda, si acaso la educación pública cae en un estado de irreversible deterioro, es ¿qué frenaría la creación o adquisición de grandes conglomerados de escuelas por parte de los mismos grupos políticos y religiosos? No se trata de un asunto de economías de escala, pues la evidencia tiende a señalar que pasado un cierto límite hay des-economías. Pero ésa es una mera cuestión de administración en sub-unidades de gestión. En un mercado perfecto, los padres que no tengan la inclinación ideológica o religiosa de esos grandes grupos podrían escoger una escuela municipal, o una privada laica y plural en lo político, pero eso requiere que esa oferta exista, en cada territorio y localidad, con una calidad mínima indispensable. En caso contrario, los padres se verán simplemente obligados a enviar a sus hijos a las escuelas privadas de su localidad, cualquiera sea su orientación ideológica o religiosa. La concentración es entonces un riesgo no descartable. De ocurrir este fenómeno, se generaría una nueva irreversibilidad sistémica de impredecibles consecuencias para el país.

Sin embargo, el rescate de la educación pública pasa, inevitablemente, por la viabilidad política de una negociación razonada entre el Estado y el gremio de los profesores, hoy muy fracturada. Eso

dependerá de la fuerza, convicción y decisión política del gobierno de turno -que estará siempre tentado por postergar este espinoso problema otros cuatro años y dejarle el problema a su sucesor- y de la disposición a la negociación del combativo gremio.

El escenario opuesto, es decir, la persistencia de la conflictividad, llevará al gremio, supuestamente preocupado por la preservación de la educación pública y de sus puestos de trabajo, a su progresiva autoaniquilación. La posibilidad política de que el gremio logre, por la ruta confrontacional, la eliminación de la educación particular subvencionada (el fin del lucro, su bandera más preciada) es virtualmente imposible en el escenario político y constitucional actual, menos aun con la coalición de centro-derecha en el poder. Esta orientación combativa de su dirigencia, de persistir, alimentada a su vez por un bloque parlamentario que le dará su apoyo por razones ideológicas y electorales, podría terminar en la auto eliminación de la educación pública y su gremio, no de un día para otro, sino por un fenómeno de atrición y desgaste progresivo.

En cualquiera de estos escenarios, hay algunas medidas “higiénicas” probadas por múltiples estudios internacionales, que son propias de la “tercera vía”, algunas de las cuales ni siquiera requieren legislación, que cualquier gobierno debiera impulsar, ya sea en beneficio de la educación pública o privada, ya que permitirían sembrar elementos imprescindibles en cualquier escenario:

a) El fortalecimiento de las escuelas de pedagogía promisorias y el cierre de las menos promisorias o francamente espurias, que literalmente venden “cartones” de pedagogía al mejor postor (aunque esto implique atentar contra las reglas del libre mercado universitario). Esto implica un rediseño del cuestionable sistema de acreditación universitaria, para que genere los incentivos adecuados a las mejores escuelas.

b) El fortalecimiento de la formación y remuneración en la carrera directiva escolar, cuyos costos políticos y financieros son comparativamente minúsculos.

c) El aumento inmediato de remuneraciones de los profesores públicos que pasen criterios de evaluación de excelencia, para fijar mejores estándares laborales para todo el sistema.

d) El establecimiento de estándares mucho más rigurosos y de concursabilidad más transparente para docentes y directivos de la educación pública.

e) La provisión de becas más generosas para estudiantes promisorios que se interesen por estudiar pedagogía.

f) El diseño de una solución inteligente y flexible para la sustitución de la ya insostenible institucionalidad de la educación municipalizada, lo cual requeriría importantes y complejos cambios legislativos.

g) El aumento progresivo y significativo de recursos para las aulas vulnerables, que no podrán ofrecer en ningún escenario, público o privado, una solución adecuada con la actual dotación de recursos profesionales por cada alumno.

h) Una reforma y profesionalización de la gestión del ente rector, el Ministerio de Educación, severamente deteriorado en su institucionalidad informal.

Volviendo al marco teórico esbozado al inicio, hay maneras más sutiles de modificar sistemas complejos, no tanto por la vía de cambios en sus normas formales, sino de intervención en sus sub-unidades de manera diseminada. En el lenguaje de North (2003), “la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas”. En lenguaje de “tercera vía” educativa, la estrategia medular consistiría en evitar a toda costa las grandes disputas ideológicas en el Parlamento, o las grandes confrontaciones gremiales, y tomar todas las medidas posibles para “sembrar” en el sistema una gran cantidad de muy buenos directivos escolares y profesores, tanto en la educación pública como particular, y mejorar la proporción alumno/maestro en las escuelas vulnerables, donde el esfuerzo requerido para contrarrestar el déficit cultural de las familias es mucho mayor. Estas “semillas de calidad” podrán en muchos casos florecer

de maneras diversas, sin mayor preocupación por lo que esté ocurriendo en la elite política y la superestructura gubernamental.

Esta estrategia tiene importantes pero muy necesarios costos financieros (estimados preliminarmente en cerca del 1% adicional del PIB), pero costos relativamente bajos en el “mercado político”, y significa focalizarse en la formación, remuneración y selección rigurosa para el ingreso a la carrera docente y directiva, y en el caso de la educación pública, implica algo no tan simple de lograr: dotar a los muy buenos directivos de la educación pública con mayores atribuciones respecto a sus profesores, pues hoy en día son meros administradores de recursos pre-asignados, con escaso margen de acción. En otras palabras, la estrategia implica focalizarse en lo que ocurre en la escuela y en el aula, dejar que ahí se construyan las instituciones informales de la calidad y el rigor, y no focalizarse tanto en las grandes superestructuras y agencias gubernamentales, o en la disputa por el *voucher* o su eliminación, cuyos ideólogos probablemente seguirán luchando por el tema algunas décadas más.

Otro elemento de esta estrategia “diseminada” consiste, precisamente, en descentralizar regional y localmente las soluciones al problema, en contraposición a las soluciones derivadas del “agencialismo compulsivo”. La negociación colectiva del magisterio a nivel nacional evidentemente continuará, pero muchas de las medidas “higiénicas” arriba mencionadas pueden perfectamente implementarse a nivel de los gobiernos regionales y municipales, sin grandes consultas al gobierno central ni cambios legislativos, y sin conflictos con el gremio, con el uso de recursos financieros de disposición local, y la generación de “épicas educativas locales”. Tal vez la elaboración de planes regionales de educación centrados en la escuela y el aula pueda negociarse más rápidamente que un plan nacional, incluso en un país tan hiper-presidencialista y centralizado como Chile. Ya comienzan a surgir casos emblemáticos en el país que demuestran que se pueden resolver las cosas de mejor manera negociando en un café de la plaza de una capital regional, que en los alrededores del palacio presidencial.

¿Cuáles son los escenarios de mayor riesgo para el futuro de la educación y, por ende, del país? El primero, ya mencionado anteriormente, es el del progresivo deterioro de la educación pública, que equivaldrá en realidad al virtual cese de la contratación de nuevos profesores para ese sistema, el creciente retiro o jubilación de los profesores más antiguos, y la migración de los mejores y más jóvenes al sistema privado. La segregación social continuará, salvo que el aumento en el monto de la subvención preferencial para escuelas vulnerables sea tan significativo, que se desarrolle un mercado eficiente y atractivo de proveedores de buena calidad en escuelas laicas y no discriminadoras. La dificultad aquí, como ya se ha dicho, provendrá de los elevados costos de transacción y *enforcement* por el uso de los recursos públicos en manos de miles de proveedores privados. Asimismo, existe en este escenario el ya mencionado peligro de concentración en la escuela del ya concentrado poder político, económico e ideológico.

Un segundo riesgo, de difícil predicción, pero no remoto, es una nueva explosión social, ya sea de “pingüinos” o, peor aun, de los miles de egresados de la educación secundaria y terciaria que, al constatar su escasa competitividad en el mercado laboral, recurran a la violencia. No hay solución posible de corto plazo, pues la calidad de la educación no va a comenzar a mejorar en menos de 5 años aunque se adopten hoy muchas medidas. En ese caso, la única salida que tendrá el Estado es dar dinero y subsidios de desempleo o sub-empleo a los reclamantes. Esta estrategia fue altamente efectiva en materia de popularidad en el gobierno de Michelle Bachelet, y por tanto es casi inevitable que se repita en una situación así, en desmedro de las imprescindibles inversiones en la formación escolar.

Un tercer riesgo, altamente probable: los estudiantes universitarios son siempre más vociferantes que los niños en jardines infantiles, o los estudiantes de primaria y secundaria. Su reivindicación será, sin duda, acceso gratuito y masivo a la universidad (y no necesariamente a las descuidadas carreras técnicas). Por cierto, países europeos de corte social democrático con elevada carga tributaria se pueden

dar ese lujo. Pero el problema de Chile y América Latina está claramente en la base de la pirámide.

El riesgo en este caso es que, por la ruta del conflicto político, el Estado se vea forzado a canalizar estos recursos (muy regresivamente) a la educación terciaria, descuidando los ingentes recursos requeridos por la educación preescolar, primaria y secundaria, y sin resolver en el fondo el problema de la masa de estudiantes universitarios que no comprenden bien lo que leen. No hay piso político en Chile, con un Parlamento pareado y más aun con una coalición de centro-derecha recientemente instalada en el poder, para aumentar cargas tributarias para ambas necesidades. Pero, por cierto, darle recursos a los estudiantes universitarios y a las universidades es más vistoso y retributivo en el mercado electoral.

Como se espera haber demostrado, no ha sido la carencia de soluciones técnicas o las restricciones financieras las que han impedido resolver los graves problemas de la calidad y equidad en la educación. Han sido esencialmente los condicionantes políticos e ideológicos, y la trayectoria histórica de Chile y su sistema educativo, que han introducido irreversibilidades difíciles de remontar.

Surge entonces la interrogante. Hasta ahora, los sucesivos gobiernos democráticos no han tenido costos políticos mayores por descuidar los vitales asuntos de la calidad en la educación. Los diversos candidatos a la presidencia, incluido el Presidente recientemente electo, han expresado públicamente un interés muy superior al de previas elecciones por resolver el problema de la calidad de la educación y su disposición a aumentar los recursos financieros para lograrlo. Hoy existe un incipiente movimiento ciudadano, Educación 2020, que busca hacer estas promesas más exigibles. En términos financieros: ¿será éste un pasivo exigible?, ¿o más bien pasará a la cuenta de incobrables, sacrificándose así el futuro del país y su siempre mencionado ingreso al club de los países desarrollados?

Es imprescindible en este punto agregar un micro-epílogo: al momento de escribir las correcciones finales a este artículo, durante el primer y habitual discurso presidencial oficial del 21 de mayo ante el Congreso, el recientemente electo presidente Piñera denunció con una fuerza nunca vista en un acto formal, la feroz segregación del sistema escolar, tildándola de “el verdadero y mayor escándalo de la sociedad chilena, del cual se ha hablado mucho para denunciarlo, pero se ha hecho poco para corregirlo”. Asimismo, anunció un paquete de medidas de “revolución educativa” que incluye la defensa de la educación pública, un aumento inmediato en la subvención preferencial para escuelas vulnerables, y un conjunto complementario de importantes medidas que coincide casi en su totalidad con la “Hoja de Ruta” de Educación 2020.

Como se ha dicho en muchas ocasiones, no somos los autores de estas propuestas, que han sido reiteradas en muchas ocasiones por expertos nacionales e internacionales. Nuestro rol ha sido agruparlas, articularlas en un paquete consistente de políticas públicas, y presionar por ellas por cualquier medio disponible excepto la violencia. Pero evidentemente este movimiento ciudadano en algo contribuyó a la formación de este planteamiento, y nos corresponderá ahora un papel de “watchdog” de la materialización del nuevo paquete de reformas, cuestión que ciertamente no está asegurada dada la complejidad política de la implementación de algunas de ellas.

Implicaciones para América Latina

Más allá de las peculiaridades de la historia y el modelo político chileno, ¿es tan diferente en lo profundo la situación educativa chilena a la del resto de los países de la región, o los dilemas son parecidos? Los datos indican que no es muy diferente en materia de cobertura y resultados educativos. Las inequidades social y educativa siguen siendo la lacra de la región, y van de la mano.

La solución al problema, desde el punto de vista técnico y financiero, ya ha sido esbozada una y otra vez por diversos informes y expertos internacionales. Los condicionantes históricos y culturales de la región son (desgraciadamente) muy similares en una perspectiva de largo plazo, aunque ciertamente hacen falta más estudios comparados del *path dependence* educativo de países tan disímiles en equidad

y tamaño como Costa Rica y Uruguay en un extremo, y Brasil en el otro.

La evolución política y, por ende, las correlaciones de fuerza entre diversos actores en estos países son muy diferentes, y el principal hilo conductor común es la historia lejana de la conquista ibérica con las secuelas que se han mencionado. Es difícil pensar que, al menos en la próxima década, la ciudadanía latinoamericana haga exigible este pasivo, por lo que serán los liderazgos y convicciones de movimientos ciudadanos tipo “watchdog”, comunidades locales, y las convicciones de la elite política de cada país los que marcarán la diferencia entre aquellos que logren y no logren el salto a la calidad de la educación, y por ende, mejorar la posibilidad de lograr una mayor equidad social, una ciudadanía más participativa, solidaria y democrática, y una mejor tasa estructural de crecimiento económico.

Notas

¹ El índice de Gini para Chile en el año 2009 era de 57% y bajaba a 54% con subsidios (OECD, 2009).

² “Pingüinos” se refiere al nombre afectuoso que la ciudadanía le da a los escolares por sus uniformes, todos similares.

³ Cita de la carta obtenida en Weinberg (1995: 46).

⁴ “Señor Doctor Mariano Casanova, Arzobispo de Santiago, se dirige al Clero y Fieles al Publicar la Encíclica de Nuestro Santísimo Padre León XIII sobre la Condición de los Obreros” (1891).

⁵ Se crearon programas como el P900, los MECE para enseñanza básica y media, proyectos para fortalecer a los docentes (los que aún no han sido capaces de salir de la crisis en la que los sumieron las políticas de la dictadura), la Ley de Jornada Escolar Completa, etc. Para más detalles, ver Cox (2005) y <http://www.mineduc.cl>.

⁶ “I would like to underline an important issue: the European epidemic of ‘compulsive agentialism’” (Ferber, 2006).

⁷ Colegio de Profesores de Chile A.G., <http://www.colegiodeprofesores.cl>.

⁸ Educación 2020, <http://www.educacion2020.cl>. Ver “Hoja de Ruta 2009-2020”.

Bibliografía

Afonso, A.; Schuknecht, L.; y Tanzi, V. (2006), “Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”, Frankfurt, European Central Bank (Working Paper Series; N° 581).

Alberdi, Juan Bautista (1934), *Estudios económicos: interpretación económica de la historia política argentina y sud-americana*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos (Colección: La Cultura Popular).

Barber, Michael y Mourshed, Mona (2007), *How the World’s Best-Performing School Systems Come out on Top*, s. l., McKinsey & Company, <http://www.mckinsey.com>.

Beyer, Harald y Araneda, Paulina (2009), “Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente”, Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado, <http://www.scribd.com/doc/26798563/Educacion-Beyer-Araneda>.

CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

Cox, Cristian (2003), *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*, <http://www.umcc.cu/pasantia/Docs/Mision1/Las%20Politica%20Educacionales.pdf>.

_____ (ed.) (2005), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.

- Duryea, Suzanne; Navarro, Juan Carlos; y Verdisco, Aimee (2008), “Lecciones sobre las percepciones y la calidad de la educación”, en *Calidad de vida: más allá de los hechos*, E. Lora (coord.), Washington, BID.
- Elacqua, Gregory (2009), “For-Profit Schooling and the Politics of Education Reform in Chile: When Ideology Trumps Evidence”, Santiago, Expansiva, Universidad Diego Portales.
- Elacqua, Gregory; Schneider, Mark; y Buckley, Jack (2005), “School Choice in Chile”, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, September 1-4.
- Ferber, Markus (2006), Discussions in the European Parliament, en “Implementation Challenges in Public Sector Models and Systems”, M. Waissbluth, http://www.ceamos.cl/wamos/docs/WAISSBLUTH_Mario_WAMOS_Presentation.pdf.
- Gharajedaghi, J. (1999), *Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity: a Platform for Designing Business Architecture*, Boston, Butterworth Heinemann.
- Gove, A. K. y Marshall, J. H. (2007), *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, Stanford, Stanford University Press.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2009), “Schooling, Cognitive Skills, and the Latin American Growth Puzzle”, Cambridge, (NBER Working Paper; N° 15066).
- International Monetary Fund (2009), “World Economic Outlook Database”, Washington, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>.
- Lara, Bernardo; Mizala, Alejandra; y Repetto, Andrea (2009), “The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural School Switches”, Universidad de Chile. Centro de Economía Aplicada (Documentos de Trabajo; N° 263).
- López, Humberto y Perry, Guillermo (2008), “Inequality in Latin-American, Determinants and Consequences”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 450).
- MIDEPLAN (1990), Encuesta CASEN, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>.
- _____ (2008), Encuesta CASEN, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>.
- Mizala, Alejandra (2007), “La economía política de la reforma educacional en Chile”, Santiago, CIEPLAN (Serie Estudios Socio-Económicos; N° 36).
- Monckeberg, María Olivia (2009), *Los magnates de la prensa*, Santiago, Editorial Debate.
- Montaner, Carlos Alberto (2001), *Las raíces torcidas de América Latina*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- North, Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993), “Desempeño económico en el transcurso de los años”, conferencia dictada en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de Economía, Real Academia Sueca de Ciencias, 9 de diciembre, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm>.
- _____ (1998), “Una teoría de la política basada en los costos de transacción”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.), Buenos Aires, Eudeba.
- _____ (2003), “Instituciones, ideología y desempeño económico”, Washington, CATO Institute, <http://www.elcato.org/node/1272>.
- OECD (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, Paris, OECD, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html.
- _____ (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, Paris, OECD, http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html.

- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Siavelis, P. M. (2009), “Enclaves de la transición y la democracia chilena”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29 N° 1, Santiago, pp. 3-21.
- Tsebelis, George (2002), “Veto Players and Institutional Analysis”, en *Governance*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 441-474, December.
- Waissbluth, Mario (2008), “Sistemas complejos y gestión pública”, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión (Documentos de Trabajo: Serie Gestión; N° 99).
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006a), “La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso”, en *PUBLIC: Boletín Electrónico de la ESADE*, N° 8, Barcelona.
- _____ (2006b), “¿Pueden la empresa y la izquierda convivir y no morir en el intento?: la experiencia chilena 1990-2005”, en *Nueva Sociedad*, N° 202, Buenos Aires, pp. 98-111.
- Weinberg, Gregorio (1995), *Ilustración y educación superior en Hispanoamérica: siglo XVIII*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación, <http://acaedu.edu.ar/espanol/paginas/publicaciones/Estudios/13-%20Weinberg%20-%20Ilustracion%20y%20educacion%20superior%20en%20hispanoamerica%20siglo%20XVIII/02%20E1%20agotamiento%20de%20la%20universidad.PDF>.

El *mainstreaming* de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es) *

Alba Alonso Álvarez

Introducción

Durante las últimas décadas, hemos sido testigos del desarrollo y consolidación de las políticas de género, aquellas que pretenden promover la igualdad entre mujeres y hombres. Así, numerosos países han optado por aprobar legislación en la materia, crear organismos de igualdad o implementar planes y programas especializados. Los estudios de género no han sido ajenos a este fenómeno y han prestado gran atención a su introducción y puesta en práctica. Han recogido, por ejemplo, la creación del feminismo de Estado en todo el mundo (Stetson y Mazur, 1995; Outshoorn y Kantola, 2007), la incorporación de nuevos temas en la agenda política (corresponsabilidad, violencia de género, etc.) o la evolución en las estrategias utilizadas. Este último elemento ha sido de gran relevancia, ya que ha permitido identificar el tránsito de las políticas de género hacia un enfoque más transformador. En general, se suele considerar que existen tres grandes tipos de políticas: las de igualdad de trato, las acciones específicas y el *mainstreaming* (Squires, 2005; Verloo, 2001; Rees, 1998). Todas ellas cuentan con un mismo objetivo, la igualdad, pero optan por estrategias diferentes. Además, cada una hizo su aparición en una década diferente, marcando tres grandes períodos en el desarrollo de este tipo de actuaciones. En la década de los 70 se produjo una ampliación muy notable de la normativa que garantizaba la igualdad de trato con respecto a los hombres. El objetivo era garantizar la igualdad formal o *de iure*. Diez años después se comprendió que este tipo de medidas no era suficiente para obtener la igualdad real o *de facto*. Entonces se comenzaron a desarrollar las acciones específicas, medidas compensatorias enfocadas al colectivo femenino y centradas en conseguir no sólo puntos de partida similares para ambos sexos, sino también resultados equitativos. Ya en los 90 hizo su aparición el *mainstreaming* de género. En ese caso el propósito no era realizar acciones puntuales, sino redefinir todas las actuaciones llevadas a cabo por un gobierno para que contribuyan activamente a la igualdad. El punto de partida era la existencia de relaciones de género sistémicas y sistemáticas que englobaban también las políticas públicas. La introducción de la perspectiva de género en todas ellas garantizaba que éstas evitarían su tendencia a perpetuar las desigualdades.

Con la incorporación de esta estrategia las políticas de género parecían llegar a su máximo desarrollo. De este modo, no sólo se aplicarían las tradicionales acciones específicas, sino que también se adoptaría un enfoque estructural y transformador que pondría a todos los poderes públicos al servicio de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la realidad se ha ocupado de mostrar que estamos muy lejos de conseguir este tipo de cambios en la administración y de revisar todas sus actuaciones. La literatura especializada ha podido constatar que, en aquellos casos analizados - correspondientes en gran medida a la Unión Europea y sus Estados miembros-, el *mainstreaming* ha experimentado un desarrollo bastante limitado. Hasta ahora no ha dado lugar ni a la implicación de todas las áreas gubernamentales ni a cambios profundos en la agenda política. Además, recientemente se ha visto acompañado de nuevos retos que desafían su implementación. En este caso, la literatura ha ido un paso más allá y se ha preguntado *qué integramos cuando integramos la igualdad*¹. Así, ha postulado que aunque exista un cierto consenso sobre la necesidad de introducir la igualdad de género en todas las políticas, no está claro qué significa este concepto. Es más, la introducción de la

Recibido: 22-07-2009. Aceptado: 02-03-2010.

* Versión revisada del documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto QUING (*Quality in Gender + Equality Policies*) financiado por el VI Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea. Para más información ver <http://www.quing.eu>.

interseccionalidad, la consideración de las desigualdades y de sus respectivas intersecciones en las políticas públicas, ha puesto en cuestión que este término tenga que referirse sólo a la igualdad entre hombres y mujeres. Por todo ello, este artículo se ocupa de abordar esos desafíos emergentes, realizando un repaso de los análisis más recientes acerca del *mainstreaming* y sus nuevos retos. En primer lugar, revisa aquellos estudios centrados en su conceptualización y aplicación práctica, que nos dan una idea de las principales fortalezas y debilidades identificadas hasta ahora. A continuación, pasa a describir dos nuevas líneas de investigación desarrolladas muy recientemente y que apuestan por problematizar su desarrollo futuro. Por una parte, profundiza en aquellos estudios que mediante el análisis de los marcos interpretativos en las políticas de género ponen de manifiesto la importancia de tener en cuenta que el concepto de igualdad no cuenta con un único significado. Por otra, aborda el reto planteado por la interseccionalidad, que ha dado lugar a la inclusión de un concepto de igualdad más amplio y al desarrollo de una nueva arquitectura institucional. Todo ello permite tener una fotografía de los principales desafíos del *mainstreaming* y plantear algunas de sus preguntas clave: ¿está siendo implementado en la práctica? Si es así, ¿qué se entiende por igualdad? ¿Hace referencia este concepto a la existencia de otras desigualdades más allá del género?

1. El *mainstreaming* de género: las lecciones aprendidas

Como se ha visto anteriormente, las políticas de género se han caracterizado por transitar hacia un enfoque estructural. Mientras en las décadas pasadas la idea era o bien reformar la legislación para alcanzar la igualdad de trato o bien aplicar medidas concretas enfocadas hacia las mujeres, los 90 fueron testigo de la aparición del *mainstreaming*. Éste experimentó una extensión espectacular, especialmente a partir de 1995 con la celebración de la *Conferencia de Beijing*, la cual significó un punto de inflexión que le hizo formar parte de las políticas de género de múltiples países y entidades internacionales (True y Mintrom, 2001). Como consecuencia de su rápida difusión y de sus primeros desarrollos prácticos, la literatura inició un debate sobre las potencialidades y riesgos que ofrecía para la consecución de la igualdad.

Por lo que respecta a las primeras, se comenzó por enfatizar que en el caso de esta nueva estrategia, el marco teórico del feminismo ganaba un nivel de protagonismo que no había tenido hasta entonces. Así, por primera vez, quedaba patente que el punto de partida era la existencia de relaciones de género estructurales presentes en todos los ámbitos, también en la administración pública. El carácter ubicuo de estas desigualdades no permitía abordarlas sólo desde acciones concretas, sino que precisaba de la introducción de un enfoque transformador y global basado en incluir la perspectiva de género en todas las actuaciones. Una de las definiciones más citadas, que recoge este cambio de abordaje y que da cuenta de la influencia de algunas organizaciones internacionales (ONU, ECOSOC, OIT, etc.) en la difusión de esta estrategia, es la correspondiente al Consejo de Europa. Según la misma, el *mainstreaming* es: *the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making* (Council of Europe, 1998).

Como vemos, esta definición pone un claro énfasis en tres elementos clave: su objetivo es la inclusión de la perspectiva de género y no sólo la realización de acciones puntuales; ésta debe ser ubicua, presente en todas las políticas; y, además, debe ser llevada a cabo por los actores habituales, sacando a las políticas de género de su tradicional “gueto” político. Todo ello implica cambiar el foco de atención desde medidas concretas llevadas a cabo principalmente por el organismo de igualdad, hacia otras transversales que implican la responsabilidad de todas las áreas y departamentos.

Como resultado, el *mainstreaming* ha sido positivamente valorado por la literatura (Tabla 1). Por primera vez, una política tenía la intención de atacar la raíz del problema -las relaciones de género- y no sólo sus consecuencias. Además, la implicación de todo el gobierno permitía realizar cambios en

la arquitectura institucional y en las metodologías, así como ampliar la agenda introduciendo nuevos temas que no habían sido contemplados por las políticas de género tradicionales. Esta perspectiva transformadora, innovadora y feminista fue, por lo tanto, calificada como la mayor fortaleza del *mainstreaming* frente a las políticas anteriores (Daly, 2005; Beveridge y Nott, 2002; Verloo, 2001).

No obstante, los análisis no han dejado de lado sus numerosas debilidades. Comenzando por el propio concepto, se ha argumentado la existencia de algunas contradicciones de partida que dificultan su introducción. Por ejemplo, se ha apuntado que mientras sus fines son transformadores e irracionales, sus medios son esencialmente burocráticos y racionales, siendo los segundos los que con mayor probabilidad puedan prevalecer (Charlesworth, 2006). También ha emergido un cierto debate acerca de cuál es la mejor manera de definir esta estrategia. Las posiciones varían desde aquellas que consideran que hasta ahora el concepto ha sido definido de manera muy amplia -poco clara, ambigua, no vinculante, etc.- (Daly, 2005; Beveridge y Nott, 2002), hasta aquellas otras que enfatizan que, por el contrario, desde algunos puntos de vista ha sido demasiado limitada -poco transformadora, tecnocrática, ciega a la interseccionalidad, etc.- (Verloo y Lombardo, 2007; Squires, 2005; Donaghy, 2004). Ambas posiciones no tienen por qué ser contradictorias. Más bien ponen el acento en algunas de sus debilidades más comunes, que varían desde la mala comprensión de su significado a una limitada conceptualización.

Por lo que respecta a la puesta en práctica, la literatura especializada muestra un claro consenso en torno a la idea de que el *mainstreaming* ha contado hasta ahora con un nivel de implementación limitado y que es necesario seguir profundizando en los obstáculos y resistencias que desafían su introducción (ver, por ejemplo, Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005; Squires, 2007b). En primer lugar, ha puesto de manifiesto su habitual inclusión en normas e instrumentos no vinculantes, lo cual ha supuesto que su implementación recaiga en la voluntad de los diferentes departamentos, así como en la capacidad de “persuasión” de los organismos de igualdad (Mazey, 2002; Lombardo, 2004). Debido a la falta de obligatoriedad, no ha sido fácil determinar quién es el responsable de ponerlo en práctica y cuáles son los resultados requeridos (Benschop y Verloo, 2006; Mazey, 2002). Los estudios referidos a políticas e instituciones concretas confirman esta tendencia. De hecho, ponen en evidencia que su inclusión siempre se realiza de modo parcial, pudiendo encontrar diferencias según fase y tipo de política, país o nivel de gobierno.

Por lo que concierne al primer elemento, diversas investigaciones permiten observar que el *mainstreaming* suele ser aplicado de modo diferente dependiendo del *policy issue* que abordemos (Jacquot, 2007; Mazey, 2001; Pollack y Hafner-Burton, 2000). Ello quiere decir que en un mismo gobierno o institución existen áreas que lo aplican en mayor medida, mientras que otras se muestran más resistentes. Según Pollack y Hafner-Burton (2000), algunos de los aspectos que explican la mayor o menor apertura a la introducción de esta estrategia son las ventanas de oportunidad existentes en cada área, la presencia de estructuras de movilización y *policy advocacies* y, finalmente, los marcos políticos dominantes y su compatibilidad con el objetivo de la igualdad de género. Más recientemente, han contemplado como variable la presencia de “*hard incentives*”, esto es, sanciones y procedimientos obligatorios, como elemento que explica la presencia de perspectiva de género en ciertos departamentos (Hafner-Burton y Pollack, 2009). De un modo similar, la aplicación diferente según la fase de la política ha sido comprobada por Roggeband y Verloo (2006) en su estudio de los informes de impacto de género en Holanda.

Si comparamos su introducción en varios países, también encontramos notables divergencias. No sólo las metodologías y procedimientos son diferentes, sino que el nivel y la calidad de la implementación varían bastante (Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005; Rees, 2005; Rubery, 2002). Ello es debido, entre otras causas, a los diferentes conceptos de *mainstreaming* existentes, ya que no hay un consenso claro sobre qué es y qué implica esta estrategia (Behning y Serrano Pascual, 2001). En

aquellos casos en los que la forma de gobierno es descentralizada, incluso se pueden encontrar diferencias entre niveles institucionales (Alonso, 2009a), hecho que no garantiza la necesaria revisión de *todas* las políticas a *todos* los niveles.

Finalmente, cabe destacar que también se ha prestado cierta atención al modo de implementar el *mainstreaming* de género. De hecho, una de las principales críticas concierne al elevado grado de despoltización y tecnocratización con el que ha sido aplicado. Así, se ha propuesto distinguir, por ejemplo, entre el *mainstreaming* participativo, aquel que incorpora a las mujeres -y otros grupos- en el proceso de toma de decisiones, y el burocrático, aquel que se implementa solamente mediante procesos administrativos (Donaghy, 2004; Beveridge y Nott, 2002). En esta misma línea estarían aquellos estudios que intentan distinguir el *mainstreaming* de la “integración” (*integration*) de aquel que promueve el “establecimiento de agenda” (*agenda-setting*). Esta diferenciación, realizada originalmente por Jahan (1995), ha servido para evidenciar que la inclusión de la perspectiva de género se ha realizado en las políticas ya existentes, dejando poco espacio para una reformulación de la agenda política en su conjunto y para la participación de las mujeres (Lombardo, 2005). Ello limita el potencial transformador de esta estrategia y pone en evidencia la existencia de una tensión inherente entre lo que Walby (2005) denominó la *experticia* y la *democracia*.

Por lo que se puede entrever, la literatura nos ha mostrado algunas de las “lecciones” aprendidas del *mainstreaming* de género. Ha enfatizado claramente que está lejos de ser rápida y eficazmente introducido, así como de dar lugar a una verdadera transformación de las políticas públicas. Más bien parece haber sido objeto de múltiples resistencias y de una inclusión esencialmente limitada.

Tabla 1
Principales fortalezas y debilidades del *mainstreaming* de género

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora los objetivos políticos del feminismo. • Amplía la agenda política y los actores implicados. • Saca a las políticas de género del “gueto”. • Es innovador. Crea nuevas herramientas y metodologías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende obtener objetivos irracionales (igualdad) mediante métodos racionales (burocracia). • Existe confusión sobre qué es y cómo aplicarlo. • Se concibe de modo limitado y poco transformador. • Faltan recursos para su aplicación. • Faltan actores implicados y compromiso político. • No tiene fuerza legal. • Tiene una aplicación limitada y parcial (según área, país, fase o nivel de gobierno).

Fuente: elaboración propia.

2. El *mainstreaming* de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)

¿Qué es la igualdad de género?: el análisis de los marcos interpretativos

La introducción del *mainstreaming* de género como estrategia clave determinó que el objetivo de conseguir la igualdad entre mujeres y hombres entrara a formar parte de la actuación de los gobiernos en su conjunto. Sin embargo, con ello se dio por supuesto un elemento clave, esto es, que todos entendemos lo mismo por igualdad. La literatura feminista, por el contrario, ha puesto de relieve que aunque exista un consenso sobre la búsqueda de la igualdad, dicho concepto es polisémico. Con esto quiere decir que puede haber diferentes ideas sobre qué es y cómo alcanzarla (Lombardo ...[et al], 2009; Verloo y Lombardo, 2007). Debido a ello, ha puesto un gran interés en visibilizar que su

contenido está lejos de ser consensual y homogéneo, y que, por el contrario, existen diferentes respuestas a la pregunta *¿qué es la igualdad?*

En primer lugar, incluso dentro de los propios debates feministas se pueden identificar diversos conceptos de igualdad que implican tanto visiones como estrategias diferentes (Walby, 2005; Squires, 2005; Rees, 1998). En general, se suele distinguir entre aquellos enfoques basados en la igualdad de trato que pretenden la inclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos (*sameness/inclusion*); aquellos otros que enfatizarían la necesidad de cuestionar la existencia de una norma masculina y de reconocer especificidad de las mujeres (*difference/reversal*); y, finalmente, aquellos que se identifican en mayor medida con el *mainstreaming* y que apuestan por la transformación de las relaciones de género como único modo de conseguir la igualdad (*transformation/displacement*). Como vemos, tanto la visión, esto es, el objetivo a conseguir, como la estrategia, el modo de hacerlo, varían bastante incluso dentro de la propia literatura feminista. Como consecuencia, vale la pena explorar qué conceptos de igualdad subyacen a las diferentes políticas y discursos, especialmente en un contexto en el cual gracias al *mainstreaming* de género, este objetivo debería estar presente en una gran pluralidad de instituciones y niveles de gobierno.

En ello se ha focalizado una parte relevante de la literatura más reciente². Uno de sus principales puntos de partida es el enfoque “*What’s the problem?*” desarrollado por Carol Bacchi (1999). En él se enfatiza que los problemas públicos no son un elemento dado ni una mera descripción de hechos objetivos, sino que son socialmente construidos. Por lo tanto, los problemas no “existen” en sí mismos, más bien son “creados” y se ven representados por los diferentes actores. De este modo, puede haber representaciones que sean opuestas y que nos den varias respuestas a la pregunta “¿cuál creemos que es el problema?”. A partir de este presupuesto de cariz constructivista, se propone como objetivo visibilizar o hacer explícito cuál es el concepto de igualdad que subyace a las diferentes políticas y discursos. Con este fin se ha utilizado, por ejemplo, la herramienta del análisis de los marcos interpretativos (*frame analysis*), importada esencialmente del estudio de los movimientos sociales. Según Verloo (2005), un marco interpretativo es “*an organising principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful policy problem, in which a solution is implicitly or explicitly enclosed*”. Ello quiere decir que los marcos no hacen referencia a descripciones fieles de la realidad sino que son modos de construirla y darle significado, lo cual implica que puede haber tantos marcos interpretativos como actores existentes. El objetivo de la metodología del análisis crítico de marcos es hacer explícita esta representación y poner en evidencia el concepto de igualdad inherente, su visión y su/s estrategia/s. Así, determina contestar a preguntas clave como ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son sus causas?, ¿y sus responsables? Por otro lado, ¿cuál es la solución?, ¿quién debe llevarla a cabo? Estos y otros interrogantes nos dan una idea de cuál es el diagnóstico y el pronóstico del problema. Dibujan cómo este se ve representado por los diferentes actores (político/as, sociedad civil, funcionarios/as, etc.) y en los diferentes contextos. Esto nos permite realizar comparaciones y determinar si realmente existen diferencias relativas al tipo de actor que produce un discurso o al área geográfica en la que se genera (Verloo ...[et al], 2007; Verloo, 2005). Igualmente, abren la posibilidad de explorar la coherencia interna de las propias políticas, evidenciando si existe una correspondencia y un equilibrio entre la definición del problema y las soluciones propuestas (*ibid*).

Resulta interesante recoger algunos de los resultados obtenidos en la aplicación de esta metodología, ya que ilustran muy claramente cómo un problema puede ser enmarcado de modos muy diferentes. Si abordamos, por ejemplo, las políticas relativas a la familia y al cuidado podremos ver que existen marcos muy diferentes. Desde aquellos que se centran en la importancia de incluir a las mujeres en el mercado laboral, a aquellos otros que apuestan por la transformación de las relaciones de género (Meier ...[et al], 2007). En ese sentido, ¿cuál es el problema? ¿Que no hay suficientes mujeres en el mercado de trabajo y que eso es negativo para el desarrollo económico? ¿O que existen desigualdades

estructurales entre hombres y mujeres que impiden a estas últimas disfrutar de una igualdad de acceso? En relación con ello, ¿cuál es la solución? ¿Favorecer que las mujeres se incorporen al mercado laboral aunque sin prestar atención a las relaciones de género? ¿O apostar por un marco más transformador buscando cambios profundos, también en el ámbito privado? Éstos son dos claros ejemplos de la existencia de diferentes formas de concebir la igualdad en una misma política. En el primero, la igualdad está puesta al servicio de los fines económicos y es concebida como inclusión de las mujeres en un ámbito determinado. Además, mientras las féminas constituyen el grupo que tiene el problema, los varones son concebidos como el grupo normativo. En el segundo, por el contrario, la igualdad es concebida como transformación, como cambio en las relaciones de género. En consecuencia, tanto hombres como mujeres son parte del problema y de la solución, y los ámbitos de intervención son mucho más amplios.

Un segundo ejemplo podrían ser las acciones relativas a la violencia contra las mujeres, donde también existen marcos muy diversos. Como muestran Krizsán ...[et al] (2007), las políticas de igualdad de los diferentes países de la UE no siempre han abordado este problema como si estuviese basado en las desigualdades de género. Por el contrario, ha sido concebido como un asunto que afecta esencialmente a las mujeres pero que tiene poco que ver con las desigualdades estructurales; como un problema de derechos humanos que afecta a diversos grupos indefensos (mujeres, mayores, niños, etc.); o incluso, como un tema en el cual los hombres son las víctimas. Estas descripciones del diagnóstico determinan respuestas muy diversas a la pregunta ¿cuál es la solución? Sin duda, solamente aquellas políticas y discursos que prestan atención a la violencia como una manifestación de las desigualdades de género incluyen en su pronóstico la necesidad de combatirlas y, por lo tanto, de abordar las raíces mismas del problema. Esto es, sólo si entendemos que las desigualdades con respecto a los hombres son una parte relevante del problema, apostaremos por combatir sus raíces y entender la igualdad en este ámbito también como transformación.

Como vemos en estos dos ejemplos³, el análisis crítico de marcos interpretativos nos permite escudriñar “qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad” (Verloo, 2007; Bustelo y Lombardo, 2007). Ello es así porque pone en evidencia cuál es el concepto de igualdad que subyace tras las mismas. Responde a preguntas como las siguientes: ¿quién tiene el problema?, ¿las mujeres, los hombres o ambos?, ¿qué es lo que hay que modificar?, ¿tienen las mujeres que “adaptarse” o son los hombres los que deben cambiar? Todas ellas apuntan a una misma idea, a la capacidad de las políticas para adoptar enfoques muy diversos que comprenden desde una perspectiva transformadora y estructural que se centre en la modificación de las relaciones de género, hasta otras más limitadas que puedan considerar que son las mujeres las que tienen el problema y que los hombres no tienen nada que ver con el mismo. Este tipo de análisis permite, por lo tanto, profundizar en la concepción de las diferentes políticas poniendo en cuestión que todas ellas sean igualmente positivas para la igualdad entre mujeres y hombres. Así, ahondando en un análisis de la calidad de estas actuaciones, este tipo de enfoques se plantea la temida pregunta: ¿son sexistas las políticas de género?, ¿contienen los mismos estereotipos que pretenden eliminar?, ¿son realmente transformadoras?, ¿son políticas de género o mantienen el enfoque de las tradicionales políticas de la mujer?

Éstos y otros interrogantes tienen, sin duda, una importancia crucial para el desarrollo del *mainstreaming* de género. De este modo, aunque esta estrategia se ocupa de generalizar el objetivo de la igualdad, no puede garantizar que éste cuente con un significado unívoco. Así, es importante resaltar que uno de los desafíos emergentes del *mainstreaming* es no sólo conseguir que esté presente en todas las actuaciones públicas, sino que conlleve un concepto de igualdad realmente transformador y estructural en el cual hombres y mujeres estén presentes por igual.

De la (des)igualdad a las (des)igualdades: el reto de la interseccionalidad

El análisis de los diferentes conceptos de igualdad abre también el interrogante relativo a ¿qué lugar ocupan otras desigualdades en las políticas de género? ¿Se refiere la igualdad sólo a la igualdad de género o debe también referirse a otros ejes? Si es así, ¿cómo podemos tener en cuenta que las mujeres también sufren desigualdades múltiples? Tanto la literatura como las nuevas políticas de igualdad nos ofrecen en la actualidad nuevas y desafiantes respuestas a estas cuestiones. Con respecto al primer elemento, durante las últimas décadas los estudios de género han experimentado una clara ampliación hacia la consideración de otro tipo de desigualdades como la clase, la etnia o la orientación sexual. El objetivo ha sido tratar de comprender sus intersecciones con el género y poner de manifiesto que todas ellas son relevantes para la vida de las mujeres (ver, por ejemplo, Crenshaw, 1989, 1993 y 2002). El término interseccionalidad *-intersectionality-* fue introducido por Crenshaw (1989) para recoger la presencia de esas desigualdades múltiples (género y orientación sexual, género y clase, etc.) y enfatizar que no sólo representan una mera suma de categorías sino que dan lugar a una situación única y cualitativamente distinta. Con ese fin, introdujo la metáfora de la intersección, de aquellos individuos que se encuentran en el cruce entre varios ejes, sufriendo una desigualdad diferente.

Este interés general por considerar la heterogeneidad de las mujeres -y de los hombres- se ha visto acompañado por un nuevo campo de investigación centrado en la presencia de la interseccionalidad en las políticas públicas. En ese caso, el objetivo no es sólo detectar los efectos de las desigualdades múltiples, sino también explorar cómo pueden las políticas públicas responder a su existencia. En general, se considera que para implementar políticas más justas e inclusivas es necesario tener en cuenta que tanto hombres como mujeres no son grupos homogéneos y que se ven afectados por más de un tipo de discriminación (Lombardo y Verloo, 2009a y 2009b; Squires, 2007b; Hancock, 2007). Esta nueva perspectiva pretende superar una doble limitación que ha sido común a muchas de las políticas aplicadas hasta ahora. Así, éstas han manifestado una tendencia tanto a la *súper-inclusión* -a considerar que un problema perteneciente a un grupo concreto es un problema general- como a la *sub-inclusión* -a considerar que un problema general sólo concierne a un grupo concreto- (Crenshaw, 2002). Ambas limitaciones tienen que ver con la incapacidad para tener en cuenta a aquellos individuos que se encuentran en las intersecciones.

Dadas estas carencias de partida, la literatura ha propuesto una nueva línea de análisis centrada en analizar si la interseccionalidad ha entrado o no a formar parte de las políticas públicas, especialmente de aquellas centradas en la igualdad. Esto es, ¿tienen en cuenta las políticas públicas que las desigualdades están interconectadas y que una persona puede sufrir más de una al mismo tiempo? Y si es así, ¿podemos afirmar que esta nueva estrategia está siendo institucionalizada? Este creciente interés se debe a la actual apuesta de la Unión Europea por la lucha contra las desigualdades múltiples. Así, la década de los noventa ha sido testigo de la ampliación de la agenda política de la igualdad, la cual ha buscado extender los logros alcanzados por las políticas de género a otros ámbitos (Bell, 2008). Aunque la consideración de otras desigualdades había sido común desde los años ochenta, cuando la dimensión social de las políticas europeas hace su aparición, es en 1997 cuando esta temática se torna realmente prioritaria. La aprobación del Tratado de Amsterdam (TA), que prohíbe toda discriminación basada en el sexo, la edad, la orientación sexual, la etnia, la discapacidad o la religión, significó un claro punto de inflexión. De hecho, la inclusión de este tipo de medidas antidiscriminatorias en la normativa fundamental de la UE se ha visto posteriormente reforzada con la aprobación de dos directivas sobre igualdad de trato de gran relevancia. Se trata de la Directiva 2000/43/CE, referida a la discriminación por razón de raza o etnia, y la Directiva 2000/78/CE, concerniente a la igualdad de trato en el ámbito laboral. Más recientemente, esta normativa de cariz vinculante (*hard law*) se ha visto acompañada de otro tipo de instrumentos (*soft law*) como programas, planes y comunicaciones que han

tratado también de contribuir a la lucha contra las desigualdades. En ese sentido, el predominio inicial de la legislación anti-discriminación se ha visto matizado por la inclusión de acciones más proactivas como el *European Action Program Against Discrimination (2001-2006)* o el programa PROGRESS. Junto al desarrollo de este tipo de acciones, la UE ha planteado un nuevo modelo de arquitectura institucional. De este modo, ha optado por implementar un *enfoque integrado* basado no sólo en la aprobación de normas que cubren todos los ejes a la vez, sino también en la reforma de los organismos de igualdad. Así, todos ellos, con la excepción del *Instituto Europeo de Género*, han sido agrupados bajo el paraguas de la *Fundamental Rights Agency*. El objetivo ha sido apostar por la creación de un único organismo de modo que pudiera combatir las desigualdades múltiples con mayor facilidad y dar una cobertura equitativa a todas ellas.

El enfoque integrado de la UE ha tenido un notable impacto tanto en las políticas de igualdad del nivel nacional⁴ como en los debates generados en torno a la interseccionalidad. Con respecto a la legislación anti-discriminación, tanto la aprobación del TA como de las directivas arriba mencionadas han sido positivamente valoradas, dado que han supuesto una extensión de los derechos individuales y un paso más hacia la eliminación de las jerarquías entre desigualdades (Bell, 2008). A pesar de ello, todavía existe cierto debate sobre la eficiencia del enfoque integrado aplicado a la normativa -una ley para todas las desigualdades-, dado que no hay ninguna evidencia de que sea capaz de abarcar las desigualdades múltiples (Kantola y Nousiainen, 2009; Hannett, 2003). Tampoco existe consenso sobre la inclusión de listas cerradas con número limitado de ejes, ya que podría incentivar la competencia entre ellos (Yuval-Davis, 2006).

Un debate similar ha tenido lugar con respecto a los organismos de igualdad. La estrategia europea, centrada en un único organismo junto con la obligación de crear una agencia especializada en la discriminación étnica y racial contenida en la Directiva 2000/43/CE, ha dado lugar a ciertos cambios en la arquitectura institucional de los Estados miembros (Squires, 2007a; Cormack y Niessen, 2005). Este tipo de modificaciones ha generado múltiples controversias. Por un lado, las académicas y activistas feministas han manifestado su preocupación por la posibilidad de que este nuevo enfoque, muy centrado en la lucha contra la discriminación, socave la perspectiva transformadora que han adoptado recientemente las políticas de género (Lombardo y Verloo, 2009a). Así, mientras que algunos ejes todavía están comenzando a desarrollar políticas de igualdad de trato basadas en la aprobación de normativa, el género ya ha alcanzado la inclusión de estrategias tan complejas como el *mainstreaming*. El abordaje conjunto de todas las desigualdades, así como la existencia de un organismo común no especializado, podría suponer, por tanto, un paso atrás. Tampoco existe un firme consenso sobre los beneficios y costes de tener un único organismo. No está claro si las ventajas -más influencia, más adaptabilidad a las desigualdades múltiples, coherencia, etc.- pueden realmente superar a los desafíos -complejidad, contradicción entre objetivos, falta de recursos, etc.- (Alonso 2009b; Niessen y Cormack, 2004).

Este debate sobre la arquitectura institucional nos remite a la reflexión global sobre las desigualdades múltiples y la forma en que deben ser abordadas por las políticas públicas. En ese sentido, existe una preocupación general sobre cómo evolucionar desde unas políticas centradas en un solo eje a otras que tengan en cuenta la interseccionalidad. En ese caso, la tipología apuntada por Hancock (2007) es especialmente interesante, ya que intenta diferenciar las políticas y los análisis según el enfoque que emplean. Básicamente, plantea una clasificación basada en tres grandes aspectos: el número de categorías que abordan, la relación que presuponen entre ellas y cómo las conceptualizan. Teniendo en cuenta estos elementos, la autora postula la existencia de tres enfoques: el unitario, el múltiple y el interseccional. El primero hace referencia a aquellas políticas centradas en una sola desigualdad que no tienen en cuenta sus posibles intersecciones. El enfoque *múltiple*, por el contrario, tiene en consideración más de una categoría al mismo tiempo. Sin embargo, la relación entre ellas es

estática y no va más allá de la consideración de la diversidad intra-grupo, abordando ciertos colectivos en ciertas políticas. El enfoque interseccional iría un paso más allá. No sólo tendría en cuenta más de una desigualdad, sino que consideraría los ejes como mutuamente constitutivos, no abordables de modo independiente. Además, las políticas públicas ya no se centrarían en grupos concretos, sino que tendrían en consideración todas las posibles intersecciones en el desarrollo de cada una de las actuaciones, aplicando un enfoque abierto. Los estudios de caso realizados hasta ahora han destacado que, pese a la introducción incipiente de la interseccionalidad, las políticas siguen adoptando enfoques unitarios y/o múltiples (ver, por ejemplo, Bustelo, 2009; Alonso, 2009b).

A pesar de este interés de la literatura por avanzar hacia el enfoque interseccional propuesto por Hancock, todavía no se ha analizado en profundidad cómo se puede implementar en la práctica. Esto es, cómo pueden las políticas públicas tratar las desigualdades como mutuamente constitutivas y como una *open empirical question*. De este modo, pese al reciente desarrollo del enfoque integrado, que se supone debe contribuir a su introducción, no sabemos demasiado sobre la viabilidad o las potencialidades de la interseccionalidad en la práctica. De hecho, la literatura todavía está intentando reflexionar sobre los posibles requisitos de un objetivo tan ambicioso. En esta línea, se ha apuntado que la participación de la sociedad civil puede ser un elemento clave para impedir la denominada *opression olympics*⁵, para evitar una reificación de las identidades (Squires, 2008; Crenshaw, 1993) o para adquirir un mayor conocimiento sobre los individuos que se encuentran en las intersecciones (Lombardo y Verloo, 2009a; Donaghy, 2004).

Pese a estas contribuciones, tanto la aplicación de la interseccionalidad como el enfoque integrado propuesto por la UE siguen siendo una incógnita. Además, con respecto a las políticas de género, éstas plantean más interrogantes que respuestas. ¿Se debe transitar hacia un organismo único y renunciar al feminismo de Estado que ha costado tantos años desarrollar? ¿Tiene el *mainstreaming* de género que ser ampliado hacia el *mainstreaming* de la diversidad? ¿Debe el género ser una desigualdad entre otras o debe tener un estatus especial? Éstas y otras cuestiones nos dan idea del reto que la interseccionalidad plantea a las políticas de género en general, y al *mainstreaming* en particular. Así, antes de que éste haya conseguido un desarrollo notable, ya se produce un cambio en la agenda que lo pone en cuestión. En este sentido, todo parece apuntar a la emergencia de un nuevo interrogante: ¿es demasiado tarde para el *mainstreaming* de género? (Woodward, 2008).

3. Conclusiones

Desde su aparición, el *mainstreaming* de género ha suscitado el interés de la literatura. Nacido para superar las estrategias anteriores, parecía entrever un cambio profundo de todas las políticas que convertiría la igualdad entre mujeres y hombres en un punto clave de la agenda política. La realidad se ha ocupado de mostrar, sin embargo, que aunque ha sufrido una difusión sorprendentemente rápida, su incorporación real ha sido más bien limitada. Así, aunque ha entrado a formar parte de las políticas de género de la mayor parte de los países, en la mayoría de los casos no ha pasado de ser una herramienta retórica que no ha ido mucho más allá de su inclusión en el nivel discursivo. Ello implica que pocas veces ha conseguido permear las diferentes políticas sectoriales y dar lugar a cambios concretos más allá de las acciones llevadas a cabo por el organismo de igualdad.

Cuando todavía no ha alcanzado un desarrollo destacable, el *mainstreaming* ya debe afrontar nuevos retos, derivados esencialmente de la problematización del concepto de igualdad. Por un lado, la literatura da un paso más en la evaluación de su puesta en práctica y se pregunta qué se introduce cuando se introduce la igualdad. Así, plantea que no sólo es necesario desarrollar herramientas y metodologías que garanticen la presencia de este objetivo en todas las actuaciones, sino que también debe garantizarse que sea conceptualizado de modo transformador y estructural. Este interés nace de la importancia de visibilizar que no existe un consenso claro sobre qué es la igualdad y cómo puede

conseguirse. Por el contrario, se pueden observar diferencias muy notables según tipo de política, actor que genera el discurso o época a la que pertenece. Ello hace especialmente relevante realizar una evaluación de las políticas que haga explícito elementos como su mayor o menor potencial transformador, su coherencia interna o los estereotipos de género que pueda contener.

La problematización del concepto igualdad también se hace explícita cuando se incorpora la interseccionalidad. Así, ésta permite preguntarse si este término debe ser siempre concebido en singular o si es necesario tener en cuenta la existencia de otras igualdades y sus respectivas intersecciones. A este debate de partida se debe añadir el reto planteado por la estrategia de enfoque integrado de la UE. Como hemos visto, éste supone acabar con la larga tradición basada en que cada eje cuenta con su normativa, su organismo especializado y sus propias políticas. Ello implica un claro desafío para las políticas de género, que no sólo habían desarrollado notables acciones sectoriales, sino que habían logrado introducir una estrategia de cariz transversal como el *mainstreaming*.

Todo ello abre nuevos interrogantes sobre la introducción de una estrategia basada en incorporar la igualdad en el *mainstream*. Parece necesario, por lo tanto, realizar esfuerzos centrados no sólo en mejorar sus resultados prácticos y el nivel de cambio alcanzado, sino en reflexionar sobre qué es la igualdad y cuáles son los medios para conseguirla.

Notas

¹ Esta pregunta fue planteada de modo similar por Eveline y Bacchi (2005) cuando se preguntaban “what we mainstream when we mainstream gender?”.

² Véase, por ejemplo, el trabajo desarrollado por los proyectos europeos MAGEEQ y QUING que analizan los conceptos de igualdad en las políticas de la UE y de los Estados miembros. Ver <http://www.mageeq.net> y <http://www.quing.eu>.

³ Para mayor información ver, por ejemplo, Verloo, 2007 o Lombardo ...[et al], 2009.

⁴ Para un repaso general de la interseccionalidad y su impacto en el ámbito estatal, ver *International Feminist Journal of Politics, special issue: “Institutionalising Intersectionality”*, 2009.

⁵ Este término fue introducido por Martínez para enfatizar la posible emergencia de conflictos entre grupos que representen desigualdades diferentes, de modo que luchen por los recursos y el reconocimiento (Martínez citada en Hancock, 2007).

Bibliografía

- Alonso, Alba (2009a), “Gender Mainstreaming in the Spanish Regions: Achieving the Leadership?”, paper presented at the First European Conference on Gender and Politics, ECPR, Belfast, January 22.
- _____ (2009b), “Institutionalizing Intersectionality in Portugal: towards a Multiple Approach?”, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshop 2009, Lisbon, April 14-19.
- Bacchi, Carol (1999), *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*, London, SAGE.
- Behning, Ute y Serrano Pascual, Amparo (2001), “Rethinking the Gender Contract? Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy”, en *European Trade Union Yearbook 2000*, Emilio Gabaglio y Reiner Hoffman (eds.), Brussels, ETUI.
- Bell, Mark (2008), “The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model?”, en *The Political Quarterly*, Vol. 79 N° 1, pp. 36-44.
- Benschop, Yvonne y Verloo, Mieke (2006), “Sisyphus’ Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?”, en *Journal of Gender Studies*, Vol. 15 N° 1, pp. 19-33.
- Beveridge, Fiona y Nott, Sue (2002), “Mainstreaming: a Case for Optimism and Cynicism”, en *Feminist Legal Studies*, N° 10, pp. 299-311.

- Bustelo, María (2009), "Spain: a Better Performer in Gender than in Intersectionality?", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 530-546.
- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela (eds.) (2007), *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Valencia, Cátedra.
- Charlesworth, Hilary (2006), Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in The United Nations, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hjr/iss18/charlesworth.shtml>, 20-10-2007.
- Cormack, Janet y Niessen, Jan (2005), "The Independence of Equality Bodies", en *European Anti-Discrimination Law Review*, N° 1, pp. 23-28.
- Council of Europe (1998), *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*, Strasbourg, Council of Europe.
- Crenshaw, Kimberlé (1989), "Demarginalising the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine. Feminist Theory and Antiracist Politics", en *University of Chicago Legal Forum*, pp. 139-167.
- _____ (1993), "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color", en *Stanford Law Review*, N° 43, pp. 1241-1299.
- _____ (2002), "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero", en *Revista de Estudos Feministas*, Año 10, Jul.-Set., pp. 171-188.
- Daly, Mary (2005), "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 433-450.
- Donaghy, Tanhya Barnett (2004), "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach", en *Policy and Politics*, Vol. 32 N° 1, pp. 49-62.
- Eveline, Joan y Bacchi, Carol (2005), "What We Mainstream when We Mainstream Gender?", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 496-512.
- Hafner-Burton, Emilie y Pollack, Mark A. (2009), "Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right", en *Comparative European Politics*, Vol. 7 N° 1, pp. 114-138.
- Hancock, Ange-Marie (2007), "When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm", en *Perspectives on Politics*, Vol. 5 N° 1, pp. 63-79.
- Hannett, Sarah (2003), "Equality at the Intersections: the Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination", en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 23 n° 1, pp. 65-86.
- Jacquot, Sophie (2007), "Gender Mainstreaming: a 'New' Instrument for an 'Old Fashioned' Policy? Towards a Soft and more Coordinated European Gender Equality Policy", paper presented at the Workshop Governing the EU: Policy Instruments in a Multi-Level Policy, Centre d'Études Européennes, Paris, June 21-22.
- Jahan, Rounaq (1995), *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*, London, Zed Books.
- Kantola, Johanna y Nousiainen, Kevät (2009), "Institutionalising Intersectionality in Europe: Legal and Political Analyses", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 459-477.
- Krizsán, Andrea ...[et al] (2007), "Domestic Violence: a Public Matter", en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Lombardo, Emanuela (2004), *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- _____ (2005), "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 412-432.

- Lombardo, Emanuela ...[et al] (eds.) (2009), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*, London, Routledge.
- Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke (2009a), "Institutionalising Intersectionality in the European Union? Policy Developments and Contestations", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, pp. 478-495.
- _____ (2009b), "Stretching Gender Equality to Other Inequalities: Political Intersectionality in European Gender Equality Policies", en *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*, Emanuela Lombardo ...[et al] (eds.), London, Routledge.
- Mazey, Sonia (2001), *Gender Mainstreaming in the EU: Principles and Practice*, London, Kogan.
- _____ (2002), "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering an Agenda?", en *Feminist Legal Studies*, N° 10, pp. 227-240.
- Meier, Petra ...[et al] (2007), "The Pregnant Worker and Caring Mother: Framing Family Policies Across Europe", en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Móssesdóttir, Lilja y Erlingsdóttir, Rósa (2005), "Spreading the Word Across Europe: Gender Mainstreaming as a Political and Policy Project", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 513-531.
- Niessen, Jan y Cormack, Janet (2004), "National Specialized Equality Bodies in the Wake of the EC Anti-Discrimination Directives", en *Considerations for Establishing Single Equality Bodies and Integrated Equality Legislation*, Janet Cormack(ed.), Brussels, Migration Policy Group. Report of the 7th Experts' Meeting of the Project Strengthening the Cooperation between Specialised Bodies, hosted by the Equality Commission for Northern Ireland, Belfast, June 17-18.
- Outshoorn, Joyce y Kantola, Johann (2007), *Changing State Feminism*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Pollack, Mark y Hafner-Burton, Emilie (2000), "Mainstreaming Gender in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 N° 3, pp. 432-456.
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge.
- _____ (2005), "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, pp. 555-574.
- Roggeband, Conny y Verloo, Mieke (2006), "Evaluating Gender Impact Assessment in the Netherlands (1994-2004): a Political Process Approach", en *Policy and Politics*, Vol. 34 N° 4, pp. 615-632.
- Rubery, Jill (2002), "Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: the Impact of the EU Employment Strategy", en *Industrial Relations Journal*, Vol. 33 N° 5, pp. 500-522.
- Squires, Judith (2005), "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 366-388.
- _____ (2007a), "The Challenge of Diversity: the Evolution of Women's Policy Agencies in Britain", en *Politics and Gender*, Vol. 3 N° 4, pp. 513-530.
- _____ (2007b), *The New Politics of Gender Equality*, New York, Palgrave Macmillan.
- _____ (2008), "Diversity Mainstreaming: Dépasser les Approches Technocratiques et d'Addition des Inégalités", en *Cahiers du Genre*, N° 44, pp. 73-94.
- Stetson, Dorothy M. y Mazur, Amy (1995), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.
- True, Jacqui y Mintrom, Michael (2001), "Transnational Networks and Policy Diffusion: the Case of Gender Mainstreaming", en *International Studies Quarterly*, N° 45, pp. 27-57.
- Verloo, Mieke (2001), "Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation", Vienna, IWM Publications (IWM Working Papers; N° 5/2001).

- _____ (2005), “Mainstreaming Gender Equality in Europe: a Critical Frame Analysis Approach”, en *The Greek Review of Social Research*, Vol. 117 N° B1, pp. 11-34.
- _____ (ed.) (2007), *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest, CEU Press.
- Verloo, Mieke y Lombardo, Emanuela (2007), “Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach”, en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Verloo, Mieke ...[et al] (2007), “Conclusions on Framing Gender Equality as a Policy Problem”, en *Multiple Meanings of Gender Equality: a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Mieke Verloo (ed.), Budapest, CEU Press.
- Walby, Sylvia (2005), “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice”, en *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, pp. 321-343.
- Woodward, Alison (2008), “Too Late for Gender Mainstreaming? Taking Stock in Brussels”, en *Journal of European Social Policy*, Vol. 18 N° 3, pp. 289-302.
- Yuval-Davis, Nira (2006), “Intersectionality and Feminist Politics”, en *European Journal of Women’s Studies*, Vol. 13 N° 3, pp. 193-209.

Las fallas en el gobierno corporativo. Un tema clave en la crisis económica mundial*

Bernardo Kliksberg

1. Una falla sistémica

Algunos datos sobre la gravedad de la crisis

La crisis mundial comenzó siendo financiera, se transformó rápidamente en macroeconómica, y ahora es ya crisis humanitaria. La población con hambre subió a 1.020 millones, y 400.000 niños adicionales podrían perecer en un año por causas evitables ligadas al aumento de la pobreza.

Los datos son inquietantes y los comentarios subestimadores de la crisis (muy frecuentes en América Latina, que la ubican como una crisis más, similar a otras de las últimas décadas, una coyuntura o un mero tema de ajuste financiero) no resisten el menor cotejo con la realidad.

Esta crisis es la mayor en 80 años, y es estructural. La tasa de desocupación estadounidense se disparó, en junio de 2009, al 9,5%. Era, a fines de 2007, de 4,9%. Esto significa que se destruyeron, en 18 meses, 6,5 millones de empleos. De esta forma, el total de desempleados en los Estados Unidos alcanza los 14,7 millones. Si a esto sumamos los que trabajan pocas horas porque no pueden conseguir más trabajo y los que se han retirado del mercado laboral ante la imposibilidad total de conseguir empleo, la tasa llega a 16,5%: 26 millones de personas están desempleadas total o parcialmente o ya no buscan trabajo.

Uno de los indicadores más alarmantes es que aumentaron los desempleados por tiempos prolongados. De los 14,7 millones de desocupados, el 30% (4,4 millones) está sin trabajo hace 27 semanas o más. Y la tasa de desempleo es mucho peor aun para determinados sectores de la población. Llega, en la población de color, a 14,7%. En los hispanos, a 12,2%. Los más afectados son los jóvenes. Uno de cada cuatro está desocupado.

En los Estados Unidos, el sufrimiento social es muy importante. Los *food stamps* (subsidio para los que no tienen cómo alimentarse) están en su punto más alto en tres décadas. En Nueva York, la población de *homeless* (personas que no tienen dónde vivir) ha superado los récords históricos.

En la eurozona, el desempleo era, en abril de 2010, el 10%, más de 15 millones de parados en los 16 países que la integran. Todas las regiones del mundo están siendo fuertemente afectadas.

Los razonamientos superficiales que sostienen que América Latina está a salvo no corresponden a los datos. En el año 2009 cayeron el producto bruto, las exportaciones y las remesas migratorias. El desempleo aumentó en 2,5 millones, y la pobreza en un 1,1%. Hubo ocho millones más de latinoamericanos pobres, con lo que la cifra total ascendió a 190 millones.

El derrumbe económico y las deficiencias del gobierno corporativo

¿Por qué se derrumbó de este modo la economía norteamericana, la mayor del mundo, con los impactos planetarios que hemos observado en el apartado anterior? Hoy, muchísimas miradas convergen en un tema que ha sido colocado por las circunstancias en el centro de la agenda pública internacional: el gobierno corporativo.

El Secretario General del club de los países más ricos, la OCDE, Ángel Gurría (2009), resalta: “*La crisis económica actual está costando al mundo trillones de dólares, millones de trabajos perdidos, una gran pérdida de confianza en los mercados financieros, y una regresión en nuestros esfuerzos para reducir la pobreza global. Es el resultado de la combinación de severas fallas. La falla en ética corporativa es una de ellas. Una que está en el epicentro de este terremoto financiero y económico*”.

* Recibido: 07-10-2009. Aceptado: 17-04-2010.

Las grandes corporaciones tienen un papel decisivo en la economía norteamericana y en las mayores economías. El poder de muchas de ellas supera el de numerosos Estados. Los marcos para regularlas, ya limitados, se debilitaron mucho más aun en el gobierno estadounidense anterior. Teniendo todo el poder para tomar decisiones económicas fundamentales, con impactos enormes en la vida de todos, la calidad del gobierno de las corporaciones demostró ser muy precaria en muchos casos.

El Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2009) describe la situación como de: “Estímulos perversos a la mala contabilidad, comportamiento miope, y excesiva toma de riesgos”. Un informe del Grupo de Gobierno Corporativo de la OCDE (Kirkpatrick, 2009) destaca que: “La crisis financiera puede ser atribuida en una medida importante, a las fallas y debilidades en el gobierno corporativo”.

Los riesgos implícitos en los modelos usuales de gobierno corporativo ya habían ocupado la atención pública en el año 2002, con el caso Enron. La octava empresa de los Estados Unidos, con más de 100.000 millones de dólares de ventas anuales, produjo una quiebra fraudulenta sin precedentes. Su gobierno corporativo defraudó en 60.000 millones de dólares a sus accionistas, dejó sin sus fondos de jubilación a sus 20.000 empleados, causó gravísimos daños a los mercados financieros y cometió innumerables acciones ilegales.

Entre otras perversiones organizacionales, produjo cortes sistemáticos *ex profeso* de la provisión de energía eléctrica al Estado de California, que la empresa casi monopolizaba, para aumentar forzosamente sus precios. En los juicios que llevaron a las máximas penas para sus principales ejecutivos, uno de los responsables argumentó, como defensa, que “ésa era la cultura corporativa”, que había sido preparado para actuar de ese modo. La debacle de Enron arrastró también a su empresa auditora, Arthur Andersen, líder mundial, que debió disolverse ante la pérdida de la confianza colectiva.

El influyente Washington Post advirtió premonitoriamente en su editorial del día de la condena del CEO de Enron: “No se trata de algunas manzanas podridas en el barril. Es mucho más grave...”.

Efectivamente, el problema era más profundo. A Enron siguieron otras quiebras y episodios de corrupción corporativa de enormes alcances como los de WorldCom, Tycoon, Health South Corp., Global Crossing, Sunbeam, Parmalat, y muchos otros. La sociedad estadounidense reaccionó de inmediato con la Ley Sarbanes-Oxley, y un clamor por garantizar mucho mejor los ahorros de los accionistas.

Hoy el tema es aun mucho más amplio. Las grandes preguntas giran en torno al papel que las deficiencias del gobierno corporativo han jugado en esta crisis histórica, y en qué se puede hacer para prevenirlas hacia el futuro. No sólo están presionando por respuestas accionistas engañados, sino el conjunto de los ciudadanos porque ello está afectando gravemente sus vidas cotidianas.

Ya Adam Smith (1759), el padre de la economía clásica, explicaba que los mercados debían estar presididos por ciertos valores éticos para que funcionaran. En caso contrario, podían crear graves riesgos colectivos. Entonces, exigía valores como: “prudencia, humanidad, justicia, generosidad y espíritu público”¹.

No obstante, los mercados fallaron en la caída de Wall Street, y la discusión sobre la calidad del gobierno corporativo es ahora ineludible. Gurría (2009) advierte sobre lo que está en juego: “*Estamos enfrentando una falla sistémica. La crisis global no ha sido causada por un shock externo, como un ataque terrorista o la manipulación de los precios del petróleo por un grupo de países. Ha sido creada por el mismo sistema, por el sistema que hemos creado, y por una combinación tóxica de comportamiento antiético de las empresas, y la falla en la regulación y supervisión de sus actividades. La crisis expuso también las deficiencias de las instituciones internacionales*”.

2. ¿Qué es el gobierno corporativo? La agenda en debate

A comienzos de los 60, Milton Friedman (1962) declaró el “aislamiento social” de la empresa privada. Rechazó la idea de su responsabilidad social sosteniendo, en un difundido artículo, que no debía rendir

cuentas a nadie salvo a sus dueños, y que debía concentrarse en optimizar sus ingresos y no desarrollar ningún otro orden de actividades laterales. Exigirle otras responsabilidades era desviarla de sus funciones.

Sin embargo, muchos empresarios actuales perciben la situación de modo muy diferente. Encuestados por *The Economist*, sólo el 4% tenía un enfoque semejante al de Friedman, sosteniendo que la Responsabilidad Social Empresaria era “una pérdida de tiempo y de dinero”. El 96% pensaba diferente.

Friedman fue refutado con frecuencia, entre muchos otros, por líderes empresariales como David Rockefeller, pero sobre todo por la realidad. Se había impuesto en ella la concepción de los *stakeholders*, los involucrados. La empresa privada tiene que responder a sus dueños. Pero, junto a ellos, a un conjunto muy amplio de actores sociales que hacen posible su misma operatoria, y cuyo concurso necesita para poder ser exitosa. Son *involucrados* porque las decisiones de la empresa los afectan directa o indirectamente. Entre estas *partes interesadas* se hallan: el personal, los clientes, los pequeños inversionistas, los proveedores, la comunidad, los ciudadanos, los organismos reguladores, la opinión pública y muchos otros grupos de interés.

La adopción de esta idea ha llevado, entre otros aspectos, a la generación de los Balances Sociales. Más del 65% de las empresas líderes del mundo producen hoy periódicamente, junto a los balances financieros, balances que dan cuenta de qué están haciendo por el medio ambiente y por los grandes temas sociales. Algunos países han dispuesto que la *triple rendición*: económica, social y ambiental, deje de ser voluntaria y pase a ser obligatoria. Entre otros, Suecia implementó esa obligatoriedad para las empresas con más de un 50% de participación estatal, y Dinamarca la está poniendo en práctica para sus 1.100 mayores empresas.

Sin embargo, no basta hoy con producir informes de sostenibilidad. Deben ser probados, y de buena calidad. Esa es la exigencia de los *stakeholders*. Se está desarrollando a toda marcha una nueva disciplina, la de auditoría de Balances Sociales que certifica sus contenidos ante la sociedad.

Ahora bien, detrás de la idea de los Balances Sociales hay toda una revisión profunda del rol de la empresa en la sociedad, y de la relación del gobierno corporativo con ella. La resumió Sir Adrian Cadbury (2000) planteando que el gobierno corporativo debería estar preocupado “en lograr un equilibrio entre objetivos económicos y sociales, y entre objetivos individuales y comunitarios”. El objetivo, planteó, “debería ser alinear tan cerca como sea posible los intereses de los individuos, las empresas y la sociedad”.

En este siglo XXI, en que la empresa ha dejado de ser una “campana de cristal” aislada, como la quería Friedman, para convertirse en “rendidora de cuentas sobre sus acciones”, los contenidos del gobierno corporativo se han extendido y complejizado.

¿Qué es, en la práctica, el gobierno corporativo? Un acucioso estudio sobre el gobierno corporativo (Heidrick & Struggles, 2009), que se realiza anualmente desde hace una década, examina tres planos centrales. Primero, la *transparencia*: el nivel de información que el Consejo Directivo de las corporaciones transmite respecto a sus directores, remuneraciones y comités. Segundo, la *composición del Consejo*. Aquí se indaga sobre su independencia, diversidad y la composición de los comités. Tercero, el *estilo de trabajo del Consejo*. Ello involucra factores como la frecuencia de las reuniones, la disponibilidad de los directores, los niveles de asistencia, la duración de los mandatos y otros similares.

Ahora bien, ¿en qué estado están las empresas europeas, según la edición 2009 del estudio? En transparencia, bien, porque la mayor parte de las normativas europeas y nacionales obligan a las empresas que cotizan en bolsa a informar sobre sus Consejos Directivos.

En cuanto a independencia y diversidad hay vacíos significativos. Uno de ellos es el de género. Las mujeres sólo forman el 9,9% de los miembros de los Consejos europeos. Una de cada tres empresas no tiene ninguna mujer en su Consejo. Las cifras más altas están en Suecia y Finlandia, con 22 y 21% de mujeres. Las más bajas, en Italia y Portugal, con menos de un 3%. La edad promedio es

avanzada: supera los 59 años.

El estilo de trabajo significa asistir a las reuniones una vez cada cuatro semanas (a pesar de que el salario real de los directores ha subido 139% en la última década).

El informe recomienda a las empresas europeas:

- Mejorar la composición del Consejo asegurando diversidad y riqueza de opiniones.
- Permitir que los miembros no ejecutivos y los presidentes tengan más tiempo para atender sus responsabilidades.
- Enfatizar especialmente el valor de los consejeros plenamente independientes. Estos deberían ser más del 50% de los miembros del Consejo.
- Hacer mayor uso de comités especializados que se reúnan de forma independiente.
- Mejorar la dinámica de las reuniones llevando a cabo evaluaciones anuales.

Hacen falta muchas reformas para que estos órganos (que son claves para que haya decisiones de calidad y responsabilidad social) operen como corresponde.

Campbell y Sinclair (2009) mencionan un caso ilustrativo de algunas de las dificultades de los Directorios para pensar de modo independiente. Una empresa llevó a un consultor al Consejo de Administración para que facilitase la discusión de un nuevo plan estratégico. En una primera reunión se definieron las premisas de la estrategia. Luego, el consultor se reunió por separado con cada uno de los miembros del Consejo en un marco confidencial. Después volvió a presentar las opiniones al Consejo. Se mostró que lo que habían generado como grupo no era válido a nivel personal para la mayoría de ellos. Cuando se les consultó individualmente mostraron sus discrepancias.

La detallada evaluación del Grupo de Gobierno Corporativo de OCDE (Kirkpatrick, 2009) sobre sus fallas en la crisis actual en los países desarrollados, plantea una exigente agenda de grandes temas que mostraron debilidades pronunciadas no sólo en las instituciones financieras sino en muchas no financieras. Entre ellos señala:

- Fallaron los sistemas de gerencia del riesgo.
- Los Consejos Corporativos establecieron estrategias pero no sistemas de medición para monitorear su implementación.
- Los estándares contables y los requerimientos de regulación se mostraron insuficientes en diversas áreas.
- Los sistemas de incentivo estimulaban y premiaban altos niveles de toma de riesgo.
- En una cantidad de casos, los sistemas de remuneración no estaban estrechamente vinculados a los intereses de largo plazo de las empresas.
- Deberían revisarse las remuneraciones de los Consejos Directivos y de la alta gerencia.

Un estudio sobre la vinculación entre remuneración y *performance* muestra que el CEO medio de las 500 mayores compañías de S&P en los Estados Unidos percibió, en 2007, 8,4 millones de dólares, y su ingreso no se redujo cuando la economía se estaba debilitando. El estudio concluyó, respecto al gobierno corporativo, que “las deficiencias en el manejo del riesgo y los sistemas de incentivo distorsionados muestran las deficiencias en la supervisión de los Consejos Directivos”. También señaló problemas de competencias, indicando que “se afirma con frecuencia que los Consejos Directivos de los bancos no tienen suficiente experiencia bancaria y financiera”. Un análisis (Guerrera y Thal-Larsen, 2008) comprobó que en las ocho mayores instituciones financieras de los Estados Unidos, dos tercios de los directores no tenían experiencia bancaria.

A las fallas en los gobiernos corporativos se sumaron severos errores en las agencias calificadoras de riesgos que incidieron, asimismo, en la desorientación de los pequeños accionistas, de los inversores en general, y de los mismos Consejos Directivos. Los índices que debían servir para indicar la confiabilidad y calidad del gobierno corporativo mostraron agudas deficiencias. Las recomendaciones de las agencias deberían ser una de las guías para que los accionistas voten respecto a la política corporativa, los dividendos y la composición del Consejo Directivo. Sin embargo, no lo

fueron. Desde haber asignado la más alta calificación a Lehman Brothers en los días previos a su caída hasta las altas notas atribuidas a empresas cargadas con *subprimes* tóxicas.

El Congreso de los EE.UU. las interpeló y criticó severamente su labor. Un experto, Segal (2009), describe la situación de las calificadoras de la siguiente manera: “*Pusieron su sello de aprobación en incontables subprimes y valores vinculados que ahora se describen como tóxicos. El problema, señalan los críticos, consistía en que eran pagadas por las corporaciones cuya deuda debían graduar, percibían millones en honorarios, y tenían un incentivo financiero en dar altas notas a valores que no lo merecían. Por lo menos 10 grandes compañías que quebraron o fueron rescatadas en el último año tenían calificación para la inversión. Era lo mismo que dar a pacientes con enfermedades mortales certificados de salud total. Moody's calificó la deuda de Lehman Brothers con A2 días antes de que se presentara a quiebra, y le dio a la deuda no asegurada de AIG, un rating de A3, más alto aun que A2, una semana antes de que el Gobierno se viera obligado a tomar la compañía, en septiembre pasado*”.

En la misma dirección, el Financial Stability Forum (2008) hace notar que “la pobre evaluación de créditos de las agencias de calificación de riesgo ha contribuido tanto a la generación como al desarrollo de los recientes eventos. En particular, las agencias asignaron altos *ratings* a deudas *subprime* complejamente estructuradas basadas en datos históricos inadecuados y modelos equivocados”. La Comisión de Valores de los Estados Unidos está proponiendo actualmente reformas para regular las agencias en planos como los conflictos de intereses, las políticas internas y las prácticas gerenciales.

La calidad del gobierno corporativo es crítica para la sociedad. También lo es para las mismas empresas. Así lo ilustra un estudio de Gompers, Ishii y Metrick (2003), que demuestra que “las empresas con más fuertes derechos del accionista tienen mayor valor como empresas, mayores utilidades, mayor crecimiento de sus ventas (...), los inversores que compran empresas con los más fuertes derechos democráticos y venden empresas con los derechos más débiles, tienen ganancias anormales”.

3. Buen gobierno corporativo y Responsabilidad Social Empresaria

¿Cuándo hay un buen gobierno corporativo? Además de todos los temas antes referidos, en el siglo XXI, un *test* central será el grado en que la alta conducción de la empresa asuma a fondo el paradigma de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE).

Sectores muy amplios de las sociedades democráticas, al mismo tiempo que exigen ética a los liderazgos políticos, la piden también a las empresas, sus Consejos de Dirección y sus altos ejecutivos. Los pequeños accionistas y los grandes fondos institucionales basados en ellos, como las cajas de jubilaciones y de pensiones; los consumidores, crecientemente exigentes por sus derechos; y una sociedad civil cada vez más activa, están demandando una extensa agenda de políticas corporativas.

No lo hacen desde la simple apelación. Han mostrado importantes capacidades para movilizar la opinión pública, sancionar y premiar. Desde boicots a empresas con conductas conflictivas con el interés general, hasta los sitios en Internet de ONG que vigilan de cerca las actividades de empresas cuestionadas. Son actores muy importantes en el entramado democrático moderno. Ahora tienen, además, un instrumento poderoso como Internet, que les permite transmitir información universalmente, realizar convocatorias en tiempo récord y hacer sentir a diario su opinión.

Pero cuando piden Responsabilidad Social Empresaria, ¿qué entienden por ella? Están demandando que la empresa esté llevando adelante, por lo menos, los siguientes conjuntos de políticas:

Políticas de personal de avanzada

Una empresa con RSE real lo muestra, ante todo, en el trato a su propio personal. Corresponde cumplir estrictamente con la ley, pero eso es lo mínimo. Se espera que el discurso usual de que el personal es el

principal activo de la organización se transforme en políticas.

Consiguientemente, que haya interés y compromiso real con abrir oportunidades de progreso, crear posibilidades de capacitación e informar activamente. Asimismo, se espera que no existan discriminaciones y que haya apertura total a la diversidad cultural. Especialmente, no debería haber discriminación de género, la que sigue siendo un importante problema mundial. No obstante los grandes logros educativos de las mujeres, la discriminación se manifiesta en su escasa representación en los niveles directivos, en los ascensos y en las remuneraciones más bajas que reciben por igual tarea y responsabilidad (en América Latina, un 30% menos).

Igualmente, las políticas de personal deben tratar de apoyar la conciliación de la vida laboral con una institución pilar de la sociedad y del rendimiento organizacional: la familia.

Productos confiables y saludables

Hay agudos reclamos de los consumidores para que los productos respondan realmente a sus promesas y tengan los controles de calidad correspondientes. Un área particularmente enfatizada en los reclamos actuales es la erradicación de los productos nocivos para la salud.

A la gran pelea contra el cigarrillo, que tuvo impactos notables en los Estados Unidos y que continúa en muchas otras áreas del globo, se suman causas como la de la erradicación de las grasas ultra saturadas de alta incidencia en la obesidad. Nueva York, entre otras ciudades, las ha prohibido en sus restaurantes, y diversos municipios norteamericanos han establecido reglamentos que obligan a los expendios de *fast food* a estar a distancia de los colegios (dado que se ha evidenciado una correlación entre el grado de obesidad de los niños y la cercanía de dichos expendios). En América Latina, la Organización Panamericana de la Salud convocó a algunos de los principales productores de alimentos para aplicar la RSE en este campo y declarar a la región libre de grasas ultra saturadas.

Políticas pro verde

En un mundo donde todos los pronósticos sobre el cambio climático han sido superados y las emisiones de gases invernadero se expandieron a alta velocidad, generando el fenómeno del calentamiento global, deshielos, inundaciones, sequías y enfermedades, se espera que las empresas sean un factor activo en las soluciones. Deberían estar en la frontera de los esfuerzos para la reducción de energías contaminantes, y para el desarrollo de fuentes renovables y verdes como la solar, la hidroeléctrica, la eólica y la mareomotriz.

Integridad

Hasta 1999, año en que la OCDE penó expresamente la corrupción, en países desarrollados como Alemania el código fiscal permitía la deducción de los sobornos como “gastos de negocios”. Entre otros episodios, según los tribunales estadounidenses, Siemens pagó, entre 1998 y 2004, 40 millones de dólares a altas autoridades argentinas para conseguir un contrato multimillonario para producir nuevos documentos de identidad.

Si bien esto formaba parte de las prácticas corporativas usuales, es absolutamente incoherente con cualquier idea de RSE. Con frecuencia, el tema no era siquiera reconocido como tal. El Pacto Global de la ONU terminó de ponerlo en la agenda corporativa en 2004, al agregar la lucha contra la corrupción como décimo principio de su Código de RSE.

Compromiso con la comunidad

Las políticas públicas son las responsables centrales de garantizar a todos, en una democracia, los derechos básicos a salud, educación, vivienda y trabajo. Forman parte de la carta de derechos aprobada por la ONU. No obstante, los déficits mundiales y latinoamericanos al respecto son enormes.

La empresa privada puede ser un aliado estratégico de las políticas públicas en este terreno

crucial. Es una fuerza tecnológica y económica muy poderosa en la sociedad. Si coopera, no sólo con aportes económicos sino también con competencias tecnológicas, capacidades gerenciales, mercadeo y otros de sus activos, puede ayudar muchísimo. Lo han mostrado ejemplos como el de la Fundación Gates, convertida en un actor internacional de primera línea en la lucha contra las enfermedades como la malaria, la tuberculosis, el paludismo y el SIDA. En América Latina tenemos el ejemplo de la Fundación Telefónica, cuyo programa *Proniño* contra el trabajo infantil ya ha protegido a más de 120.000 niños de 13 países.

Coherencia

Se espera que no haya doble código ético. Se han sucedido los casos de transnacionales que, bajo la vigilancia de la opinión pública de su país sede, respetan las normas éticas en el mismo pero son transgresoras abiertas en temas como el medio ambiente o el trabajo infantil en sus inversiones en países en desarrollo. Son *proverdes* en los Estados Unidos o Inglaterra, pero depredadoras del medio ambiente en países africanos o en Perú.

Para las sociedades democráticas, la RSE no es un juego de palabras elegante como lo es para algunas empresas. Significa políticas concretas como las enunciadas. Hoy se miden con parámetros cada vez más precisos y hay tablas que clasifican a las empresas según su grado de cumplimiento con ellas. Los niveles de RSE están incidiendo cada vez más en cuestiones como la competitividad global de las empresas, la productividad de su personal, la capacidad de atraer los mejores talentos, y su valor financiero en los mercados. La reputación es un intangible de peso creciente en sociedades informadas y muy susceptibles a la ética.

En esas condiciones, el buen gobierno corporativo tiene que tener una visión estratégica sobre cómo hacer avanzar a la empresa en RSE. Las empresas que dejan a un lado el tema (o lo escabullen en los hechos practicando, como lo señalaba un alto ejecutivo español, una *Responsabilidad Social Decorativa*) están afectando su sustentabilidad, creando ilegitimidad y sometándose a elevados riesgos.

4. La educación importa

¿Cómo se logra promover un buen gobierno corporativo? Se necesita, como se ha visto, regulaciones y sistemas de control público eficaces que protejan el interés colectivo. Cuando éstos faltan, los daños pueden ser inmensos (como sucedió en la economía estadounidense en los últimos años). Se requiere, por otra parte, cambios importantes en prácticas fundamentales como el manejo de riesgos, la composición e independencia de los Consejos Directivos, los sistemas de remuneraciones a los altos ejecutivos, la participación de los pequeños accionistas y la transparencia. Pero siempre habrá un tema de ética de por medio. Un gran desafío es sumar, a todo lo anterior, la promoción de un marco ético que oriente la gestión del gobierno corporativo.

Y aquí la educación puede jugar un rol crítico. Los análisis sobre Enron y la ola de defraudaciones que la acompañó, sobre los casos de Madoff y Stanford, y sobre el juego al riesgo sistemático de altos ejecutivos de grandes organizaciones financieras para maximizar sus paquetes remuneratorios personales a costa de los ahorros de los inversores, indican que en todos los casos los responsables estaban técnicamente muy bien calificados.

Lo que faltaba no eran conocimientos o instrumentos técnicos, sino valores éticos. Muchos estaban graduados en los mejores MBA. Ello puso en duda la efectividad social del conocimiento que impartían. Eran actualizados y refinados en instrumentos técnicos, pero tenían acentuadas debilidades. No problematizaban éticamente el uso de dichos instrumentos.

En las realidades del gobierno corporativo, hay situaciones que son muy claras. La alternativa es violar la ley o cumplirla. Infringirla sería una conducta delictiva. Pero hay muchísimas otras que son *zonas grises*. Se pueden tomar decisiones maximizadoras de los beneficios de corto plazo y que no son

penadas por la ley, pero que son incompatibles con la moral. Por ejemplo, vender medicamentos que han sido aprobados pero, cuando se usan, causan graves daños de salud no previstos. Allí, si predomina la racionalidad puramente tecnocrática sobre la ética, los resultados pueden ser muy lesivos para la sociedad.

Ya hay suficiente experiencia acumulada a muy altos costos sociales como para saber que es necesario revisar profundamente los modelos de educación que preparan a los ejecutivos para el gobierno corporativo. Los actuales han demostrado no ser confiables. La sucesión vertiginosa de casos de lo que Obama ha llamado “la codicia desenfrenada” en los más altos niveles ejecutivos de Lehman Brothers, Merrill Lynch, AIG y muchas otras, indican que hay un problema de *cultura corporativa*. Y una de sus causas es una educación insensible a la ética.

Un egresado de un MBA prestigioso (Ángel-Méndez, 2009) explica: “En un año entero de formación nunca oí hablar de ética. Y eso que veníamos de la crisis de las puntocom. Todo se objetiviza sin añadir una capa de valores debajo. Nadie te dice qué está bien o qué está mal”. Agrega: “Es como una burbuja, pierdes el sentido de la realidad. Muchos alumnos sólo quieren conseguir más y más cosas”. Khurana y Nohria (2008), plantean: “No hemos sabido incorporar aspectos morales y sociales a nuestros cursos. Los líderes del futuro estudiarán filosofía e historia para no equivocarse”.

Actualmente hay grandes esfuerzos para renovar éticamente los MBA y la preparación de gerentes. América Latina se ha puesto en la vanguardia de ellos con algunas iniciativas de extendido alcance, patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional a través del Fondo España-PNUD: “Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina”.

Se ha conformado la Red Iberoamericana de Universidades por la RSE (la RED UNIRSE), que ya cuenta con 158 Universidades con punto focal en el Centro Nacional de RSE y Capital Social (CENARSECS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires. La RED UNIRSE está preparando a más de 300 profesores de 90 universidades de la región en cómo enseñar RSE.

Al mismo tiempo que se forman profesores en actividad, otro programa está preparando una nueva generación de docentes. El programa *100 jóvenes sobresalientes* escogió a los mejores egresados de los últimos años en Ciencias Económicas de la UBA y los preparó en una visión ética del desarrollo y la gerencia para que la impartieran en las aulas. Están actualmente enseñando.

El decano Alberto Barbieri destacó en su intervención, al inaugurar el programa en 2009, que “Es un cambio totalmente renovador al servicio del país”. Los egresados del programa explican: “El programa nos enseñó el tema de la ética como algo muy práctico concreto. Antes sólo lo concebíamos como una aspiración moral” (Moreno, 2009). El programa se está replicando en la Universidad Nacional de Rosario, en la Universidad Nacional de la Matanza, y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos del Perú, y se preparan réplicas en otras universidades del país, en Perú, México y en otras naciones. Programas de este tipo pueden ayudar a construir “desde abajo” las bases para el buen gobierno corporativo.

5. Una anotación final

A inicios de los 90, dos especialistas en gobierno corporativo señalaban: “Las corporaciones determinan más que ninguna otra institución el aire que respiramos, la calidad del agua que bebemos, e incluso dónde vivimos. Sin embargo, no rinden cuentas ante nadie” (Monks y Minow, 1991).

Esas realidades deben cambiar, las lecciones deben ser capitalizadas². Bajo múltiples formas, la vigorización de los sistemas reguladores, la activación de la participación de los accionistas, el control social, la mejora de la calidad del gobierno corporativo y su asunción plena de la idea de Responsabilidad Social Empresaria, son necesarias para preparar un futuro distinto. Ganarán todos: las mismas empresas, la sociedad y cada ciudadano. En la región, en busca de soluciones a difíciles

problemas económicos y sociales, el tema debe estar en el centro de la agenda colectiva.

Notas

¹ El tema es analizado en detalle en la obra escrita por el autor junto con el Premio Nobel de Economía Amartya Sen “Primero la gente: una mirada desde la ética para el desarrollo a los problemas del mundo globalizado”.

² Señala Herrero Mitjans (2009): “urge de empresa y gobierno trabajar activamente en la revisión de las regulaciones de las prácticas financieras y comerciales, y de las prácticas y estándares de gobierno corporativo; la presente crisis es suficiente argumento para hacerlo sin más excusas”.

Bibliografía

- Ángel-Méndez, Manuel (2009), “La ética fracasó en las escuelas de negocios”, en *El País*, Madrid, junio.
- Cadbury, Adrian (2000), “Informe al Banco Mundial 1999”, documento presentado en el Global Corporate Governance Forum, Banco Mundial.
- Campbell, Andrew y Sinclair, Stuart (2009), “The Crisis: Mobilizing Boards for Change”, en *McKinsey Quarterly*, February.
- Financial Stability Forum (2008), *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*, Basilea.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gompers, Paul; Ishii, Joy; y Metrick, Andrew (2003), “Corporate Governance and Equity Prices”, en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118 N° 1, February.
- Guerrera, F. y Thal-Larsen, P. (2008), “Gone by the Board? Why Directors of Big Banks Failed to Spot Credit Risks”, en *Financial Times*, June, 26.
- Gurría, Ángel (2009), *Business Ethics and OECD Principles: What Can Be Done to Avoid Another Crisis?*, Paris, OECD.
- Heidrick & Struggles (2009), *Estudio sobre gobierno corporativo 2009: los consejos en tiempos turbulentos*, s.l., Heidrick & Struggles.
- Herrero Mitjans, Saturnino (2009), “La formación gerencial en la encrucijada”, documento presentado en el Seminario Internacional Universidad-Empresa, Fundación Carolina, Fondo España-PNUD, Madrid, 13 y 14 de enero.
- Khurana, R. y Nohria, N. (2008), “It's Time to Make Management a True Profession”, en *Harvard Business Review*, October.
- Kirkpatrick, Grant (2009), *The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis*, Paris, OECD Steering Group on Corporate Governance.
- Monks, Robert y Minow, Nell (1991), *Power and Accountability*, New York, Harper Business.
- Moreno, Liliana (2009), “Primer paso para una nueva generación de economistas”, en *Clarín*, Buenos Aires, 17 de mayo.
- Segal, David (2009), “The Silence of the Oracle”, en *The New York Times*, March, 18.
- Smith, Adam (1759), *The Theory of Moral Sentiments*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (2009), “La reforma es necesaria. La reforma está en el ambiente. No podemos darnos el lujo de fracasar”, en *Progreso Semanal*, Miami, semana del 21 al 27 de mayo, http://progreso-semanal.com/index.php?option=com_content&task=view&id=890&Itemid=1

Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos*

Fabián Repetto

Introducción

La política social latinoamericana atraviesa tiempos que se caracterizan por la confluencia, al menos, de tres cuestiones: revisión de sus asignaturas pendientes; reformas en la institucionalidad y oferta programática; y debates acerca de sus contenidos, modalidades de gestión e impactos esperados en la calidad de vida de las sociedades de la región. Es en este contexto que la protección social, como concepto y horizonte de gestión y política pública, cobra alta y creciente relevancia.

La primera década del siglo XXI, con los matices (e incluso excepciones) propios de cada experiencia nacional en un subcontinente complejo y heterogéneo, ha mostrado en América Latina la convergencia de avances en la consolidación de la institucionalidad democrática, importante crecimiento económico al menos por un quinquenio (hasta la crisis internacional de 2008 como hito a resaltar) y mejoría en algunos de sus indicadores sociales, sobre todo aquellos fuertemente correlacionados con la dinámica macroeconómica y su impacto en los mercados laborales. Estos han sido años, también, donde las críticas a los resultados de las reformas en la política social llevadas adelante en momentos de auge neoliberal coinciden en el tiempo con una dirigencia política que apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social.

¿Qué aspectos caracterizan la revisión crítica de lo acontecido con la política social en épocas de reformas estructurales pro-mercado? Por un lado, emerge el reconocimiento de los límites que implicó centrar gran parte de la atención política, administrativa y de valores (no así presupuestaria) en una oferta programática frente a la pobreza que, aunque amplia en número de intervenciones, resultaba desarticulada y con escasa cobertura. Por otra parte, destaca la creciente desprotección de los trabajadores más allá del grado de formalidad que los mismos tuviesen en cuanto a sus relaciones laborales, con impacto directo en la cobertura y prestaciones de una seguridad social con tendencia a su privatización. Finalmente, el tercer elemento del diagnóstico crítico sobre lo acontecido en la política social hasta finales del siglo pasado, está asociado a la fragmentación y creciente pérdida de calidad de los servicios sociales más tradicionales, como son los casos de la educación y la salud, en el marco de procesos donde la descentralización hacia niveles subnacionales y/o locales fue la práctica recurrente.

De modo transversal a una perspectiva sectorial de la política social, que reconoce en las políticas frente a la pobreza, la seguridad social contributiva y los servicios sociales sus componentes fundamentales, en años recientes, y tal lo adelantado, ha crecido con fuerza una perspectiva que atraviesa a ese modo tipológico de definir la política social: la protección social. Se trata de una mirada que, nutriéndose de elementos de los campos tradicionales de la política social, permite repensar el modo en que el Estado latinoamericano pudiese intervenir ante problemáticas sociales que, además de su histórica gravedad, tienen como señal de identidad su tan declamada multidimensionalidad (y multicausalidad).

En esta incipiente construcción de un cierto consenso sobre la importancia de la protección social como modo de repensar conceptual y prácticamente la política social (sin que por eso sea “toda” la política social), una expresión gana día a día creciente terreno: *sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos*. En este nivel, en general aún declamativo, la protección social no queda asociada a un sector particular de política (y gasto) social, sino que implica la necesaria articulación de multiplicidad de agencias estatales (de modo tanto horizontal como vertical dentro del aparato administrativo), así como el involucramiento activo de poderes estatales más allá del Ejecutivo¹.

* Recibido: 03-04-2010. Aceptado: 20-05-2010.

Pero sin duda este horizonte normativo pro-ciudadanía de la protección social compite en el terreno de las ideas y de la economía política de los países de la región con otras concepciones que, aun teniendo nomenclatura semejante, varían en términos de sus alcances, sus formas de financiamiento, sus modos de gestionar el vínculo entre individuos y familias y el Estado. Son, sin duda, otras las coaliciones de actores socio-políticos que promueven estos enfoques alternativos, y serán otras las condiciones de factibilidad que se requieren en lo político, fiscal, organizacional e ideológico para llegar a modalidades alternativas de protección social, como la relacionada con el manejo social de riesgos o la que concentra su atención en el mercado laboral y la seguridad social.

Esto implica, en pocas palabras, que el futuro de la protección social en América Latina no habrá de disputarse solamente en el (muy) importante terreno de las ideas y la producción de evidencia empírica, sino también en el complejo plano de las múltiples restricciones que afectan siempre la gestión pública en general y la gestión social en particular. Esto da lugar a exponer lo que será la tesis fundamental de este trabajo: los alcances, contenidos y modalidades que adquieran los sistemas de protección social en cada país latinoamericano habrán de depender del enfoque que adopten las coaliciones socio-políticas ganadoras, lo cual habrá de estar condicionado por la confluencia de las restricciones políticas, fiscales, organizacionales e ideológicas vigentes, incluyendo aquellas imbricadas en la historia y el entramado institucional formal e informal. Asimismo, avanzar hacia sistemas que además sean integrales, implicará la necesidad de una estrategia sistémica y de largo plazo, cuyas expresiones concretas se darán en un conjunto de escenarios político-institucionales donde se formulan e implementan las intervenciones que materializan la protección social.

El artículo se desarrolla a lo largo de cuatro secciones además de esta introducción. En la primera se delinean algunos rasgos de la “cuestión social” latinoamericana, mostrando a través de diversos indicadores la multidimensionalidad de los problemas sociales que deben enfrentarse desde la política pública en general y desde la protección social en particular. En la segunda, la atención se centra precisamente en los conceptos, experiencias y enfoques fundamentales de la protección social, esbozando la demanda por enfoques más sistémicos. En tercer lugar, se exploran los retos que las relaciones intergubernamentales y la intersectorialidad le generan a la búsqueda de integralidad, ubicando allí la reflexión sobre la coordinación y revisando, a su vez, lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana en términos de coordinación pro-integralidad. Finalmente, el documento cierra esbozando dos caminos complementarios a recorrer cuando lo que se busca es avanzar en la conformación de sistemas de protección social que, siendo integrales en su diseño, también puedan serlo en la efectiva implementación de sus intervenciones, sea con centro en las familias, el territorio o algún otro ámbito alternativo que, por sus demandas y necesidades insatisfechas y/o derechos afectados, requiera un abordaje integral.

1. Las múltiples expresiones de los problemas sociales

Luego de mucho insistirse en la idea, tiene casi el estatus de sentido común reconocer que los problemas sociales fundamentales (desigualdad, pobreza y exclusión, por citar sólo tres ejemplos) tienen un carácter multidimensional. Esto implica, por una parte, que las cuestiones que afectan el bienestar de individuos, familias y comunidades no responden a una única carencia o necesidad básica insatisfecha (por ejemplo, ingresos), sino que son otras las dimensiones del bienestar (sea salud, educación, hábitat o alguna otra) que, en caso que no estén siendo satisfechas, afectan la calidad de vida de esas personas. Por otra parte, es evidente que una aproximación que resalte lo multidimensional, también deberá atender a la compleja interacción entre las causas de muchos de esos problemas que conforman la “cuestión social” (a modo de dos ejemplos entre varios, ¿hay una única causa de la deserción escolar de niños/as?; ¿cuáles son las causas que, combinadas, explican la desigualdad?).

Con esta perspectiva como “telón de fondo”, es posible pasar somera revista a algunos de los rasgos fundamentales de la situación social latinoamericana, reconociendo por supuesto que promedios regionales esconden diferencias muy notorias entre casos nacionales (e incluso marcadas diversidades al interior de un mismo país).

En términos de *pobreza e indigencia*, cabe acompañar los reconocidos datos de la CEPAL (2009), que informan que en el año 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33% de la población latinoamericana, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras implican a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente. Aun cuando la crisis del año 2008 afectó una tendencia hacia la baja de estos indicadores, no impidió un balance positivo en términos de su evaluación respecto de 2002, e incluso respecto de las dos décadas pasadas. No sólo se encuentran las actuales tasas de pobreza e indigencia muy por debajo de las de 1990, sino que el número de personas pobres se sitúa alrededor de 20 millones por debajo de lo registrado en ese año. Pero, sin duda, la situación no resulta igual para todos los grupos sociales: la niñez, las mujeres y las poblaciones indígenas son las más afectadas en términos comparativos con otros sectores de la sociedad.

En cuanto a *distribución del ingreso*, la primera década de este siglo fue positiva para la región. Según la CEPAL (2009: 12): “En lo que respecta a la distribución del ingreso, la comparación de las cifras más recientes para cada país con aquellas disponibles alrededor de 2002 muestran una mejora. El índice de Gini se redujo en promedio un 5% en el período mencionado. El indicador presentó caídas importantes en varios países, siendo de por lo menos un 8% en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los únicos países que presentaron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y la República Dominicana”. No obstante, y más allá de esta trayectoria reciente, en general positiva, el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso (y el ataque a sus causas) sigue representando una asignatura pendiente de enorme magnitud en la región, lo cual interpela como desafío al conjunto de las políticas públicas.

En lo referido a *empleo y seguridad social*, es evidente que el mercado de trabajo es el principal eslabón entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: la creación de empleo, la mejora en las remuneraciones reales (asociadas al incremento de la productividad) y las características y cobertura de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento económico en mayores ingresos y bienestar, en el caso de los hogares con miembros económicamente activos. Por el contrario, la falta de acceso a empleos de calidad es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales, que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región.

De acuerdo con el análisis de la CEPAL (2008), el desempleo en la región sigue siendo elevado. En 2006, superaba por 2,4 puntos porcentuales el nivel que tenía en 1990. No obstante, tras un aumento generalizado a lo largo de esa década, había venido disminuyendo al menos hasta el año 2007. Pese a ello, persisten aún fuertes inequidades, las cuales se expresan en mayores tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes. Con la crisis internacional desatada a fines de 2008, el desempleo ha crecido en varios países y se esperaba que llegase al 8,5% en promedio a fines de 2009 (CEPAL, 2009).

Es evidente que América Latina se caracteriza por la alta informalidad de su mercado laboral, fenómeno vinculado a empleos en sectores de baja productividad, inestabilidad laboral, bajas remuneraciones y falta de acceso a la seguridad social. En 2006, según la CEPAL (2008), la informalidad² alcanzaba al 44,9% de los trabajadores de las áreas urbanas, registrando una evolución levemente positiva desde los años noventa, cuando se ubicaba en 48,5%. Cuando el análisis se centra en la seguridad social, campo fundamental en la política social, se observa que, en 2006, poco más del 37% de los ocupados declaraba ser aportante a los sistemas de previsión social, valor que se mantiene

prácticamente estable desde 2002. La situación se agrava particularmente en las zonas rurales y entre los ocupados del sector informal³.

Al fijar la mirada en la *educación*, la CEPAL (2007) destaca que en América Latina, a partir de 1990, el acceso de la población en edad escolar ha aumentado en todos los niveles educativos. No obstante, los logros presentan diferente magnitud según los distintos ciclos. En el nivel preescolar, la cobertura aún dista de ser universal (en 2005 alcanzaba el 84,2%), a pesar de la importancia que tiene este nivel de enseñanza para estimular el proceso de aprendizaje posterior. La asistencia a la enseñanza primaria, por su parte, es prácticamente universal. Con respecto a la cobertura en el nivel de enseñanza secundaria, a pesar de los avances registrados a lo largo del período 1990-2005, aún queda mucho por recorrer rumbo a su universalización, particularmente en el caso del último tramo del ciclo secundario.

A pesar de estos aumentos en las tasas de cobertura, uno de los problemas comunes de los sistemas educativos latinoamericanos son las diferencias en la calidad de los procesos de enseñanza - aprendizaje que transitan los alumnos, de tal forma que el ingreso a la escuela no implica ineludiblemente que los niños aprendan. Los países de América Latina son los que presentan los peores resultados en este sentido⁴: de un total de 5 niveles de exigencias, el porcentaje de estudiantes que no superó el nivel 1 fue del 15% en los países de la OCDE, del 45% en otros 11 países (principalmente de Asia), y superó el 54% en los países de América Latina. Siguiendo el análisis de la CEPAL (2007), en nuestra región el pobre desempeño escolar se relaciona, en mayor medida, con factores extraescolares (tales como nivel educativo y socio-ocupacional de los padres, bienestar material del hogar, recursos materiales de carácter educativo y comunicacional disponibles en el hogar).

Cabe mencionar, además, que una de las principales características de la región es la “segmentación” y “segregación” de los sistemas educativos: los padres con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con mayores recursos, y éstas, a su vez, suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias más acomodadas. Este proceso de “autoselección” opera principalmente en los extremos de la estructura social. El sistema educativo actúa, entonces, como un mecanismo de diferenciación social que cristaliza las desigualdades que posteriormente se reproducirán en el mercado de trabajo.

Por último, en lo referido a salud e infraestructura social básica, de acuerdo con la OPS (2007), la “agenda inconclusa” en materia sanitaria de muchos de los países de América Latina -e, incluso, de zonas particulares al interior de los mismos- cubre una serie de problemáticas que no han sido aún resueltas de manera satisfactoria. Entre ellas se destacan: a) la mortalidad elevada en menores de 5 años; b) la falta de mejoramiento en la salud materna; c) la prevención y el control inadecuados de la infección por VIH-SIDA, tuberculosis y malaria; d) el acceso limitado a los medicamentos esenciales; e) el acceso insuficiente al abastecimiento del agua y saneamiento; f) las barreras que impiden mejorar la salud en los pueblos indígenas; g) las enfermedades descuidadas en poblaciones descuidadas. Cabe enfocarse en algunos de estos problemas, en particular en aquellos que se relacionan de manera notoria con la pobreza y la vulnerabilidad social.

Respecto de la mortalidad materna, la OPS informa que cada año, más de 22 mil mujeres de América Latina y el Caribe mueren por complicaciones asociadas al embarazo y parto, a pesar de que la mayoría de estas defunciones podrían prevenirse. Si bien este fenómeno también se ha reducido considerablemente en la región durante los últimos decenios, muestra aún situaciones preocupantes, principalmente en los estratos más bajos de ingresos. En efecto, según datos de dicho organismo, el 20% más pobre de la población de la región concentra el 50% de las defunciones maternas, mientras que al quintil más rico sólo le corresponde el 5%.

Para la OPS, existe una clara relación entre los índices de salud y desarrollo humano y la cobertura del abastecimiento de agua y de servicios sanitarios. En este sentido, cabe mencionar que si bien la disponibilidad de agua potable y, en menor medida, de los servicios básicos de saneamiento ha

mejorado en la región desde 1990, este avance no ha sido uniforme, notándose fuertes discrepancias entre los ámbitos urbano y rural.

Una mirada de conjunto sobre estas problemáticas sociales en América Latina permite avizorar la magnitud y complejidad del desafío que tienen por delante los Estados de la región. Se trata de retos de política pública difíciles de afrontar, y si bien aquí el acento se colocará en lo que la protección social puede aportar en esta tarea de afrontar una “cuestión social” con graves e interrelacionados problemas por atender, no puede obviarse el hecho de que problemas como el desempleo o la desigualdad en la distribución de los ingresos, por citar sólo dos casos, no pueden ser afrontados únicamente a partir de la intervención unilateral de la política social.

En el plano más específico de las respuestas estatales ante estos problemas sociales, cabe subrayar el hecho de que mientras los mismos se cristalizan de una forma combinada en individuos, familias, grupos sociales y territorios, las políticas públicas tienen la tendencia a intervenir ante estas situaciones de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, sin las necesarias sinergias que los problemas sociales requieren dada su multidimensionalidad y multicausalidad. Es ante esta situación que cobra fuerza el debate sobre la protección social.

2. Protección social: los principales enfoques

Una mirada general

Después de la segunda guerra mundial, muchos países de América Latina intentaron forjar algo similar a lo que la literatura ha denominado “un Estado de Bienestar”. Sin embargo, en la práctica se dieron trayectorias disímiles en materia de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos sociales. Esto explica, por ejemplo, el amplio rango que los países latinoamericanos muestran actualmente en el Índice de Desarrollo Humano (Serrano, 2005). Este modelo parcial de Estado de Bienestar, que se planteó como paradigma en los países de ingresos medios, se basaba en la “sociedad del trabajo” y suponía una situación ideal de pleno empleo, donde la ciudadanía social debía vincularse a la ciudadanía laboral. Sin embargo, y quizás con las excepciones de Costa Rica y Uruguay, la informalidad limitó la cobertura de las prestaciones ligadas al trabajo asalariado.

Desde entonces las políticas sociales, en tanto conjunto amplio de intervenciones estatales destinadas en principio a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, han ido cambiando y transformándose en América Latina, no siempre en consonancia con lo que la situación social de la región requería. Es en los últimos años cuando emerge, aún tenuemente, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social, por la cual las recientes acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza empiezan a ser revisadas a la luz de enfoques más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la “protección social” y cuyo foco de atención (incorpora pero) va más allá de la pobreza e indigencia.

Esta reciente aproximación (que, por supuesto, reconoce antecedentes, incluso nominales) apunta a englobar desde una óptica de sistema, en menor o mayor modo según concepciones y fuerza relativa de quienes promueven las mismas, un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: los déficits de capital humano, los estructurales riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, la dificultad de los hogares de lograr ingresos genuinos y sostenibles, etc.

Un eslabón importante en esta nueva construcción de respuestas estatales a los múltiples problemas sociales lo vienen representando, desde hace más de una década, los programas de transferencias condicionadas (PTC). Desde sus orígenes en México y Brasil en la segunda mitad de los años noventa, constituyen una respuesta a gran escala a una pobreza que, por fin, se reconoce estructural y de largo plazo. Cecchini (2009) compara el amplio conjunto de PTC en América Latina (casi todos los países de la región tienen en la actualidad algún tipo de intervención de este tipo) y

resalta los diferentes niveles de cobertura y esfuerzo fiscal, así como la diversidad de matices en el enfoque y en las prácticas operativas. Con cifras consolidadas al año 2006, la cobertura de estos programas sobre la población total ascendía alrededor del 23% en los casos de Brasil (con el Bolsa Familia) y México (con el Oportunidades), mientras que en casos como Paraguay (con el programa Tekoporá) no alcanzaba siquiera al 1% del total de la población. Y mientras en México, Brasil, Chile, Uruguay y Panamá el respectivo PTC brindaba apoyo al total de la población en situación de indigencia, en casos como los de Perú y Nicaragua (y más acentuado aun en Paraguay) no llegaban a atender al 10% de la población en dicha situación.

Este tipo de programas está ayudando a interpelar la magnitud e incluso la calidad de los sectores sociales de educación y salud, en tanto ámbitos estratégicos en este tipo de intervenciones por la condicionalidad que las mismas implican (Cohen y Franco, 2006). Su propósito fundamental es atenuar la pobreza por ingreso en el corto plazo, así como aumentar el capital humano (en especial de las nuevas generaciones) a mediano-largo plazo. Por ende, y en tanto el apropiado funcionamiento de estas intervenciones está fuertemente ligado a los logros de cada país en cuanto a la universalización de los servicios sociales básicos, algunos de sus cruciales desafíos se vinculan a cómo promover una estrecha y eficiente colaboración entre quienes lideran estos programas y los sectores de educación, salud y nutrición. En suma, se requiere afrontar el reto de la coordinación con los ministerios de los sectores sociales, a la vez que promover la estrecha colaboración entre el nivel central y los niveles descentralizados o locales (CEPAL, 2009).

Luego de una amplia y detallada revisión de este tipo de programas no sólo en América Latina sino en el mundo entero, Fiszbein y Schady (2009) reconocen que los mismos constituyen apenas una opción dentro de un conjunto amplio de programas de protección social que pueden utilizarse, por ejemplo, para redistribuir el ingreso a los hogares pobres. Señalan, también, que estas intervenciones no pueden ser el instrumento adecuado para todos los hogares pobres en tanto no están diseñados para atender, por ejemplo, las necesidades de los ancianos pobres, los hogares sin niños, ni los hogares cuyos niños están fuera del rango de cobertura de edad que habitualmente atienden los PTC.

Un asunto importante que presentan estos autores consiste en el reconocimiento de que la evidencia no es positivamente contundente en términos de los impactos finales de estos programas en materia de educación (desarrollo cognitivo y no sólo matriculación escolar) y de salud (altura del niño según su edad y no sólo control del crecimiento). Esto los conduce a resaltar, entonces, la relevancia que pudiesen tener medidas complementarias a las que son propias de los PTC, por ejemplo en términos de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, así como intervenciones que ayuden a promover entornos más saludables y estimulantes en los hogares de los niños.

Afrontar de un modo amplio y articulado los multidimensionales problemas sociales, conlleva desafíos importantes en términos de la gestión social. “Este punto remite a una adecuada comprensión de la diversidad de respuestas requeridas para los distintos grupos a los que atiende la protección social -personas viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, más y menos vulnerables. Al mismo tiempo, demanda diseños articulados de sus instrumentos, flexibles ante los diversos escenarios y garantes frente a las diversas combinaciones de prestaciones de tipo público y privado -lo que llamamos sistemas de protección social. Con esto, impulsamos la superación de una visión reduccionista de la protección social como una exclusivamente centrada en un determinado instrumento -como los PTC” (Robles ...[et al], 2009: 27).

Es momento de dar un paso más y conceptualizar los sistemas de protección social. Afirman Nun y Madariaga (2009: 13): “Se ha denominado típicamente sistema de protección social a una estructura de protección social que regula la inclusión/exclusión social, se institucionaliza de forma relativamente duradera en una sociedad, conforma un ámbito funcional distinguible, establece un espacio de coordinación que involucra sistemas, estructuras e instituciones proveedoras típicas y roles

determinados para cada una de ellas, y actúa sobre determinados agentes definidos como beneficiarios de dichas prestaciones”.

Todo sistema de protección social, cualquiera sea el vínculo que el mismo sostenga con los PTC, otros programas y servicios sociales, deberá afrontar al menos tres tensiones críticas, propias del debate moderno en estos asuntos públicos: universalismo/focalización; contributivo/no contributivo; y condicionado/no condicionado.

Universalismo/focalización: durante muchos años se planteó como una dicotomía, sin embargo hoy se avanza en reconocer el universalismo -que todos los ciudadanos puedan acceder al bien o servicio en cuestión más allá de su poder adquisitivo o condición social- como un principio de la política social; a la vez que se entiende la focalización -asignar recursos o prestaciones a un sector de la población definido según criterios como ingreso, edad, género- como un instrumento de la política social⁵.

Contributivo/no contributivo: implica una cuestión crítica en términos de los valores que la sociedad moviliza alrededor del modo en que se financian las respuestas públicas ante los problemas sociales. El primero de los conceptos supone que sólo merecen recibir beneficios (por ejemplo, pensiones o atención médica) quienes aportan ingresos en algún tipo de seguro. El segundo, en cambio, implica que las personas pueden acceder a prestaciones como pensiones, atención médica o transferencias monetarias aun sin haber contribuido directamente a estos propósitos (aunque sí contribuyan como ciudadanos y consumidores al fisco).

Condicionado/no condicionado: es quizás la tensión más reciente en el ámbito de la política social, que emergió con fuerza a partir de la creación de los ya mencionados PTC. Estos programas, muy comunes hoy en todas las latitudes, transfieren dinero a cada familia en situación de pobreza condicionando a que los adultos se responsabilicen para que las niñas y los niños de esas familias vayan a la escuela y los controles sanitarios. Otros enfoques indican que la educación y la salud son derechos sociales fundamentales y que, por ende, el acceso y ejercicio de los mismos no debe condicionarse de modo alguno.

Un sistema de protección social que recoja las lecciones aprendidas de los PTC y que haga frente a estas tres tensiones, requiere: a) considerarse un complemento (no un sustituto) de la política social, lo cual implica tener claro qué se espera del mismo y cuáles son sus límites; b) financiamiento adecuado y estable, que no afecte o reduzca el utilizado para realizar inversiones de largo plazo en capital humano; y c) formar parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas (Cohen y Franco, 2006)⁶.

El alcance de la protección social de cada país está fuertemente relacionado con los legados históricos de la institucionalidad social, la economía política de la política social (Repetto y Sanguinetti, 2001), las capacidades técnicas de gestión y el grado de desarrollo económico, incluyendo su impacto en el gasto social y las formas de financiarlo. Atendiendo a estos aspectos que enmarcan los límites y alcances de cualquier sistema de protección social, es posible preguntarse acerca de cuáles serían, de un modo estilizado, los componentes básicos del mismo, los que sin duda habrán de verse fuertemente afectados en su expresión concreta precisamente según cada caso nacional.

Bertranou y Bonari (2005) avanzan en detallar una serie de riesgos y necesidades que debiesen ser atendidos por la protección social. La lista es extensa y, en términos generales, incluiría las siguientes áreas y temáticas: salud, discapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y sobrevivencia, familia e hijos, protección contra el desempleo y mercado laboral, vivienda y saneamiento, y exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores. También incluiría otras áreas que debiesen sumarse a las mencionadas cuando se trata de países en vías de desarrollo: educación básica, y alimentación y nutrición, así como también la asistencia de emergencia en el caso de catástrofes naturales.

Esta lista debe enriquecerse con una perspectiva del cuidado: “Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Se trata de un problema que ha adquirido creciente relevancia en las sociedades modernas a partir de la combinación de dos factores determinantes: el aumento de la población que, por distintas causas, precisa ayuda y la crisis de los modos tradicionales de brindar asistencia. En América Latina, el aumento de la demanda de cuidados se origina a partir de tres causas principales: la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento del número de personas con algún nivel de dependencia por problemas de salud” (CEPAL, 2009: 51).

Esta multiplicidad de componentes de los sistemas de protección social, cualquiera sea el alcance y expresión que adquieran en casos nacionales concretos, interpela críticamente respuestas de gestión pública puramente sectoriales. Afirma Acuña (2010: 9): “Los reduccionismos que ‘recortan’ el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentran su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan”.

Tres enfoques de la protección social

Se presentan a continuación tres enfoques que actualmente se vislumbran en el debate latinoamericano sobre sistemas de protección social, perspectivas que en general suelen combinarse en algún punto, tanto en lo conceptual como en sus manifestaciones prácticas de institucionalidad, servicios, políticas y programas sociales. El primero de ellos, fuertemente asociado a la posición del Banco Mundial, conocido como el Manejo Social del Riesgo. El segundo, alineado entre otros aportes con los de la Organización Internacional del Trabajo, coloca el acento en el vínculo entre protección social y mercado laboral/seguridad social. Finalmente, el tercero se inscribe en recientes aportes de agencias de Naciones Unidas y de sectores académicos dispersos, que consiste en promover una protección social con perspectiva de derechos.

La protección social y el Manejo Social del Riesgo

Una de las características generales que comparten las definiciones que se ubican en la visión del Manejo Social del Riesgo, es que las intervenciones de protección social suelen ser interpretadas como una red orientada a proteger a los sectores más pobres en los países en desarrollo. De esa manera, se entiende por protección social al “conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000). Estas intervenciones, centradas en el mercado laboral, la red de seguridad, el sistema de pensiones y la asistencia social sanitaria, ayudan a las personas y hogares a un mejor manejo frente a *shocks* económicos y naturales. En este sentido, una política fiscal sana y las regulaciones al mercado financiero pueden también ayudar a prevenir las crisis económicas. Según esta visión, los objetivos principales del sistema de protección social consisten en: garantizar ingresos mínimos y acceso a servicios básicos, fortalecer los activos y reducir la vulnerabilidad, invertir en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados (BID, 2000).

Conceptualmente, el manejo social del riesgo se expresa en un marco que incluye, además de múltiples actores (individuos, familias, comunidades, organismos estatales, etc.) y diversos niveles de formalidad en el manejo del riesgo (informal, de mercado y público), tres estrategias para abordar los riesgos: prevención, mitigación y superación de eventos negativos (*shocks*) (Hicks y Wodon, 2001). Se expone a continuación breves comentarios de cada una de estas estrategias de manejo del riesgo.

Las *estrategias de prevención* se aplican antes de que se produzca el riesgo y buscan reducir la probabilidad de ocurrencia del mismo, teniendo como resultado un aumento del ingreso esperado de las personas y la reducción de su varianza. Este tipo de estrategias abarcan un amplio campo y van más allá del ámbito tradicional de la protección social. Se incluyen políticas respecto a una macroeconomía sana, la salud pública y el medio ambiente, además de educación y capacitación.

Las *estrategias de mitigación* buscan disminuir el posible efecto de un futuro riesgo, y al igual que las estrategias de prevención, también se utilizan antes de que se produzca el riesgo. Sin embargo, mientras que aquéllas reducen la probabilidad de ocurrencia de los riesgos, las estrategias de mitigación reducen su potencial repercusión en caso de materializarse. Algunas de las formas que pueden tomar son la diversificación de cartera o los mecanismos de seguro formales e informales.

Las *estrategias de superación* buscan aliviar el impacto de un riesgo luego de que éste se haya producido. Algunas de estas estrategias buscan enfrentar el desahorro o endeudamiento individual, la migración, la venta de mano de obra infantil o la dependencia de transferencias fiscales o privadas.

En esta visión de la protección social, se enfatiza el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo: se protege la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la disposición a asumir riesgos. Se centra específicamente en los pobres, ya que se entiende que son los más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas pero, a la vez, de mayor rentabilidad, lo cual les permitiría salir gradualmente de la pobreza crónica.

La protección social y el mercado de trabajo

Por otro lado, retomando una tradición conceptual y de recomendaciones de política pública, vuelve a cobrar fuerza un enfoque que pone especial énfasis en la relación que hay entre protección social y mercado de trabajo. Desde este enfoque, ahora renovado en tanto emergen nuevas realidades y problemáticas en el mundo del trabajo y la seguridad social, la extensión de la cobertura de protección social resulta en gran medida de las características estructurales del empleo, de manera tal que la estrecha interrelación entre protección y mercado de trabajo obliga a abordar ambas esferas conjuntamente para responder a los cambios permanentes (Tokman, 2006).

Debido a las características de los mercados y los sistemas de política social latinoamericanos, el trabajo remunerado y el acceso al empleo formal constituyen por excelencia el acceso a la protección social. De esta manera, tanto el desempleo como el empleo legalmente formal son datos cruciales para evaluar el nivel de disociación entre producción de riesgo social y arquitectura de protección social (Filgueira, 2007). Sin embargo, ni todos los que están en edad de trabajar obtienen trabajos con estas características, ni todos los que tienen esa edad están en condiciones de trabajar. De esta manera deben enfrentarse los riesgos relacionados con la vejez, los accidentes, las incapacidades y el desempleo (Tokman, 2006). A esto se suman las diversas discriminaciones que habitualmente afrontan las mujeres en su intento de entrar y/o permanecer en el mercado laboral.

Una noticia optimista, pero no por eso sostenible en el largo plazo, lo representa el “bono demográfico” que todavía tiene la región como conjunto. Esto ha ayudado, más allá de cuestiones coyunturales y muy variables según cada caso nacional, a descomprimir en parte la presión sobre el mercado laboral en términos de las personas que buscan ingresar al mismo (Weller, 2009). Pero cuando el análisis se desplaza hacia los esquemas de pensiones, es evidente la conexión entre los mismos y el tipo y duración de inserción laboral de las personas en edad de trabajar. Mercados de trabajo donde predomina una inserción precaria resultan en contribuciones insuficientes. En este sentido, la evolución de las políticas de protección, particularmente en materia de pensiones y de salud, ha mostrado una pérdida de solidaridad sistémica que traslada a las personas y sus familias la responsabilidad principal para enfrentar los riesgos (Bertranou, 2004).

Al mismo tiempo, el mercado laboral responde a los ciclos económicos y las transformaciones de la estructura económica, lo que resulta en nuevos riesgos para la sociedad y, por lo tanto, en nuevas necesidades de protección. En ese sentido, América Latina ha dado sobradas muestras de ser una región inestable en términos de sus ciclos económicos, lo cual deriva en inseguridad en la medida en que se transmite al empleo y a los ingresos, constituyendo desafíos nuevos para la protección social. Se puede hablar, en consecuencia, y siguiendo una vez más a Tokman (2006), de cuatro grandes desafíos que aparecen en la protección social relacionados con el empleo, los cuales deberán enfrentarse tanto mediante reformas de las políticas laborales como de la propia protección social:

- el aumento del desempleo y la inestabilidad ocupacional;
- el cambio en la estructura de empleo hacia la privatización, la informalización, la terciarización y la precarización;
- el cambio en las familias y la creciente incorporación de la mujer al trabajo; y
- el envejecimiento de la población y su efecto sobre futuras demandas de protección social y sobre la capacidad contributiva actual.

Según esta visión, las políticas que se limitan a abordar las imperfecciones del sistema de protección social resultarán insuficientes si la inestabilidad y la precarización continúan predominando en el mercado de trabajo. Asimismo, mejorar la situación de inserción laboral y productiva constituye una condición necesaria pero insuficiente, ya que a su vez debe reformarse y completarse el sistema de protección social. El mismo autor menciona algunos lineamientos generales a seguir:

- Se sugiere reafirmar el pleno empleo como objetivo. Esto puede ser considerado meramente voluntarista y normativo, pero contribuiría a hacer más firme la voluntad política de perseguir dicho objetivo. Además, se sugiere revisar el concepto de pleno empleo para incorporar en él las nuevas formas de empleo que han ido emergiendo.

- Se considera necesario disminuir el riesgo, comenzando por actuar sobre aquellos niveles más cercanos al origen de la inestabilidad que ofrecen posibilidades de influir en los resultados. La aplicación de políticas dirigidas a atenuar la volatilidad del exterior, políticas macroeconómicas anticíclicas y políticas microeconómicas más adecuadas permitirían contribuir a aminorar el riesgo.

- Se debe conciliar flexibilización y protección, lo cual permitiría disminuir la necesidad de seguros de desempleo y, a la vez, contribuir a la creación de empleos nuevos. La manera en que se avance hacia la flexibilidad de los mercados, particularmente del de trabajo, es crucial porque determina la inestabilidad y el riesgo que enfrentarán los trabajadores y sus familias. Las reformas laborales que persigan la flexibilización, sea facilitando el despido o desprotegiendo, aumentan las demandas de protección fuera del mercado de trabajo.

- Se precisa establecer sistemas de protección que permitan garantizar pisos mínimos universales, lo que puede abordarse por diversas vías: transferencias de ingresos, seguros de desempleo u otros seguros de riesgos del trabajo. Además, se debe examinar la eficacia de la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud (Tokman, 2003).

La protección social y la incipiente construcción de un enfoque de derechos

Tanto los regímenes que individualizan el riesgo como los que son desarrollados a partir de la relación laboral, no están diseñados, en principio, desde una visión de ciudadanía social, y no contemplan el acceso universal a la protección social de toda la población. Como afirma O'Donnell (2009: 205), “el tema de los programas sociales no puede ser sólo el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia (...), el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla”. En este sentido, se observa que la conceptualización dominante de la protección social, en tanto manejo social del riesgo, está siendo enriquecida por enfoques basados en los derechos humanos y las capacidades. Además, la protección está cambiando el foco de intervenciones de corto plazo, compuestas por redes de seguridad y fondos

sociales, hacia un esquema mucho más amplio de políticas y programas que combinan intervenciones que protegen el consumo básico de los pobres, y que facilitan la inversión en capital humano como una vía de escape de la pobreza intergeneracional y el fortalecimiento de las capacidades de los pobres de superar sus dificultades (Barrientos y Hulme, 2008).

En esta tercera perspectiva (que, por supuesto, recoge elementos de las dos anteriores), la protección social es vista como “un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables”. Por lo tanto, constituye “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Secretaría General de Naciones Unidas, 2001).

De esta forma, la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales. La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2006). Como resalta Abramovich (2006), los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos que obligan al Estado. Introducir esta perspectiva implica cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas: se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios.

Hardy (2006) retoma aspectos de la noción de riesgos desde una perspectiva de ciudadanía, y considera políticas de protección social a las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos. Estas políticas han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social que varían con base en los arreglos políticos que acuerdan las sociedades. Identificar cuáles son estos riesgos, por una parte, y precisar su grado previsible de ocurrencia, por la otra, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las experimentan. Instalar, entonces, un sistema de protección social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan.

Varios autores vienen llamando la atención sobre la necesidad de promover avances hacia un universalismo básico, perspectiva congruente con este enfoque de protección social con perspectiva de derechos. En particular, los aportes de Filgueira ...[et al] (2006) definen a dicho tipo de universalismo como una política social orientada por “la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región”. En este punto de vista, que propone concebir los servicios sociales como “derechos que a la vez generan deberes”, una política social de universalismo básico “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país”⁷.

Este tercer enfoque de la protección social, que sin duda se encuentra en proceso de construcción y con avances muy variados según la historia y las condiciones de cada caso nacional, va más allá de un foco exclusivo en la pobreza, y se orienta a generar garantías de protección dirigidas al conjunto de la ciudadanía (incluyendo, por ende, a las clases medias), desde una perspectiva de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Implica una “protección social como garantía ciudadana” e incluye los siguientes elementos: “1) Esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos de los ciudadanos. 2) Una orientación universal de la protección social, manteniendo la focalización de las acciones como instrumento para optimizar la distribución de recursos. 3) Una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad que se transforman en ‘mínimos sociales’. 4) Mecanismos que puedan traducir la universalidad de la protección social a políticas concretas (garantías sociales, universalismo básico, pensiones universales, ingreso mínimo garantizado, etc.), con arreglo a los consensos sociales y políticos de cada contexto. 5) Instrumentos diseñados en función de mejorar la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, fortalecer la acumulación de activos, y contribuir a la plena realización de sus derechos, lo cual requiere gestionar la protección social desde una óptica de integralidad y adaptabilidad de sus acciones” (Robles ...[et al], 2009: 19).

A su vez, desde una mirada de género, se subraya: “La desarticulación entre las políticas de género, las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos no pudo ser superada en los avances registrados en las últimas décadas (...). Es preciso aun que la equidad de género objetivamente se incorpore en su carácter transversal y como concepto teórico-operativo en todas las intervenciones de gobierno, programas y políticas” (Gherardi ...[et al], 2008: 5-6).

3. Transformaciones del Estado, integralidad y la función de coordinación en la región

Los retos que derivan de las reformas estatales

Es evidente que estos tres enfoques de protección social tienen en común el hecho que conllevan importantes retos de gestión política y técnica, al mismo tiempo que esfuerzos fiscales de consideración. No obstante, al diferenciarse en sus alcances, cobertura y contenidos, habrán de implicar retos heterogéneos en cuanto a la construcción del atributo de integralidad.

Son tres las razones que, combinadas, parecen explicar la necesidad de definir, diseñar y tornar factible en lo político, lo operativo y lo administrativo un sistema de protección social integral: i) por un lado, la alta complejidad y evidente multidimensionalidad de las problemáticas que se buscan enfrentar; por otra parte, ii) la necesidad de convergencia de decisiones políticas y arreglos institucionales, cualquiera sea el tipo de enfoque de protección social que se intente hacer prosperar; y finalmente, iii) el amplio conjunto de componentes programáticos e instrumentos operativos que requerirán movilizarse territorialmente para materializar aquel enfoque de protección social que se decida adoptar en cada caso nacional⁸.

Dos importantes retos de gestión pública, que afectan por igual a todos los Estados latinoamericanos, sean éstos de organización político-administrativa unitaria o federal, impactan sobre las condiciones de posibilidad de dotar a los sistemas de protección social de atributos de integralidad. Uno de ellos lo representan las relaciones intergubernamentales derivadas de los procesos de descentralización que experimentó la región en las últimas décadas. El otro refiere a la compleja cuestión de cómo llevar a la práctica la necesaria intersectorialidad de algunas intervenciones públicas.

En cuanto al primer asunto, es evidente que en los últimos años los diversos países latinoamericanos han ido descentralizando sus prestaciones sociales, con mayor claridad en los casos de los servicios educativos y sanitarios, con tendencias menos claras en términos de programas sociales focalizados (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009; Fiszbein, 2005; Serrano y Fernández, 2005). Más allá del grado de avance de este proceso en cada caso nacional, siempre será importante

determinar, tomando en cuenta las reglas formales e informales de la institucionalidad social: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad; c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción; y d) en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).

Este avance hacia relaciones intergubernamentales en la política social, y particularmente en los sistemas de protección social, pone en el centro de la escena un asunto crítico de gestión pública: “la necesidad de construir un gobierno multinivel respecto a las diversas políticas sociales nos remite a una máxima que afecta a la generalidad de los problemas del quehacer público: las mejores soluciones en relación con el funcionamiento del entramado gubernamental no son lo más importante, sino *las mejores soluciones a los problemas públicos* mediante una correcta operación del aparato de gobierno. El reto es, por tanto, no olvidar que todo modelo de coordinación intergubernamental tan sólo es un medio para el fin buscado, que es la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos” (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009: 20).

El otro asunto crítico a abordar aquí refiere a los marcados límites que tiene el Estado para afrontar de un modo sectorial (con tendencia a actuar en términos de “compartimentos estancos”) problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes. La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) da cuenta de dos premisas que encuadran desde esta óptica el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad, consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

Al decir de Junqueira (2004), la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales, y la acción intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio. Por su parte, Veiga y Bronzo (2005: 10) destacan tres patrones a través de los cuales podría pensarse la intersectorialidad de la política social: “1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política; 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial; siguiendo algún nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma”.

Coordinación: un medio para la integralidad

Es esencial fortalecer las capacidades institucionales para la protección social. Esto se logra principalmente a partir de la coordinación de los diversos componentes de la protección social (Robles ...[et al], 2009). Coordinar implica una crucial función estatal y constituye a la vez un proceso técnico y político que requiere ser complementada con otra función crítica: la de gobernar campos concretos de la gestión pública, por ejemplo la política social (Acuña y Repetto, 2009). Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política-estratégica, por ejemplo en el ámbito sectorial de lo social. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal en lo

social habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

Es precisamente la dificultad de lograr esta conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan la construcción de sistemas integrales de protección social. Una clave interpretativa para entender la complejidad que afecta al Estado cuando el propósito es avanzar vía la coordinación en la construcción de sistemas integrales de gestión pública, por ejemplo en materia social, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o, de otro modo, ¿qué intereses organizacionales e ideologías individuales/grupales compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A esto se suma los propios retos que cada organización tiene a su interior⁹.

Es posible retomar aquí una definición ya trabajada (que sin duda deja fuera múltiples aristas de la problemática) de *coordinación pro-integralidad*. Aquí se entenderá por ésta el “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los *diversos involucrados* en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a *cooperar*. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades *compartidas*; b) la asignación *acordada* de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “*suma-positiva*” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de **múltiples actores**, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (cfr. Repetto, 2005).

Los aspectos destacados en cursivas apuntan a resaltar el carácter complejo de una coordinación que promueva la integralidad, en tanto son diversos los involucrados que intervienen en todo el ciclo de política pública. Esto significa, entonces, que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase en particular, toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación, por ejemplo de sistemas de protección social (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas).

Indicado lo anterior en tanto perspectiva conceptual, conviene ahora explorar por qué se requiere ese tipo de coordinación pro-integralidad. Entre otras razones, porque “no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 67). A esto se suman otros problemas fundamentales de la gestión pública, claramente presentes en el ámbito de lo social y cuyas manifestaciones problemáticas reclaman una coordinación como la aquí sugerida: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la coordinación (cuando realmente se requiere y no en tanto “moda a seguir”) se constituye en un medio privilegiado para lograr articular y sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos, tal el caso de la concreción de verdaderos sistemas de protección social. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que

requieren atención. El logro de la coordinación pro-integralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 69).

Una breve mirada a la experiencia latinoamericana comparada

En un trabajo reciente (Repetto, 2010) se abordó una visión de conjunto sobre las diversas experiencias de intentos de coordinación pro-integralidad de la política social en países latinoamericanos. Ubicando a la protección social (más allá del enfoque que caracterice la misma) como un estadio intermedio entre un programa social particular y el conjunto de la política social, la mirada comparada puso de manifiesto que resulta más factible y sostenible coordinar un programa social en particular (aun cuando el mismo sea de muy alta cobertura e importante complejidad de gestión intersectorial e intergubernamental como son los casos del Bolsa Familia y el Oportunidades) que coordinar un conjunto de intervenciones más amplias, sean éstas las que conforman un enfoque de protección social o, más difícil aun, las que expresan al conjunto de las políticas sociales de un país y que suelen intentarse coordinar desde estructuras institucionales como los Gabinetes Sociales.

La razones por las cuales se registran mayores éxitos a nivel de un programa particular son al menos tres: la primera, es que se trata de intervenciones con alta valoración política por parte de la Presidencia y de los ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas, lo que suele generar incentivos claros a los ministros y otros niveles de gobierno para apoyar con acciones concretas los esfuerzos coordinadores; la segunda, implica un tipo de intervenciones que, si bien importantes en visibilidad y cobertura, no implican al conjunto de acciones (políticas, programas y proyectos) que llevan adelante los actores estatales involucrados; y tercera, los propios programas suelen contar con recursos (en general presupuestarios, pero también asociados a reglas de operación claras y precisas) para fomentar la colaboración de las otras instancias que deben coordinar sus acciones con el organismo responsable de dichas intervenciones.

Poniendo en tela de juicio la posibilidad de una coordinación del conjunto de la política social a través de los Gabinetes Sociales o figuras equivalentes, la atención se centra ahora en qué nos dice la experiencia en términos de intentos de coordinar un conjunto de intervenciones (servicios, políticas y programas) nucleadas en términos de sistema de protección social. La región no parece en condiciones de demostrar éxitos rotundos en este sentido, más allá de que experiencias como las del Sistema de Protección Social de Chile Solidario conlleve un germen de buena práctica, no necesariamente replicable a otros contextos nacionales.

Lo que queda claro observando la región, es que avances hacia sistemas integrales de protección social (aun cuando los mismos estén limitados a algunos aspectos del enfoque de Manejo Social de Riesgos) no suelen ser sostenibles en el tiempo, y más complejo aun, suelen ser experiencias que quedan acotadas sólo a la etapa de diseño del sistema, sus ámbitos de coordinación y la lista de intervenciones “deseables”. Esto acontece porque los conflictos de intereses entre los involucrados son más fuertes y notorios, así como mayores las complejidades técnicas para armonizar y darle coherencia a intervenciones que provienen desde ministerios y niveles de gobierno con distintas culturas organizacionales y diferentes estilos de gestión. El asunto es bien simple: cuanto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad. Para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, se requiere una fuerte inversión en mejorar la institucionalidad pública en general y la social en particular, de modo tal que éstas constituyan una plataforma fértil para los momentos donde, ante cambios coyunturales o estructurales en la correlación de fuerzas, se abra “una ventana de oportunidad” para sistemas más amplios e integrales de política social.

Entre el conjunto de lecciones aprendidas generadas en la región respecto a la difícil concreción de coordinaciones pro-integralidad en políticas destinadas a afrontar problemas sociales, destacan las siguientes:

- En primer lugar, resulta clave dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias” mas no “condiciones suficientes”.

- En segundo término, sobresale la importancia de contar con objetivos políticos claros y precisos que le den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación, en tanto aquellos ordenan las prioridades, establecen con claridad quién hace qué y permiten avizorar resultados concretos en un tiempo más o menos cercano.

- Tercero, resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales, político-institucionales e incluso ideológicas, propias de esa realidad nacional en un tiempo dado.

- Como cuarto aspecto a resaltar, destaca la importancia de avanzar hacia ámbitos de coordinación cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar en un mismo organismo funciones de coordinación amplia de la política social, con implementación de programas concretos y acotados, por lo general vinculados a la lucha frente a la pobreza.

- Un quinto aspecto se relaciona con la necesidad de contar con normas formales, precisas y de efectivo cumplimiento, que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno, sino entre niveles jurisdiccionales diferentes, dada la importancia que tiene el territorio para facilitar (u obstaculizar) coordinaciones pro-integralidad.

- En sexto y último lugar, sobresale la importancia para la coordinación de contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento de singular relevancia para promover una acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto.

4. Dos caminos para avanzar (al mismo tiempo) hacia sistemas de protección social integrales

Es pertinente cerrar este trabajo en “clave propositiva”. Es por ello que, ante la complejidad que conlleva avanzar más allá de las palabras en las articulaciones y sinergias que vayan conformando no sólo sistemas de protección social, sino sistemas integrales, se concluye sugiriendo dos rutas críticas para avanzar, en sus interrelaciones, en esa difícil pero necesaria tarea que las sociedades latinoamericanas reclaman.

La trayectoria de los cuatro pasos secuenciales

Un modo de encaminarse hacia sistemas de protección social que sean mucho más que la desarticulada suma de acciones dispersas, consiste en llevar a la práctica una estrategia fuertemente política (con claros componentes técnicos), que implica procesar los conflictos de intereses y de cosmovisiones de modo tal que se logre lo siguiente: i) definición de un enfoque estratégico que guíe las decisiones en materia de protección social; ii) diseño y/o reformulación de la institucionalidad social y la distribución del gasto social, acorde a los requerimientos de dicho enfoque; iii) priorización de una determinada oferta programática que dé sustento al enfoque priorizado; y iv) selección de los instrumentos de gestión operativa adecuados.

Sabido es que la política no es sólo tarea de los políticos profesionales, ni mucho menos de los gobernantes de turno. Es también tarea, aunque obviamente con niveles diferentes de responsabilidad, de partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales, organizaciones y movimientos sociales, iglesias, medios de comunicación, por citar sólo los actores más notorios al interior de un sistema político nacional. Por ende, mejorar las condiciones políticas para avanzar en una mejor protección social requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las problemáticas sociales que se priorizará atender, y con qué inversión de capital político y simbólico,

desde un sistema de protección social. Es en ese plano de la disputa política y cultural donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una integralidad que busque atender la multidimensionalidad de los problemas sociales.

La clave está en que la política latinoamericana (no de un modo abstracto, sino a través de sus actores fundamentales y con sus reglas democráticas) sea capaz de definir, con una perspectiva de largo plazo y acorde por supuesto a los cambios en las mayorías electorales y las correlaciones de fuerza, si lo que se quiere afrontar de raíz es, por ejemplo, la pobreza o la desigualdad, las carencias de ingreso o las necesidades que van más allá (aunque lo incluyen) del ingreso. Es recién cuando una sociedad procesa políticamente este tipo de dilemas (y sus matices) que adquiere sentido centrar la atención en los diseños institucionales que permitirán viabilizar aquellas decisiones, sustantivas y de largo plazo. Esto, en tanto las normas legales que se creen, los arreglos organizacionales y las reglas de operación que se plasmen, la decisión de qué centralizar y qué descentralizar o cuál será el papel que jugarán las organizaciones no gubernamentales, por citar algunos aspectos, constituye un medio para el logro de una mejor protección social y no un fin en sí mismo. Otro tanto acontece con las posibles redefiniciones del gasto social que una decisión de este tipo conllevaría, lo cual por supuesto no se limita a ejercicios de técnicas presupuestarias sino a cambios importantes en la economía política del gasto social y sus modos de financiamiento.

¿Qué seguiría después? La secuencia que aquí se propone tiene un tercer paso crítico en la conformación de una oferta programática diversa, masiva y coherente con el rumbo que se defina como estratégico a seguir. Esto resulta clave, en tanto es precisamente por aquí por donde suele empezar el debate (y la acción) de política social en la región. Los éxitos concretos de los programas de transferencias condicionadas ante ciertos aspectos críticos de la problemática social, sumados a una importante comunicación sobre sus potenciales bondades, ha derivado en que casi toda América Latina haya adoptado este tipo de intervenciones. El argumento que aquí se plantea es que éstos u otros programas no deberían constituir el centro de la discusión y la acción, sino que debiesen abordárselos como lo que efectivamente son: instrumentos para intervenir en una cierta dirección ante problemas propios de la cuestión social de cada país, incluyendo sus fragmentaciones y heterogeneidades internas.

Por último, en esta secuencia que busca ser sistémica, y una vez que cada país defina su rumbo para el mediano/largo plazo en materia de protección social y avance en los rediseños de sus instituciones y mecanismos de financiamiento/gasto, recién ahí tiene sentido discutir cuáles habrán de ser las herramientas de gestión más pertinentes para gestionar un conjunto de intervenciones que tendrán diferentes exigencias en términos de su gestión técnico-operativa. Es recién entonces que instrumentos como los registros de beneficiarios, las tarjetas magnéticas o los protocolos de intervención tienen verdadera razón de ser.

En síntesis, avanzar a pasos firmes hacia sistemas de protección social integrales (más aun cuando su alcance conlleva un enfoque de derechos) requiere por parte de la dirigencia y el alto funcionariado social “no enamorarse de los programas y las técnicas de operación”. Implicará, por ende, un denodado esfuerzo por evitar quedar atrapados muchas veces en modas de gestión que quizás hayan funcionado en otros contextos o, peor aun, sólo hayan sido bien promocionadas en el mercado de las ideas de la gestión social.

La trayectoria de los múltiples escenarios interrelacionados¹⁰

La institucionalidad social que enmarca la protección social está fuertemente condicionada por lo que sucede en el plano más general de la institucionalidad política (constreñida ésta, a su vez, por la dinámica más global de las relaciones económicas domésticas e internacionales). Estas relaciones (que no son sólo en el plano de las reglas de juego sino de los actores concretos) dan lugar a un conjunto variado de escenarios en los cuales se pone en juego la tensión política-ideológica (con expresiones técnicas que la acompañan) en términos de qué necesidades/carencias sociales son definidas como

problemas públicos, cuánto de la atención a dichos problemas tiene estatus de derecho, qué tipo de respuestas públicas se activan para enfrentar esas problemáticas. Implica, en síntesis, volver la atención a las variaciones que existen entre los posibles enfoques de protección social. Para ello, aquí se concentrará brevemente la atención en un conjunto de esos escenarios en que se disputa el contenido y la dirección de la protección social.

i) *El escenario propio e interior de cada organización estatal con responsabilidad en la protección social.* Un aspecto muy relevante a considerar es el modo en que se procesan los conflictos políticos al interior de las organizaciones con mandato de actuar en alguna parte o esfera del sistema de protección social. Suelen registrarse dos mitos cuya creencia afecta una real comprensión de la dimensión política: por un lado, se cree muchas veces que dichas organizaciones son homogéneas en cuanto a criterios, mandatos y valores que poseen las diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades; por el otro, se confía en exceso que el ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro o responsable de programa, por ejemplo) es condición suficiente como para que esa organización y esos programas direccionen su accionar en línea con las nuevas prioridades fijadas por el líder político que la encabeza coyunturalmente. Desmontar estos mitos, entender la estructura de poder real (más allá del formal), conocer la cultura organizacional, detectar e interpretar los incentivos de las coaliciones internas, reconocer equipos de apoyo, debilitar actores de veto, son tareas mínimas e indispensables a llevar adelante si lo que se quiere es que la organización responda al movimiento del timón político alineado con el enfoque de protección social que se propone llevar adelante. Si se quieren interpelar las reales posibilidades que puede tener una organización para lograr que su posición tenga ascendencia al momento de agendar temáticas y/o aspectos específicos de las mismas, se requiere prestar atención a cuestiones tales como las siguientes: a) tasa de rotación de sus más importantes funcionarios; b) grado de fortaleza técnico-burocrática; c) nivel de legitimidad pública; d) modalidades de vinculación con la ciudadanía en general y con actores del entorno en particular.

ii) *El escenario asociado al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular.* Hay pocas cosas tan (potencialmente) heterogéneas como los equipos de gobierno, sean éstos del nivel central, subnacional o local. Aun cuando habrá variaciones significativas si quien encabeza el gobierno tiene o no un fuerte liderazgo, o si se trata de equipos de un mismo partido o de una coalición gubernamental interpartidaria, lo cierto es que hay diversos aspectos políticos relativamente comunes a este escenario que deben ser atendidos con cuidado, todos igualmente importantes si se quieren sumar esfuerzos para una coordinación pro-integralidad. En primer lugar, deben reconocerse como un dato los intereses particulares, de fracción o de partido que suele tener cada integrante del equipo gubernamental. En segundo término, es importante atender las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, lo cual los llevará no sólo a problematizar los temas sociales de modos diferentes, sino también a proponer cursos de acción no siempre concurrentes. Como tercer aspecto, deben tenerse en cuenta los efectos políticos de simpatías o antipatías personales, en tanto factor clave para fomentar confianza o generar “compartimentos estancos”. En cuarto término, es fundamental entender las asimetrías de poder al interior de esos equipos gubernamentales, aun bajo la apariencia de igual responsabilidad por ocupar los mismos cargos, venga ese mayor poder de la confianza particular que tributa a algunos el líder de gobierno, del manejo de más presupuesto (y/o de la posibilidad de asignarlo) o del respaldo de grupos de interés con poder de veto. En quinto lugar, es importante atender al tiempo de permanencia en el cargo de cada miembro del gabinete, bajo el supuesto de que un tiempo más prolongado en las funciones le permitirá al individuo en cuestión “amortizar” los costos de aprendizaje de sus funciones, al mismo tiempo que generar relaciones de confianza con actores diversos relacionados con la temática bajo su responsabilidad (funcionarios técnicos, equipos burocráticos, sindicatos, clientes, actores internacionales, etc.). Finalmente, en sexto lugar, resultará sumamente importante entender la dinámica política y las capacidades técnicas de aquellas instancias (en caso que existiesen) destinadas a

promover coordinación horizontal, sean estos Gabinetes Sociales, Consejos Coordinadores o figuras equivalentes.

iii) *El escenario de interacción entre las autoridades de las áreas sociales nacionales y subnacionales y/o locales.* ¿Quién hace qué y por qué razón?, es un aspecto central para interpretar lo que sucede con la protección social de un país determinado. Obviamente, la complejidad que genera la organización político-administrativa y territorial en esta materia habrá de variar se trate de países federales o países unitarios, así como de los matices que pudiese haber entre ambas opciones. Las funciones sociales asignadas por los textos constitucionales y el orden jurídico establecido son sin duda aspectos importantes, como también lo son los acuerdos o desacuerdos informales entre las elites locales y las elites nacionales, incluyendo su expresión en términos de la conformación de la estructura de representación política-partidaria. En este escenario, un tema político crucial se relaciona con el modo en que se recaudan y se distribuyen recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones de gobierno. A estos elementos de carácter más o menos general se le ha sumado en las últimas décadas el proceso de descentralización de servicios, políticas y programas sociales, lo cual ha dado lugar a una redefinición de las relaciones intergubernamentales: entender cuáles son las ventajas/capacidades comparativas de cada nivel de gobierno se constituyen en factores políticos de primer orden para diseñar y gestionar la protección social. Por otro lado, dadas las complejidades propias de las relaciones intergubernamentales en este campo de la gestión pública, debe prestarse particular atención a qué sucede cuando existen ámbitos destinados a promover coordinación sectorial entre niveles de gobierno o, en caso de no existir, entender por qué no se han podido crear y/o consolidar.

iv) *Los múltiples escenarios propios de la interacción entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en materia social.* La dinámica de gobierno moderna, sobre todo en el marco de sistemas democráticos, requiere la conformación de apropiados sistemas de pesos y contrapesos. Y si bien éstos pueden venir de la propia ciudadanía y de la sociedad en su conjunto, es menester prestar atención a la calidad y consistencia del control entre los mismos poderes del Estado (la reconocida como *accountability* horizontal). Estas cuestiones no sólo tienen importancia para el funcionamiento global de la gestión pública, sino también en lo específico para entender las posibilidades y límites en el campo de la protección social. Un sistema apropiado de controles republicanos generará mejores condiciones (sólo eso) para el logro de políticas públicas más democráticas en su formulación, por lo que fallas en ese delicado equilibrio, por ejemplo por tendencias hegemónicas del poder ejecutivo, debilidad del poder legislativo o cooptación del poder judicial, pueden afectar seriamente el proceso mismo de formulación de las políticas. Revisar estos aspectos desde el prisma de la política de las políticas de protección social implica, por supuesto, ir más allá del diseño institucional formal, siendo indispensable analizar el grado de compromiso real de los legisladores con los temas sociales, o el modo que tienen los jueces de “traducir”, a través de sus fallos, la legislación social.

v) *Los diversos escenarios relacionados con las interacciones entre actores estatales y de la sociedad civil y el mercado.* Las transformaciones operadas en las dos últimas décadas en las intervenciones que componen la protección social ha promovido la emergencia de nuevos actores, a la par que ha derivado en el debilitamiento y/o desaparición de otros. Por ende, reconocer las transformaciones en la correlación de fuerzas de aquellos directa o indirectamente asociados a las políticas de protección social constituye una necesidad tanto analítica como práctica. En ese sentido, comprender estas mutaciones resulta esencial para ponderar la posibilidad de conformar coaliciones políticas viables y que orienten la protección social hacia enfoques no sólo integrales, sino también en un sentido de fortalecimiento ciudadano. Deben interpretarse, entonces, los impactos políticos derivados del tránsito hacia la privatización y/o terciarización de ciertos servicios sociales, atendiendo tanto a los intereses de los nuevos actores económicos y sociales como a los retos que se le presentan al Estado en materia de regulación. Esto último implica, entre otros aspectos, normativizar la acción de las ONG prestadoras y de las empresas privadas, creando sistemas de información y mecanismos de

monitoreo y evaluación accesibles tanto para los actores del sector público como para los ciudadanos a quienes se debe rendir cuentas, promoviendo en este caso una mejor contraloría social. Este tipo de escenarios implica, a su vez, darle particular atención a la calidad de las prestaciones, en tanto poderoso incentivo para aglutinar (reforzar y mantener) coaliciones políticas que promuevan una amplia protección estatal ante los riesgos sociales. En síntesis, es pertinente explorar en cada caso nacional el siguiente interrogante: ¿en qué medida el poder relativo de los actores que participan de los temas públicos se expresa en prioridades y contenidos de protección social?

vi) *El escenario que se conforma en la relación entre actores estatales y actores del sistema internacional.* Cada vez más, en escenarios políticos, económicos y culturales globalizados, se abren las fronteras de los países a la influencia de tendencias e intereses del ámbito internacional. En el campo de la protección social en América Latina, esto tiene múltiples manifestaciones y aspectos a atender. En primer lugar, es importante interpretar cómo el tránsito de mercancías y personas, a la vez que de información y expectativas, genera impactos internos en relación con la agenda social. En segundo término, debe prestarse atención al impacto que genera, en términos de dosis variables de dependencia y condicionalidad, el apoyo externo (nacional, multilateral o de ONG) que suelen recibir los países de la región en el campo social. Tercero, se requiere entender el impacto político que genera “el factor imitación” en materia tanto de reformas de las políticas sociales como del tipo de oferta programática diseñada e implementada, aspectos que suelen manifestarse (o así ha sido durante muchos años) bajo el formato de “recetas homogéneas para realidades muy heterogéneas”, lo cual remite a los desafíos de construcción de capacidades políticas y administrativas propias y acordes a cada realidad nacional y/o local.

vii) *El escenario que enmarca el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos político-técnicos del Estado.* La definición de lo que es una buena protección social en un determinado momento histórico depende de elementos técnicos pero, en lo fundamental, también depende de que ciertas ideas sean aceptadas en forma más o menos consensual por la ciudadanía y los grupos de interés. Esta “construcción analítica” es igualmente, por supuesto, una construcción política que debe ser atendida con cuidado, dados sus efectos en los imaginarios colectivos y en la conformación de horizontes de viabilidad en el plano del “sentido común”. Si la definición normativa-conceptual del rumbo estratégico de qué hacer en materia social adquiere entonces importancia estratégica, es menester entender cómo se produce, circula y se recepciona el saber técnico-propositivo de la protección social. Esto implica observar el rol de las universidades, los centros de estudios, los expertos/consultores independientes, así como sus fuentes de apoyo económico y comunicacional. Implica, a su vez, preguntarse por el modo en que los partidos preparan sus plataformas electorales y planes de gobierno. Este tipo de escenarios tiene grandes implicancias político-institucionales no sólo en el plano más general de las ideas centrales de reformas, sino también con relación a cómo conceptos y herramientas de gestión “permean” a las organizaciones responsables de intervenir sobre los problemas sociales. De qué se construyen ciertos argumentos, cuáles son las modalidades de validación de algunos datos, por qué prima cierta tecnología gerencial y no otra, son también aspectos que no deben descuidarse desde una óptica política.

En esta trayectoria de los múltiples escenarios, el argumento conclusivo resulta simple: si lo que se quiere es comprender (e intervenir) respecto a qué lugar ocupa la protección social en las agendas pública y gubernamental de los países latinoamericanos, así como entender (e incidir en) cómo y por qué se priorizan ciertos enfoques y se deciden e implementan ciertos cursos de acción y no otros, no debiesen dejar de atenderse (y actuar sobre ellos en caso de que sea posible) los escenarios político-institucionales recién explorados. Así presentados, resultan en una lista de aspectos inconexos y sin sentidos explicativos específicos, lo cual conduce a reconocer, una vez más, la necesidad de producir “lecturas a medida” del modo en que la compleja confluencia de política, economía, administración e

ideología impactan en cada caso nacional, en cada momento y lugar donde deben definirse los rumbos de la protección social.

Notas

¹ Esta atención centrada en los actores estatales no implica desconocer la creciente importancia que tienen actores público no estatales y privados (y del sistema internacional) en materia de acciones destinadas a atender problemáticas sociales muy diversas. Pero en tanto el concepto de política social en el cual se inscribe aquí la protección social requiere del ejercicio de la autoridad formal del Estado, no habremos de explorar en este trabajo el papel de ONG, sindicatos, empresas, fundaciones de Responsabilidad Social Empresaria, iglesias, por citar sólo algunos ejemplos.

² La CEPAL mide la tasa de informalidad como el porcentaje de ocupados en sectores de baja productividad.

³ La proporción de ocupados afiliados a la seguridad social era de 43,9% en el ámbito urbano frente al 23,9% en el ámbito rural; 68,4% en el sector urbano formal frente al 19,6% en el sector urbano informal; 51,3% en el quintil más rico frente al 16,3% en el quintil más pobre (CEPAL, 2008).

⁴ Según las mediciones del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicada por la OCDE en 43 países. En la región, los países evaluados han sido Argentina, Brasil, México, Chile y Perú.

⁵ No obstante, en esta tensión conviene prestar mucha atención a la advertencia de Sojo (2008: 77), quien afirma: “Pocos aceptan hoy que lo selectivo o focalizado puede ser un sustituto eficiente de lo universal para satisfacer aspiraciones de bienestar, pero muchos todavía trabajan dentro de esquemas institucionales que mantienen viva esta separación”.

⁶ Estos autores también señalan que se requiere disponer de mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, a la vez que tener disponible una cartera de proyectos.

⁷ Desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado, y de manera complementaria a lo recién planteado, por “universalismo” puede entenderse un *horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones de política social*. Este horizonte estratégico no constituye en sí mismo un programa de reformas (o de contrarreformas) específicas, sino un objetivo macro debajo del cual las intervenciones deben ser diseñadas y/o revisadas en función de cómo contribuyen al logro del objetivo (Andrenacci y Repetto, 2006).

⁸ Entre las principales tensiones relacionadas con la integración de la protección social, Acosta y Ramírez (2004: 55) destacan: “La primera, se presenta entre los objetivos de corto y de largo plazo para la reducción de la pobreza; la segunda, entre los programas tradicionales y la flexibilidad que requieren los programas orientados a enfrentar las coyunturas del ciclo económico, y entre la red de seguridad social para el sector formal y su extensión a los trabajadores informales”. A esto debe sumarse la tensión en el vínculo entre los programas focalizados y los servicios sociales en los que se propone universalizar prestaciones.

⁹ Es evidente que cada actor por sí mismo, en su dimensión organizacional, tiene problemas internos de coordinación. Sea entre direcciones de un ministerio, departamentos de una empresa o áreas de trabajo en una organización de la sociedad civil, el logro de acciones colectivas suele ser difícil de cumplir. En esos casos de búsqueda de coordinación dentro de una organización específica, la forma más usual de resolver los problemas de coordinación (o al menos intentar resolverlos) suele ser el uso de la jerarquía (Martínez Nogueira, 2005).

¹⁰ El desarrollo inicial de estos escenarios se llevó adelante en Repetto, Filgueira y Papadópulos (2006). Un enfoque complementario, centrado en la lucha frente a la pobreza, se desarrolló en Acuña y Repetto (2009). La utilización de los mismos en esta ocasión es exclusiva responsabilidad del autor del presente trabajo.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago, abril.
- Acosta, Olga Lucía y Ramírez, Juan Carlos (2004), “Las redes de protección social: modelo incompleto”, Santiago, CEPAL (Serie Financiamiento del Desarrollo; N° 141).
- Acuña, Carlos H. (2010), “Una introducción”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián (2009), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), México, Porrúa, EGAP, CERALE.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006), “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, BID, Planeta.
- Barrientos, Armando y Hulme, David (2008), “Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution”, Manchester, Brooks World Poverty Institute (BWPI Working Paper; N° 30).
- Bertranou, Fabio (2004), *Protección social y mercado laboral*, Santiago, OIT.
- Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005), *La protección social en Argentina: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*, Santiago, OIT.
- BID (2000), *Social Protection for Equity and Growth*, Washington, BID.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, Caracas, febrero.
- Cecchini, Simone (2009), “Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad”, documento presentado en Ciudad de Panamá, CEPAL, 4 de junio.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2009), *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”, en *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, Ernesto Cohen y Rolando Franco (eds.), México, FLACSO.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Filgueira, Fernando (2007), “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 135).
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge; y Tobar, Federico (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), Washington, BID, Planeta.
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2005), *Ciudadanos, políticos y proveedores: la experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Washington, Banco Mundial.

- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (eds.) (2009), *Conditional Cash Transfers*, Washington, World Bank.
- Gherardi, Natalia; Giacometti, Claudia; Pautassi, Laura; y Zibecchi, Carla (2008), *Sistemas de protección social y responsabilidades familiares: articulaciones posibles*, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Hardy, Clarisa (2006), “Hacia un sistema de protección social fundado en derechos”, documento presentado en el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 26 y 27 de junio.
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin (2001), “Protección social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago, abril.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000), “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”, Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo; N° 0006).
- Junqueira, Luciano Prates (2004), “A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor”, en *Saúde e Sociedade*, Vol. 13 N° 1, São Paulo, janeiro-abril.
- Lerda, Juan Carlos; Acquatella, Jean; y Gómez, José Javier (2005), “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, en *Política fiscal y medio ambiente*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), Santiago, CEPAL.
- Martínez Nogueira, Roberto (2005), “Coordinación interinstitucional”, conferencia dictada en INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Nun, Eleonora y Madariaga, Aldo (2009), La protección social como problema de coordinación, Santiago, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo (2009), “Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales”, en *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, David Gómez-Álvarez (coord.), Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- OPS, (2007), *Panorama de salud en la región*, Washington, OPS.
- Repetto, Fabián (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Fabián Repetto (ed.), Guatemala, INDES-Guatemala.
- Repetto, Fabián (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadópulos, Jorge (2006), La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- Repetto, Fabián y Sanguinetti, Juan (2001), “Inventory of Social Protection and Poverty Reduction Programs in Latin America and the Caribbean: a First Approximation”, paper presented at the First Meeting of the Poverty Reduction and the Social Protection Network, BID, Washington, June.
- Robles, Claudia; Cecchini, Simone; y Martínez, Rodrigo (2009), “América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación”, documento presentado en el Taller de Expertos: Protección Social, Pobreza y Enfoque de Derechos: Vínculos y Tensiones, CEPAL, Santiago, 5 y 6 de noviembre.

- Secretaría General de Naciones Unidas (2001), “Informe a la 39ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social”, Nueva York, Naciones Unidas.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización: programas de protección en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 70).
- Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia (2005), “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Sojo, Carlos (2008), *La modernización sin Estado*, San José, FLACSO.
- Tokman, Víctor (2003), “Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 81, Santiago, diciembre.
- _____ (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Veiga, Laura da y Bronzo, Carla (2005), Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión: marco conceptual y caracterización de los programas, mimeo.
- Weller, Jürgen (2009), “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina”, en *El nuevo escenario laboral latinoamericano*, Jürgen Weller (ed.), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, CEPAL.

Concepción y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: un análisis comparado con México, EE.UU., Brasil y Suecia *

Santiago Roca T.

Introducción

La protección al consumidor es uno de los instrumentos más importantes para la existencia de una economía social de mercado. De su buen funcionamiento depende que la verdadera libertad de elección y el trato justo y equitativo predominen en las transacciones económicas y en el desarrollo de la economía. Este trabajo analiza la concepción, institucionalización y descentralización de la protección al consumidor en el Perú a la luz de algunas experiencias internacionales. Se espera que de la comparación emerjan elementos que permitan su desarrollo y perfeccionamiento.

En la primera sección se revisa la concepción y alcance de la protección al consumidor en el Perú. La segunda sección analiza la incipiente descentralización durante los años 1995-2005 y los inéditos caminos de delegación de funciones a entidades del sector privado. La tercera sección revisa las experiencias de institucionalización y descentralización en otras partes del mundo, en particular los casos de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia. La cuarta sección sienta las bases comparativas de la experiencia internacional frente a la situación actual en el Perú. Finalmente, en la última sección se extraen algunos apuntes para mejorar el diseño y la territorialización de la protección al consumidor en el Perú.

1. Concepción y alcance de la protección al consumidor

Si bien la Constitución de 1979 y la actualmente vigente de 1993 ratifican el principio de defensa de los consumidores y el de *tutela* por parte del Estado, ni el marco normativo de la primera ley de protección al consumidor -Decreto Legislativo (D. L.) N° 716 de 1991- ni la creación, a fines de 1992, de la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), cubren plenamente dicho mandato. El D. L. N° 716 se enmarca en una concepción limitada, orientada a velar por la idoneidad de los bienes y servicios y corregir las imperfecciones originadas por las asimetrías de información entre proveedores y consumidores (Roca y Céspedes, 2009). Su objetivo es resolver los conflictos entre agentes del mercado y lograr que el mercado funcione más equilibradamente.

En países más desarrollados en esta materia, la dimensión de consumidor es más amplia y la *tutela* y defensa de los derechos del consumidor, mucho más completa. La protección al consumidor se ve como una expresión no sólo de la idoneidad y las asimetrías entre proveedor y consumidor, sino como garantía del proceso competitivo, es decir como instrumento que fortalece la libre elección de los consumidores, la libertad de empresa entre competidores y el trato justo y equitativo en el mercado. La tutela pone énfasis en las acciones directas del Estado para, en nombre de los consumidores, hacer cumplir la ley, verificar y monitorear los mercados y castigar a los infractores. Más aun, existen países en que los objetivos consisten en superar desigualdades, empoderar a los consumidores, propulsar patrones de consumo sostenible y ejercer ciudadanía y democracia.

*Recibido: 04-12-2009. Aceptado: 14-02-2010.

El autor agradece los aportes de Eva Céspedes, Secretaria Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor 2005-2008, y los comentarios de Jaime Zegarra, Asesor del Congreso de la República.

El limitado alcance de la protección al consumidor en el Perú es mayor cuando, dentro de la concepción de corregir las asimetrías de información, se establece -como criterio jurídico general para la resolución de los conflictos- el concepto de proteger sólo al consumidor “razonable”¹ y no a aquel que, de buena fe, compra sus bienes y servicios en el mercado. ¿Protege el concepto de consumidor razonable de manera efectiva al grueso de la población? ¿Podrán ser todos los consumidores diligentes e informados en lo que compran? ¿Fijar un tamaño de letra legible en los contratos será suficiente para que un consumidor advierta de manera inequívoca las obligaciones y derechos comprometidos? En un país donde una parte significativa de la población tiene escasa comprensión de lectura, elevados niveles de pobreza y precaria satisfacción de las necesidades básicas, no hay duda que la aplicabilidad de una regla general de “razonabilidad” coloca al grueso de la población en una situación de indefensión y vulnerabilidad para el ejercicio de sus derechos y deberes como consumidores y ciudadanos.

Para preservar la seguridad, integridad y salud de los consumidores existen también una serie de leyes y normas que velan para que los *proveedores* y *fabricantes* ofrezcan productos y servicios eficaces y seguros a la población. Estas regulaciones están a cargo principalmente de los ministerios y de entidades específicas a las cuales se les delega dichas competencias. El Ministerio de Transporte, por ejemplo, debe regular y velar por las medidas de seguridad que adopten las empresas del servicio de transporte; el Ministerio de Salud, por la eficacia de los medicamentos que producen los laboratorios farmacéuticos; la Superintendencia de Banca y Seguros, por la seguridad del ahorro de los depositantes; el Ministerio de la Producción, por los estándares mínimos que deben cumplir los proveedores en la industria; el Ministerio de Agricultura, por la inocuidad de los productos alimenticios, etc. Existen también leyes transversales como las referidas a productos dañinos y peligrosos, a alimentos y bebidas, a publicidad y a conductas abusivas de las empresas sobre los consumidores. Algunas de estas leyes recién están emergiendo, debido a que en las últimas dos décadas, desde 1990, muchos ministerios abdicaron de sus funciones reguladoras en aras del dogma del libre mercado. Los problemas entre consumidores y productores -de acuerdo a estos proponentes- debían resolverse solos a través del libre juego de la oferta y la demanda. Hasta el día de hoy, sea por la inexistencia de regulación o por falta de actuación de las autoridades, los consumidores se encuentran parcialmente desamparados por la falta de normas que regulen la entrada de bienes y servicios al mercado. Puede ilustrarse con lo que está sucediendo en el transporte de pasajeros o con la seguridad y eficacia de los medicamentos, sólo a modo de mostrar algunos ejemplos².

La protección al consumidor se tiene que mirar desde dos caras: desde el punto de vista de los reclamos individuales de los consumidores y desde el punto de vista de los requerimientos de eficacia y seguridad en la provisión de bienes y servicios por parte de los productores. En ambos lados se sufre de amplias y serias deficiencias que requieren de su sistematización y perfeccionamiento, además de la observancia y cumplimiento por parte de las autoridades. En ambas caras, el enfoque debiera sobrepasar el hecho de concentrarse sólo en asimetrías informativas entre proveedor y consumidor, para extenderse a criterios más amplios que protejan la cotidianidad, la seguridad, la salud y el interés público de los consumidores y usuarios, incluyendo el ejercicio de la ciudadanía -por ejemplo, en temas ambientales y climáticos, entre otros.

En cuanto al alcance territorial de la protección al consumidor en el Perú, la realidad muestra que ella se ha implementado predominantemente en algunas áreas de Lima Metropolitana y en algunas

¹ Consumidor razonable es aquel consumidor diligente, que busca, se informa y compara para tomar sus decisiones. Ver nueva ley de protección al consumidor, D. L. N° 1045, de junio de 2008.

² La situación en estos sectores es indescriptible: miles de accidentes y vidas perdidas por la irresponsabilidad y letanía del Estado en cuanto a la seguridad y salud de los consumidores.

pocas capitales de provincias del país. En la actualidad, INDECOPI tiene apenas 13 oficinas desconcentradas en provincias, algunas de las cuales están recién instalándose. Eso significa que en la mayor parte del país, alrededor de 220 provincias y más de 1.800 distritos, no existe ningún tipo de protección del consumidor. Por el lado de la oferta, no se tiene información tampoco acerca del cumplimiento a lo largo del territorio nacional de las regulaciones sectoriales y transversales a que están obligados los productores y proveedores para introducir sus productos al mercado, sin dañar la seguridad, eficacia e integridad de los consumidores y usuarios. Es evidente que si en Lima la observancia es notoriamente complicada, ella será mucho menor en zonas alejadas y distantes de las capitales de cada una de las regiones del país.

2. La incipiente descentralización de la protección al consumidor actual

El centralismo político y económico en el Perú ha generado que los consumidores que viven en el centro -en relación con los del interior- tengan más facilidades para obtener información acerca de las características de los productos, las condiciones para elegir y decidir sus actos de consumo, así como mayor acceso a los mecanismos administrativos y legales para la protección de sus derechos. La situación es bastante diferente en pueblos del interior, donde los mercados son poco desarrollados y la presencia del Estado es muy escasa y muchas veces nula. Inclusive dentro de Lima existe gran diferencia entre los distritos de mayor actividad económica de aquellos más apartados, lo que tiene un impacto diferenciado en el acceso a la tutela que brinda la Constitución a los consumidores -dependiendo de cómo el Estado se organice para atender esta función.

En el año 1991, el artículo 46 de la primera ley de protección al consumidor (D. L. N° 716) establece la organización del Estado para atender la protección al consumidor en todo el territorio nacional. Las autoridades competentes para conocer de los procedimientos administrativos y la imposición de sanciones son, en primera instancia, el Concejo Distrital en cuya jurisdicción se encuentre el establecimiento o la planta de producción, y, en segunda y última instancia administrativa, el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

La misma Ley asignaba competencias directas a las municipalidades, en representación del Estado, para garantizar los derechos de los consumidores atendiendo en primera instancia los procedimientos administrativos; mientras que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Industrias, era el ente regulador y normativo de las sanciones y procedimientos, así como el órgano en segunda y última instancia administrativa.

Pero dicha disposición no tuvo aplicación efectiva, por cuanto a poco más de un año de haberse dictado el D. L. N° 716, se crea el INDECOPI mediante el Decreto Ley N° 25.868 del 24 de noviembre de 1992, a través del cual se deroga el artículo 46 del citado Decreto Legislativo, centralizando en esta institución del gobierno nacional la gestión integral de la protección de los derechos del consumidor.

El artículo 18 del Decreto Ley N° 25.868 dispuso la creación de la Comisión de Protección al Consumidor, CPC. El artículo 19 precisa que dicha Comisión tiene la función de resolver, en primera instancia administrativa, los procesos sobre protección al consumidor, así como la imposición de las sanciones y multas correspondientes. Por otra parte, el artículo 13 de la misma norma dispuso la constitución del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, con funciones para que en segunda y última instancia administrativa conozca y resuelva los procesos relacionados con los conflictos de consumo. La norma también le señala a la CPC las competencias para promover procesos de conciliación para la solución de las controversias.

La Ley de creación del INDECOPI confirma la centralización al disponer la creación de la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor, como única instancia con funciones para iniciar de oficio los procedimientos y realizar las investigaciones que se sigan ante su respectiva Comisión.

Esta centralización de las funciones del Estado en materia de protección al consumidor es modificada dos años más tarde, el 31-12-1994, cuando se publica el Decreto Legislativo N° 788, por el cual se declara en reorganización el INDECOPI a efectos de disponer la descentralización de sus funciones y la ampliación de la cobertura de los servicios que éste presta a todo el país.

En dicha norma, el Estado reconoce la necesidad de la descentralización para la ampliación de la cobertura de los servicios y establece que: 1) se deje abierta la posibilidad que se puedan otorgar competencias sobre el consumidor a otras instituciones específicas, siempre que se haga a través de leyes promulgadas por el Congreso de la República; y 2) que el INDECOPI -previa aprobación de su Directorio- pueda *delegar* las funciones de la CPC y su Secretaría Técnica a través de la suscripción de convenios con terceros. Si bien no establece una clara definición de la entidad sobre la cual puedan ser descentralizadas las funciones, sí precisa que la entidad que reciba la delegación de funciones se constituiría en órgano de primera instancia, en reemplazo de la Comisión de Protección al Consumidor y su Secretaría Técnica, dejando al Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI como la segunda y última instancia administrativa.

Fruto de estas enmiendas en la legislación, el Congreso de la República -en forma progresiva a partir de 1996- faculta a los reguladores de los servicios públicos a que actúen como autoridades en la aplicación de la ley de protección al consumidor en cada uno de sus respectivos servicios: OSIPTEL en telecomunicaciones, OSINERGMIN en energía, SUNASS en agua y servicios sanitarios, y OSITRAN en infraestructura de transporte. Cada regulador ha instalado en su seno un tribunal que, entre otros asuntos, tiene competencia para conocer, sancionar y ordenar medidas correctivas que protejan al consumidor. Los usuarios deben primero reclamar ante las propias empresas de servicio público, y si no están conformes con la solución, recién trasladar su reclamo al tribunal del regulador. Desde el punto de vista territorial, las empresas de servicios se encuentran instaladas a lo largo y ancho del país, pero el tribunal de cada regulador se encuentra centralizado en Lima. Las resoluciones de los tribunales de los reguladores sólo pueden ser impugnadas en un proceso contencioso administrativo a nivel de la Corte Suprema de Justicia.

La idea de la delegación de funciones a través de la suscripción de convenios con terceras entidades en diversas provincias del país fue imaginada -según la Memoria Institucional del INDECOPI 1992-1999- con la finalidad de: “a) obtener una mayor cobertura de servicios con una fórmula costo-eficiente para el Estado, que no demande oficinas burocratizadas financiadas por el Tesoro Público, y tenga socios comprometidos que corran con los gastos de estas oficinas en provincias, b) que la sociedad civil tenga una mayor capacidad de participación en tareas que brindan un mayor y mejor servicio a la ciudadanía, y c) para el continuo perfeccionamiento del mercado, mediante el establecimiento de un sistema de retroalimentación formado por el Estado, las empresas y los consumidores”.

Posteriormente, mediante la Ley N° 27.311, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, publicada el 18-07-2000, se ratifica la disposición del Estado para la descentralización de las funciones a cargo del INDECOPI, y *se especifica* que la Comisión de Protección al Consumidor, previo acuerdo del Directorio del INDECOPI, podrá delegar sus facultades o las de su Secretaría

Técnica a *otras instituciones públicas o privadas* para conocer acerca de las presuntas infracciones de consumo en otros ámbitos geográficos específicos.

En aplicación del marco normativo, la CPC comenzó, a partir de 1995-1996, a delegar su función de *atención de reclamos en la vía no contenciosa* a la Cámara de Comercio de Lambayeque y al Consejo Transitorio de Administración Regional del Cuzco. Esta delegación fue extendiéndose desde 1997 hasta la primera mitad de los 2000 a las Cámaras de Comercio de Piura, La Libertad, Arequipa, Loreto, Tacna, Cajamarca, la Universidad Nacional del Altiplano en Puno, y la Dirección Sub-Regional de Industria y Turismo de Junín³. Recién a partir de 2002 hasta 2004 se delegaron facultades para resolver denuncias por *reclamos contenciosos* a las Cámaras de Comercio de Arequipa, Piura, Lambayeque y Cuzco. A fines de 2004, en consecuencia, se protegía en reclamos contenciosos sólo en cuatro ciudades, además de Lima. En esta última, dada su amplitud, se instalaron unidades de atención a los consumidores denominadas OSCAR (Oficinas de Servicio al Ciudadano y Atención de Reclamos) y OII (Oficinas de Información) en los distritos de San Miguel, Surco, Cercado de Lima, San Juan de Lurigancho, Los Olivos, Villa El Salvador, Gamarra y Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda. Sus servicios eran brindar información, orientar a los usuarios, ser una mesa de partes de la Oficina Central y eventualmente llevar a cabo procesos de conciliación.

Luego de nueve años que se iniciara esta experiencia (1995-2004) y debido a las múltiples dificultades organizacionales, económicas y administrativas que enfrentaban los convenios de delegación de facultades con los socios o “franquiados” (como algunos solían llamar), a mediados de 2004, el Directorio del INDECOPI ordenó una evaluación integral del sistema de delegación de facultades y descentralización. Luego de un detenido análisis se decidió el término del sistema de delegación de funciones a entidades privadas y públicas. Entre las dificultades observadas en el sistema se mencionan (INDECOPI, 2004): a) poco compromiso de las entidades delegadas con el desarrollo del sistema, b) no se cumplía a cabalidad con los estándares de la franquicia, c) conflictos de interés entre los socios y algunas de las funciones que se le delegaban, d) retrasos en los objetivos de difusión y resolución, e) el personal del sistema trabajaba bajo distintos parámetros de contratación y en número insuficiente, f) deficiente infraestructura de las oficinas de los socios en algunas ciudades, g) falta de inversión, h) altos costos de supervisión, i) constantes cambios de autoridades y cancelaciones de socios, y j) falencia económica del sistema, entre otros problemas⁴. El problema explotó cuando cayeron los ingresos que se generaban por materia concursal, ya que la función de protección al consumidor no proveía los ingresos suficientes para el mantenimiento de las oficinas.

Uno de los problemas con este singular experimento de descentralización es que debido a que las cámaras de comercio y universidades no podían cobrar sino la tasa que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) establecía para los distintos procedimientos del servicio, el INDECOPI tuvo que asumir todos los gastos de sostenimiento de estos convenios, incluyendo alquiler de local, mobiliario, equipos e incluso hasta la regalía que cobraba el “socio” por asumir la delegación de funciones. Con el tiempo, estos convenios devinieron en la práctica en oficinas desconcentradas del INDECOPI dentro de las cámaras de comercio o universidades, con el añadido que además INDECOPI pagaba una regalía por usar el nombre del “socio”.

El Directorio del INDECOPI sustituyó, a partir de fines de 2004 y comienzos de 2005, el sistema de franquicia o delegación de facultades a entidades privadas o universidades, por la administración

³ En algunos períodos se delegaron estas funciones a colegios profesionales, universidades e inclusive ONG.

⁴ Por ejemplo, una de las primeras experiencias dificultosas fue con el Colegio de Abogados de Lima, el cual fue embargado por el INDECOPI debido a problemas en la rendición de cuentas. Esto originó un cambio en el sistema de cobros y la transferencia de la función al INDECOPI.

pública directa de sucursales u oficinas desconcentradas. Surgen, así, 10 oficinas desconcentradas a comienzos de 2005 en Arequipa, Piura, Trujillo, Chiclayo, Junín, Cuzco, Puno, Loreto, Cajamarca y Tacna. En corto tiempo, todas las oficinas desconcentradas tuvieron facultades para asumir las funciones no contenciosas -a cargo del Servicio de Atención al Ciudadano, SAC- y las contenciosas a nivel de primera instancia, a través de Comisiones Resolutorias creadas en cada una de estas ciudades. La segunda instancia administrativa -de acuerdo a la ley- quedó en manos del Tribunal del INDECOPI, con sede en Lima. También se otorgaron facultades a las oficinas desconcentradas para realizar algunas labores de inspección, verificación y fiscalización en sus localidades.

Para procurar la participación de la sociedad civil, incluyendo proveedores, asociaciones de consumidores, académicos y entidades representativas regionales, se instauraron Consejos Consultivos locales en cada una de las oficinas desconcentradas, integrados por representantes de estos estamentos. Estos Consejos tenían la función de reunirse al menos dos veces al año con el Jefe de la Oficina Regional para revisar y recibir sugerencias en relación con los principales problemas del consumo en cada región o localidad.

A finales de 2005, preocupados por el limitado alcance territorial de las funciones dadas al INDECOPI a nivel nacional, el Directorio formó una Comisión de Alto Nivel integrada por expertos internos y externos para analizar y revisar las mejores maneras de lograr una efectiva y eficiente descentralización de la institución, de forma que se hiciese una propuesta efectiva de desarrollo⁵. Paralelamente se solicitó apoyo internacional al Programa COMPAL de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD) para experimentar las funciones de protección al consumidor en una muestra de municipios provinciales a manera de proyecto piloto (INDECOPI y UNCTAD, 2006). Ambas iniciativas fueron prontamente dejadas de lado una vez que el nuevo gobierno cambiara el Directorio de la institución, en agosto de 2006.

Luego de un relativamente amplio período de silencio e inacción en la materia, en marzo de 2009 el Consejo Directivo del INDECOPI aprobó la Directiva N° 022-2009, en donde se prosigue con la desconcentración administrativa directa iniciada a finales de 2004 y se delimita la competencia territorial y funcional de las oficinas regionales del INDECOPI. En el caso de la función de protección al consumidor, existen en la actualidad 11 oficinas con competencias para resolver procesos contenciosos de consumo (las diez oficinas mencionadas anteriormente más la Oficina Regional de Ica) y dos Oficinas Regionales de Apoyo (una en Ancash y otra en San Martín) sin competencias para la resolución de conflictos, pero sí para brindar información y orientar al consumidor de la zona en la defensa de sus derechos. A las 13 oficinas desconcentradas existentes se les ha asignado territorialmente de arriba abajo cerca de 185 provincias ubicadas en las 24 regiones del país. En la práctica, el Directorio del INDECOPI ha decidido el camino de la apertura gradual de oficinas regionales desconcentradas en todo el territorio nacional con atribuciones para ejercer progresivamente las diversas competencias y funciones que tiene la institución en las diversas regiones del país.

Pero, ¿es ésta la manera más eficiente y eficaz de proceder para que los servicios del Estado al consumidor lleguen a la mayoría de la población? ¿Qué experiencias hay en otros países de la región y el mundo? ¿Cómo calza esta iniciativa con el propio proceso de descentralización que vive desde hace una década el país?

⁵ Presidía la Comisión el Presidente del INDECOPI, y la integraron expertos en temas constitucionales y de descentralización, tales como: Francisco Eguiguren, Francisco Santa Cruz, Ricardo Vidaurre, Efraín Gonzales de Olarte; y los señores Juan Francisco Rojas, Rodolfo Castellanos y Freddy Freitas, del INDECOPI.

3. Experiencias de descentralización en el mundo

A continuación se hará un breve repaso de algunas experiencias de cómo se organiza la descentralización de la protección al consumidor en el mundo. Se revisarán las experiencias de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia.

México

La República de México es una federación de estados, cuyo organismo encargado de proteger al consumidor está centralizado en la Procuraduría Federal del Consumidor, PROFECO, ubicado en la Ciudad de México. PROFECO ha sido desconcentrado y ha abierto por lo menos una delegación en cada uno de los estados y el Distrito Federal, y subdelegaciones en distintos puntos del país. En la sede central, la Dirección General de Delegaciones tiene bajo su responsabilidad todo el sistema y el desempeño de los delegados. Las subdelegaciones están adscritas a las delegaciones correspondientes (PROFECO, 2009). Si bien México cuenta con 31 estados, además del Distrito Federal, en la actualidad existen 39 delegaciones, debido a que tanto el estado de México y el DF cuentan con 4 y 5 delegaciones respectivamente. Además, existen 22 subdelegaciones; en total 61 sucursales entre delegaciones y subdelegaciones.

En las delegaciones de PROFECO se ofrecen los servicios de prevención, promoción y protección de los consumidores. Las delegaciones reciben quejas, organizan procesos de conciliación, calibran los instrumentos de medición y verifican pesos y medidas y las normas oficiales mexicanas. Asimismo, tienen funciones de educación, difusión de información, realización de estudios, y servicio de árbitros independientes oficialmente reconocidos. Tienen capacidad de actuar de oficio para sancionar por infracciones a las normas oficiales mexicanas y al incumplimiento de pesos y medidas, primero notificando al infractor y luego resolviendo y sancionando administrativamente.

Ni PROFECO ni sus delegaciones y subdelegaciones tienen autoridad para resolver los conflictos individuales entre consumidores y proveedores; ellos sólo fomentan la conciliación o el arbitraje. El arbitraje puede ser hecho por la propia Procuraduría cuando las partes la designen, pero normalmente es efectuada por un árbitro independiente y acreditado. El sistema de arbitraje, sin embargo, parece no tener mayor acogida y, debido a ello, hay constantes críticas al desamparo en que se encuentran los consumidores. El poder judicial, a través de los tribunales federales, es competente para resolver las controversias de consumo, sin embargo su actuación es costosa, lenta e ineficiente por lo que los problemas del consumo se resuelven tarde, mal y nunca⁶. PROFECO tampoco tiene atribuciones para llevar a cabo acciones colectivas o de “clase” en nombre del consumidor.

Brasil

A diferencia de México, en Brasil existe una mayor descentralización de las funciones de protección al consumidor. De hecho, la protección al consumidor en Brasil nace de abajo hacia arriba. Desde comienzos de los años 70, Brasil experimentó movimientos de ciudadanía en diversas partes del país que presionaron por el reconocimiento de los derechos de los consumidores, dada la extrema desigualdad y pobreza existente. Estos movimientos lograron crear consejos de defensa y protección al consumidor en Rio de Janeiro, Porto Alegre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo, donde nace, en 1976, la primera institución pública de defensa del consumidor (Manzano, 2008). Estos movimientos se esparcen a lo largo de los 80 en diversas partes del país, originándose una creciente regulación e institucionalidad. Dada la dispersión de las normas y regulaciones y la llegada de

⁶ “Consumidores sin Instancias para defenderlos de incumplimientos”, Rotativo de Querétaro, 12-08-2009.

la democracia, en 1990 se aprueba el denominado Código de Defensa del Consumidor, y el Estado se compromete a tutelar las relaciones de consumo (Pavan, 1997): i) mantener asistencia jurídica, integral y gratuita para el consumidor, ii) instituir la Fiscalía de Defensa del Consumidor en el Ministerio Público, iii) crear comisarías especializadas en la represión a infracciones penales contra el consumo, iv) crear Juzgados Especiales de Pequeñas Causas para la solución de litigios de consumo, y v) promover la creación y desarrollo de asociaciones de defensa del consumidor. El Código de Defensa del Consumidor promueve también los Departamentos de Atención al Consumidor, DECON, a nivel estatal, y los Programas del Consumidor, PROCON, a nivel municipal⁷. Estos organismos realizan labores informativas y educativas, reciben quejas, brindan asistencia legal, intermedian frente a las empresas, e imponen sanciones administrativas.

A fin de darle mayor integralidad a las diversas normas, organismos y funciones de la protección a los consumidores, se crea en 1997, a nivel federal, el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor, DPDC, dentro del Ministerio de Justicia y se le da facultades para que administre y se constituya en el eje coordinador del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor, SNDC.

En lo que se refiere a la resolución de conflictos individuales de consumo, existen diversos sistemas e instancias. En primer lugar, los Juzgados Especiales de Pequeñas Causas o de menor cuantía, que existen en todo el país y no requieren gastos judiciales en primer grado de jurisdicción porque es innecesaria la presencia de abogados o se otorga asistencia jurídica gratuita (Ley N° 9.099 de 1995). En segundo lugar, las instancias de conciliación o mediación extrajudicial que actúan bajo la Ley N° 9.307 de 1996, las cuales son voluntarias en la medida que haya interesados. En tercer lugar, los tribunales ordinarios dentro del poder judicial que ventilan causas mayores. La Fiscalía de Defensa del Consumidor apoya al consumidor en sus conflictos de intereses colectivos y difusos a nivel de las grandes ciudades y las comarcas; y las comisarías aplican infracciones penales en contra del consumidor⁸. Cada uno de estos sistemas e instancias actúa de forma muy autónoma y parcelada y velan por su población objetivo en forma segmentada. Donde no hay un sistema funciona el otro. La DPDC busca integrar las diversas visiones, pero el trabajo es muy amplio y extenso.

El movimiento de asociaciones de consumidores es bastante fuerte en Brasil, existiendo más de 2.500 asociaciones de base en el país.

Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos existe una mezcla de actores a nivel federal, nacional y local que protegen al consumidor en sus relaciones de consumo. Los mecanismos para proteger al consumidor están separados unos de otros, pero lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad de protección (Brady y Waller, 2009).

La principal agencia de protección al consumidor a nivel federal es la Oficina de Protección al Consumidor⁹ de la Comisión Federal de Comercio, FTC (por sus siglas en inglés). Esta Oficina trabaja sola y también en concierto con otras agencias federales en la administración de una amplia variedad de leyes de protección al consumidor. Actúa contra actos y prácticas engañosas, fraudulentas o que causan

⁷ A fines de 2007 se contaban alrededor de 556 PROCON y 27 DECON. La mayoría de los PROCON están ubicados en las grandes ciudades, existiendo todavía muchos municipios alejados que no los tienen y trabajan directamente con los DECON (Manzano, 2008: 9).

⁸ El Código de Defensa del Consumidor tipifica crímenes practicados contra las relaciones de consumo (artículos 61 al 80), sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal y leyes especiales (Pavan, 1997: 19).

⁹ Bureau of Consumer Protection, USA Government: <http://www.ftc.gov>.

daños al consumidor. Mantiene a su cargo la observancia de las leyes que protegen al consumidor y que han sido aprobadas por el Congreso. Tiene poderes investigativos y autoridad para fijar normas administrativas específicas de protección al consumidor, así como para litigar a nombre del consumidor en las cortes civiles o de derecho común. Se encarga también de promover y educar a los consumidores y a los proveedores. En el marco de sus poderes investigativos puede requerir y emitir quejas administrativas y llevar a una parte frente a un juez de leyes administrativas, quien es el que determina la orden de cese de la práctica contra el consumidor. El incumplimiento de estas órdenes de cese obliga a que la Oficina de Protección al Consumidor del FTC busque enmiendas civiles, de restitución para los consumidores ante el poder judicial, además de imponer una sanción económica inmediata al violador de la orden. El poder judicial es en última instancia el que toma la resolución final. El Departamento de Justicia, DOJ, es el único que puede llevar casos de tipo criminal a las cortes respectivas.

La FTC no es la única unidad federal que protege al consumidor; se tiene también a la Comisión de Seguridad de Productos de Consumo, (CPSC), la agencia de alimentos y drogas (FDA), la de transporte (NHTSA), la de comunicaciones (FCC) y la de servicios financieros (OCC), entre otras. La FTC se coordina con todas ellas.

Territorialmente, la FTC tiene siete oficinas regionales en todos los Estados Unidos, y a través de éstas actúa de la misma manera como lo hace en su sede central, principalmente de oficio, monitoreando el mercado, asegurando el cumplimiento, conduciendo investigaciones, persiguiendo los actos fraudulentos y engañosos y haciendo cumplir las leyes y normas. Sus sedes regionales asesoran a los gobiernos estatales y condados en la protección de los consumidores.

A nivel estatal, la Fiscalía General de cada estado es la que generalmente tiene a su cargo la observancia y las investigaciones de las leyes que protegen al consumidor. Estas fiscalías abogan por los consumidores y pueden demandar, investigar, emitir requerimientos, obtener restitución y hasta llevar casos a los jueces civiles administrativos y a las cortes civiles del estado en representación de los consumidores. Los proveedores pueden enfrentar cargos si no detienen sus malas prácticas contra los consumidores. Algunos estados dan poderes de restitución a los fiscalías pero otros sólo dan ese poder a la Corte Estatal. En los estados en que la Fiscalía General no desempeña funciones del consumidor, lo hacen los propios departamentos de gobierno del estado.

A nivel de condados (*counties*) y ciudades específicas, generalmente es la Oficina del Fiscal de Distrito quien realiza las funciones de protección al consumidor o, en su defecto, una oficina del condado o de la ciudad, dependiendo del estado específico. Estas oficinas pueden mediar, conducir investigaciones y perseguir a los infractores de las leyes a nivel de su jurisdicción. El trabajo de oficio es muy importante, aunque también reciben y ventilan denuncias frente a jueces administrativos (oficinas o cortes para pequeños reclamos) que no requieren abogados ni costos significativos. También representan a los consumidores cuando no queda otra opción que ir a las cortes judiciales respectivas.

Los consumidores, por su parte, pueden recurrir individualmente en sus reclamos en orden ascendente: a la propia compañía comercializadora, a la empresa manufacturera, al Buró de Mejores Negocios (organizaciones sin fines de lucro apoyadas por las empresas), a la oficina del gobierno estatal o local de protección al consumidor (Fiscal de Distrito o agencia especializada) y, finalmente, al poder judicial, en sus diversas cortes. El alcance es en todo el territorio nacional. Algunas industrias y empresas ofrecen sistemas de mediación, conciliación y arbitraje para evitar la actuación estatal. La variedad es aun mayor cuando algunos gobiernos estatales tienen además oficinas especializadas para servicios financieros (por ejemplo, la Financial Industry Regulatory Authority) u otros servicios

públicos y medioambientales. Las acciones judiciales de protección al consumidor se llevan a las Cortes Estatales, y las acciones entre ciudadanos de diferentes estados se llevan a la Corte Federal -bajo ciertas condiciones¹⁰.

Como la protección al consumidor en las cortes es muy engorrosa y cara, los consumidores utilizan las prácticas estatutarias de comercio desleal a nivel estatal o local para remediar su situación, las cuales se resuelven en cortes administrativas sin costo para los consumidores. Adicionalmente se debe mencionar que existen una serie de organizaciones de consumidores y programas de comunicación y de estudios que defienden a los consumidores. El movimiento nacional de asociaciones de consumidores es muy fuerte y se encuentra descentralizado a lo largo de todo el país. Finalmente, también existen redes de Asociaciones Empresariales a las cuales los consumidores pueden acudir para que éstas ejerzan influencia sobre sus asociados.

Se puede concluir que en los Estados Unidos existen muchos mecanismos e instancias en los que los problemas de los consumidores son enfrentados en los distintos niveles territoriales. Lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad sin que ello signifique confusión.

Suecia

Las políticas acerca del consumidor en Suecia son responsabilidad del Ministerio de Integración e Igualdad. Suecia es un país que mantiene una activa política a favor del consumidor y tiene las políticas más completas e integrales del mundo. Las principales políticas son: a) fortalecer la posición de los consumidores en el mercado, b) ayudar a las familias a que obtengan lo máximo posible de sus recursos, c) fortalecer la protección al consumidor en la sociedad, d) promover patrones de producción y consumo que contribuyan al desarrollo sostenible, y e) incrementar el acceso de los consumidores a buena información y educación (European Commission, 2002). Suecia tiene planes quinquenales acerca del consumo.

La Agencia Sueca del Consumidor es la principal entidad administrativa que respalda al consumidor. Sus funciones principales están relacionadas con hacer cumplir las políticas y las leyes de los consumidores en publicidad, contratos, finanzas domésticas, seguridad, calidad de los productos, impacto ambiental, información y educación. La Agencia monitorea y estudia las tendencias de consumo, precios y costos de vida existentes y mantiene un observatorio de asuntos de consumo. Junto a la Agencia existe una variedad de autoridades que monitorean y supervisan que los proveedores cumplan con normas sectoriales o específicas que se relacionan con el consumidor: en alimentos, electricidad, medicinas, productos químicos, construcción, medio ambiente, vehículos, etc. El Director de la Agencia Sueca del Consumidor actúa como Defensor del Consumidor, DC, y es responsable de asegurar que las empresas cumplan con las leyes en el campo del consumidor (The Swedish Consumer Agency, 2009). El DC actúa independiente del gobierno, puede emitir requerimientos y tiene todos los poderes para representar los intereses de los consumidores en causas colectivas.

Territorialmente, la Agencia Sueca del Consumidor entrena y soporta los Centros de Asistencia al Consumidor Local que existen en las más de 300 municipalidades a lo largo y ancho del país. Estos centros brindan educación, información y consejería a los consumidores en sus disputas con los proveedores y monitorean los mercados locales. Las disputas de los consumidores de a pie se resuelven en primera instancia en la Mesa Nacional de Reclamos de Consumo, ARN, la cual es una autoridad pública administrativa que brinda soluciones a los conflictos del consumidor -incluyendo medidas correctivas- pero sus resoluciones no son vinculantes; sin embargo, la mayoría de las empresas las

¹⁰ Ver <http://www.consumeraction.gov>.

cumplen. Los procesos deben hacerse por escrito y deben ser mayores a montos específicos¹¹ y no tienen costo para el consumidor. La ARN tiene 13 departamentos especializados, cada uno de ellos con su tribunal en donde se sientan dos representantes de las asociaciones de consumidores, dos de los proveedores, y el quinto, quien preside, debe ser independiente y abogado de profesión.

En segunda y última instancia los consumidores pueden acudir a las cortes civiles del poder judicial para resolver sus problemas de consumo. En ciertos casos, el Defensor del Consumidor los puede asistir y financiar.

Hay que recordar que Suecia ha transitado de un sistema de protección cuasi-privado instituido por las empresas en los años 60, a una mayor intervención del gobierno en las relaciones entre los consumidores y los negocios. Las líneas maestras del consumidor (*Consumer Guidelines*) se negociaban entre asociaciones de consumidores y de proveedores y desde entonces se han ido perfeccionando por acción de la Agencia Sueca del Consumidor, en la que, por mandato del Parlamento, el Estado asumió una mayor participación para establecer un mejor sistema de protección para los consumidores (Bernitz, 1984). Independientemente de este mecanismo, se mantienen diversos sistemas de autorregulación para diferentes sectores, como teléfonos, comercialización, etc., a los cuales pueden previamente acudir los consumidores.

El movimiento de los consumidores en Suecia es muy fuerte y poderoso y fueron ellos quienes pusieron presión al gobierno para que tome mayores responsabilidades en el consumo. Existen prácticamente dos grandes confederaciones de consumidores: la Coalición de Consumidores y la Federación de Consumidores. Ambas juegan un activo rol en diseñar la política de consumo, orientan y defienden a los consumidores y participan en representación de los consumidores en los procesos de estandarización, normas y reglamentos técnicos. El gobierno las financia parcialmente. Las organizaciones de consumidores también cumplen roles de mediación en las disputas de consumo y tienen representantes tanto en la Agencia Sueca del Consumidor como en el Consejo Asesor del Ministerio de Integración e Igualdad, responsable de las políticas integrales acerca del consumo en Suecia.

4. Bases comparativas para una sólida descentralización en el Perú

El marco descentralizador general

El Perú es una república unitaria que tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Después de décadas de centralismo, actualmente se encuentra embarcado en un proceso descentralizador como una de las prioridades del Estado. El artículo 188 de la Constitución establece que “la descentralización es una forma democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país”. Tanto la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27.783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo apuntan al objetivo de la descentralización. Si bien en la teoría se ha aprobado una amplia variedad de normas de descentralización económica, política y administrativa, en la práctica éstas caminan muy lentamente y en algunos casos se encuentran estancadas.

En el proceso de descentralización, las funciones a cargo de los distintos niveles de gobierno pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas, y los criterios para la asignación y transferencia de éstas son: el criterio de subsidiaridad (el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para

¹¹ 500 SEK en zapatos y confecciones; 1.000 SEK en equipos electrónicos, vehículos y muebles; 2.000 SEK en casas, botes o seguros (The National Board of Consumer Complaints, <http://www.arn.se>).

ejercer la competencia o función), el criterio de selectividad (no a todos los municipios deben transferírseles competencias sino sólo a los que están preparados), el criterio de provisión (las transferencias vienen con todos los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos), y el criterio de concurrencia oportuna y eficiente de los distintos niveles de gobierno en las funciones o competencias compartidas.

Los tres niveles de gobierno gozan de autonomía política, económica y administrativa, entendiéndose tal autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Al gobierno central o nacional le compete en forma exclusiva la unidad de la nación y el manejo de la seguridad, defensa, orden interno, la moneda, las relaciones externas, las políticas generales y globales, los aranceles y el comercio con el exterior, entre otros. El gobierno central comparte con los gobiernos regionales el desarrollo económico de sus territorios, las inversiones públicas, la promoción de las empresas y de sus mercados, etc. El gobierno local es la entidad básica de la organización territorial del Estado; para el ciudadano es el canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos y la entidad con capacidad para institucionalizar y gestionar con autonomía sus intereses y los de su correspondiente colectividad. Se encarga de promover y gestionar el desarrollo integral y sostenible de su localidad, y prestar servicios públicos locales. En sus competencias económicas tiene la función de promover el desarrollo económico local, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

INDECOPI: organismo público descentralizado, multifuncional y especializado

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI, es el organismo encargado de velar por el consumidor a nivel nacional, regional y local. Como tal, es un organismo público descentralizado (OPD) autónomo, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que cumple funciones especializadas reguladoras y supervisoras mucho más amplias que aquellas referidas sólo a la protección del consumidor. Concentra en su seno, además, las funciones de: a) garantizar la libre y leal competencia; b) ser autoridad de pesos y medidas; c) autoridad contra el *dumping*, los subsidios y los obstáculos técnicos al comercio; d) responsable de la normalización y los sistemas de acreditación y certificación; e) garante de los procesos de salida del mercado; f) facilitador de la entrada al mercado frente a las barreras gubernamentales y burocráticas; y g) autoridad de propiedad intelectual en marcas, patentes y derechos de autor. Como tal, es un organismo único en su género en el mundo, al concentrar todas estas funciones en una sola entidad y ser cabeza de cada materia a nivel nacional, regional y local.

Por razón de la especialización de sus funciones, al INDECOPI se le ha excluido expresamente del proceso de descentralización, no figurando en el Plan de Transferencias de Funciones del Quinquenio 2006-2010, aprobado mediante la Resolución Presidencial N° 044-CNP-P-2006.

Sin embargo, es indispensable señalar que su exclusión del proceso no es en ningún caso óbice para que el INDECOPI deje de impulsar la descentralización de cada una de sus funciones, entre ellas la de protección al consumidor.

La función de rectoría en el consumo

El hecho de que el INDECOPI cumpla múltiples funciones para que el mercado opere apropiadamente, hace que todo intento de reflexionar, por ejemplo, acerca del proceso de descentralización de la función consumo, deba tener en mente el conjunto de sus funciones y no sólo aquella referida al consumidor.

En la actualidad, las personas se refieren al INDECOPI como la autoridad de protección al consumidor. En la ley y en la práctica, sin embargo, el INDECOPI no tiene un mandato claro acerca de su rectoría en el consumo. No participa ni tiene a su cargo la implementación de las políticas nacionales acerca del consumo, no está empoderado para ayudar a las familias a que obtengan lo máximo posible con sus recursos, o a difundir patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sustentable o sostenible, o a promover activamente el acceso de los consumidores y proveedores a la información y educación acerca del consumo (ver experiencias de Suecia, Brasil y los Estados Unidos). Lo que la Comisión de Protección al Consumidor (CPC) del INDECOPI tiene a su cargo es preponderantemente la resolución de los conflictos del consumidor. Por eso es que el accionar del INDECOPI se ha visto inmerso en dos tendencias: la que plantea que es sólo el árbitro en la resolución de los conflictos del consumo, *versus* aquella que expresa que la función de la CPC es de tutela del lado débil en las transacciones y no sólo de resolución neutra de conflictos.

Esta falta de un mandato rector acerca del consumo se refleja en la manera cómo se organiza y actúa la Secretaría Técnica de la CPC del INDECOPI. La Secretaría Técnica es un órgano administrativo dependiente de la estructura orgánica del INDECOPI, cuya función principal es analizar y proponer la resolución de los casos específicos. Sólo eventualmente, y cuando la CPC lo autorice, desarrolla labores ejecutivas de vigilancia y fiscalización. No hay mecanismos que obliguen a la CPC ni a su Secretaría Técnica a que actúen como entidad rectora.

Las funciones de prevención, protección y promoción del consumidor

A diferencia de las agencias del consumidor de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección del Consumidor del INDECOPI no realiza activamente acciones de *prevención y promoción* del consumidor. Las acciones de *prevención ex ante y ex post* tienen el propósito de evitar infracciones a los derechos de los consumidores, verificar el cumplimiento o monitorear y hacer uso de distintivos para que las empresas cumplan con los estándares de calidad y adopten de manera voluntaria normas técnicas o buenas prácticas. Algunas de las acciones preventivas que el INDECOPI realiza ocurren en el sector de transportes interprovincial y en el educativo en época de matrícula escolar. Las políticas de *promoción* en materia del consumidor están vinculadas a las acciones de educación e información acerca de precios, calidades y derechos y deberes de los consumidores. Entre las acciones de *promoción* que el INDECOPI ha eventualmente desarrollado se encuentra el portal de precios de medicamentos, el programa “formando pequeños consumidores” y la campaña “para que tu sueldo alcance”. No se desarrollan estudios acerca del consumo ni sistemas de información como existen en otros países. Las agencias del consumidor de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia realizan cientos de campañas de prevención, mantienen reconocidas revistas y promueven buenas prácticas y patrones de consumo sostenible, entre otros.

En tres de los países analizados -Brasil, Estados Unidos y Suecia- además de la prevención y la promoción, la principal función de la agencia es la *protección activa* (y de oficio) de los consumidores frente a violaciones de cualquiera de las leyes y políticas que protegen al consumidor. Esto se hace directamente y/o en concertación con otras autoridades que tienen que ver con el consumo. Además, están empoderadas para realizar acciones colectivas y de clase en nombre del consumidor, litigan en su nombre en las cortes civiles o de derecho común y tienen programas especiales para defender al consumidor en forma gratuita en sus reclamos individuales. Ninguna de estas agencias resuelve en su seno los conflictos de tipo individual.

En el Perú, por el contrario, la forma más importante de protección al consumidor ocurre a través de la facilitación del sistema de resolución de conflictos, pero muy poco para hacer cumplir y observar las leyes sectoriales y horizontales que tienen que ver con el consumo. Por ejemplo, la pasividad y ausencia del INDECOPI es notoria cuando, por ejemplo: i) se reduce en un 60% el precio del petróleo en los mercados internacionales y no se traslada dicha reducción al mercado interno, ii) se cobran tasas de interés leoninas que llegan al 800%, iii) se crean etapas ficticias en los estudios universitarios para cobrar matrículas en cada etapa. Poco es lo que la CPC y la Secretaría Técnica han podido hacer para ayudar a la autoridad de transporte a eliminar de las carreteras los buses camión, y son muchas las dificultades, por ejemplo, para lograr la promulgación de la Ley contra productos dañinos y peligrosos. Peor aun, una vez promulgada la Ley, ni siquiera se pudo sancionar la introducción al mercado de útiles de escritorio con plomo, cromo y cadmio, por la falta de instrumentos de verificación. En realidad se llevan a cabo muy pocos procedimientos de oficio, y no existen mecanismos de coordinación con otras autoridades (salud, alimentos, etc.). Tampoco se han llevado a cabo acciones colectivas o de clase de tutela del consumidor.

Antes se ha mostrado el escaso alcance territorial de las acciones de previsión, protección y promoción del consumo. Después de experimentar -en la segunda mitad de los 90 y la primera mitad de los 2000- con modelos inéditos como la franquicia a entidades privadas, colegios profesionales y universidades, el INDECOPI finalmente ha ratificado a partir del año 2009 un modelo de descentralización desconcentrado al estilo mexicano, basado en la apertura de oficinas en las principales ciudades del país. En las trece oficinas que actualmente existen fuera de Lima, el Jefe de la Oficina no sólo actúa como Secretaría de la CPC, sino también como responsable de las otras múltiples funciones del INDECOPI (competencia desleal, propiedad intelectual, etc.). El jefe de la Oficina casi no se vincula con los gobiernos regionales y locales y coordina muy poco con los sectores y autoridades horizontales y transversales. En este camino, el Perú sigue a México, que optó por desconcentrar la agencia rectora del consumidor abriendo sucursales en cada estado, teniendo actualmente alrededor de 61 oficinas y más de 5.000 empleados y funcionarios.

Por el contrario, como se ha visto previamente, Brasil, Estados Unidos y Suecia tienen sistemas de protección al consumidor con alcance y distribución de competencias bastante descentralizadas, algunas exclusivas y otras compartidas con el gobierno a nivel nacional, estatal y local. Brasil, por ejemplo, a través de los PROCON, a nivel del gobierno municipal, y de los DECON, a nivel de estado. En los Estados Unidos, la FTC ha delimitado el territorio de la nación en siete grandes regiones, en donde ha establecido sucursales y desde allí asesora y apoya a los gobiernos estatales, condados y gobiernos locales. Las funciones de las Fiscalías Generales (a nivel estatal) y de Distrito (a nivel local) se engarzan a una frondosa red de institucionales locales que trabajan en las diversas funciones del consumo. Suecia tiene uno de los sistemas más descentralizados del consumo en el mundo. Casi todos los distritos en el país tienen Centros de Asistencia al Consumidor Local, dependientes del gobierno local. Ninguno de estos centros resuelve los conflictos de consumo; ellos trabajan de la mano con las asociaciones de consumidores y proveedores, y su actuación es totalmente gratuita.

La resolución de conflictos de consumo

La debilidad del sistema contencioso en el Perú queda expresa cuando se conoce que la CPC es un cuerpo colegiado con autonomía e integrado por sólo cuatro profesionales nombrados por el Directorio del INDECOPI, todos ellos bajo el régimen de un honorario o retribución por sesión. Los comisionados se reúnen una vez por semana para resolver todos los casos: los de mayor o menor cuantía, los de

intereses colectivos, los de pequeñas empresas, u otros. Este sistema administrativo-judicial, que funciona desde hace 17 años en Lima, viene siendo rebasado en los últimos años por el aumento de las denuncias y la lentitud y pocos recursos asignados a la Secretaría Técnica. La resolución de conflictos en provincias -como se vio anteriormente- es bastante precaria, 11 de las 13 oficinas existentes tienen comisiones que se dedican también a otras funciones. El jefe de la Oficina actúa como Secretario Técnico de la Comisión. El resto del país no tiene acceso a la justicia administrativa.

En otros países se observa que las autoridades administrativas o judiciales que resuelven los conflictos del consumo son preponderantemente entidades diferentes a las entidades ejecutivas de protección del consumidor. En Estados Unidos, las oficinas administrativas que resuelven los pequeños reclamos son entidades autónomas que funcionan como juzgados de leyes administrativas, descentralizados e *independientes*¹². La principal autoridad resolutoria de los conflictos de consumo es, sin embargo, el poder judicial a través de las cortes civiles y comunes estatales y las referidas al sistema de justicia federal. Ni la FTC ni las Fiscalías Generales ni el Fiscal de Distrito resuelven casos de consumidores individuales. En Suecia, las disputas de los consumidores se resuelven administrativamente en la Mesa Nacional de Reclamos de Consumo, ARN, una entidad autónoma e independiente de la Agencia Sueca del Consumidor y de los centros de asistencia al consumidor local que existen en cada uno de los municipios; además, los consumidores acuden a las cortes civiles del poder judicial. En Brasil, son los Juzgados Especiales para Pequeñas Causas, en primer grado de jurisdicción, y los tribunales ordinarios del poder judicial, para causas mayores, los que resuelven los conflictos. La “Fiscalía del Consumidor” apoya y defiende a los consumidores en sus intereses colectivos frente a las cortes; y las “Comisarías Especializadas” en caso de infracciones penales.

En Estados Unidos y Suecia existe otra gran variedad de opciones para que se resuelvan los problemas individuales de los consumidores. En EE.UU. éstas van desde los reclamos en la propia empresa comercializadora, la empresa manufacturera, las Oficinas para Mejores Negocios (Better Business Bureaus, BBB), las Asociaciones Industriales y las propias Asociaciones de Consumidores. Muchas de estas instancias nacen de la autorregulación y/o de negociaciones entre proveedores y asociaciones de consumidores. Las BBB y las Asociaciones Industriales y de Consumidores están diseminadas en forma descentralizada en todo el país y, por lo tanto, al alcance de todos los ciudadanos y consumidores.

En todos los países, inclusive el Perú, es posible utilizar los sistemas arbitrales para la solución de problemas en el consumo. El sistema arbitral tiene sus propias particularidades y sus resoluciones tienen carácter definitivo. En la mayoría de países sus laudos son títulos ejecutivos cuyo incumplimiento es sancionado con multas, cobranzas coactivas y posibilidad de denuncia penal ante el Ministerio Público. En el Perú, sin embargo, su utilización es casi inexistente debido quizás a su alto costo y la falta de asistencia gratuita para los consumidores.

La relación con las autoridades sectoriales y horizontales

El actual modelo de protección al consumidor en el Perú está prácticamente desarticulado. La autoridad del consumidor actúa sin vinculación con las otras autoridades sectoriales ni con la mayor parte de las autoridades horizontales que existen en el país. No existe ningún mecanismo institucional que reúna y articule debidamente a entidades como DIGESA, DIGEMID, SENASA, la Dirección General de Transporte Terrestre, la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación, la SBS, el Instituto Tecnológico Pesquero, la Oficina General de Reglamentos Técnicos del Ministerio de la Producción,

¹² Además, los consumidores usan las cortes administrativas por prácticas desleales.

etc. La falta de articulación ocurre hasta dentro del mismo INDECOPI, que además de autoridad de consumo es autoridad en otras funciones horizontales, tales como pesas y medidas, acreditación, normas técnicas, libre y leal competencia y propiedad intelectual.

Las Asociaciones de Consumidores

A diferencia de los países analizados, donde las asociaciones de consumidores son movimientos poderosos y enraizados a nivel local (ver Brasil, Estados Unidos y Suecia) con federaciones y confederaciones muy bien organizadas, en el Perú sólo están inscritas siete asociaciones de consumidores y sólo una de ellas tiene una sólida trayectoria. En Suecia, Brasil y los Estados Unidos, las asociaciones de consumidores reciben fondos públicos para sus operaciones y actividades, cuestión que no ocurre en el Perú. La ley peruana permite, sin embargo, que las asociaciones de consumidores reciban hasta el 50% de las multas impuestas por la CPC, en los casos que ellas patrocinan. Estos desembolsos se hacen sólo contra gastos de materiales educativos y no para cubrir las operaciones y el personal de la asociación. En todas partes del mundo las asociaciones de consumidores denuncian el incumplimiento de la ley, las malas prácticas y las conductas indebidas tanto del sector privado como del sector público, y defienden a los consumidores en conflictos de consumo colectivos e intereses difusos.

Los otros ingredientes

Existen otros ingredientes que juegan un rol importante en el diseño institucional que vela por el consumidor: a) la autorregulación, b) las convenciones colectivas de consumo, c) el rol de las entidades académicas, y d) el consumo transfronterizo.

A diferencia de Estados Unidos (Better Business Bureaus) y Suecia, en donde la regulación voluntaria es un mecanismo común de las asociaciones de proveedores y de consumidores para el mejor funcionamiento del mercado, en el Perú, la Asociación Nacional de Anunciantes, ANDA, es una de las pocas entidades de proveedores que ha adoptado en forma voluntaria un código de conducta y buenas prácticas en sus actividades publicitarias. Sus empresas asociadas se comprometen a cumplir sus propios códigos, evitando de esa manera la intervención del Estado. Si bien la autorregulación y la corregulación no son la panacea, ya que los compromisos de los asociados no son vinculantes y en la mayoría de casos (Suecia y Estados Unidos, por ejemplo) el Estado se ha visto forzado a regular dada la ineffectividad de los acuerdos voluntarios, de todas maneras la autorregulación constituye un instrumento supletorio a la regulación, que coadyuva al mejoramiento de la producción y el consumo (Martín, 2005).

Tampoco existen en el Perú “convenciones colectivas de consumo” en donde entidades civiles y asociaciones de proveedores puedan regular condiciones relativas a precios, calidad, garantías y características de productos o servicios como prevención a eventuales conflictos de consumo (Durand, 2006).

Las entidades académicas y centros de investigación juegan un rol esencial en las tareas del consumo. En tres de los países estudiados existen entidades académicas no partidarias que trabajan para lograr un mercado justo, leal y seguro para los consumidores, publican Reportes de Consumo, establecen observatorios y apoyan estudios en aspectos ambientales, acceso a la salud, seguridad en los alimentos, etc., contribuyendo de esta manera al desarrollo de la economía.

La aparición de nuevos avances tecnológicos y sociales (Internet) y los acuerdos de integración y ampliación de mercados han contribuido al notable incremento de las relaciones comerciales

transfronterizas (Hernández, 2006). Nuevos obstáculos aparecen entonces en lo que se refiere a la justicia en el consumo como la jurisdicción competente, la ley aplicable, la diferencia de idiomas y de sistemas, las demoras por las distancias, etc. (Revilla, 2006). Países de la Unión Europea han implementado la Red Extrajudicial y la Red Judicial Europea, la Red de Servicios Financieros (FIN NET), el formulario europeo de reclamos de menor cuantía, entre otros diversos mecanismos que buscan el acceso a la justicia rápida y transparente en las compras transfronterizas. En el Perú, a pesar de la suscripción de acuerdos de libre comercio con diversos países, hasta el momento no hay ninguna normativa ni convenio bilateral que aclare el acceso a la justicia y el respeto a los derechos de los consumidores en las compras transfronterizas.

El Sistema Nacional de Protección al Consumidor

Una de las principales características de las experiencias brasileña, estadounidense y sueca es que, en algunos casos explícitamente y en otros implícitamente, existe un conjunto de principios, normas, técnicas y procedimientos destinados a integrar las políticas y optimizar la división del trabajo de la administración del Estado en el cumplimiento de la legislación y políticas acerca del consumo. En estos tres casos existen sistemas nacionales descentralizados que se distribuyen las funciones y competencias, manteniendo la unicidad y promoviendo la coordinación entre las diversas autoridades sectoriales y horizontales, y entre sus tres niveles de gobierno, con participación activa de los consumidores, los proveedores y la sociedad civil. En Brasil, por ejemplo, el sistema nacional está instituido por ley, dentro del Ministerio de Justicia y a cargo de la DPDC, la que articula el sistema con las autoridades sectoriales, territoriales y horizontales. De esta forma, se actúa ordenada e integralmente y se pretende llegar a todos los espectros más alejados del país¹³. En Suecia, es el Ministerio de Integración e Igualdad el que define las políticas generales, y la Agencia Sueca del Consumo la que hace cumplir las leyes y políticas. Esta última trabaja de la mano de las autoridades sectoriales y de los gobiernos locales para que las leyes y políticas se cumplan en todo el país, promoviendo a la vez un amplio y variado esquema de resolución de disputas y quejas de los ciudadanos. Fuertes asociaciones de consumidores y proveedores e instituciones académicas participan en el sistema. En Estados Unidos, sin que haya una ley o norma que instituya un sistema nacional, existe una división social de competencias y funciones a nivel federal, estatal y local, constituyendo en la práctica un sistema bastante amplio, profundo y resiliente. La FTC y la DOJ, dentro de la estructura del Estado, son las principales autoridades a nivel federal; ellas coordinan con otras autoridades sectoriales u horizontales vinculadas al consumo, como la FDA, la CPSC, la NHTSA, la FCC, la OCC, etc.; y todo esto se proyecta en forma muy variada con esquemas estatales y locales y con múltiples alternativas para la resolución de los conflictos individuales de los consumidores y ciudadanos.

En el Perú, hasta el momento, no existe un sistema nacional que englobe los problemas del consumo, sino sólo diversos elementos dispersos. Las instituciones públicas horizontales y sectoriales caminan cada una por su lado, las asociaciones de consumidores son débiles y las asociaciones empresariales todavía no han tomado conciencia de la importancia del tema. Territorialmente, el sistema de oficinas desconcentradas del INDECOPI tiene escaso alcance y no se encarga de planear, coordinar y ejecutar políticas regionales o locales en relación con el consumo. No hay participación ni una división social del trabajo con los gobiernos regionales y municipales, ni vinculación alguna con la administración local de justicia.

¹³ Hay estudios que indican, sin embargo, que el desarrollo del sistema no alcanza todavía a muchos de los municipios más lejanos del país (Manzano, 2008).

5. Apuntes para un mejor diseño de la concepción, institucionalidad y territorialización de la protección del consumo en el Perú

En el Perú se ha instituido un modelo de protección al consumidor que se ha centrado en la resolución de los conflictos entre compradores y proveedores, basado en las asimetrías de información que existen entre ambos. Las acciones de oficio y las dirigidas a hacer cumplir la diversidad de leyes y normas que tienen que ver con el consumo son secundarias y se efectúan muy eventualmente. La coordinación entre instituciones con competencias que afectan al consumidor es casi inexistente y el alcance territorial apenas llega a algunos espacios geográficos.

A continuación se presentan algunos apuntes para perfeccionar la concepción, la institucionalidad y la descentralización del sistema del consumidor en el Perú.

La primera observación trata de la posibilidad de incorporar una concepción del consumidor y del consumo más amplia. Ello significa introducir en la ley y políticas de consumo, además de los temas de idoneidad y asimetría de la información: a) el coadyuvar a garantizar el proceso competitivo, b) contribuir a incrementar la influencia y posición de los consumidores en la economía, c) la eliminación de cláusulas y tratos comerciales abusivos, d) el mejor uso de los recursos de las unidades familiares, e) la promoción de patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sostenible, y f) la educación e información para el mejor desempeño de una verdadera ciudadanía. Esta visión más amplia se impulsaría como instrumento de superación de desigualdades y afianzamiento de la democracia.

Una concepción de este tipo requiere de una institucionalidad mejor estructurada y de una política de Estado rectora del consumo. Esta política debe ser elaborada al más alto nivel del gobierno y, de ser posible, aprobada en el Congreso. Ello pasa primero por la posibilidad de elevar los paradigmas del consumo a la categoría de ministerio en la estructura institucional del Estado. Los ministerios se forman alrededor de categorías productivas (agricultura, minería, hidrocarburos, banca, manufactura, comercio, etc.), de factores de producción (trabajo) o por el lado de la demanda (inversión, gobierno, exportaciones, etc.). Pero, ¿qué ministerio se preocupa por el consumo? El consumo representa del 60 al 70% del PBI y no tiene ninguna representación a ese nivel en la arquitectura institucional del Estado.

Si el Ministerio de Consumo fuese una propuesta demasiado ambiciosa, la autoridad rectora debería estar posesionada en la estructura del Estado con la suficiente fuerza para articular y coordinar todo el espectro de aspectos referidos al consumo: sea del lado individual de la protección y defensa del consumidor y el bienestar de la familia, o del lado de las regulaciones y normas para los productores referentes a la salud, seguridad, medio ambiente, etc. La autoridad rectora debe ser el ente *ejecutor* principal de la política de consumo y del Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Su mandato es esencialmente operativo: a) impulsar las campañas nacionales de prevención, inspección, promoción y control; b) implementar la protección y defensa de los consumidores; c) producir información masiva para hacer los mercados más transparentes; d) articular a todas las instituciones integrantes del sistema nacional; y e) respaldar y apoyar la descentralización de la protección al consumidor en toda la república.

El Sistema Nacional de Protección al Consumidor es la entidad encargada de diseñar y proponer las políticas de Estado y normas de consumo, así como aprobar los planes y programas y los criterios de actuación interinstitucional. Podría estar presidido por el Primer Ministro e integrado por representantes de los tres niveles de gobierno, los proveedores, los consumidores y las principales

entidades gubernamentales vinculadas a la seguridad y salud de los consumidores, incluida la autoridad rectora del consumo.

En lo que se refiere a las entidades resolutorias de los conflictos de consumo, la experiencia internacional indica que se requiere de cuantos instrumentos y mecanismos sean posibles. Los conflictos individuales se pueden resolver en diversas instancias: 1) en las propias empresas comerciales y manufactureras, 2) en las asociaciones de consumidores o de proveedores, 3) en las unidades estatales que brindan justicia administrativa, 4) en sistemas arbitrales en donde acuden en forma voluntaria las partes, y 5) en el poder judicial como instancia última de solución de toda controversia. Las personas deben libremente elegir cómo actuar, pero lo que el Estado debe garantizar es el acceso libre y gratuito en las oficinas estatales de administración de justicia de menor cuantía.

Si las demandas por incumplimiento de las leyes se realizan por acción directa de las autoridades o asociaciones de consumidores, los transgresores pueden ser sancionados administrativamente o en las cortes civiles del poder judicial con severas sanciones y multas. Siempre debe existir una autoridad que esté empoderada para llevar casos criminales de consumo ante las cortes penales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo (*Consumer Ombudsman*) debe actuar para defender a los usuarios y consumidores cuando la administración pública incumple u omite sus deberes, presentando acciones de amparo e inconstitucionalidad.

Y ¿cuáles serían las competencias en el consumo en los tres niveles de gobierno?

Se ha mencionado que el Perú se encuentra implementando su proceso de descentralización política, económica y administrativa. Progresivamente, los gobiernos regionales y municipales vienen asumiendo competencias y funciones, ya sea en forma exclusiva, compartida o delegada -de acuerdo a su cercanía a la población, capacidad de gestión, concurrencia con otras autoridades, y recursos materiales y financieros.

Los gobiernos regionales comparten con el gobierno central, entre otros, el desarrollo económico de sus territorios, la inversión y la promoción de las empresas y sus mercados. En ese sentido, al ser el consumo uno de los aspectos fundamentales del desarrollo económico (por el lado de la demanda), los gobiernos regionales deben progresivamente asumir la competencia de hacer cumplir en sus territorios las leyes, normas y políticas nacionales referidas al consumo, y diseñar políticas y planes complementarios específicos a su propia realidad. La adquisición de las competencias compartidas de los gobiernos regionales debe hacerse peldaño a peldaño en forma progresiva de acuerdo a los criterios de provisión y concurrencia oportuna y eficiente de los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, tiene que existir una división del trabajo coherente y subsidiaria en los temas de consumo entre el gobierno nacional (oficina rectora) y el gobierno regional, y una estrecha coordinación con las otras autoridades sectoriales regionales (salud, educación, transporte, etc.). La oficina nacional rectora se encargaría de asistir y apoyar a los gobiernos regionales en esta tarea.

Los gobiernos municipales, como tercer nivel del Estado unitario y descentralizado, tienen, entre otras, la función de promover y gestionar el desarrollo económico local en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales. La defensa del consumo es un instrumento de desarrollo económico que mejora la calidad de los bienes y servicios a los que accede la población y, por otro lado, promueve un equilibrio en los recursos y poderes que tienen los consumidores y los proveedores, estableciendo relaciones más equitativas. En este sentido, los municipios pueden fácilmente añadir a sus funciones las referidas a la información, orientación y educación del consumidor; las actividades preventivas *ex ante* y *ex post*; la verificación, vigilancia e inspecciones de las condiciones de consumo y de los proveedores; la adopción de buenas prácticas y reglamentos por parte de los proveedores; etc. Si bien

los municipios cumplen predominantemente una función ejecutora y/o fiscalizadora de las normas nacionales y regionales acerca del consumo, pueden también realizar labor normativa complementaria de acuerdo a las circunstancias de su propia realidad, propiciando de esta manera una división social del trabajo coherente y eficiente en los tres niveles de gobierno. Aquí, nuevamente, la Oficina Rectora del Consumo apoyaría a los gobiernos locales en la asunción gradual de estas competencias.

Para validar esta transferencia de funciones a los gobiernos locales hay que notar que los municipios cuentan con años de experiencia en la administración de temas relacionados con el consumo o la provisión de bienes y servicios que afectan a la población, como: la regulación de la salubridad y verificación de las condiciones higiénico-sanitarias de los mercados, restaurantes o zonas comerciales en la localidad; las normas en la distribución, almacenamiento y comercialización de los alimentos y bebidas; las normas con respecto al servicio local de taxis, triciclos, moto-taxis; el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de los colegios y unidades de gestión educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con las direcciones regionales de educación; el turismo y consumo sostenible de servicios en la localidad; el control de los pesos y medidas; el acaparamiento y la adulteración de productos y servicios; la promoción de la formalización de las pequeñas y medianas empresas; etc., entre otros.

En lo que se refiere a la descentralización de los organismos de administración de justicia administrativa, la propuesta es que, apoyándonos en el *know how*, infraestructura y recursos humanos de las actuales Comisiones de Protección al Consumidor desconcentradas del INDECOPI, se estructuren ocho o nueve oficinas desconcentradas macro regionales que atiendan, en primera instancia, las causas de mayor cuantía de los consumidores y las causas de las autoridades y asociaciones de consumidores en cuanto a hacer cumplir la ley. El Tribunal del INDECOPI actuaría como segunda y última instancia administrativa de estas causas.

Paralelamente, debería establecerse a nivel provincial y/o distrital una red de “oficinas de administración de justicia de consumo de menor cuantía”, conformada por notables locales, los cuales resolverían en forma sumaria en primera instancia las causas pequeñas de los consumidores. Las Comisiones de Protección al Consumidor macro regionales podrían actuar como segunda y última instancia administrativa de estas causas. Los procedimientos en primera instancia serían gratuitos. La CPC de la oficina central apoyaría la implementación de la red dentro de la estructura del sistema de justicia administrativa regional y local -de acuerdo a las necesidades y requerimientos del proceso de descentralización y de la población. De esta manera se fortalece también la institucionalidad del sistema de justicia del Estado.

En adición a esta estructura de justicia pública administrativa, debe existir una amplia gama de otros mecanismos de resolución de conflictos a nivel provincial o distrital: la propia empresa proveedora, la autorregulación, la conciliación, las asociaciones de consumidores y la de los proveedores (BBB), los otros organismos reguladores y el sistema arbitral. Al final, el poder judicial siempre queda como instancia jurisdiccional a nivel de la Corte Suprema.

Con respecto a las asociaciones de consumidores, todas las experiencias indican que aquellos países que las han fortalecido, han avanzado más rápido en la observancia y cumplimiento de las funciones del consumo y en el desarrollo de la comunidad. Igualmente, se debe prever la participación de las asociaciones empresariales a nivel nacional, regional y local para el mejor funcionamiento del sistema del consumo. Dada la naturaleza de las asociaciones de consumidores, se debe ser estricto en los requisitos para su calificación y procurar financiamiento público para la realización de sus

actividades y proyectos, incluyendo ingresos derivados de multas resultantes de los procesos por ellos promovidos.

En cuanto a la necesidad de estudios e investigaciones relacionadas con el consumo y los programas de entrenamiento y formación, es importante el rol de las universidades y centros de investigación a nivel local, regional y nacional.

Con la globalización, con las nuevas tecnologías y con los acuerdos de ampliación de mercados y libre comercio, se hace indispensable definir las relaciones de consumo virtuales y transfronterizas: su concepto, el tipo de derecho aplicable y la entidad de justicia competente que solucionaría los conflictos.

Bibliografía

- Bernitz, Ulf (1984), "Guidelines Issues by the Consumer Board: the Swedish Experience", en *Journal of Consumer Policy*, N° 7, pp. 161-165.
- Brady, Jillian y Waller, Spencer (2009), "Consumer Protection in the United States of America: an Overview", forthcoming in *Strengthening the Consumer Protection Regime*, CUTS, Jaipur,.
- Defensoría del Consumidor (2007), *Política Nacional de Protección al Consumidor en El Salvador*, El Salvador. Defensoría del Consumidor.
- Durand Carrión, Julio (2006), *Derecho del consumidor*, Lima, Cultural Cuzco.
- European Commission (2002), "Consumer Policy in Sweden: as Compared to other Member States of the European Union" Directorate-General for Health and Consumer Protection, Doc. SANCO (02) S.3.
- Hernández Fernández, Asunción (2006), "La protección del consumidor transfronterizo intracomunitario", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 79, Madrid, pp. 17-34.
- INDECOPI (2000), *Memoria institucional 1992-1999*, Lima, INDECOPI.
- _____ (2004), *Descentralizando al INDECOPI*, Lima, Gerencia de Desarrollo Institucional.
- _____ (2005), "Informe N° 0004-2005-2-4535", Lima, Sistema Nacional de Control. Oficina de Control Institucional.
- INDECOPI y UNCTAD (2006), *Programa Piloto Descentralizado de Protección al Consumidor*, Lima, INDECOPI.
- Manzano C., Liliana (2008), *Defensa del consumidor: análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Santiago, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Martín Galicia, Félix (2005), "La regulación voluntaria y la defensa del consumidor", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 72, Madrid, pp. 89-96.
- Pavan, Luiz Carlos (1997), "La protección al consumidor en el MERCOSUR", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (Serie II: Estado y Sociedad; N° 31),
- PROFECO (2009), *Estatutos*, México, Procuraduría Federal del Consumidor.
- Revilla González, José (2006), "Los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo: las relaciones transfronterizas", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 79, Madrid, pp. 59-72.
- Roca, Santiago y Céspedes, Eva (2009), *Ley, políticas y prácticas de la protección al consumidor en el Perú*, Lima, Universidad ESAN.
- The Swedish Consumer Agency (2009), SE-11887, Stockholm.

La formación *online* como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza*

Leopoldo Díaz-Moure

Introducción

La Administración Pública latinoamericana está inmersa en un intenso proceso de reforma y transformación de sus estructuras de gobierno y funcionamiento como consecuencia de dos factores. Por un lado, la aparición de nuevos enfoques -Nueva Gestión Pública, Gestión de Calidad Total y Gobernanza- que definen al Estado no como una unidad monolítica y autárquica, sino en relación con el mercado y la ciudadanía. Por otro lado, la toma de conciencia del uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) como medio para conocer mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento interno de las administraciones públicas y prestar servicios públicos a un coste razonable, de calidad y con calidad.

Como consecuencia de lo anterior, la Administración Pública deberá iniciar un proceso de cambio dinámico y continuado, basado en la formación y capacitación de sus empleados públicos, de tal manera que adquieran los nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y valores que les permitan afrontar y adaptarse a los cambios organizativos y prácticas institucionales derivadas de las nuevas formas de relacionarse entre el Estado, el mercado y la sociedad.

El objetivo de este trabajo es doble: por una parte, describir las competencias que deberán desarrollar los funcionarios públicos latinoamericanos para responder a las demandas de los ciudadanos y usuarios. Por otra parte, evaluar el uso de las TIC, en el campo de la formación continua, por parte de las administraciones públicas latinoamericanas para el desarrollo de esas nuevas competencias.

El artículo se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se hace una descripción de los diferentes modelos de gestión pública dentro del contexto de la Sociedad del Conocimiento. En segundo lugar, se define la idea de “aprendizaje permanente” y sus implicaciones en la gestión de las personas. En tercer lugar, se hace una valoración global del desarrollo de las TIC en la región latinoamericana y cómo éstas son aplicadas al mundo de la educación con la finalidad de dotar de capacidades, habilidades y actitudes a los ciudadanos. Seguidamente, a partir del análisis de contenido del Foro Temático “El uso del *E-Learning* como herramienta de profesionalización de la Función Pública” llevado a cabo en la REI (Redes de Expertos Iberoamericanos) en Seguridad Social del Programa de Redes de la Fundación CEDDET¹, se definen las oportunidades y desafíos de la formación *online* a través de competencias. Y, por último, un apartado de conclusiones.

1. La Administración Pública latinoamericana en la Sociedad del Conocimiento

El paso de una Sociedad Industrial a una Sociedad del Conocimiento ha supuesto la aparición de un nuevo contexto caracterizado por la interacción entre el uso generalizado de las TIC como soporte de las relaciones sociales, la aparición de nuevas estructuras organizativas más ágiles y flexibles, y la reformulación de las relaciones laborales.

Dentro del ámbito de la Administración Pública, estos cambios en el entorno han resultado en

* Recibido: 01-11-2009. Aceptado: 23-05-2010.

Versión revisada y ampliada del documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

Título original: “La formación *online* a través de competencias en el marco de la gobernanza”.

¹ La Fundación CEDDET es una organización sin ánimo de lucro, que tiene como fin promover el intercambio de conocimientos y experiencias entre países iberoamericanos. Para ello, facilita programas de capacitación profesional y promueve redes de conocimiento utilizando como soporte las TIC. Actualmente, el Programa Redes de Expertos Iberoamericanos (REI) tiene 20 comunidades *online* de aprendizaje en funcionamiento, cuyo objetivo es crear y compartir conocimientos mediante el trabajo en red.

nuevas demandas sociales -tales como la atención personalizada en la prestación de los servicios públicos, reducción de los plazos de trámite y resolución de expedientes, comunicación permanente y a tiempo, mejoras en el acceso a la información, personal competente y accesibilidad del servicio- que han llevado a que la Administración Pública tenga que replantearse sus roles, estructuras, funciones y formas de relacionarse dentro de su propio seno, y entre aquella y los ciudadanos, porque la eficacia y legitimidad de una política pública no sólo deriva de su resultado, sino también de cómo se ha conseguido éste (Easton, 1975; Del Pino, 2004; Aguilar, 2007).

Esta nueva forma de interacción, denominada gobernanza, se basa en la cooperación de múltiples actores, donde el papel del Estado no se ha desmantelado ni se ha vuelto impotente, sino que se ha transformado: el paso de un Estado de servicio a un Estado que faculta. Es decir, el Estado debe utilizar “sus poderes para legitimar las acciones de otros actores porque, contrario a las redes u otros mecanismos sociales, retiene determinadas capacidades derivadas de normas constitucionales y legales” (Peters, 2007).

Lo anterior pone de manifiesto que la Administración Pública tiene que hacer las cosas de otra manera o, lo que es lo mismo, poner en práctica un cambio de estilo en el modo de planificar, actuar y gestionar los servicios públicos que presta a los ciudadanos. Este cambio requiere diseñar una estrategia integral -a nivel de estructuras, procesos y comportamientos- en la que el capital humano se convierte en recurso clave de la organización, porque de aquél depende la supervivencia de la organización, la continuidad de los procesos y la credibilidad de las políticas (Majone, 2001; Rosell, 1999).

El ubicar el capital humano de una organización en el centro de las reformas políticas y administrativas pasa, ineludiblemente, por dotarle de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para llevar a cabo una tarea de manera eficaz y eficiente en situaciones de cambio permanente. Por ello, si lo que hace competitivas a las organizaciones son sus recursos humanos, las direcciones de desarrollo de las personas deberán favorecer el “aprendizaje permanente” de sus empleados públicos con una doble finalidad: por una parte, para mejorar su desempeño con el objetivo de incrementar la calidad y la productividad en el puesto de trabajo; por otra parte, para la autorrealización personal y promoción dentro de su puesto de trabajo.

Respecto a la región latinoamericana, la puesta en marcha de la cultura administrativa de la “excelencia” en sus administraciones públicas se ve frenada por la supervivencia de los valores negativos de la cultura burocrática² y la “anorexia” de los buenos valores públicos³ (Ramió y Salvador, 2005). En este sentido, cabe preguntarse acerca de cuáles serían las ventajas del uso de las TIC por parte de la Administración Pública latinoamericana en el área de la gestión de la formación de sus empleados públicos para que favorezca la consolidación de una administración orientada al ciudadano. Tales ventajas serían las siguientes:

a. *Planificar estratégicamente la formación.* A través del uso de las diferentes herramientas disponibles en Internet (por ejemplo, blogs, wikis, RSS, foros de discusión, apertura de espacios compartidos en redes sociales, etc.) se puede recabar información que, tras su análisis, se materializase en el diseño de programas de formación ajustados a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

b. *Gestionar el conocimiento explícito y tácito creado dentro de las organizaciones.* Mediante el uso de las herramientas de Internet o el diseño de comunidades *online* de aprendizaje, la información existente en las diferentes unidades administrativas puede ser compartida y sometida a debate, análisis e interpretación con el objetivo de innovar y resolver los problemas presentes en sus organizaciones.

c. *Promover el desarrollo de (e-)competencias de los empleados públicos.* La globalización y la

² El papeleo, el hipercontrol formal y el uso de reglas formales como fines en sí mismos y no como medios para prestar servicios de manera eficaz y eficiente.

³ Lealtad institucional, integridad, objetividad, independencia, competencia técnico-profesional, confidencialidad y respeto a las personas.

crisis económica y financiera han transformado los roles y estructuras de los Estados, la política y la gestión, orientados más hacia la capacidad de gestión de los problemas públicos que hacia el tamaño del Estado (Kliksberg, 1997). Por ello, se espera que un buen funcionario tenga conocimientos y destrezas para comunicarse con sus compañeros; capacidad de liderazgo y motivación; capacidad para negociar y resolver conflictos; capacidad para gestionar el tiempo dedicado a la realización de tareas; habilidad para comprender, valorar e interpretar la información procedente de diversas fuentes; habilidad para buscar, encontrar, identificar y reconocer la información necesaria; y capacidad para comprender el uso e implicaciones de los nuevos canales de comunicación (Cobo, 2009).

El desarrollo de estas competencias puede realizarse mediante el uso de las TIC porque éstas permiten un diálogo síncrono y asíncrono entre muchos; por lo que las fuentes de socialización del aprendizaje ya no residen únicamente en el “experto”, sino en cada uno de los “miembros” que forman parte de la comunidad *online* de aprendizaje⁴.

2. La formación como elemento estratégico de la profesionalización de las administraciones públicas latinoamericanas

Según Casado (2009: 31), “en la era industrial, apenas el 20% de los trabajos tenía complejidad y necesitaba contar con un criterio significativo para su ejecución; sin embargo, en nuestros días, más del 80% de los trabajos tiene complejidad y requiere tener un criterio alto, mientras que apenas el 20% restante requiere sólo seguir normas y procedimientos establecidos”.

Lo anterior significa que en la “Sociedad de las Habilidades” (Sennett, 2008) lo que se demanda son profesionales con talento; es decir, capaces de pensar de manera ágil, seres creativos e inteligentes, capaces de pasar de un problema a otro y capaces de trabajar con cualquiera. Actualmente, esta habilidad implica ser un tipo más valioso de persona frente a aquel que hace las cosas bien por el mero hecho de hacerlas bien (el artesano⁵).

Dada la importancia de dotar a los ciudadanos de capacidades (*empowerment*) para tomar decisiones autónomas frente a los nuevos desafíos derivados de los constantes cambios en el entorno, en el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa estableció el objetivo estratégico de convertir la UE en la sociedad basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo a través del “aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida”, de tal manera que: 1) se favorezca la cohesión social, 2) se creen oportunidades de movilidad y ascenso social, y 3) se promueva la “empleabilidad” y la adaptabilidad de la fuerza de trabajo a las exigencias del mercado y la Sociedad del Conocimiento (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Esta idea del “aprendizaje permanente”, dentro del ámbito de la Administración Pública, se traduce en un cambio de visión de las políticas, planes, programas y proyectos de formación continua desde la Dirección de Personas.

Por una parte, desde el *punto de vista político-institucional* supone el paso de una lógica de “administración de la formación” a la lógica de la “gestión de la formación” (López y Leal, 2002: 24). Esto significa tener una visión de la formación como un medio (y no un fin en sí mismo) para alcanzar los siguientes objetivos:

- Contribuir a la modernización de las administraciones públicas.
- Contribuir a la integración del empleado público en los valores y la cultura de la administración pública orientada al ciudadano.

⁴ No obstante, es menester destacar que el desarrollo de estas competencias se producirá de una manera más o menos satisfactoria en función de la planificación y grado de adecuación del diseño de las actividades a las competencias a desarrollar. Por lo tanto, esto obliga a ver las TIC como instrumentos al servicio de la administración pública para el logro de un objetivo, y no como un fin en sí mismo.

⁵ El profesional “artesano” pone el énfasis en la objetivación del trabajo (el sentirse orgulloso de hacer bien las cosas), en contraposición al “talentoso” que “vive en un puro proceso” (institucionalización de la impaciencia).

- Constituir un pilar básico del sistema de promoción y carrera administrativa del empleado público.
- Aumentar el rendimiento del empleado público.
- Mejorar la optimización de la gestión de los recursos públicos.

Sin embargo, es importante subrayar que la configuración de una Administración Pública orientada al ciudadano depende de hacer las cosas de un modo diferente a cómo se hacen habitualmente. Esto requiere que la Administración Pública, al igual que el resto de organizaciones, diseñe una estrategia de reforma basada en el (des)aprendizaje organizativo: no basta con cambiar comportamientos vía formación continua, sino que ésta debe ir acompañada de transformaciones en las estructuras (organizaciones más horizontales) y en la simplificación de los procesos administrativos mediante la implantación del Gobierno Electrónico.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que para lograr una Administración Pública orientada al ciudadano es preciso cambios a diferentes niveles, cabe preguntarse en qué proporción la formación continua conduce a la consecución de una mejor administración pública.

Por otra parte, desde el *punto de vista pedagógico*, la idea del aprendizaje permanente se traduce en el paso de un enfoque de “educación centrada en la enseñanza” a otro de “educación centrada en el aprendizaje situado”.

Actualmente, vivimos en un entorno inestable, complejo e impredecible; por ello es necesario desarrollar aprendizajes concretos y transferibles de unos contextos a otros con la finalidad de afrontar situaciones como las que se presentan en la vida diaria. En concordancia con lo anterior, toda propuesta educativa, más que identificar contenidos concretos, deberá definir capacidades aplicables en contextos diferentes (Stiefel, 2008; Bauman, 2006).

Este planteamiento conduce a que se hable de la formación a través de competencias o “aprendizaje situado”, entendido como el conjunto de conocimientos (saber), habilidades (saber hacer), actitudes (saber estar) y valores (saber ser) que los empleados de una organización utilizan para resolver situaciones concretas relacionadas con su ocupación⁶ (López y Leal, 2002: 25-27; Zabala y Arnau, 2008). Esta definición modifica la definición clásica de Boyatzis (1982), para quien las competencias están en la persona, al considerarlas como características personales que subyacen a los comportamientos.

Si entendemos que las competencias surgen de las necesidades detectadas en las diferentes situaciones y que el aprendizaje está vinculado al contexto, entonces una persona es competente no por cuánto sabe, sino por su capacidad para aplicar lo que sabe en cada momento de manera innovadora.

En definitiva, dado que el aprendizaje situado implica “transferencia” del conocimiento a múltiples y diferentes contextos, es *conditio sine qua non* diseñar el proceso de aprendizaje de acuerdo a un orden secuencial donde los contenidos pasarían a ser medios para la adquisición de competencias: 1) plantear actividades motivadoras que promuevan una actitud favorable para aprender; 2) crear en el participante un conflicto cognitivo que cuestione su conocimiento o estimule la necesidad de adquirir otros nuevos; 3) fijación compartida de los objetivos del aprendizaje; 4) planificación de las tareas; 5) realización de las tareas o actividades; 6) formulación de conclusiones, descontextualización y generalización de lo aprendido; 7) evaluación del proceso y de los resultados; y 8) proponer actividades encaminadas a conseguir que quien aprenda recuerde lo aprendido (Zabala, 1999, citado por López y Leal, 2002: 43-45).

⁶ A esto habría que añadirle dos componentes más: el de la motivación del empleado por querer llevar a cabo los conocimientos (querer hacer), y que la persona disponga de los medios y recursos necesarios para llevar a cabo los comportamientos (poder hacer).

3. Las TIC como instrumentos para el desarrollo de la formación continua en la Administración Pública

Cobertura y uso de las TIC en América Latina

Con el objetivo de avanzar hacia la construcción de sociedades de la información, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) organizó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en la que gobiernos nacionales, sector privado, representantes de la sociedad civil, Naciones Unidas y organismos especializados participaron en la definición de los objetivos a lograr por parte de la comunidad internacional: crecimiento económico, reducción de la pobreza y promoción de la equidad social⁷.

Fruto de este compromiso internacional, en la región se aprobó el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, eLAC2007 (2005-2010), el cual se caracteriza por ser un plan de corto plazo con visión de largo plazo que reúne a todos los actores involucrados (gobiernos, sector privado y sociedad civil) en la creación de sociedades de la información (CEPAL, 2008).

Basta sólo con hacer una primera valoración de los principales índices⁸ que miden el nivel de cobertura y uso de las TIC a nivel internacional para comprender que América Latina debe enfrentar grandes desafíos que se traduzcan en una reducción de la brecha digital entre países y al interior de éstos, tales como: 1) el fortalecimiento institucional del Estado como promotor de proyectos en TIC; 2) el desarrollo de competencias digitales; 3) la reducción de los precios en la contratación de Internet; 4) el incremento en la cobertura de acceso a Internet desde casa; y 5) desarrollo de contenidos y servicios que respondan a las necesidades de los ciudadanos (CEPAL, 2008; BID, 2006).

Dado que las TIC pueden utilizarse como herramientas de desarrollo en diferentes ámbitos de la actividad económica y social, la CEPAL (2008: 343) propone un enfoque basado en el usuario final; es decir, “la formulación y ejecución de las políticas no es responsabilidad exclusiva de los expertos en tecnología (...), sino que también incorporan a los especialistas de cada aplicación”; de tal manera que las políticas de la región evolucionen del enfoque de desarrollo de bienes y servicios vinculados con las TIC (“desarrollo de las TIC”) al de su uso y apropiación en el ámbito de la educación, salud, gobierno electrónico, gestión de desastres naturales y negocios electrónicos (“TIC para el desarrollo”).

El uso de Internet en el ámbito de la educación y formación

Con anterioridad al año de fundación de Internet, en 1969, la radio y la televisión se convirtieron en las últimas innovaciones tecnológicas de transmisión de conocimiento y experiencia dentro del ámbito educativo estadounidense⁹. Sin embargo, en Europa, no será hasta el año 1971 cuando la *Open University* de Londres inicie sus primeros programas educativos por radio y televisión¹⁰.

Tras el nacimiento de Internet como nueva herramienta tecnológica, su uso se limitó a la comunicación y búsqueda de información¹¹. Pero será en la década de los noventa cuando el *E-Learning* -entendido como el uso de Internet en la metodología y procesos de enseñanza y aprendizaje- se propaga como modalidad de enseñanza en las universidades, empresas y organismos de gobierno.

Esta expansión del *E-Learning* como modalidad de enseñanza no sólo depende de la voluntad

⁷ La Cumbre se desarrolló en dos fases: la primera, del 10 al 12 de diciembre de 2003 en Ginebra; la segunda, del 16 al 18 de noviembre de 2005 en Túnez.

⁸ *Networked Readiness Index 2008-2009*, *e-Government Readiness Index 2008* y *Growth Competitiveness Index 2008*.

⁹ En 1922, la Universidad Estatal de Pensilvania es la pionera en la transmisión de cursos a través de la radio. Doce años más tarde, en 1934, la Universidad Estatal de Iowa abre el período de la televisión educativa con la inclusión de cursos televisados.

¹⁰ En el caso de España, en 1971 se crea la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la cual no integra la radio y la televisión como recursos tecnológicos en el aprendizaje de los alumnos sino hasta 1980. Y es a partir del año 2000 cuando comienza su oferta de programas *online*.

¹¹ En 1976, la Universidad de Phoenix se convierte en la primera universidad estadounidense en ofrecer cursos *online*.

individual de querer aprender a través de Internet, sino también de la decisión política¹² que un gobierno adopte respecto al uso de Internet: desde el inexistente uso de la red para actividades educativas hasta un uso intensivo de Internet en los procesos docentes, pasando por variadas situaciones intermedias (Duart ...[et al], 2008).

Las maneras de usar Internet pueden caracterizarse del siguiente modo:

- *Uso casi inexistente* de la red para actividades educativas: la organización se limita a abrir cuentas de correo electrónico a sus empleados y acceso a la Intranet corporativa de la institución¹³.

- Uso de Internet como *apoyo* al proceso de enseñanza y aprendizaje: esta fase se caracteriza por sustituir una tecnología ya existente (fotocopiadoras, impresoras, teléfono, etc.) por la de Internet (digitalización de los contenidos). Por lo tanto, el énfasis no recae sobre el proceso formativo, sino en la forma cómo se distribuyen los materiales necesarios para el desarrollo de la enseñanza y aprendizaje.

- Uso de Internet como *complemento* del proceso de enseñanza y aprendizaje: la particularidad de esta fase reside en que el uso de la tecnología (correo electrónico, foros, etc.) no forma parte de la actividad lectiva.

- Uso de Internet como *parte lectiva* del proceso de enseñanza y aprendizaje: a diferencia de la fase anterior, todas las actividades desarrolladas dentro y fuera del aula virtual son evaluables por parte de los docentes como consecuencia del diseño educativo.

- *Uso intensivo* de Internet en el proceso de enseñanza y aprendizaje: en este estadio de aplicación de Internet en el proceso de enseñanza y aprendizaje, todo el proceso formativo se sitúa exclusivamente en un Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA).

De la interrelación de los diferentes usos de Internet, resultan tres *modalidades formativas*:

- Formación presencial: esta modalidad formativa se asocia a lo que se conoce como la “clase tradicional”, donde los profesores y alumnos interactúan dentro de un espacio físico (el aula). Por lo tanto, el uso de Internet es meramente instrumental o, lo que es lo mismo, como apoyo para distribuir aquellos contenidos digitalizados considerados complementarios para la formación.

- Formación híbrida (o *Blended learning*): el diseño del curso resulta de la integración de dos modalidades netamente diferenciadas: la presencial y la virtual (o no presencial). Dos son las opciones posibles: 1) que el curso sea predominantemente presencial, reduciendo la formación *online* a uno o dos módulos; y 2) que la impartición del curso sea *online* y, tras su finalización, asistan a una fase presencial¹⁴ aquellos alumnos que mejor rendimiento académico obtuvieron al final del curso.

- Formación virtual (o *E-Learning*): se trata de una modalidad transformadora de la educación a distancia, ya que aplica el uso de Internet como tecnología básica en la comunicación, el conocimiento y el aprendizaje. Aunque en la Tabla 1 se presentan las principales ventajas e inconvenientes de esta modalidad de enseñanza, es importante subrayar cuáles son las dos condiciones básicas para su ejecución: 1) el desarrollo de competencias digitales, con la finalidad de que los usuarios sepan utilizar las herramientas que les permitirán crear sus propios espacios de aprendizaje permanente; y 2) el diseño de entornos de aprendizaje abiertos que permitan a los usuarios seguir desarrollando sus competencias digitales, comunicarse con sus compañeros e intercambiar conocimiento (Blees y Rittberger, 2009).

¹² Según Nicolás Hellers (2004), la creciente demanda de capacitación y formación virtual por parte de los organismos públicos latinoamericanos no va acompañada de “referencias de las autoridades políticas de algunos países, respecto a la importancia y beneficios que otorga esta metodología educativa, tanto para el sector estatal como privado. [Y] mucho menos pronunciamientos legislativos o ejecutivos que se traduzcan en normativas o disposiciones claras”.

¹³ Aunque esta opción política no tiene en cuenta la aplicación de Internet en el proceso de enseñanza, su mera existencia proporciona la base mínima de infraestructura y servicios para avanzar en la integración de las TIC en el aprendizaje.

¹⁴ Actualmente, esta fase presencial puede ser prescindible debido al desarrollo tecnológico del *LMS e-seminario*, que permite al alumno ver el video y escuchar el audio de la clase sincronizada con el movimiento de las diapositivas.

Tabla 1
Características del *E-Learning*

Dimensiones	Ventajas	Inconvenientes
Económica	<ul style="list-style-type: none"> · Se reduce el número de horas semanales fuera de la oficina. · El desplazamiento a los centros de formación y sus costos son sustituidos por el pago de facturas telefónicas y la compra de un equipo informático. · Posibilidad de proporcionar formación simultáneamente a un elevado número de estudiantes dispersos geográficamente. · Reducción de los costes fijos del diseño e implementación del curso. 	<ul style="list-style-type: none"> · Sensación de aislamiento. · Problemas de conexión a Internet o poco ancho de banda. · Coste elevado de la puesta en marcha de cursos de primera edición como consecuencia de la elaboración y digitalización de los materiales, contratación o diseño de la plataforma, contratación de los profesores, etc.
Político-social	<ul style="list-style-type: none"> · Se amplía la cobertura de la formación con independencia de la raza, el sexo, lugar de residencia, religión y orientación política y religiosa. 	<ul style="list-style-type: none"> · Débil apoyo institucional y organizativo.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> · Fomenta actitudes y aptitudes: la responsabilidad, la interacción con la tecnología, la disciplina, el orden, la búsqueda de alternativas a un problema y la iniciativa personal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se necesitan conocimientos sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> · Personalización de la enseñanza mediante el uso de herramientas asíncronas (correo electrónico, tablón de anuncios, etc.). · Flexibilidad: planificación del ritmo de estudio de acuerdo a las necesidades personales. · Aprendizaje colectivo mediante el uso de herramientas sincrónicas (GoogleDocs, chat, etc.). · Adecuación de los contenidos al perfil de los alumnos. · Múltiples fuentes de información. · Posibilidad de evaluación continua que pondera la nota del examen final y facilita el seguimiento del progreso a lo largo del curso por parte del profesorado. 	<ul style="list-style-type: none"> · Falta de contacto humano directo. · Diálogos fríos. · Desarrollo de estrategias del mínimo esfuerzo. · Dispersión por exceso de información. · Aprendizaje incompleto y superficial como consecuencia de la libre interacción de los alumnos con los materiales.

Fuente: elaboración propia.

4. La formación *online* a través de competencias: el caso del área de la Seguridad Social en América Latina

Es conveniente recordar que el *E-Learning* como modalidad de enseñanza no sólo depende de la capacidad tecnológica -entendida ésta como conectividad a la red-, sino también de un cambio cultural en la forma de comunicarse y aprender. Por lo tanto, las políticas de formación en TIC reducirán la brecha digital en la medida que combinen la ampliación de la cobertura de las TIC con el desarrollo de competencias digitales que permitan a sus usuarios (ciudadanos, funcionarios, empresarios, etc.) decidir qué hacer con Internet (Valenti, 2003).

El *E-Learning* ofrece variadas formas de aprendizaje -formal, no formal e informal- dentro y

fuera de las organizaciones. Dependiendo del “meta-contexto” (o “*eLearning territories*”¹⁵), el uso que se hace de las TIC es más o menos innovador. Los ámbitos más innovadores son los que practican el aprendizaje informal, seguidos de los entornos corporativos y, finalmente, las instituciones educativas. Ello se debe a que los contextos institucionalizados exigen conciliar visiones entre múltiples actores que buscan la preservación de intereses creados (Dondi, 2007).

La información de este apartado procede del diseño y análisis de contenido del foro de discusión “El uso del *E-learning* como herramienta de profesionalización de la Función Pública”, llevado a cabo en la Red de Expertos Iberoamericanos (REI) en Seguridad Social del Programa de Redes de la Fundación CEDDET, abril de 2009, compuesta por 419 miembros pertenecientes a las principales instituciones que gestionan los recursos y prestaciones en el ámbito de la seguridad de los 19 países latinoamericanos¹⁶.

Dimensión política-organizativa de la formación *E-Learning* en el ámbito de la Seguridad Social latinoamericana

Dentro del ámbito de la Administración Pública, el *E-Learning* como modalidad de enseñanza ha de entenderse como una política pública. Esto significa que, supuesta la institucionalidad, la política es una acción (o inacción) intencional que busca la realización de unos objetivos que, supuestamente, resolverán un problema que en ese momento se considera preferente (Aguilar, 1996: 23-24). El carácter de “pública” viene dado por la participación e interacción de diversos actores a través del diálogo y la discusión en la elaboración de las políticas.

Del análisis de contenido de las intervenciones de los miembros de la REI en Seguridad Social se infiere que las organizaciones del ámbito de la Seguridad Social latinoamericana perciben la formación como una inversión en el siguiente sentido: a mayor capacitación, mayor eficiencia y eficacia de los servicios y, consiguientemente, mejora la imagen y el prestigio de la institución¹⁷. Sin embargo, esta visión de la formación no implica que se capacite en cualquier materia, que no se fijen prioridades ni se tenga en cuenta el importante volumen de gasto que ello supone; por lo que se procura asignar los recursos de manera eficaz y eficiente.

El que las instituciones estén comprometidas con la formación y que los funcionarios dispongan del conocimiento para hacer las cosas de otra manera, no conducen automáticamente a su puesta en práctica debido a las barreras institucionales y personales al interior de sus instituciones, tales como:

- la falta de relación entre los objetivos de la formación y la misión de la organización;
- inadecuada selección de los candidatos receptores de formación;
- falta de seguimiento y medición del impacto de la formación al interior de las organizaciones;
- no se actualizan los procedimientos y procesos organizacionales, lo que hace que quienes recibieron la formación encuentren dificultades para transferir lo aprendido al resto de la organización;
- la baja motivación del propio empleado público, especialmente cuando su promoción no depende de criterios técnicos y capacidades, sino de criterios políticos;
- y que la propia organización perciba la ejecución de la formación dentro del horario de trabajo

¹⁵ *E-Learning* en el puesto de trabajo, en la universidad, en la escuela, comunidades de *E-Learning* no profesionales, redes virtuales profesionales, corporaciones empresariales, etc.

¹⁶ El autor agradece a los miembros de la REI en Seguridad Social su participación en dicha actividad. Éstos son funcionarios latinoamericanos con responsabilidades directivas que, previamente, realizaron algún curso en el Área Cohesión Social y Gestión de la Seguridad Social de la Fundación CEDDET, en colaboración con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).

¹⁷ En Bolivia, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros tiene asignadas inicialmente 40 horas mínimas de capacitación profesional. Además, los cursos organizados por la propia institución son obligatorios y existe una política de comunicación sobre becas, cursos y seminarios. En cambio, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) argentina, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social costarricense y la Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana tienen un plan de becas para formación continua presencial, semi-presencial o virtual.

como una pérdida de productividad de su empleado.

Si bien los recursos económicos siempre son escasos, la política también importa en el proceso de impulso y elaboración de los planes de formación continua. Mientras que la Superintendencia de Pensiones de El Salvador necesita invitar a expertos no residentes en el país o enviar a sus funcionarios al extranjero debido a que el conocimiento no está dentro de la institución, en Argentina, la AFIP ha puesto en marcha el programa de formación virtual “Campus AFIP”, el cual es un “proyecto institucional, no político”, con el objetivo de “ampliar la oferta de capacitación, homogeneizar la calidad de los servicios ofrecidos y favorecer el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en un entorno colaborativo”. También la Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana dispone de “un aula con capacidad para 30 alumnos, con disponibilidad de tecnología audiovisual, acceso a red de datos y voz sobre IP, y equipo de teleconferencia con capacidad para transmisión por IP”.

Aun habiendo los recursos económicos y la voluntad política para elaborar planes de capacitación al interior de las organizaciones, se produce una brecha entre la oferta y la demanda de la formación. Ésta se materializa, fundamentalmente, en tres niveles: personal al que se dirige la capacitación, materias de interés y definición de las competencias a adquirir. Parte de este resultado proviene de la baja profesionalización de los gerentes de los departamentos de recursos humanos, quienes desconocen cómo acceder a fuentes de financiamiento¹⁸, no tienen las capacidades para evaluar programas y proyectos *E-Learning* que permitan a la organización la firma de un convenio con una institución especializada en formación virtual para que proporcione la formación continua, o la propia organización no dispone del profesional experto en la materia objeto de capacitación y, si existe, no tiene la habilidad o destreza para crear contenidos adaptados a entornos virtuales de aprendizaje¹⁹.

Por último, la percepción que tienen las organizaciones y sus empleados públicos del valor de los títulos obtenidos mediante esta modalidad es otro de los retos que deberá afrontar el *E-Learning* como modalidad de enseñanza. Esto conduce a que, en algunos casos, los funcionarios interesados en esta modalidad no obtengan el respaldo económico por parte de su institución, por lo que la capacitación se convierte en un proyecto más personal que institucional.

Dimensión pedagógica: las TIC como medio de desarrollo de competencias en el ámbito de la Seguridad Social latinoamericana

El paso de un enfoque de “educación centrada en la enseñanza” a otro de “educación centrada en el aprendizaje situado” lleva a hablar de formación a través de competencias, de tal manera que cualquier actuación competente implique el uso de conocimientos (saberes) interrelacionados con habilidades y actitudes para resolver situaciones concretas de la vida real (Zabala y Arnau, 2008).

Teniendo en cuenta la definición del término “competencia”, los miembros de la REI en Seguridad Social convergen en cuáles son los conocimientos, habilidades y actitudes de un funcionario que trabaja en el ámbito de la Seguridad Social latinoamericana:

- Conocimientos profundos y actuales en la materia, debido a que está en constante reforma como consecuencia de su adecuación a las necesidades sociales de la población receptora de prestaciones y servicios públicos.

¹⁸ Previo a la implantación del “Campus AFIP”, funcionarios de la institución viajaron a España y Canadá para aprender de la experiencia de estos países y, posteriormente, contextualizar el análisis a las necesidades de su institución.

¹⁹ Según los miembros de la REI en Seguridad Social, a lo largo y ancho de la región latinoamericana hay pocos especialistas en temas de Técnicas Actuariales y Financieras de la Previsión Social, por lo que el Programa de Redes de la Fundación CEDDET les ofrece un espacio en el que, con el apoyo de especialistas en el tema, elaboren y compartan los contenidos y, a su vez, se transformen en referentes en esta materia. Este hecho ya se da con los alumnos que han realizado la primera edición del curso “Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)”, quienes imparten conferencias en diferentes organizaciones relacionadas con la Comisión del Mercado de Valores en América Latina.

- Saber utilizar las TIC como instrumentos de gestión de los recursos de la Seguridad Social. Esta área trabaja con la población total de un país, por lo que debe recoger, sistematizar y analizar grandes bases de datos sobre los afiliados al sistema. Además, un “desconocimiento del uso de las TIC haría que el directivo *quedase preso* de otros trabajadores de la organización, que sí dominarían esas herramientas”.

- Saber dirigir, no en el sentido tradicional (el jefe manda y los demás obedecen), sino desde una posición horizontal que resulte en la creación de un clima agradable dentro de la organización.

- Aprender a ser un funcionario con espíritu de servicio público a la población y comprometido con la sociedad, la justicia social y la misión de la organización en la que desempeña sus tareas. La materialización de esta idea queda claramente reflejada en los aportes de uno de los miembros de la REI en Seguridad Social: “creo que nuestra labor lleva algo de pasión y amor al prójimo. Es imposible hacer un buen trabajo [sin tener en cuenta] la necesidad humana que tiene cualquiera de nuestros afiliados de que se le brinde una atención de salud con oportunidad y calidad. O que uno de nuestros pensionados reciba sus beneficios adecuadamente para poder subsistir”.

Descritas las competencias del buen funcionario en el ámbito de la Seguridad Social, cabe preguntarse en qué proporción el uso de las TIC favorece el desarrollo de estas competencias, y qué tipo de actividades serían las más adecuadas para desarrollarlas.

El nacimiento de la Web 2.0 trajo consigo una revolución en la forma de comunicarse, adquirir conocimiento y en el propio aprendizaje. La expansión, divulgación y uso de las *wikis*, *weblogs*, RSS y marcadores sociales hace que se hable del *E-Learning 2.0* o *Web Social*, porque, mediante el uso de estas herramientas, el usuario de manera autónoma puede crear, innovar, compartir, intercambiar y mezclar sus propios contenidos. Por lo tanto, el principal reto tecnológico está en el diseño de Entornos Personales de Aprendizaje (EPA) que faciliten la participación autónoma, la creatividad y la colaboración entre pares (véase Tabla 2).

Tabla 2
Diferencias *E-learning 1.0* vs. *E-learning 2.0*

<i>Elearning 1.0</i>	<i>Elearning 2.0</i>
Plataforma: LMS (Learning Management Systems)	Plataforma: PLE (Personal Learning Environments)
Proceso de adquisición	Proceso de participación
Multimedia (interactividad)	Redes sociales/Comunidades de Práctica (CoP)
Proveedor contenido: externo	El usuario es el propio creador de contenido
Currícula	E-portafolio
Curso estructurado	Comunicación
Disponibilidad del tutor	Interacción entre tutor-grupo
Evaluación externa: calidad valorada por expertos	Evaluación interna: calidad valorada por los miembros de la comunidad

Fuente: Jokisalo y Riu (2009).

Hay que ser conscientes de que la tecnología, en sí misma, no garantiza el aprendizaje, sino que éste resulta de la ejecución simultánea de las siguientes acciones:

- El diseño de una estrategia metodológica basada en actividades que conduzcan a la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el aprendizaje progresivo tutor-alumno/alumno-tutor/alumno-alumno. Ello requiere que el usuario esté altamente socializado con las herramientas de la Web 2.0, ya que le permitirán innovar de una manera más eficiente al saber qué hacer con cada una de las herramientas y para qué. Por lo tanto, ya no basta con tener destreza en el uso de las herramientas genéricas, tales como el *Outlook*, *Word*, *Power Point* o *Excel*.

· La contratación de profesionales con profundos conocimientos y experiencia en el mundo del *E-Learning*. Como se puede comprobar en la Tabla 3, la puesta en marcha de un programa de formación *online* implica la participación de diferentes actores (o los mismos) con perfiles diferentes y, por lo tanto, con capacidades distintas en función de la fase de diseño, ejecución o cierre del curso. Por ello, es imprescindible que los gestores encargados del proceso de elaboración, seguimiento y dinamización de las actividades sean capaces de crear sinergias y promover iniciativas que retroalimenten el aprendizaje y la imaginación dentro del propio equipo de gestión en el uso, combinación y aplicación de los recursos tecnológicos en el ámbito de la enseñanza y formación.

· Convertir los entornos de trabajo en organizaciones de aprendizaje, es decir, organizaciones que creen una cultura del aprendizaje basada en la participación del trabajador mediante el debate de diferentes temas de interés para la organización en un espacio virtual de fácil uso y colaborativo. Aquí, el mayor reto que se le presenta a la organización es el de comprometer a los empleados públicos a participar activamente en la construcción del conocimiento, ya que es en ellos, como individuos, donde éste reside. Para esto, la organización deberá ser capaz de persuadir, mediante el diseño de incentivos intrínsecos y extrínsecos, de que el compartir e intercambiar conocimientos y experiencias entre pares merece la pena (Sharratt y Usoro, 2003).

Tabla 3
Competencias profesionales para el *E-Learning*

Dimensiones	Definición	Actitudes positivas
Competencias tecnológicas	Se refiere a las habilidades necesarias para gestionar y emplear los recursos tecnológicos necesarios para el diseño y desarrollo de la teleformación desde un punto de vista técnico.	<ul style="list-style-type: none"> · Prestar asesoramiento técnico. · Búsqueda de mejoras tecnológicas. · Conocimiento y manejo de las herramientas de la plataforma.
Competencias de diseño	Se refiere tanto a la habilidad para aplicar los principios didácticos y pedagógicos como a la capacidad de seleccionar la metodología más adecuada para llevar a cabo el curso y realizar tareas de seguimiento y supervisión de aquél.	<ul style="list-style-type: none"> · Trabajar en equipo. · Capacidad de comunicación y consenso.
Competencias de orientación	Hace alusión a la habilidad para proporcionar asistencia técnica y resolución de dudas desde el inicio hasta el cierre del curso; diseñar un sistema de tutorías (individuales o grupales) e impulsar la participación.	<ul style="list-style-type: none"> · Responder en plazo. · Capacidad para comunicar mensajes positivos.
Competencias de gestión	<ul style="list-style-type: none"> · Capacidad para realizar tareas relacionadas con la planificación administrativa del curso (elaboración del programa, establecer el perfil de los profesionales adecuados para cada fase de la acción formativa, saber cómo difundir y publicitar el curso a través de Internet, etc.). · Capacidad de coordinar y gestionar RR.HH. (seleccionar el equipo de profesores, establecer la forma de coordinación más adecuada entre los tutores para atender el curso, determinar los criterios de selección de los alumnos y su perfil, seleccionar el alumnado y conocer cuáles son los medios para realizar dicha selección, etc.). · Capacidad para presupuestar y valorar los gastos de la puesta en marcha de la acción formativa. · Capacidad para realizar tareas de seguimiento de un curso (crear y enviar las claves de acceso al curso de los alumnos, llevar el control de bajas, realizar el seguimiento estadístico, revisar los documentos, expedir los certificados, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> · Flexibilidad. · Organización y planificación de las actividades. · Capacidad de comunicación.

Fuente: elaboración propia, a partir de <http://prometeo3.us.es/publico/es/competencias/index.jsp?mn=6>.

En definitiva, el uso de las TIC como medio para diseñar políticas de aprendizaje personal, social y organizacional es factible, siempre y cuando el *proceso* sea divertido, emocionante, interesante, útil y colaborativo.

5. Conclusiones

Los fenómenos de la globalización, la crisis socioeconómica y financiera, la mayor movilidad profesional y la configuración de la Sociedad del Conocimiento están transformando los entornos laborales, nuestra forma de comunicarnos y relacionarnos y, por ende, el acceso a la formación y gestión del conocimiento. En este último caso, la aplicación de las TIC en el área de la gestión de la formación de la Administración Pública se presenta como una modalidad de formación complementaria a la (semi) presencial, con la ventaja de poder proporcionar formación de calidad a un costo razonable, de manera regular, flexible y simultánea a una multitud de empleados públicos dispersos geográficamente. Sin embargo, en términos globales, el uso de las TIC por parte de los empleados públicos se circunscribe más a la gestión y resolución de tareas administrativas que a su aplicación en el campo pedagógico.

Aunque la oferta de la formación *online* en el ámbito de las administraciones públicas sigue creciendo con el paso del tiempo, esto no se traduce necesariamente en una mayor confianza en este tipo de programas por parte de sus empleados públicos. Por ello, al igual que los programas de formación presencial, la formación virtual deberá demostrar su eficacia y efectividad. A tal fin, los Estados deberán, primeramente, asumir el compromiso de elaborar políticas de Estado en el ámbito de las TIC que reduzcan la brecha digital. Consiguientemente, diseñar políticas que promuevan el reconocimiento y la certificación de la calidad de la formación virtual por parte de las organizaciones, y se avance en la profesionalización de los sistemas de acceso al servicio civil bajo criterios de mérito y capacidad, ya que, en caso contrario, el empleado público no se sentirá motivado para seguir aprendiendo al saber que su carrera administrativa depende de criterios políticos.

Paralelamente, el grado de aceptación de la formación *online* no sólo pasa por un diseño amigable y funcional del entorno virtual de aprendizaje, sino también por prestar atención al proceso formativo. Es aquí, en la forma en que se hayan diseñado las relaciones para realizar las actividades, donde radica la importancia y valor del uso de las TIC en el campo de la formación. De nada sirve tener un entorno virtual colaborativo si los profesionales encargados de diseñar los materiales y dinamizar al grupo no “provocan” el aprendizaje entre pares. Por lo tanto, se debe seguir trabajando en la creación de confianza y responsabilidad en entornos virtuales, de manera que se desarrolle la función socializadora, colaboradora y afectiva que está presente en la formación presencial y que es muy bien valorada por los usuarios que han tenido alguna experiencia virtual.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1996), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección Antologías de Política Pública: Primera Antología).
- _____ (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, octubre, pp. 5-32.
- Bauman, Zygmunt (2006), *Vida líquida*, Barcelona, Paidós.
- BID (2006), *Conectando a la mayoría: lineamientos estratégicos para la difusión de las tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo*, Washington, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. Subdepartamento de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Blees, Ingo y Rittberger, Marc (2009), “Web 2.0 Learning Environment: Concept, Implementation, Evaluation”, en *eLearning Papers*, N° 15, <http://www.elearningpapers.eu>.
- Boyatzis, Richard (1982), *The Competent Manager: a Model for Effective Performance*, New York, Wiley.

- Casado, José Manuel (2009), “Reinventar la educación para garantizar la competitividad”, en *Harvard Deusto Business Review*, N° 180, Barcelona, pp. 28-36.
- CEPAL (2008), *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Santiago, CEPAL.
- Cobo Romani, Juan Cristóbal (2009), “Strategies to Promote the Development of E-Competencies in the Next Generation of Professionals: European and International Trends”, Cardiff, Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance, (Monograph; N° 13) <http://www.skope.ox.ac.uk>.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), “Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente”, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Del Pino, Eloísa (2004), *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dondi, Claudio (2007), “The Underground Rivers of Innovative e-Learning: a Preview from the HELIOS Yearly Report 2006/07”, en *eLearning Papers*, N° 4, <http://www.elearningpapers.eu>
- Duart, Josep M. ...[et al] (2008), *La Universidad en la sociedad red: usos de Internet en educación superior*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Easton, David (1975), “A Re-Assessment of the Concept of Political Support”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 5 N° 4, Cambridge, pp. 435-457.
- Hellers, Nicolás (2004), “El e-learning desde las políticas de Estado”, en *Revista digital e-Learning América Latina*, Año 1 N° 29, enero, http://www.elearningamericalatina.com/edicion/enero2_2004/na_1.php.
- Jokisalo, Elina y Riu, Antoni (2009), “Informal Learning in the Era of Web 2.0”, en *eLearning Papers*, N° 14, <http://www.elearningpapers.eu>.
- Kliksberg, Bernardo (1997), “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 8, Caracas, mayo.
- López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (2001), *Una nueva administración pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- López Camps, Jordi y Leal Fernández, Isaura (2002), *Aprender a planificar la formación*, Barcelona, Paidós.
- Majone, Giandomenico (2001), “Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones”, en *Nuevo manual de ciencia política*, Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Madrid, Ediciones Istmo. Tomo 2.
- Peters, B. Guy (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, octubre, pp. 33-50.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.
- Rosell, Steven A. (1999), *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*, Canada, Oxford University Press.
- Sennett, Richard (2008), *La cultura del nuevo capitalismo*, Barcelona, Editorial Anagrama (Colección Argumentos).
- Sharratt, Mark y Usoro, Abel (2003), “Understanding Knowledge-Sharing in Online Communities of Practice”, en *Electronic Journal of Knowledge Management*, Vol. 1 N° 2, pp. 187-196, <http://www.ejkm.com>.
- Stiefel, Berta Marco (2008), *Competencias básicas: hacia un nuevo paradigma educativo*, Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte; Narcea Ediciones.
- Valenti, Pablo (2003), ¿Es necesaria una política de formación para la era digital?, <http://www.aporrea.org>.
- Zabala, Antoni y Arnau, Laia (2008), *11 Ideas clave: cómo aprender y enseñar competencias*, Barcelona, Editorial Graó.

Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos*

María Cecilia Rossel Odriozola

Introducción

En las últimas décadas, la participación de los ciudadanos en la gestión pública ha ido ganando relevancia. Este avance se refleja hoy en innumerables experiencias y formatos participativos en distintos niveles de la administración pública, tal como lo muestra la investigación académica preocupada por describirla, desentrañar sus significados y profundizar en sus implicancias. Recientemente, numerosos autores se han dedicado a analizar cómo se da la participación ciudadana en la gestión pública, qué características tiene, qué formas asume (Bresser y Cunill, 1998; Abers, 1999 y 2000; Cunill, 2000; Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebollo, 2001; Sarasa y Guiu, 2001; Fung y Wright, 2003; Font, 2003).

Estos análisis muestran con claridad el importante rol que el tejido asociativo juega como actor clave en la participación ciudadana en distintas etapas de las políticas públicas (Gomá y Font, 2001: 70) y, en particular, reflejan el destacado papel que el tercer sector o el “espacio público no estatal” (Bresser y Cunill, 1998) progresivamente desempeña en la prestación o gestión de los servicios sociales públicos en una gran variedad de países (DeHoog, 1985; Anheier, 1990; Anheier y Seibel, 1990; Smith y Lipsky, 1993; Salamon, 1994).

Desde una perspectiva teórica, son abundantes los argumentos que plantean las virtudes de la participación de la sociedad civil en la gestión directa de políticas públicas. Por un lado, reafirman que permite profundizar la democracia (Pollitt, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001; Casey, 2004; Pestoff, 1998 y 2005), en tanto contribuye a reducir los déficits de representación y rendición de cuentas (Mansbridge, 2003; Cohen y Rogers, 1995), y estimular la participación individual en la democracia (Flösser y Hansuwe, 1998). Por otro, señalan que contribuye a mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas, como un catalizador clave en los procesos de reforma del Estado de bienestar (Kramer, 1987 y 1994; Smith y Lipsky, 1993; Cohen y Rogers, 1995: 55-60; Cunill, 1997 y 2000; Bresser y Cunill, 1998: 39-46; Nowland-Foreman, 1998; Fung, 2003: 522-523; Schmid, 2004: 10-11).

Pero es cierto que en la literatura también existen cuestionamientos y críticas a estas miradas. En contraste con la profundización democrática, se destacan los riesgos en términos de costos, bloqueos institucionales (Schmitter, 1999), desigualdades y asimetrías y déficits en la representación y rendición de cuentas (Ackerman, 2004). En contraste con el potencial transformador de las estructuras estatales y las políticas, se plantean los déficits de control y regulación que acarrea que un actor distinto de la administración sea quien gestione los servicios, así como el incremento de la fragmentación y descoordinación de las políticas (Kooiman, 1993; Waarden, 1992; Dowding, 1994).

Pese a este avance en el ámbito académico, el debate continúa siendo predominantemente teórico y no parece apoyarse aún en una mirada sistemática sobre lo que está ocurriendo en la realidad, sobre lo que están dando de sí, en distintos contextos y países, las experiencias concretas de participación asociativa en la gestión pública. La respuesta a la pregunta sobre qué significados asume la participación cuando el involucramiento ciudadano en la gestión pública se realiza a través de la sociedad civil organizada está todavía pendiente. Más lo está en la mirada comparada del fenómeno en distintos regímenes de bienestar, una deuda ineludible si se considera que buena parte de la presencia asociativa en la gestión pública está vinculada a la gestión de los servicios sociales.

Con el objetivo de contribuir a responder a estas cuestiones, este trabajo explora experiencias

* Documento presentado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2009: “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Obtuvo Primer Premio.

concretas de cogestión de servicios sociales y, a partir del análisis de estos casos, hace foco en dos cuestiones esenciales: ¿cuál es el significado de la participación de la ciudadanía en la gestión pública cuando ésta se da a través de cogestión de servicios sociales públicos por el tercer sector?, y ¿cuáles son los riesgos en términos de rendición de cuentas y *accountability* en que se incurre con la extensión de estos mecanismos?

Para responder a estas preguntas, el artículo se centra en distintos modelos de cogestión de servicios en España y Uruguay. El motivo fundamental de esta elección es que ambos países comparten el rasgo común de asentar sus sistemas de bienestar sobre matrices corporativas, caracterizados por una segmentación importante de la protección social (Esping-Andersen, 1999: 81) y, sobre todo, por relaciones relativamente jerárquicas entre el tercer sector y el Estado, condicionadas por la debilidad en el primero y por el limitado espacio que los acuerdos corporativos dejan a la negociación con el segundo. De esta forma, las experiencias de cogestión a analizar tienen lugar en un contexto de predominio de una lógica de subsidiariedad del tercer sector en la arquitectura del bienestar, a partir de una “causa común” que el Estado ha sido forzado a construir con el tejido asociativo (Salamon y Anheier, 1998: 229), y que en algunos casos puede facilitar la transformación de este último en un grupo corporativo más, cuyo funcionamiento sea deliberadamente protegido por el Estado (Salamon y Anheier, 1998: 230). La complejidad del nuevo escenario que se genera en estos regímenes de bienestar con la entrada a escena del tercer sector es evidente. Sin embargo, la investigación académica ha dado muy pocos insumos para comenzar a desgranar esta complejidad, delimitando cuáles son los fenómenos que operan con el ingreso de este nuevo actor y qué alcance tienen en la reconfiguración de este tipo de modelos de bienestar. Este documento responde también, así, a la necesidad de dar pasos sustantivos en la generación de conocimiento sobre estos regímenes -que parecen haber estado relegados en la literatura sobre tercer sector, en contraposición con los liberales o social-demócratas, a los que refiere la enorme mayoría de los estudios dedicados al análisis del tercer sector-, y busca contribuir a la construcción de conocimiento sobre los impactos que la cogestión de servicios, un nuevo “animal” en el campo de las políticas sociales, está generando en ellos.

1. España y Uruguay: tercer sector, Estado y la expansión de la cogestión

Tanto en España como en Uruguay, las últimas décadas han estado marcadas por una importante expansión de la presencia del tercer sector en la gestión de servicios sociales. En ambos países, el tejido asociativo tiene cada vez más presencia como prestador de servicios sociales públicos, un resultado inmediato del aumento del flujo de recursos públicos para este objetivo.

España: predominio de las subvenciones en un escenario incierto

En España, el sistema de protección social, de construcción relativamente tardía (Rodríguez Cabrero, 1989: 184; Gutiérrez Junquera, 2000: 252), no parece haber favorecido una presencia fuerte de asociaciones y entidades sociales en los espacios de atención social que el Estado dejaba libres (Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán, 2003: 1). La información disponible sobre el tercer sector en ese país revela un tamaño levemente por debajo de la media internacional (Salamon ...[et al], 2001) y una importante debilidad, que la mayoría de los analistas atribuyen al rol prominente que la Iglesia Católica ha tenido en la historia del país, a la industrialización tardía por la que éste atravesó (Mota, 1999: 40-41; Ruiz Olabuénaga ...[et al], 2000: 58-59), al largo período ocupado por la dictadura de Franco (Muñoz Machado, 2002; Pérez Díaz y López Novo, 2003: 322) y a la propia cultura política y de solidaridad de los españoles (Subirats, 1999: 24-25).

Éste es el contexto en el que, a consecuencia del crecimiento demográfico y económico registrado a partir de esos años, la creciente demanda de servicios sociales empezó a ser cubierta, por la vía de los hechos, por el tejido asociativo (Ruiz Olabuénaga ...[et al], 2000: 168). La participación del tercer sector en la gestión de servicios sociales comenzó a adquirir un rol más protagónico en los

procesos de reforma del Estado de los años 90 (Muñoz Machado, 2002; Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán, 2003: 37), tanto en el nivel central como en el autonómico y el municipal, aunque es en este último donde parece haber adquirido mayor peso (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000; Sarasa y Guiu, 2001; Gomá y Font, 2001).

En España, el modelo predominante de colaboración del tercer sector en la prestación de servicios sociales públicos son las subvenciones, aunque en los últimos años se han dado pasos significativos hacia los modelos de convenio.

En el nivel estatal, la principal fuente de financiamiento para la cogestión de servicios son las subvenciones a entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Cada año, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realiza convocatorias para la asignación de los fondos correspondientes al 0,52% del IRPF. Estas convocatorias, que se realizan desde el año 1988, están destinadas a programas de atención a colectivos como infancia y familia, juventud, población gitana, inmigrantes, mayores, discapacitados, inclusión social, personas afectadas de SIDA, refugiados e inmigrantes, drogodependientes y promoción del voluntariado (MTASS, 2002). La información actualmente disponible indica que el número de entidades y programas que se benefician de la asignación de recursos a través de este Programa ha aumentado en forma casi sistemática desde 1989, con una clara contrapartida de aumento de recursos¹.

En el nivel autonómico, los sistemas de subvenciones varían de una comunidad a otra. Sin embargo, es posible identificar algunos rasgos comunes. Por un lado, existen subvenciones para el desarrollo de proyectos y prestación de servicios sociales clásicos, generalmente impulsados desde las Concejalías de Servicios Sociales. En el campo de los servicios sociales, existen subvenciones para inversiones y equipamientos a instituciones sin ánimo de lucro para la prestación de servicios especializados, y convocatorias (generalmente anuales) de subvenciones para el mantenimiento de centros y servicios de instituciones sin fines de lucro para la atención a diferentes colectivos. Por otro lado, se registran cada vez con más claridad líneas de subvención para atender problemas específicos de género, inmigración o, en un plano más general, problemas de sanidad, impulsados desde las Direcciones de Salud autonómicas.

En general, existen ayudas y subvenciones tanto para la prestación de servicios asistenciales como para el desarrollo de proyectos sociales que complementen la red municipal de servicios sociales. En ciudades grandes y con un fuerte desarrollo descentralizado, como Barcelona, existen mecanismos de asignación de recursos por subvenciones a nivel de distrito. Por otra parte, las contrataciones de servicios a nivel local funcionan de la misma forma que a nivel autonómico.

Uruguay: la estabilidad del convenio y los riesgos de una relación duradera

El sistema de protección social en Uruguay surgió tempranamente sobre pilares como la educación, la asistencia sanitaria, la regulación del mercado laboral y las jubilaciones, y se combinó con una sociedad civil relativamente débil (Filgueira y Filgueira, 1994). Esta configuración dio como resultado el desarrollo de “políticas sociales de vocación ‘integradora’ por parte del Estado y una alta capacidad de ‘anticipación’ a las demandas sociales que comenzó a quebrarse en las últimas décadas” (Panizza, 1990), derivando en una suerte de “universalismo estratificado” (Filgueira, 2001). En las décadas de los 80 y 90, este universalismo estratificado enfrentó profundas reformas, pautadas por la retracción de gasto público en general y del gasto social en particular, proceso que se vio acompañado por el surgimiento de nuevas desigualdades (Filgueira, 2001; Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005).

Es en este escenario que el avance de nuevas formas de implementación de políticas sociales como la cogestión ha significado un quiebre fundamental con la tradición de protección social que ha tenido tradicionalmente el Estado uruguayo (Midaglia, 2000). Más clara es aun esta afirmación si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, en Uruguay el modelo

predominante a través del cual el tercer sector presta servicios sociales públicos es el convenio, una modalidad relativamente estable que se constituye como un elemento innovador en la tradicional lógica estatista del modelo de protección social uruguayo.

Como se señaló anteriormente, las experiencias de colaboración de la sociedad civil en políticas públicas en Uruguay comenzaron a surgir con el proceso de transición a la democracia, en 1985. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los 90 que empezaron a tener cierto grado de formalización, a partir de los convenios de distintas organizaciones con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y con el Plan Caif (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). Simultáneamente, a principios de la década, se gestó el primer programa de colaboración formal de la sociedad civil con el gobierno de la ciudad de Montevideo, que buscaba la atención integral a la infancia en el marco del proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (Programa Nuestros Niños). A partir de esto, se inició el desarrollo de otros proyectos dentro de ambos organismos (INAU e Intendencia), así como la creación de nuevos programas en otros organismos estatales. En este marco, las arenas de infancia y juventud son especialmente relevantes para el estudio de estas experiencias en el Uruguay, dado que han sido las áreas pioneras en el desarrollo de la cogestión de servicios públicos.

Estudios recientes han mostrado que, en los últimos años, ha habido un cambio importante en las fuentes de ingreso de las organizaciones de la sociedad civil, que han pasado de percibir una gran parte de sus fondos de organismos de cooperación internacional a depender cada vez de forma más clara de fondos gubernamentales, normalmente en formato de convenios o subvenciones (ICD, 2000) para el desarrollo de políticas sociales. De hecho, actualmente el 86% de las organizaciones del tercer sector declaran tener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22)².

2. ¿De qué participación hablamos?

La participación es una preocupación recurrente pero inadecuadamente atendida en los análisis del tercer sector como actor del tejido asociativo que participa en la gestión de servicios y, en especial, de servicios públicos. Esta situación responde a que, en general, los planteos teóricos que destacan el potencial de la participación del tejido asociativo suelen vincular a ésta con la noción clásica de representación y control social.

Desde esta noción, se sostiene que el tejido asociativo tiene un papel importante que jugar en la traslación de demandas e intereses de la ciudadanía a la elaboración de los diagnósticos y la posterior formulación de las políticas públicas. Esto, en la práctica, se ha traducido en espacios institucionales concretos, como los consejos consultivos o las mesas de diálogo (Gomá y Font, 2001) y en mecanismos de contraloría y seguimiento social, donde el papel de las organizaciones sociales es claro (Cunill, 2000); donde, en principio, el “espacio público no estatal” y la administración pública intercambian, debaten y comparten información.

Sin embargo, cuando el involucramiento del tejido asociativo se centra exclusivamente en la gestión de los servicios públicos, el contenido y significado de la participación ciudadana cambia, y la noción antes expuesta comienza a difuminarse. Esto ocurre porque, aunque la literatura sobre el tercer sector es contundente respecto al doble rol que éste tiene en tanto “productor” y a la vez “controlador” en el ámbito de los servicios públicos (Salamon, 1994; Bresser y Cunill, 1998), en la práctica, el traspaso de recursos para la gestión de servicios públicos ha preexistido, por mucho, a la creación de espacios de intercambio y diálogo como los antes mencionados. De hecho, varios países cuentan desde hace varias décadas con mecanismos relativamente institucionalizados de traspaso de fondos al tercer sector para la gestión de servicios, pero en muchos casos o no han creado aún espacios de participación del tejido asociativo para la formulación o el control de las políticas, o sencillamente existen pero en los hechos no funcionan.

¿En qué se traduce, entonces, la participación en estos casos? ¿Es posible hablar de colocación de demandas y representación de intereses en la cogestión de servicios? ¿Y de control social?

Hay autores que han planteado que “la cogestión es irreconciliable con el control” porque “la eficacia de éste es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales” (Cunill, 2000). Compartiendo esta postura, entonces, ¿cuál es la impronta “participativa” que los servicios gestionados por organizaciones sociales tienen?

Dos ejercicios simultáneos pueden realizarse para intentar responder estas preguntas: explorar lo que la literatura sostiene que debería suceder y, luego, mirar e investigar si estas expectativas se cumplen en la realidad.

En la literatura académica suele identificarse dos grandes tipos de ventajas de la cogestión de servicios sociales a cargo del tercer sector en comparación con otros modelos. El primero refiere a los efectos positivos que se logran con el ingreso de este actor en los sistemas de políticas sociales, entre ellos, mayor eficiencia y eficacia, mayor calidad, más cobertura y mayor diversidad en los servicios (Bresser y Cunill, 1998; Smith y Lipsky, 1989: 636; Kramer, 1994: 43), pero no se suele hacer referencia a la participación ciudadana *strictu sensu*. El segundo refiere a los rasgos inherentes al tercer sector y a cómo impactan en los servicios concretos: su estilo de gestión y estructura organizacional permite alcanzar más flexibilidad, innovación y agilidad; su naturaleza no lucrativa favorece alcanzar mayor calidad. En este grupo de ventajas se señala que los valores del tercer sector favorecerían la participación de los ciudadanos en sus estructuras y la colocación de sus demandas en la administración (Edwards y Foley, 1998; Eastis, 1998; Judge y Smith, 1989; Wollebaek y Selle, 2002).

¿Pero ocurre esto en la realidad de la cogestión de servicios?

Evaluar en qué medida los servicios a cargo del universo asociativo contribuyen a consolidar la participación de los ciudadanos y toman en cuenta sus demandas para trasladarlas a la administración no es tarea sencilla y excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, la investigación empírica sobre experiencias concretas de cogestión que están teniendo lugar en nuestros dos casos de referencia puede ofrecer algunas pistas para reflexionar sobre este asunto.

La búsqueda de la participación o la búsqueda de la eficiencia

Un primer elemento que vale la pena analizar es de qué forma la noción de participación está presente en el imaginario de quienes, tanto desde la administración como desde el tercer sector, han sido los responsables y protagonistas de la extensión de la cogestión de servicios sociales.

En relación con este punto, relevamientos realizados tanto en España como en Uruguay revelan que, a diferencia de lo que ocurre con los mecanismos que buscan incidir en la formulación de las políticas, el surgimiento de la cogestión no suele estar asociado mayoritariamente a la posibilidad de canalizar participación ciudadana en la gestión pública. En ambos países, para los actores involucrados, la motivación principal de creación y extensión de la cogestión por el tercer sector ha sido la necesidad de atender nuevos problemas sociales que la administración no estaba logrando atender y de reducir costos en la prestación de los servicios (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Opinión sobre los factores que favorecieron el surgimiento de la cogestión de servicios sociales por el tercer sector en España y Uruguay

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Administración	Tercer sector	Total	Administración	Tercer sector	Total
EFICIENCIA (costos, paradigma post-burocrático)						
Costos/le sale más barato	0	18	18	0	14	14
Problemas que no puede atender; ampliar cobertura	3	17	20	2	10	12
PARTICIPACIÓN (vínculo con la ciudadanía)						
La AP está lejos de los beneficiarios. Las ONG están más cerca y conocen las necesidades	2	8	10	0	1	1
Fortalecer a la sociedad civil / Favorecer la participación ciudadana	3	4	7	0	4	4

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

Este panorama es funcional a la trayectoria histórica de dos países con un tercer sector relativamente débil. Sin embargo, el relevamiento también muestra que la idea de la cogestión como canal para fortalecer a la sociedad civil y favorecer la participación ciudadana no está ausente. En España, además, es visualizada como una forma de reducir la creciente distancia entre la administración pública y los ciudadanos, básicamente a través de la información privilegiada que la cercanía con los beneficiarios otorga a las organizaciones sociales, algo que seguramente se explique por el importante impulso descentralizador que, a diferencia de Uruguay, ha experimentado este país en las últimas décadas.

¿Cuánto pesa y qué significa la “ventaja participativa” del tercer sector en la cogestión?

Lo anterior refleja que la participación no suele ser considerada en factor fundamental de expansión del rol del tercer sector en la gestión de servicios sociales públicos, pero también muestra que, al menos en el discurso, forma parte de la ecuación que ha dado lugar a este tipo específico de participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, resta ver cuánto pesa y qué se entiende en la realidad por la “ventaja participativa” que la literatura suele atribuir al tercer sector.

Las visiones sobre esta cuestión en España y Uruguay muestran, en consistencia con lo señalado en la sección anterior, que la participación no forma parte del “paquete” de principales ventajas comparativas que los promotores de la cogestión, tanto desde la administración como del tercer sector, suelen esgrimir para su defensa. Sin embargo, profundizando en cuáles son las ventajas participativas que el tercer sector ofrece a la cogestión (en contraste con lo que la administración o el mercado puede ofrecer), surgen respuestas en tres niveles, de los cuales sólo uno refleja una ventaja comparativa en los servicios propiamente dichos, mientras que los otros dos denotan efectos indirectos de la cogestión sobre el tercer sector y sobre la participación ciudadana en sentido amplio.

En efecto, el primer nivel hace referencia a la idea de que los servicios gestionados por organizaciones sociales incorporan la participación de sus beneficiarios. Esta idea ha sido frecuentemente señalada en la literatura (Edwards y Foley, 1998; Eastis, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001), y está claramente presente en el imaginario de funcionarios y, sobre todo, de representantes de organizaciones sociales en ambos países (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Opinión de los actores sobre las ventajas de la cogestión a cargo del tercer sector en términos de participación

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Administración	Tercer sector	Total	Administración	Tercer sector	Total
PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS						
La gente participa de su propio desarrollo/participación de beneficiarios	1	6	7	1	7	8
PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN						
Más poder y posibilidad de estar en más espacios de decisión	0	3	3	0	12	12
PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EFECTO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL						
Fortalecimiento de la participación individual y del capital social	0	13	13	1	3	4

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

El segundo nivel, presente sobre todo en Uruguay, indica que la cogestión impacta sobre el poder que tiene el tercer sector y sobre su posibilidad de incidir en la toma de decisiones, una visión que responde, seguramente, a que los espacios formales de participación en la formulación de políticas son aún recientes y débiles, mientras que en España tienen más trayectoria y tienden a estar más formalizados.

El último nivel, destacado sobre todo por el tercer sector español, refiere a los efectos que la cogestión tiene sobre el fortalecimiento de las organizaciones en general y a cómo este proceso, en el mediano y largo plazo, favorece la participación de los ciudadanos y la generación de capital social.

Estas dos formas de asociar la cogestión con la participación son consistentes con el potencial democratizador atribuido en la literatura al tejido asociativo. Sin embargo, varias cuestiones requieren ser aclaradas aquí.

En contraste con el primer nivel, estos dos últimos no refieren a las ventajas comparativas de los servicios cogestionados, sino a efectos indirectos que el involucramiento del tercer sector en la gestión pública genera sobre éste, lo que a su vez impacta sobre su incidencia en la toma de decisiones y sobre su potencial para dinamizar a la ciudadanía y favorecer el surgimiento de redes y capital social. Se trata de una diferencia crucial, que distingue entre la participación que puede ocurrir *en* la cogestión y la que puede surgir *como consecuencia* de la cogestión.

Aunque la diferencia puede parecer clara en el nivel analítico, estos niveles suelen confundirse en las experiencias, los discursos y las expectativas de la cogestión. La evidencia que se presenta a continuación refleja esta confusión en los dos países analizados. Pero, sobre todo, el análisis que sigue ofrece elementos interesantes para poner en tela de juicio y, al menos, dudar de los postulados normativos que afirman que la participación, en cualquiera de sus dos acepciones, es siempre un valor agregado de la cogestión.

La participación en la cogestión y los “servicios participativos”

En general, la teoría sostiene que el factor diferenciador del trabajo de las entidades sociales respecto al de la Administración es la tendencia de las primeras a buscar fortalecer la participación de los beneficiarios en dos ámbitos: la gestión de las organizaciones y los propios servicios que reciben. Y aunque es esperable que de la teoría a la práctica haya un salto importante, es difícil establecer la distancia existente entre ambos planos de análisis. Para aportar elementos a este objetivo, se analizan aquí dos dimensiones fundamentales: la participación de los beneficiarios en la gestión de los servicios que reciben y, como indicador más indirecto, la participación de personal voluntario entre el personal

que presta los servicios. Para abordar ambas cuestiones, se observa, por un lado, la medida en que estas cuestiones están presentes en las convocatorias que la administración hace para que el tercer sector gestione servicios sociales y, por otro, la visión que las propias organizaciones sociales tienen sobre lo que pasa en la “caja negra” de sus servicios.

La búsqueda (o no) de servicios participativos. Una manera de determinar cómo se traduce este postulado en las experiencias concretas de cogestión que están teniendo lugar en España y Uruguay es analizando los sistemas formales de traspaso de recursos, para observar en qué medida esta dimensión está presente.

En el caso de España se analizaron tres tipos de convocatorias: las del Ayuntamiento de Madrid en el área de empleo y servicios a la ciudadanía, las del Ayuntamiento de Barcelona en el ámbito de los servicios personales y de actividades y servicios de distrito y de ciudad, y la Convocatoria estatal de ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Cuadro 3
Presencia del criterio de participación de los beneficiarios en las convocatorias para cogestión de servicios

Forma en que está establecida la participación de los beneficiarios como componente a valorar para la selección de proyectos	Indicador para evaluarlo
ESPAÑA (*)	
Madrid: No lo destaca como uno de los criterios de evaluación, pero en los formularios de presentación existe un campo que pide información sobre “Conocimiento del proyecto por parte de los beneficiarios y nivel de participación en el mismo”, y sobre “Qué acciones tiene previstas en orden a conseguir la participación de los beneficiarios en la realización del proyecto”.	N° de personas distintas que han participado en el proyecto (beneficiarios directos). Acciones realizadas para involucrar a los beneficiarios en los proyectos.
Barcelona: Criterio general: Se valora a las entidades según su “base social y participación en el entramado territorial (...), capacidad de convocatoria y movilización de la entidad (...), fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana” (Bases 2006). Establece que la participación del colectivo beneficiario en el diseño del proyecto es una dimensión relevante para juzgar la calidad de los proyectos (Bases 2006). En relación con la infancia, se valoran los proyectos con participación activa de los niños en los diferentes ámbitos de la vida en la ciudad. En relación con la juventud, se valoran especialmente las organizaciones juveniles (Bases 2004).	No plantea indicadores para probar la participación de los beneficiarios ni dedica un espacio en los formularios para que las entidades plasmen esa información.
Estatal. Criterio general: “Que la entidad promueva la participación y movilización social”. No lo menciona como criterio.	No se establece indicador.
URUGUAY (**)	
Montevideo. Infancia: No está mencionado en el convenio tipo; sin embargo, se estimula explícitamente la participación de la comunidad y de los padres en la gestión no del servicio pero sí de la entidad. <i>Juventud:</i> No está mencionado en el convenio tipo.	No se establece indicador.
Estatal. INAU: No se establece como criterio. <i>Projovent:</i> No se establece como criterio.	No se establece indicador.

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008, pp. 200 y 229).

(*) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las siguientes convocatorias de subvenciones:

Madrid: Ayuntamiento de Madrid - Convocatoria pública de subvenciones del área de gobierno de empleo y servicios a la ciudadanía (2003, 2004 y 2005), Ordenanza reguladora de las subvenciones para el fomento del asociacionismo y la participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (aprobado el 31 de mayo de 2005).

Barcelona: Bases per sol·licitar i atorgar subvencions per a la realització d'activitats i serveis en l'àmbit dels Serveis Personals (esports, salut pública, promoció i atenció social i drets civils) de districte i de ciutat (2004) y Bases para solicitar y conceder subvenciones en el Ayuntamiento de Barcelona para la realización de actividades y servicios de distrito y de ciudad, (2006).

Nivel estatal: MTASS Convocatoria para la concesión de ayudas y subvenciones para la realización de programas de

cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (2004) (BOE, 12 de febrero de 2004).

(**) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las siguientes convocatorias de subvenciones:

Estatal: Programa descentralizado de capacitación e inserción laboral para jóvenes. Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas (2002). INAU: Llamado a presentación de propuestas para atención a niños en situación de calle, Reglamento general de Convenios (2002a), Documento de Modalidades de atención parcial (2002b).

Como surge del Cuadro 3, la convocatoria del Ayuntamiento de Madrid valora la participación de los beneficiarios en los proyectos y establece incluso algunos indicadores sobre los cuales se evaluará cada proyecto en relación con esta dimensión (entre ellos, el número de beneficiarios directos que han participado en el proyecto y las acciones que los proyectos prevén para involucrar a los beneficiarios). En Barcelona, aunque se plantea que se valorará la participación de los beneficiarios en el diseño, no se establecen medidas para que las organizaciones la acrediten. Por último, en la convocatoria del 0,52% del IRPF que rige buena parte de las subvenciones para servicios sociales a nivel estatal, la participación de los beneficiarios no forma parte de los criterios que la Administración utiliza para seleccionar las propuestas.

Nótese, sin embargo, que tanto en la convocatoria del nivel estatal como en la de Barcelona se plantean, como criterios generales, la “base social y participación en el entramado territorial (...)”, capacidad de convocatoria y movilización de la entidad (...), fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana” (Madrid), y “Que la entidad promueva la participación y movilización social” (nivel estatal), aunque no se señala cómo harían los organismos para evaluar la presencia de estos rasgos en las organizaciones sociales que se presentan a las convocatorias.

En Uruguay se revisaron convocatorias a subvenciones y convenios en infancia y juventud de la Intendencia de Montevideo y, en el nivel nacional, del INAU y del programa de inserción laboral de jóvenes (Projoven). La evidencia muestra que los servicios participativos no han sido abordados como un componente prioritario en los sistemas que transfieren recursos al tercer sector para la prestación de servicios sociales públicos: la participación de los beneficiarios, cuando es mencionada, es más algo que se estimula que algo que se toma en cuenta para la selección de proyectos. A su vez, salvo en el caso de Projoven, no se plantean indicadores para evaluar la participación y, aun en este caso, la formulación del indicador parece bastante vaga.

En definitiva, el relevamiento confirma que, aun cuando en la literatura esté relativamente claro el lugar de la participación en la cogestión, esta claridad todavía no se plasma en los sistemas formales que las administraciones públicas han impulsado para la prestación de servicios sociales por parte del tercer sector.

Por otro lado, es interesante la visión de los actores sobre la participación que tiene lugar al interior de los servicios que prestan sus instituciones. De hecho, las investigaciones realizadas tanto para el caso español como para el uruguayo, revelan que las entidades declaran que sus beneficiarios participan, aunque no en forma sistemática, en los servicios que prestan y en la gestión de las propias organizaciones (Rossel, 2008: 191). Sin embargo, suele ser difícil que esto se explicita en mecanismos concretos: se plantea en términos de que los beneficiarios “son protagonistas de su propio desarrollo”, u opinan sobre los servicios que se prestan y, en general, las entidades sociales no cuentan con modelos concretos para la incorporación sistemática de los beneficiarios (o de sus opiniones) en los servicios que ofrecen.

El lugar del voluntariado. Otra forma, más indirecta, de valorar la relevancia otorgada a los servicios participativos en los sistemas de cogestión es observar el peso que le otorgan al voluntariado, una dimensión vinculada -aunque no exclusivamente- con la participación en la cogestión.

En España, las tres convocatorias estudiadas lo mencionan como un elemento importante a la hora de seleccionar los proyectos, aunque sólo en Madrid y a nivel estatal se establecen algunas nociones de cómo se mide ese componente en las propuestas (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
Presencia del criterio de participación de personal voluntario en las convocatorias para cogestión de servicios

Forma en que está establecida la participación de personal voluntario como componente a valorar para la selección de proyectos	Indicador para evaluarlo
ESPAÑA (*)	
Madrid: Establece como un criterio de evaluación “ <i>La participación de voluntarios en el desarrollo del proyecto según la naturaleza del mismo</i> ”.	Se valora en el caso de que el porcentaje de dedicación del voluntariado, en horas al mes, se encuentre entre el 25 y el 40% del cómputo total de horas del proyecto.
Barcelona: Se destaca la importancia de que la entidad que presente proyectos se ocupe del “ <i>fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana</i> ”.	No plantea indicadores para probar la participación de voluntariado, ni dedica un espacio en los formularios para que las entidades plasmen esa información.
Estatal: Que cuente con un número relevante de voluntarios/as para el desarrollo de los programas, priorizándose aquellas que dispongan de un sistema de formación de los/as voluntarios/as y de incorporación de éstos/as a las actividades de la entidad. Que el programa sea desarrollado por personal voluntario, en el mayor grado posible, así como que las actividades que el mismo desarrolle estén en consonancia con la formación que haya recibido.	Los formularios tienen un apartado referido a “participación social y voluntariado”. Se toma en cuenta el personal voluntario permanente en la gestión de la entidad, otra información sobre participación y movilización social, la que debe ser acompañada de documentación acreditativa. También tiene una sección exclusivamente dedicada a voluntariado en la que se pide información sobre los proyectos en los que los voluntarios participan, las horas de dedicación, y los cursos de formación en los que participaron.
(**) URUGUAY	
Montevideo: <i>Infancia:</i> No corresponde. No está mencionado en el convenio tipo. <i>Juventud:</i> no corresponde. No está mencionado en el convenio tipo.	No se establece indicador.
Estatal: <i>INAU:</i> No lo menciona como criterio. <i>Projovent:</i> No lo menciona como criterio.	No se establece indicador.

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008, pp. 200 y 229). Véase detalle en Cuadro 3.

En Uruguay, ninguna de las experiencias elegidas para el análisis establece la presencia de personal voluntario como criterio a evaluar en las convocatorias o textos de los convenios de cogestión entre Administración y organizaciones del tercer sector.

Es importante señalar que, a la hora de observar el peso real del personal voluntario en las entidades, la evidencia muestra que, en ambos países las organizaciones que se dedican a prestar servicios sociales públicos tienen menor presencia de personal voluntario que el promedio del tejido asociativo (Pérez Díaz y López Novo, 2003; Rossel, 2008). El dato es consistente con la tendencia de estas organizaciones a incorporar cada vez más personal rentado para cumplir con los requisitos impuestos por la administración, un elemento que se confirma en ambos países. De hecho, los datos recogidos muestran que, en el total de instituciones consultadas, la enorme mayoría aumentó el personal rentado a partir de comenzar a gestionar servicios sociales públicos en, por lo menos, un 25% y, mayoritariamente, en más del 50% (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Proporción de aumento de personal rentado en el *staff* de las entidades, según país

	España	Uruguay
Menos de 25%	2	4
Entre 25% y 50%	10	2
Entre 50 y 75%	10	5
Entre 75% y 100%	7	8
Más de 100%	5	10
TOTAL	34	29

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

Este proceso de “profesionalización” ha dado como resultado que el “mapa” de recursos humanos que gestionan los servicios en las organizaciones sociales esté relativamente segmentado (Rossel, 2008: 259), destinando las tareas directivas, administrativas, de gestión central y de gestión directa de los servicios al personal rentado, y dejando al personal voluntario en tareas de apoyo al funcionamiento de la institución.

La participación como consecuencia de la cogestión: del dicho al hecho

Hasta aquí, el análisis sugiere que la función de participación que se espera tenga lugar en la cogestión de servicios sociales cuando es llevada a cabo por el tercer sector debe, al menos, ser tomada con cautela. Sin embargo, lo planteado hasta ahora no elabora sobre el impacto potencial que la cogestión, al fortalecer las estructuras y el flujo de recursos a las organizaciones del tercer sector, puede tener sobre la posibilidad de éste de dinamizar y promover la participación ciudadana, en un sentido más amplio.

En España y Uruguay existe consenso en que el pasaje del tercer sector a prestar servicios sociales públicos ha estimulado un crecimiento del sector, consolidando las organizaciones ya existentes y promoviendo el surgimiento de nuevas entidades a partir de la nueva estructura de oportunidades brindada por el Estado. Sin embargo, cada vez parece más claro que este nuevo escenario también ha acarreado riesgos y problemas que afectan el rol del sector como impulsor de participación en los ciudadanos. Entre éstos, vale la pena destacar tres: el proceso de profesionalización y desvoluntarización antes mencionado, la dependencia económica y pérdida de autonomía, y las amenazas a la identidad.

El proceso de profesionalización es un fenómeno experimentado por el tejido asociativo en una gran variedad de países que han ido extendiendo la cogestión con este actor, y que está estrechamente vinculado a las exigencias que la Administración impone para la prestación de los servicios públicos (Leat, 1990: 142; Eikas y Selle, 2002; Walden, 2006; Gronbjerg, 2001: 289-290). La contracara de este proceso ha sido, según algunos autores, un avance hacia la “devoluntarización” del sector (Kramer, 1994), que puede poner en riesgo algunos de sus rasgos fundacionales, entre ellos, los valores de solidaridad (Kramer, 1994: 48; Kearns, 2003: 125).

Tanto en España como en Uruguay, este proceso es experimentado con claridad por las organizaciones sociales, y es vivido, en general, en forma dramática. Las organizaciones perciben que van perdiendo contacto con la realidad a la que se dedican a atender, y van abandonando la mística que facilitaba su capacidad de movilizar a los ciudadanos (Rossel, 2008).

Por otro lado, el fenómeno antes referido está estrechamente vinculado con otro impacto de la cogestión en el tercer sector: la dependencia de las instituciones respecto a los recursos públicos. Este hecho, confirmado sistemáticamente por los analistas del tercer sector en distintos países, tiene su primer expresión en el peso creciente de los recursos estatales en el presupuesto del tejido asociativo

(Kramer, 1981 y 1994; Anheier, Toepler y Sokolowski, 1997: 192-194; Nowland-Foreman, 1998: 115; Froelich, 1999). En el mediano y largo plazo, se convierte en recurrente preocupación por la posibilidad de perder autonomía e independencia respecto al sector público (Simon, 1989: 467; Wolch, 1990: 215; Lloyd, 1990: 246-248; Biggs y Neame, 1995; Frumkin, 2001).

Los efectos de este proceso son, como lo señala la literatura, difíciles de estimar. Sin embargo, entre las organizaciones sociales de España y Uruguay que cogen servicios públicos la secuencia negativa antes planteada es ya un hecho, que se traduce, primero, en una escasa capacidad de dedicar recursos a la promoción de la participación, porque no son estos roles los que la administración evalúa a la hora de destinar fondos al tercer sector, y, segundo, en un condicionamiento de su capacidad de cuestionar y controlar la administración, debido a la posibilidad de que posturas más reivindicativas lleven a la administración a retirar los fondos (Rossel, 2003 y 2006; Folia, 2005).

Finalmente, el debilitamiento de la identidad del tercer sector, en especial de sus roles más políticos, aparece casi como una consecuencia natural de lo anterior. Aunque no es posible ser concluyentes aún con base en las investigaciones disponibles, la evidencia muestra que vale la pena, al menos, explicitar las dudas sobre el potencial dinamizador y de estímulo que la cogestión, vía el fortalecimiento de las organizaciones sociales, tendría sobre la participación ciudadana. Lo claro es que en España y Uruguay la amenaza está presente en forma bastante explícita y parece ser una preocupación recurrente de las propias organizaciones del tercer sector.

3. Cogestión y rendición de cuentas: ¿senderos que se bifurcan?

Los planteos que señalan que la creación de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos contribuye a profundizar la *accountability* tienen ya una larga trayectoria en la literatura sobre Administración Pública (Mulgan, 1997; Consejo Científico del CLAD, 2000; Romzek, 2000). El principal argumento para sostener esto radica en que la contratación, por parte de la Administración, de agencias con o sin fines de lucro para que presten los servicios que antes prestaba ésta, estimula la competencia, en contraposición a los monopolios, juzgados frecuentemente como ineficaces y con muy baja capacidad de responder adecuadamente a las demandas ciudadanas. La competencia restablecería el “derecho de salida” de los usuarios (Pestoff, 1994: 153-162) y generaría efectos virtuosos como aumentos en la productividad y la calidad de los servicios, apelando a la responsabilidad de las agencias prestadoras de servicios por cumplir con las expectativas de los ciudadanos y atraer mayor cantidad de clientes (Pestoff, 2005).

Pero junto con éste han surgido otros debates, centrados ya no en el potencial de la competencia como instrumento clave, sino en una posible pérdida de responsabilidad de la administración pública frente a la ciudadanía (Gates y Hill, 1995; Brodtkin, 1997) en el contexto de la cogestión por parte del tercer sector.

Por un lado, existen serios cuestionamientos a la idea de que la cogestión de servicios permite mantener la responsabilidad de la Administración y, en consecuencia, los niveles de *accountability* que el sistema tenía hasta el momento. La idea central es que mientras los servicios son prestados por la administración pública, el sistema de *accountability* que en ésta funciona -jerárquico y a través de la línea de mando- hace que cada funcionario sea responsable de sus actos frente a su superior directo y, en última instancia, a la autoridad máxima de unidad, por ejemplo, el ministro (Romzek y Dubnick, 1987; Romzek, 2000). Así, pese a que en general la autoridad máxima de un ministerio no está al tanto ni controla de manera cotidiana las acciones de sus subordinados, siempre tiene la capacidad de hacer que éstos respondan por sus actos en cualquier momento.

En escenarios de contratación a agencias externas para la prestación de servicios, en cambio, esta capacidad es mucho más débil (Walters, 1999: 11). Aquí, la responsabilidad por la provisión de los servicios se deposita sobre personas que no están directamente vinculadas a las regulaciones de la Administración y al control ministerial, y sólo es posible ejercer controles sobre las cuestiones que

están estipuladas en los acuerdos entre Administración y ONG. Desde esta perspectiva, la *accountability* quedaría circunscripta a los términos del contrato, lo que la limita seriamente (McAfee y McMillan, 1989).

Aun pudiendo hacer cumplir lo establecido en los contratos, la duda que se plantea es ¿qué grado de control pueden ejercer los funcionarios de la Administración en las instituciones contratadas? Así, pese a que la Administración mantiene la responsabilidad global por la prestación de los servicios, existe poco margen para asumir la responsabilidad por las acciones cotidianas llevadas a cabo en las instituciones contratadas (Smith y Lipsky, 1989 y 1993; Gates y Hill, 1995; Mulgan, 1997: 3). En definitiva, parecería ser que cualquier ganancia de *accountability* generada a partir de las ventajas de la especificación y la competencia se ve contrarrestada con pérdidas de *accountability* a raíz de la ausencia del control inmediato (Mulgan, 1997: 6; Behn, 2001; Frumkin, 2001).

Hasta aquí, los problemas de *accountability* que la cogestión con el tercer sector enfrenta no parecen demasiado diferentes a los que se plantean en general en los mecanismos de desregulación y cuasi-mercados generados en las últimas décadas. Sin embargo, en los últimos años varios analistas han señalado que, cuando los servicios públicos son gestionados por el tejido asociativo, las tensiones antes señaladas se profundizan notoriamente debido a la existencia de un déficit de *accountability* o “*accountability gap*” en el tercer sector (Kramer, 1981: 267; Smith y Lipsky, 1989: 642; Leat, 1990 y 1994; Goodin, 2003).

La idea central es que, a diferencia de lo que ocurre en la Administración y en el mercado, el sistema de *accountability* propio del tercer sector suele rendir cuentas de sus intenciones, más que de sus acciones o sus resultados (Leat, 1990; Jeavons, 1992: 404; Kearns, 1996: 29; Goodin, 2003). Por esto mismo, las personas que trabajan en estas organizaciones suelen estar más concentradas en el respeto y la consecución de su causa o de valores propios en lugar de los resultados de su actuación (Kramer, 1981; Jeavons, 1992; McDonald, 1999: 12). Este elemento constituye la razón principal por la cual, aunque no sean todo lo eficientes que deberían, muchas veces la ciudadanía prefiere las instituciones no lucrativas en lugar de las que tienen fines de lucro (Smith y Lipsky, 1993: 26-31; Kramer, 1994; Kearns, 1996). Más aun, ésta es una de las razones fundamentales, como se señaló anteriormente, por la que los gobiernos eligen favorecer el rol de estas instituciones en la gestión de servicios, esperando que contribuyan a generar, en el mediano plazo, mayor participación ciudadana y mayor capital social. El peso que tienen estas motivaciones en la configuración de las organizaciones no lucrativas condiciona las cuestiones sobre las cuales éstas pueden ser *accountables* o llamadas a rendir cuentas (Leat, 1990).

En definitiva, el tercer sector no tiene una definición clara de a quién debe rendir cuentas sobre las orientaciones y decisiones de políticas que toma, así como sobre las decisiones particulares que se adoptan (Hammack, 1995: 131-132).

Esta ausencia de relaciones formales de rendición de cuentas tiene su base en las características del tercer sector y, sobre todo, en los valores que tradicionalmente se asocian a las organizaciones que forman parte del mismo, que normalmente justifican las acciones del sector porque están orientadas a la búsqueda del bien común y se basan en relaciones de solidaridad (Wolch, 1990; Kearns, 1996; McDonald, 1999; Goodin, 2003). Además, estas organizaciones han surgido, en su gran mayoría, como organizaciones que trabajan en el ámbito privado; y pese a que en las últimas décadas han comenzado a ser agentes proveedores de servicios públicos a través de mecanismos como el *contracting out*, buena parte mantiene las dinámicas de funcionamiento de quienes se desempeñan en el sector privado.

El solo hecho de prestar servicios públicos con recursos estatales hace que el déficit de *accountability* que caracterizaba al sector se convierta en un serio problema que no sólo puede traer consecuencias de corto y mediano plazo para los impulsores de la cogestión de políticas, sino que también puede acarrear peligros más profundos en el mediano plazo que afecten la calidad de la democracia (Smith y Lipsky, 1989: 642-643).

La rendición de cuentas en la cogestión: ¿qué tan “negra” es la caja?

Las actuales experiencias de colaboración de la sociedad civil con la Administración transforman los principios de representación y control ciudadano sobre los fondos y el aparato público. Lo hacen sustituyendo parcial o totalmente el principio de autoridad estatal y *accountability* vertical democrática tradicional por principios como la regulación de mercado y cuasimercado, o el control ciudadano de los beneficiarios. Asimismo, la renuncia parcial o total que realiza el Estado a los formatos endógenos de regulación y control de implementación supone la creación de otros mecanismos reguladores desde el Estado, que interactúan y se combinan con las dinámicas de regulación “naturales” que emergen desde las esferas del mercado y de la sociedad civil.

Los debates presentes en la literatura académica en relación con este punto revelan un escenario complejo, que obliga a mirar con lupa lo que está sucediendo en la cogestión de servicios. Debido a la complejidad de la temática, la posibilidad de realizar un análisis riguroso y a la vez concluyente supera los objetivos de este trabajo. Sin embargo, sí es posible sistematizar algunos elementos preliminares que permitan construir hipótesis sobre lo que está ocurriendo en cada uno de los países.

Modelos de evaluación

Una primera dimensión a analizar es la existencia o no de un déficit en las experiencias analizadas en cuanto a “*accountability* externa” en el tercer sector, es decir, en la relación con la administración pública.

En principio, la información recogida en ambos países muestra importantes avances en los últimos años en relación con este tema, aunque todavía parece haber deudas importantes.

En España, actualmente, las experiencias de cogestión a través de subvenciones involucran controles en todas las convocatorias o contrataciones que se realizan en todos los niveles gubernamentales. En la inmensa mayoría de los casos, estos controles están limitados a la supervisión del gasto y manejo de los recursos financieros que la administración traspasa a las entidades para la prestación de los servicios. Prácticamente no existen experiencias donde los controles de la administración se centren en los procesos, y menos aun en los resultados de las intervenciones de las entidades.

Cuadro 6

Bases de los sistemas de evaluación, seguimiento y control de los proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil (España y Uruguay)

<i>Ex - ante</i>	En el momento de ejecución	<i>Ex - post</i>
ESPAÑA (*)		
Madrid: Valoración de la entidad. Nivel de coordinación con servicios sociales. Planificación, gestión y evaluación del programa. Presupuesto y adecuación a objetivos. Justificación del proyecto. Participación de voluntariado.	Madrid: “La Intervención General del Ayuntamiento de Madrid y el Área de Gobierno competente en materia de Participación Ciudadana, podrán realizar mediante los procedimientos legales pertinentes, las comprobaciones necesarias respecto al destino y aplicación de las subvenciones concedidas”.	Madrid: Memoria de gasto (recibos y facturas cuyo importe haya sido abonado con cargo a la subvención concedida). Memoria explicativa de las actividades del proyecto, con expresa mención de los resultados obtenidos (plazo: 31 de diciembre del año correspondiente a la subvención concedida).
Barcelona: Calidad del proyecto. Articulación y coordinación. Trayectoria de la entidad. Impacto. Solidez y financiación.	Barcelona: Comprobaciones y controles financieros por parte de los organismos públicos de contabilidad en cualquier momento de la ejecución de la subvención.	Barcelona: Justificación económica del destino de la subvención. Memoria técnica sobre las actividades realizadas (plazo: seis meses después de finalizada).

<p>Estatal: Trayectoria de la entidad. Cumplimiento de obligaciones en convocatorias anteriores. Proyectos.</p>	<p>Estatal: “La ejecución de las actividades comprendidas en los programas subvencionados se someterá al control, comprobación, seguimiento, inspección y evaluación que determine la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia”. “Las entidades subvencionadas deberán facilitar periódicamente el grado de cumplimiento de los programas, de acuerdo con el calendario e instrucciones de seguimiento dictadas a estos efectos por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia”.</p>	<p>Estatal: Justificación de gastos (documentación acreditativa de los gastos efectuados). Memoria final justificativa de la aplicación de las subvenciones concedidas que incluya el resumen económico, el número de usuarios directos, las modificaciones solicitadas al Convenio-Programa, la localización territorial del programa, la metodología o instrumentos utilizados, las actuaciones realizadas, los objetivos previstos y los resultados obtenidos (cuantificados en la medida de lo posible), desviaciones respecto de los objetivos previstos y conclusiones.</p>
<p>URUGUAY (**)</p>		
<p>Montevideo- infancia: Acreditación y controles que rigen a las asociaciones en general (personería jurídica, etc.).</p>	<p>Existen reuniones periódicas con los equipos técnicos de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a nivel central y local, e instancias de intercambio y reflexión a nivel central. Concretamente, el convenio tipo establece que “La Intendencia controlará la gestión administrativa de la Comisión a través del seguimiento y control mensual que ejercerá la institución determinada a tal fin y exigirá la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la Asociación, la presentación del Informe de Supervisión Mensual y una Memoria Semestral del manejo de los fondos”. También señala que “La Intendencia se reserva el derecho de hacer en forma imprevista auditorías e inspecciones a los efectos de realizar el control contable y de comprobar el estado de conservación del local, el uso adecuado del mismo y el funcionamiento correcto del servicio, pudiendo proponer las medidas que estime conveniente”.</p>	<p>No se plantea.</p>
<p>Montevideo- juventud: Acreditación y controles que rigen a las asociaciones en general (personería jurídica, etc.).</p>	<p>“La Intendencia, a través de la Comisión de Juventud, la Unidad de Áreas Verdes y los Servicios Centro Comunal Zonal Nros. 13, 14 y 15, realizará el seguimiento del programa y la supervisión técnica de los trabajos, a efectos de comprobar el cumplimiento de los puntos contenidos en este instrumento”. No se especifican mecanismos.</p>	<p>No se plantea.</p>

<p>INAU: Grado de articulación y consistencia lógica en la organización de los contenidos solicitados, carga horaria y localización. Grado de explicitación de los objetivos generales. Grado de explicitación de los objetivos específicos. Grado de explicitación y adecuación de actividades a los objetivos. Grado de explicitación y adecuación de criterios de evaluación. Grado de adecuación del técnico responsable a las actividades a desarrollar. Grado de adecuación de RR.HH.</p>	<p>Como criterio general, “El INAME, a través de sus Unidades Competentes, controlará, supervisará y evaluará la ejecución de los proyectos objeto de los convenios, conforme a los criterios y pautas establecidas en las normas vigentes, el reglamento y a los lineamientos técnicos propios de cada modalidad de atención y las establecidas en el propio proyecto aprobado por el INAME. Fijará los criterios y metodología de supervisión para evaluar la calidad del servicio y que coincida con los objetivos fijados y las necesidades específicas de cada modalidad” (INAU, 2002a: 9). Además, se establece que “Las evaluaciones se realizarán en forma periódica y sistemática. La evaluación tendrá en cuenta los indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en los proyectos, así como la capacidad institucional de quien lo ejecuta” (INAU, 2002a: 10).</p>	<p>Específicamente, el INAU considera como indicador primordial la asistencia efectiva de los niños a los servicios, cuya definición depende del tipo de servicio. La asistencia efectiva se mide a través del reporte de niños que mensualmente las entidades entregan al INAU.</p>
<p>Projovent: Calidad del Equipo Docente (composición, formación, experiencia, coordinador). Adecuación de la Propuesta Técnico - Pedagógica (objetivos, método pedagógico, metodología de evaluación, equipamiento y material didáctico, grado de articulación e integración de componentes). Capacidad de Inserción Laboral de la Propuesta y Nexos con el Mercado Laboral (grado de innovación, capacidad de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo). Antecedentes de la entidad.</p>	<p>Se establece la posibilidad de realizar un “seguimiento mensual de cómo se desarrollan los cursos y las actividades conexas, porcentaje cumplido, la calidad de los mismos y los resultados obtenidos” (Projovent, 2002).</p>	<p>Al finalizar cada curso, la ECA deberá presentar: Resúmenes de asistencia. Informe sobre la utilización de los recursos. Evaluación del supervisor o jefe directo. Documentación probatoria de las inserciones efectivas, en caso de que aplique.</p>

(*) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las convocatorias de subvenciones especificadas en el Cuadro 3.

En el Cuadro 6 se resumen los criterios utilizados por parte de la administración para evaluar a las entidades sociales en las experiencias de cogestión analizadas. Como surge del mismo, tanto en el nivel estatal como en Madrid y Barcelona existe un conjunto de criterios para evaluar *ex-ante* a las entidades que ejecutarán servicios sociales públicos que aparecen especificados en las convocatorias de subvenciones. A la vez, en los tres casos se establece que las evaluaciones *ex-post* se asientan sobre dos fuentes de información: las memorias de gasto y las memorias técnicas. Sin embargo, basta revisar las convocatorias de subvenciones para entender que las primeras tienen mucho mayor peso que las segundas. Finalmente, en las tres experiencias analizadas se contempla la posibilidad de ejercer controles en el momento en que están ejecutándose las subvenciones, pero más allá de establecer en forma general ese derecho de la administración no se describen los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo los controles.

En Uruguay existe un conjunto relativamente amplio de criterios para evaluar *ex-ante* a las entidades que se presentan a las convocatorias. A la vez, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, el sistema de convenios implantado en algunos servicios sociales para la infancia lleva a la administración a ejercer controles regulares sobre el trabajo de las entidades. Por otro lado, el control *ex-post* se realiza básicamente sobre la asignación de los recursos económicos, y en el caso de

Projovent, este control incluye también la evaluación de los logros alcanzados.

Más allá de lo que establecen formalmente los sistemas, parece interesante conocer cuál es la visión de los actores involucrados sobre las regulaciones y controles que la Administración ejerce sobre las organizaciones en el contexto de la cogestión. El panorama aquí no es muy alentador.

En general, los actores involucrados -tanto en la administración como entre las propias organizaciones- tienen juicios negativos o al menos divididos sobre las evaluaciones que la Administración realiza a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En España, los actores consideran mayoritariamente que la evaluación es inadecuada o muy inadecuada, aunque existe un número no menor de entrevistados que considera que es adecuada. Además, en Madrid y en el nivel estatal parece haber un sesgo más negativo en las opiniones que en Barcelona. En Uruguay, casi dos terceras partes de los entrevistados consideraron que la evaluación es muy inadecuada (Cuadro 7).

Cuadro 7
Opinión sobre cuán adecuada es la evaluación que realiza la AP a las OSC, según ámbito de actuación

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Administración	Tercer sector	Total	Administración	Tercer sector	Total
Adecuada	5	2	7	4	3	7
Inadecuada	1	15	16	1	10	11
Muy inadecuada	0	17	17	0	16	16
TOTAL	6	34	40	5	29	34

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas en profundidad.

Los factores que parecen influir en la consideración relativamente negativa son variados.

Un primer grupo de elementos refiere a los indicadores utilizados para la evaluación. Del análisis surge que los sistemas de traspaso de recursos a entidades tanto en España como en Uruguay no parecen estar acompañados de sistemas de indicadores que permitan la evaluación de las actuaciones de las ONG en relación con los procesos o los resultados que cada proyecto se plantea. Éste tiende a ser un problema generalizado en los sistemas de cogestión y subvenciones en varios países, y está directamente asociado a las características del tercer sector -marcado por un *déficit de accountability*, expresado en una falta de tradición en evaluación de los resultados e impactos de sus actuaciones- y también de la Administración, que muchas veces no tiene capacidad para desarrollar, procesar y gestionar sistemas de seguimiento y evaluación de gran alcance.

Extractos de entrevistas realizadas tanto en España como en Uruguay ofrecen información adicional sobre este punto:

“La Administración no evalúa, no controla, y aunque yo creo que el control es positivo, las evaluaciones no están relacionadas con la calidad ni con los resultados de los proyectos... No hay evaluación suficiente...eso no está ni contemplado ni financiado” (entrevista a representante de ONG N° 25, Madrid).

“La Administración mira la última página [de las memorias hechas por las entidades], que es la que indica qué has hecho con las partidas de dinero, ítem por ítem del presupuesto. Nosotros hacemos evaluación de impacto y la incluimos en nuestra memoria, y ahora aparece la Administración que valora esto, pero en realidad no se le presta casi atención” (entrevista a representante de ONG N° 6, Madrid y nivel estatal).

También existe una demanda muy clara en el intercambio institucional entre ONG y Administración referida a la insuficiencia de los indicadores cuantitativos para medir los logros de las intervenciones. Los cuestionamientos del tercer sector suelen señalar no sólo la insuficiencia de medidas cuantitativas para evaluar intervenciones de alta complejidad, sino las dimensiones sobre las que esos indicadores se detienen. En general, se sostiene como problema el que los indicadores no

reparen en los resultados ni en la calidad de las intervenciones, y se centren básicamente en medir la cobertura de los servicios.

Un segundo grupo de factores refiere a los mecanismos y procedimientos de evaluación. Aunque no se establece en forma explícita en las convocatorias, entrevistados de la Administración y de las propias organizaciones señalan que el traspaso de fondos para la ejecución de una subvención o un convenio prevé la realización de visitas y supervisiones por parte de la Administración a las entidades. Sin embargo, en España, en general, las visitas no se realizan o son muy esporádicas, lo que genera un reclamo repetido entre las organizaciones sociales. En Uruguay, aunque se realizan en forma regular, parecen restringirse a controles genéricos y muy superficiales (ver Cuadro 8).

Cuadro 8
Factores y elementos problemáticos identificados en los sistemas de evaluación de la AP a las OSC, por país

Factores	ESPAÑA	URUGUAY
Indicadores	No recogen los procesos. No evalúan los resultados. Son cuantitativos, no recogen dimensiones cualitativas de la intervención.	No recogen los procesos. INAU: Pago por capitación (no evalúa resultados). Projovent: Porcentaje de pago por inserción efectiva (resultado). No evalúa otros resultados relevantes. IMM: Pago por capitación. Otros indicadores no están definidos a priori ni se miden en forma sistemática. Son cuantitativos, no recogen dimensiones cualitativas de la intervención.
Procedimientos	Son burocráticos. Se restringen a los controles financieros; existe poco desarrollo de criterios para otro tipo de controles.	Son burocráticos. Supervisiones insuficientes y vacías de contenido.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas en profundidad.

También vale destacar que la distancia que la Administración tiene respecto a la ejecución cotidiana de los proyectos se repite como una fuente de insatisfacción recurrente entre las ONG. En general, esto se encuentra vinculado a una visión predominante en el tercer sector de que la Administración tiene una mirada demasiado general y parcial sobre las intervenciones de las entidades, lo que dificulta la existencia de mecanismos adecuados de evaluación. Pero lo que resulta más preocupante es que, especialmente en el caso uruguayo, las entidades señalan como problema la falta de capacidad de la administración para ejercer los controles necesarios. Esta debilidad del sector público no es homogénea ni tiene el mismo significado en todos los organismos: en algunos casos se expresa en una insuficiencia de recursos humanos; en otros, en una falta de conocimiento técnico sobre las evaluaciones.

La cogestión y las nuevas oportunidades para la rendición de cuentas

Frente al panorama relativamente negativo que se plantea en la sección anterior, es importante señalar que la exploración realizada en España y Uruguay revela que la asunción del nuevo rol de las organizaciones sociales como prestadoras de servicios públicos también llevó a las entidades a incorporar progresivamente habilidades y funciones para responder a las demandas de información de la Administración. Este proceso, visualizado en ambos países, refleja impactos en una mejor gestión de los recursos en los proyectos, un mejor diseño de los proyectos, es decir, en proyectos más coherentes:

“Estamos tratando de incorporar un modelo de calidad... SQM, ISO, nosotros siempre queremos aumentar el nivel de información. Lo importante es que el proceso de privatización de determinado tipo de actuaciones es también un proceso de gestión... A mí la gestión pública no me garantiza que sea buena, que no haya corrupción, lo que me interesa es que la AP sea democrática. Y para eso en España ha ayudado mucho la UE, pero hay que tener claro que estamos gestionando recursos públicos

de manera privada, pero detrás nuestro hay recursos públicos, no es como una privatización de un servicio de teléfonos” (entrevista a representante de ONG N° 14, Madrid, Barcelona y nivel estatal).

“Esta tendencia es buena y mala a la vez. Buena porque te obliga a ser coherente ante la opinión pública, a ser transparente, a manejar los recursos de otra forma. Eso es fundamental... Y te obliga a pensar un poco en tu actuación... A presentar informes de evaluación... te obliga a hacer bien las actuaciones” (entrevista a representante de ONG N° 16, Madrid y nivel estatal).

“Y el ‘conveniar’ con el Estado te obliga a cosas. El primer impacto que tuvieron las instituciones que vivieron ese cambio fue el control, porque si el Estado te financia, el Estado está cerca, y acá nos conocemos todos... Se controla fuertemente, se controlan los resultados... Eso te obliga a que si vos decís que tenés cinco personas trabajando en un proyecto tengan que ser cinco. A la cooperación internacional le podés decir que tenés cinco y después tener los que quieras” (entrevista a representante de ONG N° 2, nivel estatal/Projovent).

El caso español muestra que la cogestión ha permitido importantes avances en relación con la *accountability* del tercer sector. No sólo se ha profundizado notoriamente la capacidad de las entidades de realizar reportes financieros e informar sobre el manejo de los recursos públicos, sino que el perfeccionamiento de las regulaciones estatales ha creado una preocupación sin precedentes en el tercer sector social sobre la necesidad de incorporar sistemas de gestión de calidad, así como códigos de ética y políticas de comunicación de sus actividades frente a la ciudadanía en general.

En Uruguay, la capacidad del tercer sector de administrar fondos y reportar la información financiera y de gestión también parece haber mejorado, pero hasta el momento esto continúa siendo un proceso engorroso, experimentado por las organizaciones como un continuo obstáculo a su trabajo. El panorama en este país se completa con una escasa preocupación por desarrollar mecanismos de autorregulación al interior del tejido asociativo. Por esta razón, los riesgos y amenazas a la rendición de cuentas en la cogestión, presentados anteriormente, no parecen tener un “contrapeso” en otros controles que permitan “decantar” a los prestadores de servicios. Esto muestra un *trade-off* de *accountability* predominantemente negativo.

La titularidad: un desafío adicional

La forma jurídica que asume la titularidad de los servicios prestados por las entidades en las instancias de cogestión surge también como eje importante de análisis.

En España, el sistema de subvenciones se define como un sistema de apoyo a los proyectos de las entidades del tercer sector (aunque este apoyo termine constituyendo una porción fundamental de la estructura de algunos servicios de protección social), y parte de la base de que la titularidad de los servicios es de las propias entidades y en ningún momento de la Administración. Esta definición posiciona a los servicios prestados en este marco como servicios “privados”, pese a que el apoyo financiero fundamental -aunque no único- para desarrollarlos sea público. De esta forma, aunque hoy constituyen un canal fundamental para la protección social, especialmente de determinados colectivos, los servicios prestados con subvenciones no forman parte de la estructura formal de servicios de bienestar públicos. Por lo tanto, los ciudadanos y beneficiarios no se encuentran en las mismas condiciones para exigir información y transparencia de estos servicios que con los servicios puramente estatales.

En Uruguay, dado que la financiación cubre el 100% de los servicios, la titularidad de éstos es compartida, es decir, la ONG es responsable por el servicio en la misma medida en que lo es la administración por contratar a una entidad social para que lo lleve a cabo.

Esto constituye una diferencia sustantiva con el sistema de subvenciones que predomina en el caso español, y condiciona fuertemente la rendición de cuentas en dos de sus dimensiones: hacia la ciudadanía en general y hacia los beneficiarios. Así, mientras que en España no parece estar en discusión el hecho de que el responsable único de los servicios prestados es la entidad, en Uruguay es

claro que esta responsabilidad recae sobre ambos actores y, en última instancia, sobre el organismo público financiador.

Esta distinción es central para pensar en las condiciones y alcance que tiene la rendición de cuentas con el ingreso del tercer sector como prestador de servicios públicos. Sin embargo, en la práctica se traduce en percepciones dispares y en interpretaciones divergentes.

4. A modo de cierre

El presente artículo tiene su origen en la preocupación por indagar en profundidad lo que ocurre en los nuevos modelos de cogestión de servicios sociales públicos a cargo del tercer sector, una de las expresiones más frecuentes de la participación ciudadana en la gestión pública en los países latinoamericanos y también europeos.

Para alcanzar este objetivo, se centró en el estudio de España y Uruguay, dos países con modelos de protección social asentados en acuerdos corporativos vinculados al estatus y al mercado de trabajo formal. Desde el punto de vista sustantivo, la opción se apoya en el deseo de contribuir a la construcción de conocimiento sobre las formas que asumen las relaciones entre tercer sector y Estado en los regímenes de bienestar corporativos, donde la acumulación académica sobre la temática es todavía reciente e incompleta. Desde el punto de vista metodológico, la elección de estos casos permitió analizar el desarrollo institucional del *welfare* en dos regímenes de bienestar que, si bien comparten la matriz corporativa, han tenido evoluciones diferentes en las últimas décadas.

¿Qué esperar entonces de la cogestión?

Existe en la literatura internacional un “catálogo” de buenas cualidades que suelen ser atribuidas al tercer sector en tanto cogestor de servicios sociales públicos y que reflejan sus virtudes e impronta diferencial frente al Estado y al mercado. Entre estas virtudes, el potencial del tercer sector como agente de profundización democrática suele ser destacado en forma recurrente. Sin embargo, la evidencia sintetizada en este trabajo sugiere que existe una profunda brecha entre lo que se espera de la cogestión y lo que está dando de sí en la realidad.

Por un lado, la participación en los servicios no se confirma en las experiencias analizadas y tampoco está presente entre las condiciones que la administración impone a las organizaciones para prestar servicios públicos. Simplemente no está en la escena.

Por otro, los argumentos presentados sugieren que, aun cuando la participación suele aparecer como un objetivo legítimo esperable como resultado de la cogestión y del fortalecimiento del tercer sector que ésta acarrea, los impactos que estos mecanismos están teniendo sobre el propio sector obligan a recalibrar y traer una cuota de escepticismo sobre su potencial participativo. Los cambios en el perfil del personal y la estructura presupuestal del tejido asociativo parecen estar teniendo ya efectos claros sobre la autonomía del sector y, al menos entre quienes trabajan en él, la amenaza a la identidad y los rasgos fundacionales de las organizaciones está presente desde hace tiempo.

En definitiva, la ausencia de evidencia y de un discurso concluyente en relación con argumentos tan variados como que los servicios prestados por organizaciones del tercer sector suponen el involucramiento de los beneficiarios de los servicios y la participación sistemática y promoción de voluntariado, que promueven la traslación de demandas ciudadanas que ni el Estado ni el mercado suelen tomar en cuenta, o que contribuyen a llevar a cabo un mayor control frente a la administración, obliga a afinar el análisis y a dar cabida a un mayor escepticismo a la hora de atribuirle “virtudes de participación ciudadana” a la cogestión, dentro de la vertiente más optimista de la literatura académica sobre el tercer sector.

El otro grupo de argumentos que obligan a cuestionar el potencial del tercer sector y la cogestión en la transformación de los regímenes de bienestar corporativos está vinculado con la reconfiguración que ésta genera en las relaciones clásicas de *accountability* de la administración pública. Sin embargo, en

forma exploratoria y preliminar, la investigación contribuye a comprender los obstáculos, potencialidades y desafíos que surgen en esta dimensión, confirmando que el rol del tercer sector como prestador de servicios sociales públicos tiene impactos sobre los mecanismos clásicos de regulación estatal y sobre las relaciones de rendición de cuentas en el tercer sector.

El análisis de los dos modelos de gestión y sus implicancias en términos de *accountability* aún son difíciles de estimar. Sin embargo, los hallazgos sintetizados en este trabajo revelan que la participación ciudadana en la gestión pública, al menos cuando asume la forma de cogestión de servicios por el tercer sector, introduce nuevos riesgos a las relaciones de rendición de cuentas entre los ciudadanos y la administración pública. A su vez, los modelos de financiamiento ensayados tampoco parecen ser neutros en esta ecuación: es razonable hipotetizar que los sistemas de subvenciones con financiamiento parcial y titularidad privada de los servicios afectan negativamente al logro de la *accountability* esperada de los mecanismos de cogestión, esto aun existiendo, como en España, una sociedad civil relativamente fuerte y que avanza rápidamente en comparación con la uruguayo. En contrapartida, el modelo de convenios puede ofrecer más ventajas a priori para el desarrollo de los controles adecuados para evitar una excesiva pérdida de *accountability*. Sin embargo, las particularidades del caso uruguayo, marcadas por una sociedad civil extremadamente fragmentada y una Administración débil y con escasos recursos, no permiten conocer el potencial de un esquema de colaboración más estable y con titularidad compartida en los servicios.

En definitiva, lo que la investigación muestra con claridad es que las transformaciones experimentadas por el tercer sector en ambos países a partir de la implementación sistemática de la cogestión de servicios sociales públicos no sólo no son inocuas, sino que condicionan directamente la posibilidad real de que la cogestión alcance lo que de ella se espera en términos de participación y transparencia. Lo más preocupante es que la mayoría de los efectos que se confirman en el tercer sector van en el mismo sentido, debilitando algunas de sus señas constitutivas: la independencia del sector, su capacidad cuestionadora, su carácter solidario.

Dimensionando los impactos en regímenes corporativos

Aunque el diagnóstico sintetizado en este trabajo es poco alentador, es muy posible que sea el reflejo de los “dolores de crecimiento” de un nuevo modelo de políticas sociales (y no necesariamente de protección social en sentido amplio) que se encuentre, en ambos países, en una etapa de decantación y consolidación de un nuevo tipo de tercer sector. Sin embargo, y aunque ésta puede ser una hipótesis atractiva, la investigación empírica disponible no ofrece elementos para confirmarla y será necesario dejar pasar el tiempo para poder visualizar hacia dónde se dirigen ambos modelos.

Por otra parte, los hallazgos encontrados quizá contribuyan a generar un modelo teórico más realista sobre lo que es razonable esperar del tercer sector en tanto cogestor de políticas sociales. De hecho, los déficits y consecuencias negativas que se identifican en España y Uruguay también han sido encontrados en la mayoría de los regímenes de bienestar, y son sistematizados en la literatura como los desafíos y alertas que deben ser considerados a la hora de analizar el rol del tercer sector en los Estados sociales. Esto refleja la importante brecha que separa los postulados normativos sobre el potencial del tercer sector con lo que éste, aun allí donde tiene más desarrollo, puede dar de sí.

Dando un paso más allá de la evidencia que este trabajo sistematiza, surgen algunas hipótesis sobre el futuro de la cogestión en España y Uruguay y sobre el rol del tercer sector en los regímenes corporativos.

Como se sostiene en forma recurrente en este documento, el alcance que el tercer sector como actor clave en las políticas sociales puede tener en ambos países está limitado por el todavía fuerte peso de la matriz corporativa de bienestar y su correlato en el sistema de servicios sociales estatales, y por un tercer sector débil, escasamente desarrollado.

Vale la pena remarcar, una vez más, que el modelo de integración del tercer sector que España y

Uruguay están consolidando refleja la invitación a participar en soluciones de contingencia a nuevos problemas sociales: la externalización de los servicios prestados antes por las familias, en el primer caso, y la atención a colectivos que no encuentran cobijo en la arquitectura del Estado social, en el segundo. Como consecuencia, este modelo no resuelve bien las contradicciones que puede haber entre este rol y la dimensión reivindicativa propia del sector.

Pero si en el análisis de España y Uruguay estos componentes se consideraran factores “constantes” típicos de los regímenes corporativos, la comparación de ambos países, en tanto “régimen mediterráneo” y “régimen dual”, debería ofrecer al menos algunas pistas concretas para entender las diferencias que sí existen entre ambos países.

En España es posible encontrar un importante nivel de formalización en la práctica de la cogestión que acompaña la tendencia hacia la *governance* de la Unión Europea, que incluye más en el discurso que en la práctica un cometido de profundización democrática, y que presenta obstáculos importantes al desarrollo de las cualidades centrales del tercer sector en tanto agente del modelo de políticas sociales. La relativa fortaleza del Estado y el dinamismo del tercer sector brindan esperanza sobre la construcción de un modelo más integrado, pero los diseños institucionales y los mecanismos actuales de financiamiento no dejan de plantear un escenario de preocupante fragmentación y segmentación en el modelo de políticas sociales.

El desarrollo del tercer sector y los aprendizajes que se van logrando, especialmente en el caso de Barcelona, están ofreciendo al tercer sector la posibilidad de integrarse al sistema de protección en forma más permanente, pero, a la vez, mantener y profundizar un espacio diferente del estatal, aun cuando la tercerización ha sido una de las claves para avanzar. No obstante, el camino a recorrer para lograr que la cogestión dé de sí todo lo que se espera de ella todavía es incierto.

En Uruguay, el proceso de implantación tiende a ser menos formalizado, pero la sociedad entre Estado y tercer sector es más estable y está acompañada de mayores expectativas en términos de incidencia del tercer sector en el rumbo de las políticas, en un marco de reforma en el que la sociedad civil quiere adquirir un rol más protagónico. A la vez, la estabilidad del sistema de financiamiento presenta un mayor potencial para limitar los impactos negativos en términos de *accountability*, aunque constituye una amenaza constante a la identidad del tercer sector.

El anclaje relativamente estable que la cogestión ha alcanzado en el sistema de protección social uruguayo revela la construcción de una sociedad permanente del Estado con un “primer anillo” de prestadores de servicios que parece perdurar. Sin embargo, esta estabilidad y la impronta de un tercer sector débil, fragmentado escasamente institucionalizado ofrece pocas perspectivas para la consolidación de un modelo en el que el tercer sector pueda constituirse como un actor más en la tríada Estado-mercado-familia.

En definitiva, cualquiera de los dos modelos alcanzados y los escenarios futuros que se plantean revelan un derrotero incierto en el mejor de los casos, y difícil y conflictivo en el peor de ellos para la reconfiguración de los regímenes de bienestar desde el tercer sector en los dos países analizados.

Notas

¹ Además de las subvenciones por el 0,52% del IRPF, existen las subvenciones de régimen general, otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y organismos adscritos al él, cuyo monto varía según las prioridades gubernamentales.

² El estudio de Gerstenfeld y Fuentes muestra que la proporción de organizaciones que mantienen convenio con el Estado es levemente mayor en Montevideo que en el interior (87% frente a 84%), y más alta entre las entidades que desarrollan intervenciones integrales y de salud que entre las que trabajan en los ámbitos de educación/formación para el trabajo y alimentación (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

Bibliografía

- Abers, R. (1999), "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", en *Plurimondi*, Vol. 1 N° 2, pp. 67-82.
- _____ (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner.
- Ackerman, J. (2004), "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- Anheier, H. (1990), "A Profile of the Third Sector in West Germany", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Anheier, H. y Seibel, W. (1990), "The Third Sector in Comparative Perspective: Four Propositions", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Anheier, H.; Toepler, S.; y Sokolowski, W. (1997), "The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions", en *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 3, Bradford, pp. 190-213.
- Behn, R. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, New York, Brookings Institution.
- Biggs, S. y Neame, A. (1995), "Negotiating Room for Manoeuvre: Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda", en *NGOs - Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, M. Edwards y D. Hulme (eds.), London, Earthscan-Kumarian.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser y N. Cunill (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Brodkin, E. (1997), "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", en *Social Service Review*, Vol. 71 N° 1, Chicago, pp. 1-33.
- Casey, J. (2004), "Third Sector Participation in the Policy Process: a Framework for Comparative Analysis", en *Policy and Politics*, Vol. 32 N° 2, Bristol, pp. 239-256.
- Cohen, J. y Rogers, J. (1995), "Secondary Associations and Democratic Governance", en *Associations and Democracy*, J. Cohen y J. Rogers (eds.), London, Verso.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- Cunill, N. (2000), "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- DeHoog, R. (1985), "Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions", en *Administration and Society*, Vol. 16 N° 4, Thousand Oaks, pp. 427-454.
- Dowding, K. (1994), "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far", en *Contemporary Political Studies*, Vol. 1, pp. 59-77.
- Eastis, C. (1998), "Organizational Diversity and the Production of Social Capital", en *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42 N° 1, Thousand Oaks, pp. 66-77.
- Edwards, B. y Foley, M. (1998), "Civil Society and Social Capital Beyond Putnam", en *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42 N° 1, Thousand Oaks, p. 124.

- Edwards, B.; Foley, M.; y Diani, M. (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, Hanover, University Press of New England.
- Eikas, M. y Selle, P. (2002), "A Contract Culture even in Scandinavia", en *Dilemmas of the Welfare Mix: the New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, U. Ascioli y C. Ranci (eds.), New York, Kluwer, Plenum.
- Esping-Andersen, G. (1999), *The Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994), *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Editorial Arca.
- Filgueira, F. (2001), Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina, <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira.htm>, 05-09-2008.
- Filgueira, F.; Papadópolos, J.; y Tobar, F. (2005), "Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina", en *Prisma*, N° 21, Montevideo, pp. 219-228.
- Flösser, G. y Hansuwe, O. (eds.) (1998), *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, New York, De Gruyter.
- Folia Consultores (2005), Diagnóstico para la elaboración del plan estratégico del tercer sector social en España. Informe elaborado para la Plataforma de ONGs de Acción Social, <http://www.plataformaongs.org>, 21-09-2006.
- Font, J. (2003), "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa", documento presentado en las Jornadas sobre Democracia Participativa, Universidad del País Vasco, junio.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R.; y Jarque, M. (2000), "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", documento presentado en el XIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas.
- Froelich, K. (1999), "Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 28 N° 3, Indianapolis, pp. 246-268.
- Frumkin, P. (2001), "Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahoma", Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government. (Hauser Center Working Paper; N° 6) http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working_papers, 07-09-2008.
- Fung, A. (2003), "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities", en *Annual Review of Sociology*, N° 29, Palo Alto, pp. 515-539.
- Fung, A. y Wright, E. (2003), "Thinking about Empowered Participatory Governance", en *Deepening Democracy*, A. Fung y E. Wright (eds.), New York, Verso.
- Gates, S. y Hill, J. (1995), "Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations", en *Policy Studies Review*, Vol. 14 Nos. 1-2, Washington, pp. 137-148.
- Gerstenfeld, P. y Fuentes, A. (2005), "Caracterización del tercer sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay", Montevideo, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas).
- Gomá, R. y Font, J. (2001), "La democracia local: un mapa de experiencias participativas", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).
- Gomá, R. y Rebollo, Ó. (2001), "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).

- Goodin, R. (2003), "Democratic Accountability: the Third Sector and All", en Cambridge. Harvard University. Kennedy School of Government (Hauser Center Working Paper; N° 19), http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working_papers, 07-09-2008.
- Gronbjerg, K. (2001), "The U.S. Nonprofit Human Service Sector: a Creeping Revolution", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30 N° 2, Indianapolis, June, pp. 276-297.
- Gutiérrez Junquera, P. (2000), "El Estado de bienestar en España: una visión de conjunto", en *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza.
- Hammack, D. (1995), "Accountability and Nonprofit Organizations: a Historical Perspective", en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 6 N° 2, Cleveland, pp. 127-139.
- ICD (2000), *Con-fin solidario*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Jeavons, T. (1992), "When the Management is the Message: Relating Values to Management Practice in Non Profit Organizations", en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 2 N° 4, Cleveland, pp. 403-417.
- Judge, K. y Smith, J. (1989), "Purchase of Service in England", en *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, E. James (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Kearns, K. (1996), *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- _____ (2003), "The Effects of Government Funding on Management Practices in Faith-Based Organizations: Propositions for Future Research", en *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, Vol. 8 N° 3, State Collage, pp. 116-134.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Kramer, R. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1987), "Voluntary Agencies and the Social Services", en *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, W. Powell (ed.), New Haven, Yale University Press.
- _____ (1994), "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?", en *Social Service Review*, Vol. 68 N° 1, Chicago, pp. 33-60.
- Leat, D. (1990), "Voluntary Organizations and Accountability", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Lloyd, P. C. (1990), "Voluntary Associations and State Agencies at the Local Level", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Mansbridge, J. (2003), "Rethinking Representation", en *American Political Science Review*, N° 97, Washington, pp. 515-528.
- McAfee, R. P. y McMillan, J. (1989), *Incentives in Government Contracting*, Toronto, University of Toronto Press.
- McDonald, C. (1999), "Internal Control and Accountability in Non-Profit Human Service Organizations", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58 N° 1, Brisbane, pp. 11-22.
- Midaglia, C. (2000), *Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mota, F. (1999), "La realidad asociativa en España", en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Joan Subirats (ed), Madrid, Fundación Encuentro.

- MTASS (2002), *Quién es quién. Convocatoria 2001: las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Mulgan, R. (1997), “Contracting out and Accountability”, Camberra, Australian National University (Discussion Papers in Policy and Governance; N° 51)
- Muñoz Machado, S. (2002), “La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de bienestar”, en *Las estructuras del bienestar*, S. Muñoz Machado ...[et al], Madrid, Escuela Libre, Editorial Civitas.
- Nowland-Foreman, G. (1998), “Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organizations, and Civil Society”, en *American Behavioral Scientist*, Vol. 42 N° 1, Newberry Park, pp. 108-123.
- Panizza, F. (1990), *Uruguay, Batllismo y después*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Pérez Díaz, V. y López Novo, J. (2003), *El tercer sector social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pestoff, V. (1994), “Beyond Exit and Voice in Social Services-Citizens as Co-Producers”, en *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-Operative Action in Western European Welfare States*, Perry 6 e I. Vidal (eds.), Barcelona, Centro de Investigación de Economía y Sociedad.
- _____ (1998), *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Brookfield.
- _____ (2005), *Democratizing the Welfare State: Revisiting the Third Sector in Democratic and Welfare Theory*, Östersund, Mid-Sweden University.
- Pollitt, C. (1998), “Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation?”, en *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, G. Flösser y O. Hansuwe (eds.), New York, De Gruyter.
- Rodríguez Cabrero, G. (1989), “La política social en España: realidades y tendencias”, en *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, R. Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza.
- Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; y Marbán, V. (2003), “Reformas del bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas”, *Madrid*, Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 03-11).
- Romzek, B. (2000), “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, Thousand Oaks, pp. 21-44.
- Romzek, B. y Dubnick, M. (1987), “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 3, Washington, pp. 227-239.
- Rossel, C. (2003), “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras”, en *Cuadernos del CLAEH*, Nos. 86-87, Montevideo, pp. 5-44.
- _____ (2006), “Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación”, en *Representación y calidad de la democracia en España*, A. Martínez (ed.), Madrid, Tecnos.
- _____ (2008), “Tercer sector y cogestión de políticas públicas en España y Uruguay: ¿un matrimonio por conveniencia?”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. ...[et al] (2000), *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBVA.
- Salamon, L. (1994), “The Rise of the Nonprofit Sector: a Global Associational Revolution”, en *Foreign Affairs*, Vol. 73 N° 3, New York, pp. 111-124.
- Salamon, L. y Anheier, H. (1998), “Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 9 N° 3, Dordrecht, pp. 213-248.

- Salamon, L. ...[et al] (2001), *La sociedad civil global: dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA.
- Sarasa, S. y Guiu, J. (2001), “El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).
- Schmid, H. (2004), “The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: a Prefatory Essay”, en *Administration in Social Work*, Vol. 28 Nos. 3-4, Los Angeles, pp. 1-21.
- Schmitter, P. (1999), “The Limits of Horizontal Accountability”, en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (eds.) London, Lynne Rienner.
- Simon, J. (1989), “Agendas for Nonprofit Sector Research: a Personal Account”, en *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, V. Hodgkinson y R. Lyman (eds.), San Francisco, Jossey-Bass.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1989), “Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 104 N° 4, New York, pp. 625-648.
- _____ (1993), *Nonprofits for Hire: Welfare State in the Age of Contracting*, London, Harvard University Press.
- Subirats, J. (1999), “Los elementos de partida”, en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, J. Subirats (ed.), Madrid, Fundación Encuentro.
- Waarden, F. (1992), “Dimensions and Types of Policy Networks”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, Colchester, pp. 29-52.
- Walden, G. (2006), “Who’s Watching Us Now? The Nonprofit Sector and the New Government by Surveillance”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 35 N° 4, Indianapolis, pp. 715-720.
- Walters, A. (1999), “Accountability Under a Contracting Regime”, en *Pi Alpha Alpha Online Journal*, Vol. 1 N° 1, Washington.
- Wolch, J. (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary in Transition*, New York, Foundation Center.
- Wollebaek, D. y Selle, P. (2002), “Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31 N° 1, Indianapolis, pp. 32-61.