

Nº 46, Febrero 2010

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

Jocelyne Bourgon

Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo

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

Nuria Cunill Grau

Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública

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

Francisco Longo

Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana

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

Oswaldo Feinstein

Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios

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

Mario E. Poblete Vásquez

Entre el conflicto y la cohesión. Consenso ético de las coaliciones de partidos post-autoritarias en Chile

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

Carles Ramió Matas

La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana

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

Gonzalo Delamaza y Carlos Ochsenius

Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile

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



Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo *

Jocelyne Bourgon

Introducción

Los procesos de reforma del Estado y del sector público varían entre diversos países y regiones. Ello porque dichos procesos reflejan diferentes circunstancias, diferentes necesidades y diferentes filosofías en relación con el rol que debe jugar el gobierno en la sociedad.

Desde los años ochenta, el tema de la reforma ha dominado la agenda de los gobiernos en el mundo. Algunos se han focalizado en restablecer la salud fiscal de los gobiernos y buscar un nuevo equilibrio en relación con el rol que debe jugar el gobierno en la sociedad. Muchos han intentado aprovechar los beneficios de la globalización y al mismo tiempo mitigar sus impactos negativos. Otras reformas del sector público se han focalizado en el aumento de los niveles de eficiencia, de desempeño y de *accountability*, mejorando la distribución de los servicios, incrementando la satisfacción de los usuarios y adoptando diversos enfoques de e-gobierno con el objeto de aprovechar el poder de las tecnologías de la información y de la comunicación.

El contexto en el cual dichos cambios fueron tomando forma ha sido igualmente extraordinario. Este período fue testigo de la caída del muro de Berlín, del nacimiento y expansión de la Unión Europea, de la integración de las economías regionales y del surgimiento de un nuevo bloque regional anclado en torno a Brasil, China e India. La estructura de poder binaria que caracterizó al mundo durante la Guerra Fría se transformó en una nueva y compleja geometría de relaciones de poder. Como respuesta a esta situación, los gobiernos han buscado mejores acuerdos de gobernanza a nivel nacional, regional, internacional y global.

También hemos asistido a una época de crecimiento prolongado. En realidad, para ser más exactos, digamos que el crecimiento -y los beneficios que de él se desprenden- ha sido desigual. Ha habido reveses, períodos en que el crecimiento se ha hecho más lento y han ocurrido crisis. Alguna vez alguien dijo: “quizás usted vive en una época interesante”. Sin lugar a dudas, así ha sido. El contexto en el cual se deben implementar las reformas del sector público ha cambiado para siempre.

Reflexionando acerca de las últimas tres décadas, podemos ver a los gobiernos de todo el mundo embarcados en un viaje notable de experimentación e innovación. La naturaleza y el ritmo de la reforma han sido extraordinarios. Es poco probable que este último se reduzca, ya que las organizaciones del sector público aún no están alineadas con el nuevo contexto global y por los complejos problemas que deben resolver para cumplir adecuadamente su misión.

Muchas instituciones públicas nacieron a finales del siglo XIX o a comienzos del siglo XX, período que se caracterizó por la revolución industrial, la emergencia de las burocracias públicas en las sociedades democráticas y la influencia de la gestión científica. Se esperaba que las organizaciones del sector público cumplieran tareas predecibles bajo la prescripción de determinadas normas. La estructura de poder era jerárquica y piramidal. Rigurosos controles aseguraban el desempeño y la responsabilización de la autoridad delegada. Al pasar el tiempo, algunos de estos rasgos y prácticas originales fueron cambiando como consecuencia de las transformaciones que se produjeron en la realidad. Pero, en gran medida, el modelo industrial se encuentra aún en el corazón de muchas organizaciones públicas.

*Recibido: 11-09-2009. Aceptado: 01-10-2009.

(*) Conferencia presentada 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.

Traducido del inglés por Sonia Sescovich. Título original: “Public Purpose, Government Authority and Collective Power”.

A pesar de que dicho modelo fue útil para muchos gobiernos y sociedades, ya no es suficiente (Baltodano, 1997; Khator y Garcia-Zamor, 1994). Un creciente número de temas relacionados con las políticas públicas requiere de la activa contribución de muchos actores de distintos sectores del gobierno y externos a él, incluyendo el sector privado, la sociedad civil, ciudadanos individuales y comunidades. Ello obliga al gobierno a trabajar más allá de los límites convencionales, utilizando redes, procesos de participación pública y otros medios semejantes (Huddleston, 2000; Innes y Booher, 2004; Klijn, 2005). Obliga a los gobiernos a hacer uso de su autoridad y de sus recursos para empoderar y permitir la acción de otros. La complejidad creciente y la incertidumbre del contexto en el cual se realiza la política y la gobernanza están animando a los gobiernos a mejorar sus capacidades para anticipar, intervenir, innovar, aprender, agilizar y recuperarse de los *shocks* y de las crisis. Hay una creciente necesidad de flexibilidad, de compartir información y conocimientos, necesidades que difícilmente puede satisfacer el modelo tradicional de gobernanza y organización.

Las futuras reformas del sector público deberán continuar empujando al gobierno a ir más allá de sus roles tradicionales, en tanto ente que toma decisiones *en nombre* de los ciudadanos y que proporciona servicios *a* los ciudadanos.

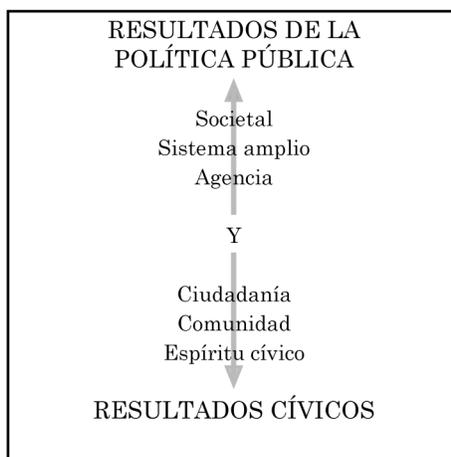
Estas reformas requerirán: 1) una definición más amplia de lo que son los resultados públicos, y que enfatice la importancia de las políticas públicas y de los resultados cívicos; 2) una perspectiva expandida de los roles del gobierno y de los ciudadanos, que promueva el uso de la autoridad del gobierno para hacer posible el poder colectivo de los ciudadanos y de la sociedad, lo que permitiría obtener resultados con un mayor valor público; y 3) una comprensión más dinámica de la gobernanza y de la administración pública que sirva de sustento a la construcción de las capacidades necesarias para perseguir intereses colectivos y bienes públicos en un contexto global crecientemente impredecible.

Este documento explora en qué pueden consistir estas tres trayectorias de reforma y propone algunas iniciativas para ayudar a los funcionarios públicos frente a los desafíos y dilemas que plantea la provisión de servicios en el siglo XXI.

Persiguiendo políticas públicas y resultados cívicos

El rol de las organizaciones públicas es el de lograr resultados de alto valor público de manera tal que se promuevan principios cívicos, o lo que algunos Estados reconocerían como principios democráticos (Van Dooren, Thijs y Bouckaert, 2004). Un alto desempeño en el sector público incluye el logro de las políticas públicas y resultados cívicos (ver Figura 1).

Figura 1
Logrando políticas públicas y resultados cívicos



Resultados de las políticas públicas

En el gobierno, ninguna unidad, agencia o departamento organizacional trabaja solo; ninguna actividad, servicio o programa es, por sí mismo, autosuficiente. En la mayoría de las áreas de políticas, el gobierno logra resultados a través de una *mezcla de instrumentos*, tales como leyes, regulaciones, créditos fiscales y transferencias hacia individuos u otros niveles gubernamentales (Salamon, 2002). El logro de resultados de alto valor público por parte del gobierno es, a menudo, un esfuerzo colectivo que atraviesa los límites de los distintos programas y agencias. Más aun, el gobierno logra resultados trabajando a partir de *extensas redes* de actores y organizaciones, incluyendo a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil que participan en el logro de resultados de las políticas comunes.

Los resultados de los programas y agencias individuales son importantes porque ligan *inputs* -tales como dinero proveniente del pago de impuestos- con *outputs* y con la satisfacción de los usuarios. Sin embargo, los resultados que son más relevantes para la ciudadanía y para los funcionarios electos, normalmente se extienden más allá del alcance de un simple programa, servicio u organización individual. La verdadera medida del éxito de un programa gubernamental es la contribución que es capaz de hacer al sistema integral y a los resultados societales (Bourgon, 2008a). Por ejemplo, el alto nivel de satisfacción de los usuarios respecto de un particular servicio de salud no es, necesariamente, un signo de éxito si tales resultados se logran utilizando recursos escasos que podrían haberse destinado a lograr objetivos de salud que tengan mayor nivel de prioridad. Del mismo modo, el éxito de un departamento específico, logrado a expensas de resultados gubernamentales de mayor amplitud, no es demostrativo de buen desempeño o calidad.

Las organizaciones del sector público tienen la responsabilidad de explorar cómo mover sus contribuciones a lo largo de una cadena de resultados con valor agregado. Necesitan ligar sus esfuerzos a un *sistema más amplio* y a *metas societales*, y medir el peso de su contribución a ellos. Los gobiernos, en diferentes partes del mundo, han comenzado a prestar mayor atención a los resultados obtenidos a nivel de sistemas más amplios. Unos pocos se han focalizado en resultados societales¹.

Poner el foco en un sistema más amplio o en lo societal ofrece una promesa mayor que colocar el énfasis, como se ha hecho a principios de los noventa, en medidas y en gestión de micro-desempeño (Bourgon, 2008b). De particular importancia resulta el hecho de que los resultados de las políticas públicas y los resultados cívicos convergen de manera mucho más significativa a nivel de los resultados societales. Estos son *resultados colectivos* logrados por todos los agentes, tanto del ámbito

público como del ámbito privado o de la sociedad civil. Ellos reflejan el estado de la sociedad frente a los ciudadanos y a quienes toman las decisiones, ayudando a perfilar los *intereses colectivos* los que, a su vez y de la misma manera, informan sobre las acciones del gobierno y de los ciudadanos. Las personas desean, crecientemente, tener algo que decir cuando se trata de perfilar y definir los intereses colectivos; ya no están satisfechos con el mero hecho de votar cada cuatro o cinco años.

Resultados cívicos

Se espera que las organizaciones del sector público vivan a la altura de los principios democráticos y que logren resultados cívicos, lo que pueden hacer de varias maneras. Pueden permitir su supervisión por parte del poder legislativo, asegurar que los funcionarios públicos se hagan responsables por el ejercicio del poder, proporcionar transparencia, asegurar a los ciudadanos el acceso a la información y pueden, también, estimular la participación de los ciudadanos en el círculo de las políticas públicas para hacer más amplia y equitativa la representación de los distintos intereses, con lo que se puede lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas del gobierno (Bourgon, 2009a).

Estos principios, y las medidas relacionadas, constituyen lo que la OCDE (2008) denomina “gobierno abierto e inclusivo”, y para cuya consecución muchos países, incluyendo América Latina, han realizado grandes progresos en los años recientes. Varios gobiernos, incluso, han promulgado una legislación que respalda el acceso a la información². Otros países han desarrollado tecnologías de la comunicación para mejorar sus servicios y aumentar el acceso público a ellos³.

Ciertos países utilizan, regularmente y de manera satisfactoria, encuestas y otras formas de retroalimentación para realizar procesos de evaluación. Algunos han creado el servicio de la “ventanilla única” para estimular la coordinación interdepartamental y asegurar que los ciudadanos no queden atascados en un “laberinto burocrático” o se “caigan entre sus grietas”. Otros han devuelto la entrega de servicios a los niveles locales para asegurar, por un lado, un mejor acceso y, por el otro, que dichos servicios respondan a las necesidades específicas de la comunidad⁴.

Muchos países han utilizado canales -tales como paneles de ciudadanos y presupuesto participativo- para estimular la participación deliberativa y el compromiso ciudadano⁵.

Pero se puede hacer más. Los resultados cívicos incluyen, pero no se limitan a, una ciudadanía activa, comunidades empoderadas y un espíritu cívico que infunda a la sociedad y estimule la acción colectiva hacia el bien común.

Es posible mejorar los resultados cívicos de la mayoría de los programas y actividades gubernamentales tomando medidas que permitan remover las barreras que dificultan una ciudadanía activa y que estimulen la capacidad de construir lo colectivo y lo comunitario.

En las últimas dos décadas, los gobiernos han enfatizado -quizás en exceso- los desafíos de la participación ciudadana en *iniciativas relacionadas con una nueva política pública* (por ejemplo, OCDE, 2008; Naciones Unidas, 2007). Durante el mandato de cualquier gobierno en funciones, éste puede lanzar una serie de iniciativas relacionadas con *nuevas* políticas al mismo tiempo que implementa miles de políticas, programas y servicios *ya existentes*. Estas actividades *ya existentes* han surgido de la voluntad política, de decisiones políticas y de opciones de políticas hechas por sucesivos gobiernos con el objeto de satisfacer los intereses colectivos de los ciudadanos. Muchas de ellas, sino todas, podrían beneficiarse del compromiso de los ciudadanos lo que implicaría mejorar su desempeño democrático y, con él, la calidad de los resultados públicos.

Un compromiso *explícito* para mejorar los resultados cívicos supondría explorar un rol más significativo de los ciudadanos y sus comunidades a lo largo de una serie de vectores:

- **Transparencia y *accountability*:** expandir el concepto de *accountability* desde aquel que implica rendir cuentas por los procesos relativos al ejercicio del poder por parte de los funcionarios públicos a un concepto de rendición pública de cuentas, que implique avanzar hacia un sistema integral

de resultados societales. Ello puede asumir la forma de un sistema comprensivo de informes públicos, como, por ejemplo, un cuadro de mandos nacional o, más ambicioso aun, un sistema de rendición de cuentas compartido en el cual muchos actores están involucrados.

- **Acceso:** avanzar en el e-gobierno, posibilitando el acceso ciudadano al gobierno (incluido el conocimiento manejado por éste) en sus propios términos y de acuerdo a sus propias necesidades. Esto impulsaría el desarrollo de una moderna infraestructura de conocimientos que facilite la creación de redes, que estimule la innovación colectiva y que conduzca al gobierno y a la ciudadanía a dar forma y a aprovechar la inteligencia colectiva de nuestra sociedad en red.

- **Voz:** ampliar las vías para integrar las voces de los ciudadanos y sus comunidades en aspectos relevantes de la administración pública. Ello incluye explorar el potencial para integrar la retroalimentación en el ciclo de mejoramiento de los programas, construir plataformas de comunicación que permitan a los ciudadanos escucharse mutuamente e interactuar entre sí y con los proveedores de los servicios, con el objeto de mejorar los resultados. Esto podría implicar, también, remover las barreras que impiden escuchar la voz de los más vulnerables, de los menos alfabetizados, los pobres, los jóvenes y la tercera edad.

- **Opción:** en lugar de tener funcionarios públicos que ejercen discrecionalmente toda la autoridad que deriva de la flexibilidad que existe en la mayoría de los programas y actividades gubernamentales, habría que conducir a los ciudadanos y a la comunidad al ejercicio de la discrecionalidad en *su propio beneficio*, con el objeto de satisfacer sus propias necesidades dentro del marco de la ley y de una manera que implique respetar las responsabilidades profesionales y políticas.

- **Acción:** estimular el rol activo de los ciudadanos y de las comunidades en tanto *creadores de valor* y *agentes activos* en la producción de bienes públicos, inventando soluciones a los problemas comunes y dándole forma al futuro que ellos deseen.

Es importante hacer notar que la gran variedad de iniciativas que apoyan un “gobierno abierto e inclusivo” ha generado algunas preocupaciones y confusión (Bourgon, 2009a). Esto incluye la preocupación por el tema de que la consulta y la participación pueden resultar costosas, postergar las decisiones e impedir la acción oportuna (Irvin y Stansbury, 2004). La participación también puede transformarse en dogma, como por ejemplo, sostener que *siempre una mayor participación es mejor y que ella es el único camino* para hacer las cosas en el gobierno; por otro lado, también puede ocurrir que el proceso de consulta sea secuestrado por grupos de interés. Además, existe confusión entre los funcionarios públicos acerca de lo que esperan de ellos tanto los ciudadanos como los políticos.

La participación de los ciudadanos y de la comunidad no es un sustituto de la democracia representativa y de la voluntad política. Sólo puede darse en el contexto de las leyes y la constitución vigente en cada país, de manera que se respete la legitimidad de las instituciones públicas y de la autoridad del gobierno. El gobierno es quien tiene la autoridad y es responsable de establecer la agenda y las reglas para resolver los conflictos⁶.

La participación de los ciudadanos y de la comunidad no es una panacea y no es apropiada en todos los casos. El gobierno debe utilizarla deliberada y sabiamente. La participación de los ciudadanos tiene tanto un valor *intrínseco* como *instrumental*. Su valor intrínseco tiene que ver con el hecho de que estimula una ciudadanía activa, empodera a las comunidades y desarrolla el espíritu cívico. Tiene un valor instrumental en la medida que provoca un mayor apoyo a las iniciativas del gobierno y permite obtener mejores resultados de las políticas públicas⁷.

Considerando que en una etapa previa se dio en algunos países el adagio “no hay impuestos sin representación”, una máxima más contemporánea podría ser “no hay acción cívica sin participación”. Mínimamente, los gobiernos deben comprometer a los ciudadanos y a otros actores si esperan que ellos jueguen un rol activo en tanto “agentes” de las políticas públicas. Existe un número creciente de complejos temas de política que requieren un rol más activo de parte de los ciudadanos, desde la

reducción de las emisiones de carbono, de las tasas de obesidad o del racismo, hasta aumentar las tasas de alfabetización o mejorar la seguridad pública. Tales temas requieren la participación ciudadana y de sus comunidades y la contribución de múltiples involucrados. Sin participación, las iniciativas del gobierno van a tambalear.

Cuando están pobremente diseñados, los esfuerzos por comprometer a los ciudadanos pueden resultar empresas excluyentes en lugar de inclusivas, empresas donde las poderosas voces de “unos pocos elegidos” pueden ser las dominantes. La primera responsabilidad de un gobierno es la de crear un ambiente permisivo que remueva las barreras que impiden la participación de los grupos más frecuentemente excluidos, entre los que se cuentan: los jóvenes, que no tienen derecho a voto, pero que a menudo cargan con la deuda derivada de la prestación de servicios, contraída por las generaciones que han estado en el poder; los pobres, cuya voz hay que escuchar si de verdad se desea lograr la equidad y la justicia social; las mujeres, que aún están subrepresentadas en la mayoría de los países en los roles de toma de decisiones y que deben enfrentar barreras sociales y físicas a la participación; y aquellos afectados por barreras especiales que se relacionan con la edad, la discapacidad, la distancia geográfica y el analfabetismo.

La segunda responsabilidad del gobierno es la de construir rampas que conduzcan a las personas a decidir por sí mismas *si* y *cuándo* comprometerse. Con seguridad, nadie desea comprometerse en todos los temas. Pero se deben establecer canales de participación que permitan a todos utilizarlos y acceder en el momento que estén dispuestos a hacerlo.

La participación ciudadana toma tiempo y requiere recursos, aun cuando el creciente uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en esta área puede significar una reducción de costos y tiempo (Irvin y Stansbury, 2004). Sin embargo, éstos no deben ser los mayores costos a considerar. Desde los años sesenta se ha podido observar en todo el mundo una fuerte declinación de la confianza en el gobierno y en las instituciones del sector público (Nye, Zelikow y King, 1997; Pharr y Putnam, 2000). La declinación de la confianza es un costo que debe pagar tanto el gobierno como la sociedad en su conjunto. Ningún país es lo suficientemente rico como para pagar el precio de la desconfianza. Ello puede llevar a una variada gama de resultados negativos tanto para el gobierno como para la sociedad, incluyendo el alcance reducido de los enfoques de políticas públicas, el bajo acatamiento voluntario a las normas, evasión tributaria, corrupción, agitación social, inestabilidad e incluso violencia. Aunque todavía es demasiado pronto para evaluar si el fortalecimiento y la profundización del compromiso de los ciudadanos y de la comunidad podrán revertir esta tendencia, sin duda vale la pena el precio y el esfuerzo invertido en ello.

El desafío para un gobierno consiste en lograr políticas públicas y resultados cívicos, no uno u otro, ni uno a expensas del otro. Los resultados cívicos permiten construir la *credibilidad* de los gobiernos. Las políticas públicas incrementan la *legitimidad* del gobierno. Y en combinación *-credibilidad y legitimidad-* aumentan la *confianza* de los ciudadanos en el gobierno, en las instituciones públicas y en las organizaciones del sector público.

Optimizar los resultados de las políticas públicas y los resultados cívicos implica un difícil acto de equilibrio. Requiere un juicio fino y sólo se puede dar en la práctica si se tiene debidamente en cuenta el contexto, la cultura y las circunstancias. En particular, los administradores públicos deben mediar entre una conducción que vele por la eficiencia y la necesidad de comprometer a los ciudadanos y a las comunidades, aun a expensas de algún grado de eficiencia. Mejorar los resultados cívicos permite construir la capacidad colectiva en la sociedad para alcanzar mejores resultados públicos en el largo plazo, incluso si ello implica aumentar los costos en el corto plazo. Focalizarse en los resultados cívicos posiciona a los ciudadanos y a sus comunidades como *agentes activos* en la formación de intereses colectivos y como *agentes creadores de valor* en la producción de resultados públicos.

Muchos países han hecho grandes progresos en relación con el logro de mejores resultados en el sector público. Sin embargo, generalmente los administradores públicos han trabajado a partir de una *definición incompleta* de lo que son los resultados públicos: una que no da el suficiente peso a los resultados cívicos. Ellos han llevado a un grado demasiado alto la separación entre resultados de las políticas públicas y resultados cívicos al evaluar la contribución de las organizaciones públicas a la sociedad.

El desafío de poner en igual pie -a nivel de todas las actividades del gobierno- el foco en los resultados cívicos y el foco en la persecución de los resultados de las políticas públicas no se limita sólo a las sociedades caracterizadas por formas convencionales, formales, de gobernanza democrática. También se aplica a los países con o sin elecciones, con o sin partidos políticos múltiples (Mahbubani, 2009). En todo el mundo, los ciudadanos están buscando jugar un rol más activo en aquellas áreas que son para ellos de mayor interés (Fung y Wright, 2003). Los gobiernos que ignoran las voces de su pueblo lo hacen a su propio riesgo.

Autoridad de gobierno y poder colectivo: los roles del gobierno y de los ciudadanos

Tradicionalmente, el gobierno es considerado como un *agente primario* cuando se trata de definir el bien público y servir el interés colectivo. De acuerdo a esta perspectiva, el gobierno define la agenda del cambio, propone nuevas leyes y hace cumplir las existentes. El gobierno es el proveedor de los servicios públicos, el legislador y el mediador que arbitra los conflictos de interés. Desde esta perspectiva tradicional, los ciudadanos son vistos como *portadores de derechos, pagadores de impuestos y beneficiarios de los programas de gobierno*. Más recientemente, ellos han sido considerados como *usuarios de servicios públicos y clientes de organizaciones públicas*. Como resultado de ello, muchas reformas del sector público se han focalizado en la *provisión directa* de servicios a los ciudadanos.

Esta perspectiva del rol del gobierno en relación con los ciudadanos y sus manifestaciones a nivel de la construcción de las agendas ha resultado *demasiado estrecha* como para asegurar resultados de alto valor público, particularmente si se considera que los temas de gobierno enfrentan una creciente complejidad en el marco de la globalización y de la imprevisibilidad del mundo. Hay numerosas tendencias que ya están demostrando esto con claridad:

- *La importancia de la provisión directa de servicios está disminuyendo.* Herramientas indirectas tales como las transferencias de pagos, los créditos fiscales, bonos, becas, préstamos y provisión indirecta de servicios a través de terceros o de asociaciones público-privadas representan la mayor parte de la actividad y del gasto gubernamental. Estas herramientas han reducido el rol directo del gobierno en la producción de bienes y servicios públicos (Salamon, 2002).

- *Los gobiernos no están actuando solos.* Crecientemente, los gobiernos deben llegar a otros gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos para lograr muchos de los resultados que preocupan a las personas, resultados que van desde la seguridad alimentaria hasta la seguridad nacional o hasta la disminución de la pobreza. En estos casos, es más apropiado pensar en términos de *gobernanza* que de *gobierno* (Denhardt y Denhardt, 2003).

- En la medida que el gobierno comparte responsabilidades, riesgos y poder, juega un rol crecientemente difícil, incluso de bisagra. Debe utilizar su autoridad de nuevas maneras para impulsar y aprovechar la fuerza de los demás; debe asegurar que los riesgos que se comparten entre el sector público, privado y las esferas civiles sean equitativos; y debe anticipar temas y acciones correctivas cuando así lo exige el interés público.

- *Los ciudadanos y otros involucrados son activos agentes y creadores de valor público.* Un creciente número de temas relacionados con las políticas públicas requiere de la activa contribución de los ciudadanos y de otros actores en la creación de bienes públicos comunes. Éste es el caso que se da,

particularmente, cuando los temas de política exceden al poder legislativo o al poder regulador del Estado o la capacidad del gobierno para actuar. También es el caso en que los temas requieren cambios a nivel del comportamiento individual y societal (Bingham, Nabatchi y O'Leary, 2005).

Abundan los ejemplos de estas tendencias. Los gobiernos pueden hacer leyes sobre salud pública, prevención del crimen y protección del medio ambiente. Pueden recolectar impuestos y construir hospitales y servicios públicos de salud. Pueden desplegar fuerzas policiales e inspectores. Pero las opciones que las *personas* adoptan y las acciones que ellos realizan en su casa, en el trabajo, en sus familias o en sus comunidades son las principales contribuciones a la salud pública, a la seguridad colectiva o a la limpieza del medio ambiente.

Al reconocer que necesitan *aprovechar* la energía colectiva y las ideas de los ciudadanos, muchos gobiernos han estado trabajando para complementar las formas tradicionales de gobernar con formas nuevas que capacitan y *empoderan* ciudadanos. En la medida que los gobiernos se muevan hacia la producción de resultados *con* los ciudadanos, fortalecerán un conjunto mucho más completo de relaciones con ellos.

Al hacerlo, ampliarán además el repertorio de roles que pueden jugar para lograr una variada gama de resultados públicos (Lenihan ...[et al], 2007). En este sentido, el gobierno puede actuar como:

- un *socio* que utilice recursos y poder del Estado para estimular la contribución de los ciudadanos y otros actores;
- un *contribuyente* responsable y confiable en un sistema participativo de gobernanza, que comparte responsabilidades y recursos con los ciudadanos y otros actores, definiendo temas, implementando soluciones y responsabilizándose por los resultados;
- un *facilitador* que estimula la creación y la expansión de una red colaborativa de gobernanza con actores que se auto-organizan y comunidades que sirven de plataforma para la cooperación, la inteligencia colectiva y la innovación social;
- un *líder pensante y agente proactivo* que crea en forma conjunta con otros y que evoluciona con otros en un *sistema de gobernanza adaptativa* que transforma el contexto y las acciones de todos los actores para aumentar las probabilidades de obtener resultados favorables de las políticas públicas.

Los gobiernos tienen una amplia gama de opciones que van desde actuar solos al ejercer la autoridad del Estado hasta utilizar esa autoridad para impulsar el poder colectivo de los ciudadanos y otros actores de la sociedad (ver Figura 2). Las opciones que están disponibles para ejercer la gobernanza, en ese *continuum*, requieren un sentido compartido de responsabilidad, donde los actores de dentro y de fuera del gobierno están empoderados para contribuir, de la mejor manera posible, a resolver temas comunes de políticas públicas y donde los actores se comprometen mutuamente con los resultados y con algunas formas de *accountability* colectiva e individual (Kettl, 2002). Esas opciones implican compartir de manera clara y justa los riesgos y las recompensas.

Figura 2
Autoridad, poder colectivo, roles y resultados



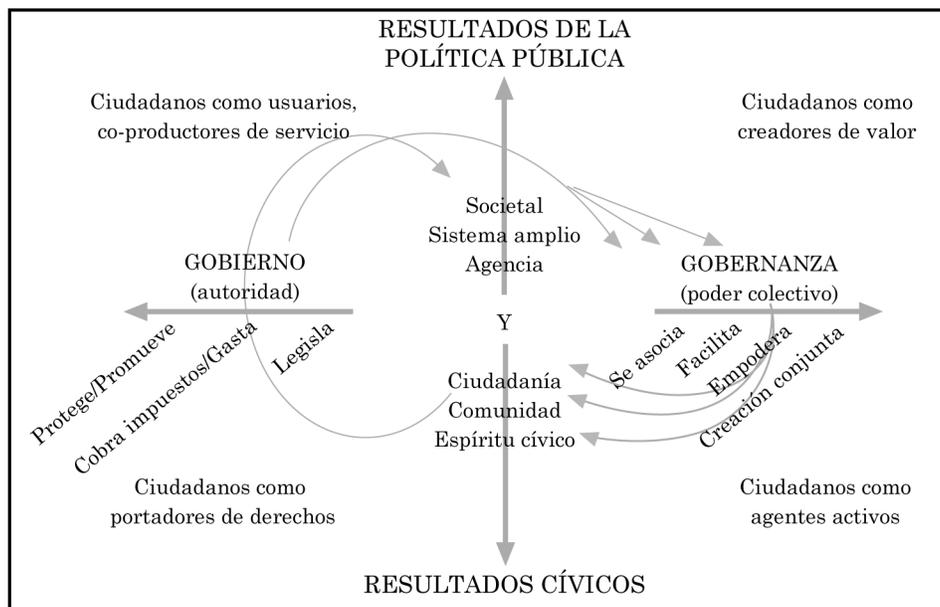
Estas opciones no constituyen una prescripción universal respecto de una “gobernanza compartida” o “co-producción” con la expectativa de que todos los ciudadanos o actores desean involucrarse en todos los temas. No apunta a debates y consultas interminables. Tampoco significa que todas las decisiones deban ser colaborativas. En muchos casos, para una buena gobernanza, también se requieren decisiones y acciones adoptadas bajo la clásica estructura piramidal.

Sin importar qué opción de gobernanza se persiga, en todos los casos el gobierno sigue siendo el *guardián del interés colectivo* con la responsabilidad de mediar entre las esferas pública, privada y de la sociedad civil y *con el poder de intervenir* toda vez que el interés público lo exija. Sucesos del pasado reciente, tales como la crisis financiera global, nos recuerdan que el rol de guardián que debe ejercer el gobierno ha recibido una atención insuficiente. De hecho, mientras más disperso es el proceso de toma de decisiones y mientras más distribuido esté el poder, más importante se vuelve el mencionado rol de guardián que debe ejercer el gobierno. Este rol implica *monitorear, anticipar y tomar acciones correctivas*.

Al utilizar su poder para empoderar a otros para que decidan y actúen, el gobierno no está asumiendo un papel de *laissez-faire*; tampoco está reduciendo su posición relativa en relación con los otros actores de la sociedad. Lo que está haciendo es jugar una mezcla compleja de roles que es afirmativa del Estado como representante de lo colectivo.

Visto bajo esa perspectiva, el rol del gobierno está tomando forma en un espacio de posibilidades crecientemente expansivo, que no está definido por relaciones y roles rígidos y convencionales. En lugar de eso, los administradores públicos, los ciudadanos y otros actores forman parte de un sistema de gobernanza dinámico, abierto e interactivo, donde la autoridad del Estado se utiliza de *diferentes maneras* para lograr *diferentes resultados públicos*, incluyendo ciudadanos, comunidades y otros actores comprometidos y empoderados con el objeto de obtener resultados societales y cívicos (ver Figura 3).

Figura 3
Sistema dinámico de gobernanza



El futuro de la gobernanza y de la administración pública: un sistema dinámico de construcción de capacidades

Una *definición ampliada* de resultados públicos combinada con una *perspectiva más amplia* sobre el rol del gobierno, de los ciudadanos y de otros actores de la sociedad, proporciona un espacio en el cual se pueden perfilar nuevas direcciones para las reformas del servicio público y donde se pueden explorar nuevas formas para construir capacidad colectiva en el Estado (ver Figura 4).

Figura 4
Sistema dinámico de construcción de capacidad



Construyendo la capacidad de servir: una base sólida

La administración pública incorpora historia, tradiciones y convenciones. La construcción de la capacidad colectiva para lograr resultados públicos debe partir evaluando las tendencias del pasado y preservando *las capacidades existentes*. Lo central en esto es focalizarse en el *cumplimiento*, que constituye el sello de calidad de un buen gobierno. Éste incluye: a) el respeto por el imperio de la ley y por las instituciones públicas; b) el debido proceso, incluyendo la equidad, la transparencia y la *accountability* en el ejercicio del poder y en el uso de fondos públicos; y c) valores propios del sector público, incluyendo la expectativa de que los funcionarios públicos, al responder a la confianza pública, demostrarán integridad, probidad e imparcialidad.

Estos factores, en conjunto, son contribuciones clave para la *capacidad institucional* del aparato del Estado y proporcionan una base sólida a las organizaciones públicas. Ellas representan el punto de partida hacia la construcción de un Estado. Capacidad institucional significa que el Estado tiene la capacidad de hacer leyes y lograr que se cumplan; de establecer impuestos y gastar sin corrupción o “fugas”; de separar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y rendir cuentas por el ejercicio del poder. Levantar esta capacidad toma años; mantenerla es un proceso que no tiene fin. Esto es de fundamental importancia. Todas las generaciones futuras la utilizarán y descansarán en ella. Además, tendrán la tarea de renovarla.

De la misma manera que uno puede afirmar que no existe algo como *el buen gobierno sin buenos resultados públicos* de parte de las instituciones del sector público, es importante destacar que el foco de los gobiernos, durante las últimas dos décadas, se ha puesto en el desempeño. Desde esta perspectiva, la administración pública debería preservar y valorar:

- la conducción interna para lograr un gobierno productivo, eficiente y efectivo;
- poner la atención en el mejoramiento de la entrega de los servicios a través de “silos” organizacionales y la necesidad de mejoramiento continuo, como respuesta a las expectativas de los ciudadanos y a las circunstancias cambiantes;

- colocar el foco de atención en la buena gobernanza, la que incorpora a otros sectores y actores;
- y
- recurrir al poder de las tecnologías modernas de la información y de las comunicaciones, las cuales están transformando el rol del gobierno, las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, y el rol de los funcionarios públicos.

Estos factores contribuyen a construir *capacidad organizacional*. Esta capacidad genera las bases para lograr resultados públicos. Significa que se pueden entregar bienes públicos de alta calidad al menor costo posible para la sociedad; que los usuarios pueden realizar un proceso de retroalimentación que permita continuos mejoramientos e innovaciones en los servicios entregados de manera centralizada; y que se utilizan las modernas tecnologías de la información y de las comunicaciones, lo que permite reducir el número de intermediarios y empoderar a los usuarios a lo largo del proceso de suministro de servicios. También significa que las organizaciones del sector público, del privado y de la esfera civil pueden trabajar juntos para lograr resultados públicos comunes; aunque es necesario tener claro que la capacidad para traspasar los límites organizacionales debe, primero, ser aprendida al interior del gobierno, después de lo cual le será más fácil extenderse hacia el exterior y trabajar con los otros sectores de la sociedad.

Las tradiciones de obediencia y desempeño, los modelos y las capacidades relacionadas contribuyen a la construcción de instituciones públicas fuertes y organizaciones públicas eficientes. Son las más adecuadas para contextos estables, para tareas predecibles y para un enfoque gobierno-céntrico en el logro de resultados públicos; en ellos reside su fortaleza y valor agregado.

La pregunta que cabe en relación con este tema es: en qué medida focalizarse en la obediencia y el desempeño será suficiente para que los gobiernos hagan frente a los desafíos que implica servir en el siglo XXI.

Contestar esta pregunta es, al mismo tiempo, un ejercicio filosófico y pragmático para un gobierno. Países diferentes tienen circunstancias, necesidades y valores distintos. Tomarán opciones diferentes. Es importante explorar lo que esas opciones implican cuando el gobierno está llamado a “servir más allá de lo predecible” (Bourgon, 2009b).

Persiguiendo propósitos públicos en un contexto de incertidumbre y complejidad

El rol del gobierno trasciende, hoy en día, las *actividades y circunstancias predecibles*. Implica tratar con temas complejos -algunos de los cuales tienen rasgos de “problemas perversos” (Ho, 2008)- que se dan en el contexto impredecible de la economía global y de las sociedades en red, y en el cual hay múltiples actores que funcionan simultáneamente.

La presión se da en dirección a la construcción de gobiernos que tengan las capacidades para anticiparse, adelantarse y, si es posible, prevenir las crisis que van desde las pandemias a las debacles económicas mundiales, desde el calentamiento global a la escasez de alimentos.

Desde los años ochenta, el mundo se ha vuelto más interconectado, con una estructura en red y “plano” (Friedman, 2005). Los problemas locales rápidamente se vuelven problemas globales, y los problemas globales pueden tener una amplia e impredecible gama de impactos locales. Un creciente número de personas, grupos y organizaciones toman decisiones importantes en un creciente número de lugares. Hay cada vez mayor *fragmentación*. Sus decisiones están influenciadas por las *decisiones de otros* y por sus propias expectativas de lo que otros pueden hacer. Se ha incrementado la *interdependencia* (Koppenjan y Klijn, 2004). Con la fragmentación y la interdependencia llega la *incertidumbre*.

Cada decisión y cada acción tiene *efectos limitados*, pero el poder de múltiples decisiones moviéndose en la misma dirección puede cambiar el curso de los acontecimientos alrededor del mundo, y a la velocidad de la luz⁸.

Para describir este proceso se han utilizado algunas ideas relacionadas con la “*emergencia*”. Se observa cómo surgen nuevos “*patrones*” a partir de una vasta red de interacciones y aparentemente de la nada (Holland, 1998; Goldstein, 1999). Ellos revelan los poderosos roles que la auto-organización, la adaptación y la evolución juegan en los sistemas complejos (Mitleton-Kelly, 2008) y subrayan las limitaciones de los “grandes diseños” para tratar temas relacionados con sistemas complejos, sin importar lo bien informados y bien concebidos que tales planes puedan ser (Bovaird, 2008; Westley, Zimmerman y Patton, 2006).

Las dificultades que surgen cuando los gobiernos deben hacer frente a la complejidad *no se deben primariamente* a la falta de conocimiento o al hecho de que a los funcionarios públicos de ahora les falte algo respecto de sus antecesores. Esas dificultades surgen porque los enfoques tradicionales de gobernanza y administración pública no están concebidos o diseñados para tratar con la complejidad y la incertidumbre.

Para ser más claros hagamos las siguientes distinciones. La mayoría de los problemas que tienen importancia pública son *difíciles*. A menudo, en dichos problemas, la dificultad principal radica en la falta de conocimientos, capacidad, recursos o tiempo para enfrentarlos. Ellos pueden resolverse de manera incremental, de forma que signifique ir paso a paso, estableciendo prioridades que ayuden a resolver algunos de esos déficits. Ejemplos en este terreno se pueden encontrar en las reformas fiscales o tributarias.

Pero otros problemas son *complicados*. Los conocimientos requeridos para resolverlos existen o pueden ser desarrollados confiablemente, pero su tamaño, alcance y escala son desalentadores y el proceso que permite producir resultados exitosos es intrincado y riesgoso. Los problemas complicados pueden involucrar una elaborada red de acciones en la cual cada una de ellas, así como su secuencia y mutuas dependencias, es central para el éxito y cada paso en falso puede conducir al fracaso. Ejemplos de este tipo de problemas pueden encontrarse en la construcción y mantenimiento de plantas de energía nuclear o en la realización de las misiones espaciales (Westley ...[et al], 2006).

Para hacer frente a los problemas difíciles y complicados se han desarrollado prácticas convencionales que descomponen la forma de abordarlos en tareas simples que pueden ejecutarse a través de políticas y programas discretos (Wagenaar, 2007). Frente a la complejidad, un enfoque convencional puede dejar al gobierno en una posición reactiva, incapaz de detectar *patrones emergentes* en un paisaje cambiante y, por lo tanto, incapaz de *intervenir* a tiempo.

Los problemas complejos son de diferente orden. Ellos pueden ser de:

- *complejidad dinámica*, cuando las causas y efectos son interdependientes pero pueden darse alejados en el tiempo y en el espacio.
- *complejidad social*, cuando los hechos y la naturaleza del problema pueden ser impugnados y cuando hay posiciones que son muy arraigadas; y
- *complejidad generativa*, cuando emerge un tema único e imprevisto que tiene un alto potencial para combinarse de distintas maneras, en tiempos diferentes, en lugares distintos y con diferentes intensidades y escalas (Kahane, 2004).

Los problemas dinámicamente complejos sólo pueden resolverse descomponiéndolos en pequeñas partes y desarrollando más el conocimiento acerca de cada una de esas partes. Sólo pueden enfrentarse mirando el todo como *sistema global*, por lo tanto requieren de un enfoque *sistémico* (Senge, 1990) que comprometa a los ciudadanos y a otros actores involucrados o afectados por la situación (Wagenaar, 2007). El problema de deforestación del Amazonas es un ejemplo de un problema dinámicamente complejo que requiere una solución sistémica.

Pero el conocimiento sistémico por sí solo puede que no ayude a resolver problemas socialmente complejos dado que las definiciones, los hechos y las soluciones son altamente impugnadas (Haveri, 2006; Kahane, 2004). Se ha hecho cada vez más claro que las definiciones y soluciones que más

importan son aquellas co-generadas por las partes relevantes que están afectadas por el problema. Aun si el conocimiento que manejan es imperfecto, *el proceso de creación conjunta* adquiere el mayor valor, porque abre la posibilidad de concertar una acción colectiva (Senge, 2004). El proceso de reconciliación en la Sudáfrica post-Apartheid o la reconstrucción post-conflicto en la sociedad son ejemplos de problemas de alta complejidad social (Kahane, 2004; Westley ...[et al], 2006).

Los problemas de complejidad generativa no pueden resolverse simplemente replicando lo que se ha hecho antes (Kahane, 2004). Aun si la situación aparenta ser parecida a una del pasado, requiere *soluciones emergentes* que den cuenta de las interacciones futuras y anticipadas entre los actores y los contextos, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos. El desafío para los administradores públicos es el de leer el paisaje complejo y conectar los problemas, las personas y las soluciones en el contexto adecuado (Levinthal y Warglien, 1999) y desatar el poder de la auto-organización y de la co-evolución (Duit y Galaz, 2008). El potencial impacto del cambio climático en los pequeños Estados-isla, tales como Indonesia, es un buen ejemplo de este tipo de problemas.

Los *problemas perversos* presentan algunas o todas las características de los problemas complejos, al mismo tiempo que presentan una incertidumbre y una imprevisibilidad particularmente alta. La incertidumbre surge de la fragmentación del proceso de toma de decisiones y de la interdependencia de las acciones asociadas al problema. La imprevisibilidad surge de las relaciones inestables entre muchos de los actores y variables implicados. El calentamiento global es un ejemplo de un problema perverso que requiere una mezcla adaptativa de enfoque sistémico, social y soluciones emergentes.

Desde los años noventa se ha desarrollado una amplia gama de teorías, conceptos y herramientas para ayudar a los profesionales a enfrentar el medio complejo e incierto (v.g., Gunderson y Holling, 2002; Mitleton-Kelly, 2008; Teisman y Klijn, 2008). Pero no existe una varita mágica (Bovaird, 2008). Hacer frente a dicho medio requiere nuevas capacidades. Se debe partir con el hecho de que el gobierno haga suya la complejidad y la incertidumbre como parte de su realidad y acepte que debe jugar un rol más allá de lo predecible (Haynes, 2003). Las implicaciones y consecuencias de este nuevo rol de las organizaciones del sector público y de los funcionarios públicos deben ser comprendidas. Se debe implementar un conjunto de acciones tendientes a apoyar este nuevo rol.

Construyendo capacidad de anticipación, innovación y adaptación

Hacer frente en forma exitosa a la complejidad y a la perversidad, como parte de la realidad de la administración pública, exige concertar esfuerzos para construir capacidades que permitan al gobierno anticipar, detectar e intervenir proactivamente cada vez que sea necesario. También implica construir una capacidad colectiva para anticiparse, innovar y adaptarse (ver Figura 4).

La detección temprana a través de la exploración o de otros medios, y alcanzar una mejor comprensión de las perspectivas del conjunto completo de actores involucrados y de las relaciones entre ellos, puede reducir la incertidumbre y la imprevisibilidad. La acción proactiva puede mejorar las probabilidades de obtener resultados más deseables. Los países que tengan mejores capacidades para detectar tendencias emergentes y para anticipar cambios significativos tendrán una importante ventaja comparativa.

Muchos gobiernos han desarrollado funciones internas de política relativamente fuertes, funciones necesarias para proporcionar un asesoramiento, en el campo de las políticas, que tenga en cuenta las capacidades existentes y las lecciones aprendidas en el pasado. En general, las unidades encargadas de las políticas están basadas en la estructura departamental y tienen misiones específicas. Ellas tienden a valorar la racionalidad causal y el pensamiento lineal, descansando de manera importante en la evidencia y en los datos, y ello por buenas razones. Este enfoque de políticas ha contribuido a la obtención de grandes logros en varios dominios de las políticas públicas.

Pero en el caso de temas complejos y posibilidades emergentes, el conocimiento más importante no radica en los datos. Más bien descansa en la interpretación y en la intuición, que permiten discernir probables patrones que nadie ha percibido antes e interpretar significados extraídos de información difusa y de conocimiento imperfecto. Esta tarea requiere una *diversidad de perspectivas* provenientes de interacciones entre múltiples actores, una *diversidad de habilidades* con adecuada base en el conocimiento disciplinario, una *diversidad de enfoques* en los cuales coexistan el pensamiento lineal, el pensamiento sistémico no lineal y la comprensión emergente.

Muchos gobiernos tienen una larga tradición en el acopio de inteligencia, en la exploración del contexto, en la planificación de escenarios, en la construcción de modelos y en la evaluación de riesgos. El desafío consiste en extender esta capacidad a temas complejos y a contextos impredecibles dando prioridad a la construcción de la *capacidad anticipatoria* del gobierno. Algunos gobiernos ya han dado pasos significativos en esa dirección (Habegger, 2009). Por ejemplo, Singapur está utilizando un enfoque de gobierno transversal que une la planificación de escenarios con la evaluación de riesgos y el sistema de exploración de horizontes⁹. Varios ministerios del Reino Unido se han reunido para fundar y utilizar un “programa de estudios prospectivos” para conducir la “investigación futura” en sectores específicos como la salud, la energía y el uso de la tierra¹⁰. El parlamento finés ha establecido entre sus miembros un “Comité para el Futuro” con el mandato de armar subcomisiones sobre materias relacionadas con el futuro y conducir estudios en ese ámbito¹¹.

Como se infiere de los ejemplos actuales, la capacidad política anticipatoria radica en un enfoque amplio de gobierno, con instrumentos que capturen información de una extensa gama de fuentes y permitan el acceso a una variedad de actores tanto de dentro como de fuera del gobierno. Descansa en un liderazgo del centro del gobierno, pero requiere fuentes de datos, capacidades analíticas e interpretativas tanto de agencias de línea como de departamentos y organizaciones de fuera del gobierno, tales como universidades y grupos de reflexión. Esta capacidad puede ampliarse mucho más si se desarrolla con mayor intensidad el diálogo a través del gobierno, y entre el gobierno y una gama más amplia y diversa de actores externos.

En muchos casos, el conocimiento más adecuado y la inteligencia e intuición más poderosas acerca de fenómenos emergentes no se encuentran al interior del gobierno. Residen en la mente de las personas que viven, ya sea en la puerta del lado o a miles de kilómetros de distancia. Ellas son perfiladas y circulan en redes sociales auto-organizadas y en las múltiples relaciones que los ciudadanos desarrollan en sus comunidades locales o en comunidades de intereses globalmente dispersas (Schuler, 2008).

Para enfrentar problemas de complejidad y de incertidumbre, los gobiernos necesitan mejorar su capacidad para aprovechar la *inteligencia colectiva* de la sociedad que permita extraer el conocimiento y el significado de los patrones y de las tendencias emergentes en el sistema social. Los ciudadanos y otros actores tienen invaluable información y perspectivas diversas que pueden proporcionar previsibilidad, dar forma a las decisiones e idear soluciones innovadoras (Atlee, 2008; Malone, 2008).

Los gobiernos también pueden dar pasos para estimular la *innovación social* (Mulgan, 2007). Las redes sociales y las capacidades ciudadanas son haberes importantes para generar soluciones originales y perseguir cursos nuevos de acción hacia metas sociales (Westley ...[et al], 2006). El gobierno puede apalancar el poder de las redes para conectar actores, problemas y soluciones como un medio de lograr resultados públicos (Klijn, 2008).

Estas acciones pueden ayudar al gobierno a avanzar desde una posición reactiva a una más adaptativa. Por sobre todo, ellas ayudan a construir *capacidad anticipatoria e innovadora* dentro y fuera del gobierno.

No obstante, a pesar de los esfuerzos que el gobierno y los ciudadanos hagan con el fin de construir su capacidad anticipatoria e innovadora para resolver los problemas públicos, los sucesos

inesperados surgirán y ocurrirán *shocks* impredecibles. El gobierno será siempre el *seguro de última instancia* cada vez que el interés colectivo sea puesto en jaque. La historia reciente muestra, por ejemplo, con el brote de SRAS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) en 2003 y con el colapso del sistema financiero global de 2008, que los enfoques pasivos para hacer frente a las “sorpresas” y a los temas emergentes de políticas públicas pueden producir un importante daño y significar un alto costo para la sociedad. Si bien es cierto que el gobierno no puede planificar algo que no conoce, lo que sí puede hacer es trabajar proactivamente para limitar el impacto de un *shock* inesperado e incrementar así las posibilidades de lograr resultados favorables.

El rol del gobierno en el siglo XXI se extiende hacia la construcción de la *resiliencia* en la sociedad para ser capaz de absorber el *shock*, asumir el cambio y prosperar. Ideas acerca de cómo aumentar la resiliencia se han desarrollado desde los años noventa, particularmente respecto del manejo de la crisis, la seguridad y la preparación para enfrentar emergencias (v.g., Allenby y Fink, 2005; Hanson y Roberts, 2005; Masten y Obradovic, 2008; Menon, 2005; Norris ...[et al], 2008). El campo de la ecología y de los estudios ambientales, que tienen un historial más completo en investigación sobre la resiliencia, son buenas fuentes de inspiración (v.g., Anderies, Walker y Kinzig, 2006; Gunderson y Holling, 2002; Holling, 1973 y 2001). Está surgiendo una prometedora guía para los administradores públicos.

Algunos *shocks* pueden predecirse, aunque sea sólo como probabilidad. Construir la resiliencia implica planificar para prevenir y adelantarse a los *shocks*, e identificar y mitigar las vulnerabilidades más importantes asociadas a ellos (Adger, 2006; Berkes, 2007; McManus ...[et al], 2007).

Algunos *shocks* no pueden predecirse, prevenirse o mitigarse. Sin embargo, el cambio es inevitable y puede resultar sano (Berkes y Folke, 2002), aun cuando los costos y los beneficios sean distribuidos de manera desigual (Norris ...[et al], 2008; Scheffer ...[et al], 2002). Pero intentar prevenir todos los *shocks* puede crear comunidades, instituciones y sociedades “frágiles”, en la medida que mina la capacidad colectiva para aprender y adaptarse (Comfort, 1994; Gunderson ...[et al], 1995). Retrasar el cambio puede incrementar el riesgo de que sobrevengan crisis a gran escala en el futuro (Holling y Meffe, 1996).

La meta para el gobierno no es intentar predecir o controlar todo *shock* potencial. Ello puede resultar imposible o contraproducente. Más bien, la meta principal es promover la resiliencia de la sociedad, lo que significa *construir la capacidad colectiva de aprender y adaptarse y asegurar una distribución más equitativa de los riesgos*, como una manera de mitigar los impactos negativos en las sociedades más vulnerables.

La resiliencia no puede lograrse si los individuos, las organizaciones y los gobiernos trabajan solos (McManus ...[et al], 2007). Las sociedades resilientes tienen dos características significativas: 1) una *ciudadanía activa* formada por una masa crítica de personas con la motivación, las habilidades y la confianza suficientes como para emprender acciones que satisfagan a sus comunidades, y 2) *redes sólidas de grupos comunitarios*, con la capacidad para juntar a una amplia gama de personas, que permitan identificar las necesidades de la comunidad y movilizar los recursos para lograr soluciones comunes (Dale y Onyx, 2005).

Estas capacidades se desarrollan a través de la práctica y la experiencia. Un *enfoque participativo* para tomar decisiones relativas a las políticas públicas y su implementación es esencial para la construcción de la capacidad pública adaptativa. La participación pública, el compromiso de los ciudadanos y los enfoques participativos de gobernanza proporcionan un poderoso *reforzamiento de la resiliencia*, particularmente si dicho enfoque estimula las acciones y decisiones a nivel comunal (Lebel ...[et al], 2006). Tratar los problemas a nivel local permite prevenir un escalamiento de esos problemas a nivel de todo el sistema social, lo que puede generar crisis de gran magnitud (Berkes y Folke, 2002).

La resiliencia y la capacidad adaptativa no se pueden comprar o desear cuando más se les necesita. Se desarrollan en el proceso de aprender a partir de la experiencia y de la práctica (Berkes y Folke, 2002). Crecen a partir de los lazos y relaciones que las personas, organizaciones, comunidades y gobiernos construyen a lo largo del tiempo, relaciones que les permiten aprender que pueden trabajar juntos y contar unos con otros cuando lo necesitan. La resiliencia se basa en un *stock* de confianza, entendimiento mutuo, conocimiento y *know-how* que conduce a las personas a actuar, aprender, adaptarse y evolucionar colectivamente (Longstaff y Yang, 2008; Murphy, 2007; Newman y Dale, 2005).

El gobierno puede hacer mucho para construir la capacidad adaptativa de los ciudadanos, de las comunidades y las suyas propias a través de las siguientes acciones: a) intervenir al nivel más bajo posible antes de que un tema escale en cascada; b) experimentar e invertir en proyectos piloto a nivel local y luego escalarlos, cuando sea apropiado; c) simular eventos que aumenten el aprendizaje colectivo; y d) acelerar la transferencia de conocimientos y *know-how* entre los diferentes actores.

Los administradores públicos pueden mejorar las capacidades anticipatorias, innovadoras y adaptativas de sus organizaciones manteniendo, estratégicamente, un nivel de redundancia y alimentando las fuentes de renovación. Pueden conservar y construir nuevas capacidades como resultado de una función encargada de las políticas que sea proclive a las respuestas estratégicamente anticipatorias, al monitoreo y a las respuestas dinámicas. Pueden crear “espacios seguros” o incubadoras que proporcionen un ambiente hospitalario para poder experimentar e innovar. Pueden abrazar la diversidad en términos de personas y funciones para proporcionar un amplio rango de opciones para hacer frente a la adversidad.

Implementar muchas de las medidas tendientes a mejorar las capacidades anticipatorias e innovadoras y, junto con ello, mejorar la habilidad del gobierno para enfrentar la complejidad y recuperarse ante las sorpresas y *shocks*, son tareas que requieren, de parte de las organizaciones públicas, inversiones a largo plazo y, además, tolerancia frente a pequeños “excesos” que puedan producirse. Por último, se requiere el reconocimiento de que menos gobierno pero más eficiente no llevan, necesariamente, a un mejor gobierno.

Consideraciones finales

Ha costado siglos y mucho sacrificio construir nuestras modernas naciones Estado y una gran cantidad de compromisos construir las sociedades civiles que conforman esos Estados. El arte y la ciencia de la gobernanza y administración pública han jugado un rol importante en la construcción de las capacidades organizacionales e institucionales para lograr los resultados públicos y servir los intereses colectivos. Los profesionales y los académicos de este ámbito tienen mucho de lo cual sentirse orgullosos.

La transformación que ha tenido lugar en el mundo desde los años ochenta, al lado de la reciente crisis global, constituyen una señal de la necesidad que existe de lograr un *nuevo equilibrio* entre la democracia y el mercado, entre los intereses públicos y los privados; entre la libertad en la esfera privada y la responsabilidad común en la esfera colectiva.

Ese nuevo equilibrio requiere de una *nueva* capacidad, un *nuevo* conocimiento y un *nuevo* entendimiento que complementen lo que ya existía.

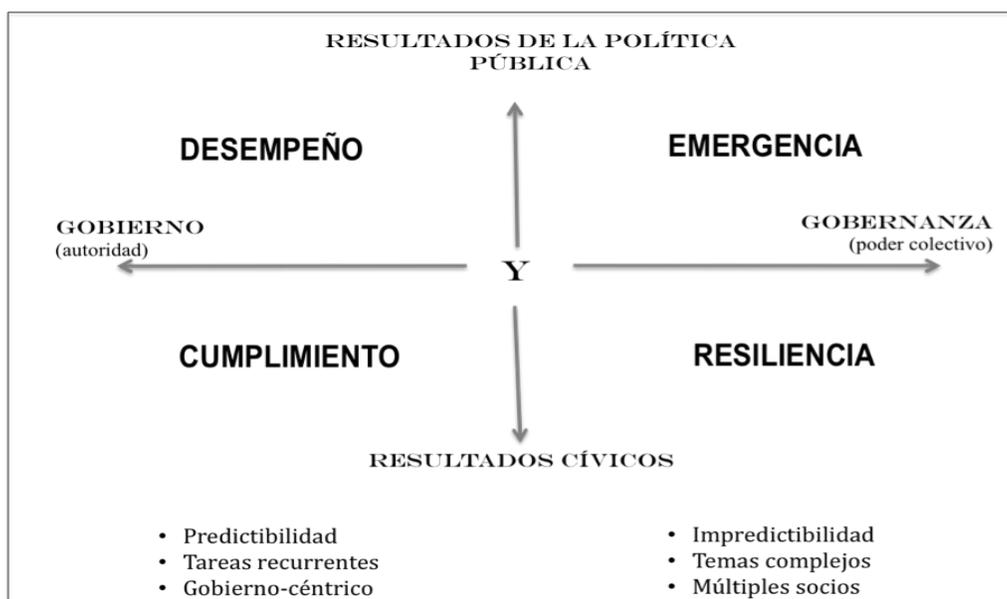
En tanto esfuerzo profesional y académico, el arte y la ciencia de la gobernanza y de la administración pública tienen una coherencia interna única. Dicha coherencia nace de las leyes constitucionales y de la ciencia política. Con el tiempo, hizo suya ideas y prácticas provenientes de la economía y de la gestión de empresas, integró conocimientos de las ciencias organizacionales y se enriqueció con ideas de las ciencias sociales.

Aquellos que practican y estudian la gobernanza y la administración pública deben, una vez más, explorar nuevas fronteras para integrar ideas que provengan de diversos dominios del conocimiento, desde la teoría de la complejidad hasta la de los sistemas adaptativos; desde las teorías de la inteligencia colectiva hasta la teoría de las redes, desde la biología evolucionista y la ecología hasta la epidemiología y las teorías de seguridad nacional. Todo ello proporcionará una importante percepción del futuro de la gobernanza y la administración pública y guiará el proceso a través del cual se desarrollen aun más las capacidades de anticipación, de innovación y de adaptación. También ofrecerá una percepción acerca de cómo reperfilarse el proceso de construcción de capacidades organizacionales e institucionales.

Sobre todo, podría ser el momento de redescubrir algunos viejos conceptos tales como bienes públicos, intereses colectivos, democracia, lo cívico y la ciudadanía, y explorar su *significado* en el paisaje cambiante de la realidad actual.

Un cuadro unificado puede orientar la exploración e interrelaciones entre las viejas y las nuevas ideas. Una posibilidad es el marco conceptual que se ha desarrollado como parte de un programa internacional de investigación que la autora conduce actualmente en el tema de “nueva síntesis en administración pública” (ver Figura 5) y en el cual se ha basado la presentación de ideas de este trabajo¹².

Figura 5
Cuadro Unificado de la Administración Pública



Por último, una exploración del futuro de la administración pública puede ser realizada con mayor efectividad por profesionales y académicos que trabajen juntos, puesto que investigación y práctica constituyen *partes inseparables* de una empresa común.

¹Notas

Por ejemplo, ver el informe del Consejo de Progreso de la provincia de British Columbia, Canadá, en <http://www.bcprogressboard.com>.

² Por ejemplo, Chile, Uruguay y Guatemala aprobaron una legislación sobre el acceso a la información en el año 2008 (Michener, 2009). Esto fue reforzado por una resolución unánime del Comité Jurídico Interamericano en la OEA, la cual reconoce el acceso a la información como uno de los derechos humanos fundamentales (Acosta y Martínez-Morales, 2008).

³ Por ejemplo, México ha expandido el acceso a Internet del sector público a través del sistema Compranet, que comprende dos grandes programas: DeclaraNet y TransmitaNet. DeclaraNet es un sistema para completar y llenar la declaración sobre recuperación de impuestos, y TransmitaNet es un catálogo de formularios estatales. Brasil ha tenido una experiencia exitosa con el voto electrónico (e-voto) desde el año 2000. Argentina y México han utilizado la maquinaria del e-voto brasileño en proyectos piloto, y Paraguay utilizó el modelo brasileño del e-voto en las elecciones de 2003 (Padget, 2005).

⁴ El Sistema Único de Salud de Brasil (SUS), por ejemplo, incorpora la participación ciudadana en las deliberaciones sobre políticas públicas como uno de los mecanismos que permiten asegurar la responsabilización, la adecuación en la toma de decisiones y la eficacia en la entrega de los servicios. El SUS encomendó algunos roles al sector privado, después de los acuerdos que se realizaron entre las municipalidades y el sector privado; es el caso de importantes compras hechas a hospitales y clínicas privadas como forma de satisfacer una serie de necesidades que quedaron al descubierto durante el proceso de consultas (Cornwall y Shankland, 2008).

⁵ Por ejemplo, el enfoque participativo para determinar el presupuesto, el gasto público y la gestión en Puerto Alegre, Brasil, logró resultados notorios. Actualmente, cerca del 80% de las ciudades brasileñas siguen el modelo de Puerto Alegre (World Bank, 2003).

⁶ En término de los roles y expectativas al interior del gobierno, aquellos que tienen la autoridad para gobernar -siempre que la autoridad derive de procesos electorales u otras formas constitucionales- son en último término los responsables de establecer la intención política. Esta intención representa el punto de partida del rol de los administradores públicos, quienes tienen a su disposición muchos medios y vías para alcanzar los objetivos deseados, incluyendo la utilización de los procesos participativos.

⁷ Por ejemplo, el compromiso ciudadano a gran escala fue instituido para formular el plan de reconstrucción de Nueva Orleans, después del huracán Katrina. Miles de ciudadanos se comprometieron con los planificadores y con los funcionarios para hacer frente a una compleja cuestión política. Este compromiso fue considerado como un factor clave para revitalizar la esperanza y el sentido de totalidad de la comunidad después de la devastación (Lukensmeyer, 2007). En Brasil, el mejoramiento de los indicadores de salud entre 1992 y 2004 habla del éxito del enfoque consultivo aplicado por el SUS. Durante dicho período, la mortalidad de los menores de cinco años cayó del 65% al 27%, y la proporción de hogares pobres con acceso a los servicios de salud subió casi en un 50% (Cornwall y Shankland, 2008).

⁸ Esa condición está nítidamente captada en el famoso “efecto mariposa”, que sostiene que el aleteo de una mariposa en Beijing puede cambiar el clima en el Golfo de México (Morgan, 2006: 255).

⁹ Ver <http://www.rahs.org.sg>.

¹⁰ Ver <http://www.foresight.gov.uk/index.asp>.

¹¹ Ver <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx>.

¹² Para información de este proyecto ver <http://www.ns6newsynthesis.com>.

Bibliografía

- Acosta, Silvina y Martínez-Morales, Emilene (2008), “Documenting Access to Information in Latin America: Legal Milestones and Success Stories (September 28)”, en *Freedominfo.org: the Online Network of Freedom of Information Advocates*, Washington, <http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm>, 01-09-2009.
- Adger, W. N. (2006), “Vulnerability”, en *Global Environmental Change*, N° 16, pp. 268-281.
- Allenby, B. y Fink, J. (2005), “Toward Inherently Secure and Resilient Societies”, en *Science*, N° 309, pp. 1034-1036.
- Anderies, J. M.; Walker, B. H.; y Kinzig, A. P. (2006), “Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-Based Management”, en *Ecology and Society*, Vol. 11 N° 1, pp. 21-32.
- Atlee, T. (2008), “Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution”, en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Baltodano, A. P. (1997), “The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration: a Historical Rational for a Theoretical Model”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7 N° 4, pp. 615-638.
- Berkes, F. (2007), “Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking”, en *Natural Hazards*, N° 41, pp. 283-295.
- Berkes, F. y Folke, C. (2002), “Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge”, en *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, L. H. Gunderson y C. S. Holling (eds.), Washington, Island Press.
- Bingham, L. B.; Nabatchi, T.; y O’Leary, R. (2005), “The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 5, Washington, pp. 547-558.
- Bourgon, J. (2007), “Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 1, Brussels, pp. 7-26.
- _____ (2008a), “Performance Management: It’s the Results that Count”, en *Asian Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 30 N° 1, pp. 41-58.
- _____ (2008b), “The Future of Public Service: a Search for a New Balance”, en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67 N° 4, pp. 390-404.
- _____ (2009a), “Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making?”, en *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCDE (ed.), Paris, OCDE, <http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>, 02-01-2009.
- _____ (2009b), “New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 24 N° 3, pp. 309-330.
- Bovaird, T. (2008), “Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems”, en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 319-340.
- Comfort, L. (1994), “Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994”, en *Risk and Resilience*, Vol. 2 N° 3, pp. 157-170.
- Cornwall, Andrea y Shankland, Alex (2008), “Engaging Citizens: Lessons from Building Brazil’s National Health System”, en *Social Science and Medicine*, N° 66, pp. 2173-2184.
- Dale, A. y Onyx, J. (2005), *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*, Vancouver, UBC Press.
- Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003), *The New Public Service, Serving, not Steering*, Armonk, E. Sharpe.

- Duit, A. y Galaz, V. (2008), "Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 3 N° 21, Oxford, pp. 311-335.
- Friedman, T. L. (2005), *The World is Flat: a Brief History of the 21st Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso Press.
- Goldstein, J. (1999), "Emergence as a Construct: History and Issues", en *Emergence: Complexity and Organization*, N° 1, pp. 49-72.
- Gunderson, L. H. y Holling, C. S. (eds.) (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Washington, Island Press.
- Gunderson, L. H.; Holling, C. S.; y Light, S. S. (1995), *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, New York, Columbia University Press.
- Habegger, B. (2009), *Horizon Scanning in Government*, Zurich, Centre for Security Studies, <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en>, 17-06-2009.
- Hanson, B. y Roberts, L. (2005), "Resiliency in the Face of Disaster", en *Science*, N° 309, p. 1029.
- Haveri, A. (2006), "Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming", en *Public Management Review*, Vol. 1 N° 8, London, pp. 31-46.
- Haynes, P. (2003), *Managing Complexity in the Public Services*, Maidenhead, Open University Press.
- Ho, P. (2008), "Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems", en *Ethos*, N° 4, pp. 74-79.
- Holland, J. H. (1998), *Emergence: from Chaos to Order*, Reading, Helix Books.
- Holling, C. S. (1973), "Resilience and Stability of Ecological Systems", en *Annual Review of Ecology and Systematics*, N° 4, pp. 1-23.
- _____ (2001), "Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems", en *Ecosystems*, Vol. 4 N° 5, pp. 390-405.
- Holling, C. S. y Meffe, G. K. (1996), "Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management", en *Conservation Biology*, N° 10, pp. 328-337.
- Huddleston, M. (2000), "Onto the Darkling Plain: Globalization and the American Public Service in the Twenty First Century", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 4, pp. 665-684.
- Innes, J. E. y Booher, D. E. (2004), "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", en *Planning Theory and Practice*, Vol. 5 N° 4, pp. 419-436.
- Irvin, R. y Stansbury, J. (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth Effort?", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, Washington, pp. 55-65.
- Kahane, A. (2004), *Solving Tough Problems: an Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Kettl, D. (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Khator, R. y Garcia-Zamor, J. -C. (1994), "Introduction", en *Public Administration in the Global Village*, J. -C. Garcia-Zamor (ed.), Westport, Praeger.
- Klijin, E. -H. (2005), "Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management", en *The Oxford Handbook on Public Management*, E. Ferlie, L. Lynn, y C. Pollitt (eds.), New York, Oxford University Press.
- _____ (2008), "Complexity Theory and Public Administration: What's New?", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 299-317.

- Koppenjan, J. y Klijn, E.-H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks: a Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*, London, Routledge.
- Lebel, L. ...[et al] (2006), "Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems", en *Ecology and Society*, Vol. 11 N° 1, pp. 19-37.
- Lenihan, D. ... [et al] (2007), *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*, Ottawa, Public Policy Forum.
- Levinthal, D. A. y Warglien, M. (1999), "Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds", en *Organizational Science*, Vol. 10 N° 3, pp. 342-357.
- Longstaff, P. H. y Yang, S. (2008), "Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to «Surprises» Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism", en *Ecology and Society*, Vol. 13 N° 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html>, 21-04-2009.
- Lukensmeyer, C. J. (2007), "Large-Scale Citizen Engagement and the Rebuilding of New Orleans: a Case Study", en *National Civic Review*, Vol. 96 N° 3, pp. 3-15.
- Mahbubani, K. (2009), "The Dangers of Democratic Delusions", en *Ethics and International Affairs*, Vol. 1 N° 23, pp. 19-25.
- Malone, T. W. (2008), "What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It?", en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Masten, A. S. y Obradovic, J. (2008), "Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development", en *Ecology and Society*, Vol. 13 N° 1, pp. 9-36.
- McManus S. ... [et al] (2007), *Resilience Management: a Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organizations*, Christchurch, University of Canterbury, Resilient Organizations Research Programme, <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>, 02-01-2009.
- Menon, K. U. (2005), "National Resilience: from Bouncing Back to Prevention", en *Ethos*, Vol. 11 N° 1, pp. 14-17.
- Michener, Greg (2009), "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America (May 19)", en *Freedominfo.org: the Online Network of Freedom of Information Advocates*, Washington, <http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm>, 01-09-2009.
- Mitleton-Kelly, E. (2008), "Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures", en *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: the Application of Complexity Theory to Organisations*, E. Mitleton-Kelly (ed.), Bingley, Emerald Group Publishing Limited.
- Morgan, G. (2006), *Images of Organization*, Thousand Oaks, Sage.
- Mulgan, G. (2007), "Social Innovation: What Is It, Why It Matters and How It Can Be Accelerated", Oxford, University of Oxford, SAID Business School, (Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper), http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf, 02-01-2009.
- Murphy, B. L. (2007), "Locating Social Capital in Resilient Community-Level Emergency Management", en *Natural Hazards*, N° 41, pp. 297-315.
- Naciones Unidas (2007), "Public Administration and Development: Report of the Secretary-General, Sixty-Second Session, General Assembly", New York, Naciones Unidas, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf>, 02-01-2009.
- Newman, L. L. y Dale, A. (2005), "Network Structure, Diversity, and Proactive Resilience Building: A Response to Tompkins and Adger", en *Ecology and Society*, Vol. 10 N° 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>, 24-01-2009.
- Norris, F. ...[et al] (2008), "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness", en *American Journal of Community Psychology*, N° 41, pp.

127-150.

- Nye, J. S.; Zelikow, P. D.; y King, D. C. (eds.) (1997), *Why People Don't Trust Government*, Boston, Harvard University Press.
- OCDE (2008), *From Open to Inclusive: Building Citizen-Centered Policy and Services*, Paris, OCDE; [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF), 02-01-2009.
- Padget, Julian (2005), "E-Government and E-Democracy in Latin America", en *IEEE Intelligent Systems*, Vol. 20 N° 1, pp. 94-96.
- Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.) (2000), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Salamon, L. (2002), *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Scheffer, M. ...[et al] (2002), "Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems: Linking Theories from Ecology, Economy, and Sociology", en *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, L. H. Gunderson y C. S. Holling (eds.), Washington, Island Press.
- Schuler, D. (2008), "Civic Intelligence and the Public Sphere", en *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*, M. Tovey (ed.), Oakton, Earth Intelligence Network.
- Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
- _____ (2004), "Preface", en *Solving Tough Problems: an Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*, A. Kahane, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Teisman, G. R. y Klijn, E. -H. (2008), "Complexity Theory and Public Management", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 3, London, pp. 287-297.
- Van Dooren, W.; Thijs, N.; y Bouckaert, G. (2004), "Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration", en *Improving the Quality of East and West European Public Services*, E. Löffler y M. Vintar (eds.), Hampshire, Ashgate Publishing Limited.
- Wagenaar, H. (2007), "Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 1, Thousand Oaks, pp. 17-50.
- Westley, F.; Zimmerman, B.; y Patton, M. (2006), *Getting to Maybe: How the World is Changed*, Toronto, Random House.
- World Bank. Participation and Civic Engagement Team (2003), "Case Study 2. Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management", Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 71), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf>, 03-09-2009.

Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública *

Nuria Cunill Grau

Introducción

Aun cuando la propia noción de ciudadanía social alude a una titularidad universal de los derechos sociales y, por ende, es de vieja data, la noción de políticas con enfoque de derechos aparece en la escena desde hace no más de 15 años. Esto puede resultar extraño, sobre todo si se considera que son precisamente las políticas públicas (traducidas luego en cuerpos legales) las que van modelando a la ciudadanía social. Lo cierto es que ambas nociones constituyen un binomio entrelazado. ¿Qué explica, entonces, que sólo muy recientemente se hable de “políticas públicas con enfoque de derechos”?

La respuesta radica probablemente en los magros resultados sociales¹ producto de una cadena de transformaciones en gran medida impulsada por las reformas estructurales e institucionales de las últimas décadas. Primero, a partir de los 70, el relativo abandono de las políticas sociales pretendidamente universales y su sustitución por políticas focalizadas sobre todo en la pobreza extrema. Luego, los síntomas de fracaso de estas políticas focalizadas. En paralelo, el creciente alejamiento de los sectores medios respecto de los servicios sociales², dada la privatización de la educación y la salud y su encarecimiento, entre otros fenómenos. Todo ello vinculado a la revelación contundente de que la falta de dinamismo y la vulnerabilidad de las economías frente a los nuevos escenarios de la globalización, así como las deudas del Estado -con muy pocas excepciones- en materia de equidad y sus efectos sobre la desigualdad distributiva, ponen cada vez más en riesgo la cohesión social y la estabilidad política en la región (CEPAL ...[et al], 2007).

Lo cierto es que se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios.

Al menos dos fuentes pueden reconocerse en este sentido, las que introducen matices significativos a este tipo de abordaje. Una está constituida por Naciones Unidas. La otra, por el Banco Mundial. La primera surge ligada al enfoque del desarrollo promovido por dicho organismo, y expresamente asociada a la defensa de los derechos humanos. La segunda, en cambio, constituye una derivación de las transformaciones que en especial el Banco Mundial ha inducido en la institucionalidad social de los países subdesarrollados³.

Naciones Unidas, al menos desde 1997, busca integrar los derechos humanos en el trabajo de la organización, especialmente respecto de las estrategias de reducción de la pobreza. Reconoce, en este sentido, que, ya sea explícita o implícitamente, las normas y valores moldean las políticas y las instituciones, y asume, por lo tanto, que el enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito (United Nations, 2002: 1) que puede iluminar a las políticas sobre el empoderamiento social.

Bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una caridad o una obligación moral (*ídem*), y la propia protección social comienza a ser visualizada como tal. Así, la CEPAL, por ejemplo, postula que “la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos

Recibido 20-09-2009. Aceptado: 18-01-2010.

* Este trabajo forma parte del **Proyecto FONDECYT 2009 N° 1090433** (CONICYT, Chile), del cual la autora es la investigadora responsable. El proyecto tiene una duración de dos años y se titula “La viabilidad de la institucionalidad pública para la ejecución de políticas con enfoque de derechos. Aproximación desde el caso de las reformas de la salud en Chile”.

La autora agradece a Margarita Fernández, co-investigadora del proyecto, por el diálogo permanente que ayudó a perfilar las ideas acá vertidas.

derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios” (CEPAL, 2006: 18), y que “en la inflexión histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que los conjugue” (p. 31).

Como se aprecia, la apelación a los derechos humanos remite a lo menos a la exigibilidad de determinados servicios o prestaciones, a la integralidad en su diseño y suministro, y a la universalidad de la provisión para toda la población.

Es, precisamente, en relación con el asunto de la “universalidad” donde se ubica el hito que puede explicar con más precisión por qué, desde dos fuentes distintas, aparece en los últimos años la noción de políticas públicas con enfoque de derechos.

Como es obvio, la universalidad define un nuevo ámbito de las políticas públicas de carácter social que interpela al espacio reciente: la focalización de las políticas. Pero caben al respecto algunas consideraciones.

Primero, es preciso tener en cuenta que focalización y derechos no constituyen necesariamente categorías excluyentes. La “segunda generación” de programas sociales promovida por el Banco Mundial desde mediados de la década de los noventa incorporaba un marco de derechos, denominado “marco comprensivo del desarrollo”, que definía la pobreza como un fenómeno multidimensional. Sin embargo, la propuesta apuntaba sólo a la extensión de la cobertura de las prácticas focalizadas (Abramovich y Pautassi, 2006: 4). De hecho, buena parte de los recientes programas sociales, especialmente los de transferencias condicionadas, fueron fundamentados en clave de derechos. Los beneficiarios, se afirma, son en ellos titulares de derechos exigibles. Pero, en estos casos, lo que destaca es el acotamiento de los sujetos acreedores de derechos a los grupos más pobres y vulnerables. Esto, naturalmente, constituye para tales grupos un avance, aunque, en perspectiva, supone excluir a otros grupos sociales de la política social. Acá, por tanto, *la universalización aparece circunscrita a un público específico*.

En segundo lugar, el que se le reconozca a una política social un carácter universal no significa, necesariamente, que ella abarque todos los aspectos que pueden estar concernidos en el ejercicio de un derecho. O sea, el respectivo derecho, aunque reconocido para el universo social, puede estar circunscrito a determinados servicios o prestaciones. La segunda “ola” de apelación a derechos que ha surgido en los últimos años en el discurso del Banco Mundial pareciera estar vinculada a esta última situación. En términos muy esquemáticos, la lógica es la siguiente: los actuales reclamos hacia la universalización (versus la focalización) de las políticas sociales pueden ser atendidos circunscribiendo los objetos de ellas. La propuesta en este caso es, por tanto, *universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos*.

Estas distinciones tienen efectos no menores en lo que respecta al contenido de las políticas que aspiran a la construcción de ciudadanía social. El que el móvil central al adoptar una política con enfoque de derechos sea “racional” los derechos, ciertamente es muy diferente a buscar una universalización plena. Es más, como lo destacan Abramovich y Pautassi (2006: 9), en la actualidad hay consensos pero no prácticas y estrategias que vinculen el marco de derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos en la región. Sostienen, así, que este aparente consenso en pensar en derechos muestra en rigor un profundo disenso que se encuentra precisamente en las causas de la pobreza y en el contenido de los derechos recomendados” (p. 10).

Pero también tales distinciones y sus fundamentos valorativos pueden tener profundas implicaciones en el tipo de institucionalidad pública que requiere ser construida para la implantación de políticas con enfoque de derechos. Éste es el foco sobre el que se centra el presente trabajo, intentando ofrecer un marco conceptual para el diseño de instituciones que sean consistentes con la garantía de derechos y que, por tanto, doten de viabilidad a su real ejercicio.

El argumento, al respecto, es que la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública exige de la presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargarán de su implantación. Este argumento está en sintonía con la necesidad de evitar el peligro anotado por

Abramovich y Pautassi (2006: 10), en términos de que quienes utilizan el concepto de enfoque de derechos en forma parcializada, vaciándolo de significado, promueven nuevas formas de institucionalidad que nada tienen que ver con la garantía de los derechos.

Para desarrollar el argumento, en la primera sección se describen sucintamente los rasgos comunes al marco normativo de los derechos humanos. En la segunda, se enuncian algunos de los cambios que requerirían ser introducidos en la institucionalidad pública para una implementación consistente de las políticas públicas con enfoque de derechos. Finalmente, se exponen algunas conclusiones.

El propósito general del trabajo es contribuir a enriquecer un posible marco teórico acerca de los problemas de implantación que, además del debido financiamiento, requerirían ser abordados cuando una política pública adopta un enfoque de derechos.

1. El marco normativo del enfoque de derechos: lo común desde cualquiera fuente

La literatura especializada coincide en reconocer que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad. En este sentido, como lo reconoce Pautassi (2007: 3), se ha formado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, donde los estándares internacionales, fijados entre otros por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), ocupan un lugar central.

a. Universalidad, igualdad y no discriminación

El principio de la universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población. El acento en la igualdad y no discriminación surge asociado al marco normativo internacional de los derechos humanos, que tiene una particular preocupación con individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desaventajados o socialmente excluidos (United Nations, 2002: 2).

Tras estos principios está el reconocimiento de que la desigualdad de trato no se funda exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio, sino que es la consecuencia de la desigualdad estructural a la que se encuentran sometidos algunos grupos (Villarán, s.f.). Las políticas con enfoque de derechos implican poner a los pobres en una línea de igualdad básica con el resto de la población respecto de los resultados de una política. De hecho, considerando que “desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza denota un estado de privación de derechos, son los pobres los que más ganan al establecerlos explícitamente” (Drago, 2006: 69). Por lo tanto, aun cuando no se establece explícitamente una focalización en los pobres, son ellos quienes más se pueden beneficiar con el reconocimiento de un derecho (*ídem*).

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que los principios de la universalidad, igualdad y no discriminación también suponen favorecer expresamente a los sectores medios que, no estando estrictamente en los rangos de la pobreza, experimentan sus efectos, incluso porque ni siquiera son acreedores a las compensaciones otorgadas a los calificados como pobres.

En suma, tras el reconocimiento de un derecho, las diferencias socio-económicas y las capacidades de pago asociadas a ellas no pueden pesar en su disfrute, así como tampoco en la calidad de los servicios y prestaciones que se reciben. Por ello, en vez de servicios pobres para pobres, el aserto pasa a ser servicios de calidad para todos.

b. Exigibilidad

La real fuerza del enfoque de derechos está dada por el principio de la exigibilidad puesta al servicio directa o indirectamente de la ciudadanía. Este principio se fundamenta en el aserto de que para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y en proveer los respectivos servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía.

La calidad y la oportunidad de las prestaciones, junto con el acceso efectivo a ellas, son asuntos que en el marco de una política con enfoque de derechos son *garantizados* a todos. Estas garantías son tales, en atención a que tienen respaldo jurídico y, consecuentemente, pueden ser exigidas por la ciudadanía, eventualmente incluso por medios judiciales⁴. De acá surge la importancia que reviste la responsabilización (“accountability”) en las políticas públicas con enfoque de derechos. Naciones Unidas, al respecto, postula que: “quizás la más importante fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos es el énfasis en la *accountability* de los formuladores de políticas y otros actores cuyas acciones tienen un impacto en los derechos de la gente. Los derechos implican deberes, y los deberes demandan *accountability*” (United Nations, 2002: 5). Lo nuevo, cabe reiterar, es que el énfasis está tanto en la rendición de cuentas ante la ciudadanía como en la expresa exigencia de cuentas de su parte.

La exigencia de cuentas y, en términos más amplios, la exigibilidad de los derechos aparecen así como ejes clave de toda política basada en ellos.

c. Participación

Vinculada a la exigibilidad de los derechos, pero también como un derecho en sí mismo, aparece remarcada la participación social. En el caso específico de la reducción de la pobreza, ha sido establecido que el enfoque de derechos requiere participación activa e informada de los pobres en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias de reducción de la pobreza (United Nations, 2002: 2).

En términos generales, el principio de la participación ciudadana es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Villarán, s.f.; Drago, 2006; Pautassi, 2007). Por demás, existen algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales (Abramovich y Pautassi, 2006: 21).

d. Integralidad

Entre los rasgos destacados del marco normativo de los derechos humanos figura el reconocimiento de la interdependencia de los derechos, habida cuenta de que el disfrute de algunos derechos puede ser dependiente o contribuir al disfrute de otros. La interdependencia opera respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, de una parte, y los derechos civiles y políticos de la otra (United Nations, 2002: 3). Pero también un enfoque holístico o integral es reclamado en el propio disfrute de un derecho cualquiera, sobre todo si se trata de un derecho social. Una derivación práctica al respecto es que la adopción de decisiones exige tomar en cuenta las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como las que existen entre los propios actores que inciden en su aparición (Guendel, s.f.).

Todos estos principios⁵ se plasman en la ciudadanía. Es más, lo que cabe destacar es que ellos crean, al menos nominalmente, *un nuevo campo de poder social*. El Cuadro N° 1 ilustra acerca de ese nuevo campo a partir de los cambios que para la ciudadanía pueden devenir de una política sustentada en los principios del enfoque de derechos.

Cuadro N° 1
Los efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos

Enfoque de derechos	Inexistencia enfoque de derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socio económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores (incluidas la calidad y la oportunidad). 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y alta dependencia de su discrecionalidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implantación y en su monitoreo y evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación nominal o reservada a intereses corporativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización parcial.

Fuente: elaboración propia.

2. Los cambios en la institucionalidad: una condición necesaria para la implantación de políticas con enfoque de derechos

Es reconocido que, aun cuando el lenguaje de los derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas públicas, sí puede decir algunas cosas sobre su orientación general y brindar un marco de conceptos para guiar los procesos de su formulación, su implementación y su evaluación (Overseas Development Institutes, 1999, citado por Abramovich y Pautassi, 2006: 19).

La clave, en este sentido, es que no es indiferente sobre el alcance mismo de los derechos instituidos, el tipo de instituciones que desarrollan tales procesos. Los derechos económicos, sociales y culturales requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas (CEPAL, 2006: 19), y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada.

Lo anterior significa que la construcción de la nueva ciudadanía que subyace en las políticas con enfoque de derechos, conlleva tanto cambios en el financiamiento como diseños especiales en las instituciones y en la gestión de los entes que formulan y que ejecutan las políticas.

Existe una literatura especializada acerca de los cambios en el financiamiento. Sin embargo, la literatura no es específica respecto de aquellos cambios que afectan a la institucionalidad pública y a su gestión. Ésta es la tarea que se pretende contribuir a abordar, asumiendo que de los propios principios de las políticas con enfoque de derechos se pueden derivar algunos de los atributos mínimos que requiere satisfacer la institucionalidad a cargo de la implantación de este tipo de políticas.

Se postula que hay tres atributos insoslayables que debe reunir la institucionalidad pública: *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público. Antes de hacer referencia a ellos, se intenta fundamentar por qué el acento en los diseños institucionales y de gestión son tan cruciales para el resultado de las políticas.

a. La importancia de las instituciones y de los modos de gestión y su interdependencia con los valores y las prácticas

Desde una perspectiva general, las instituciones conforman el marco de reglas que fija las constricciones o estímulos al comportamiento de los distintos agentes y a sus relaciones.

Las reglas institucionales, expresan March y Olsen (1997: 43 y 45; 1995), dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción, influyendo en la percepción y construcción de la realidad en que aquélla tiene lugar. Por lo tanto, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para entender el comportamiento humano, queda incompleta si no presta atención a la manera cómo se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones.

De hecho, la axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos como ciudadanos y funcionarios, por ejemplo, y los individuos son moldeados como actores significativos por las reglas (March y Olsen, 1997: 46-47). De esta manera, el principal valor metodológico que ofrece la puesta de atención en las instituciones es que relativiza el papel del liderazgo individual y la eficacia de las técnicas y procedimientos en la modelación de los cambios, mostrando que no se puede esperar un impacto pleno de uno ni de otras sin alterar las reglas institucionales sobre las que actúan. Además, como lo advierten Appendini y Nuijten (2002: 75), el concepto de institución como estructura normativa y reguladora, supone automáticamente asumir la existencia de diferencias de poder e intereses entre la gente involucrada en ella.

La administración pública consta de un nivel institucional y de un nivel operativo más directamente susceptible de manejo a través de la gestión pública (Pinto, 2000). Como conjunto de instituciones formales e informales, la administración pública distribuye probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos a tales efectos (Jordana, 2000).

Las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciudadanía constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública. El cambio institucional supone, pues, modificar esas reglas.

Las reformas institucionales que han acaecido en los últimos años en la mayoría de los sectores públicos latinoamericanos han buscado alterar tales relaciones de responsabilidad, adoptando como meta valor el costo/eficiencia y prescribiendo la emulación del tipo de relaciones de responsabilidad y la lógica que opera en el mercado⁶. Su premisa básica es que la conducta humana está guiada por la búsqueda de beneficio individual e, incluso, por el oportunismo.

En este sentido, lo más significativo de los cambios institucionales dominantes es la conexión que establecen entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones.

Sin embargo, como bien resalta Sen (s.f.), los valores y las instituciones no son independientes unos de otros. Tampoco lo son las consideraciones sobre la eficiencia y la equidad. El enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia, sobre todo debido a la erosión de los incentivos que podría producirse. Con ello, asienta una dicotomía entre eficiencia y equidad, al punto que la primera puede resultar a expensas de la segunda y del debilitamiento de los valores generales que fundamentan la ayuda y cooperación mutua.

La cuestión clave es que una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo basado en la búsqueda de la equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. Por tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública y de gestión que cree incentivos para ellos. El Cuadro N° 2 ilustra tales diferencias.

Cuadro N° 2
Las nuevas instituciones vs. las instituciones dominantes

Equidad y eficiencia Cooperación Integración Participación ciudadana	Eficiencia Competencia destructiva Fragmentación institucional Voz de la clientela
---	---

Fuente: elaboración propia.

Conviene recordar, además, como lo postula el Informe de Desarrollo Humano 2009 de Chile⁷, que la alineación de las instituciones y de los modos de gestión con la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores involucrados es un foco central de un proceso de cambios que busca construir viabilidad a una implantación eficaz de una política pública (PNUD, 2009: 17).

La premisa acá adoptada es que un proceso de cambio de las instituciones y de los modos de gestión para implementar una política con enfoque de derechos tiene que asumir explícitamente su marco normativo. El cambio requiere, pues, hacer posible a lo menos la exigibilidad del derecho concernido, su abordaje integral y la participación social, de manera de crear a su vez una mayor probabilidad de impactar sobre la equidad en el disfrute del derecho.

Para ello, sostenemos, cada uno de esos principios debe tener su correlato en un atributo organizacional y los correspondientes incentivos institucionales para dar lugar a una nueva institucionalidad pública que pueda encargarse de la implementación de una política pública con enfoque de derechos (en adelante, PPED). El Cuadro N° 3 da cuenta de la propuesta, la que es expuesta a continuación.

Cuadro N° 3
La propuesta

Principios de una PPED	Atributos de una nueva institucionalidad
Exigibilidad	<i>Accountability</i>
Integralidad	Gobernanza Sistémica
Participación	Espacio Público

Fuente: elaboración propia.

b. La accountability de la nueva institucionalidad y sus condiciones básicas de realización

Bajo un enfoque de derechos, reviste una importancia crucial la *accountability* (en adelante, “responsabilización”) de los actores que formulan las políticas y de todos aquellos encargados de su implantación. De hecho, para que pueda existir *exigibilidad* de la ciudadanía en relación con sus derechos es indispensable que la institucionalidad que los modela y que incide en su realización sea responsable ante ella por sus actos. Por eso, sostiene Naciones Unidas, “es un rasgo intrínseco del enfoque de derechos humanos que las instituciones y los arreglos legales y administrativos para asegurar la *accountability* sean contruidos” (United Nations, 2002: 5). La responsabilización ante la ciudadanía misma (ante todos y no sólo ante algunos) en sí implica un cambio substancial en los incentivos institucionales a que se somete la institucionalidad y su desempeño. Se ven a continuación algunas de sus traducciones.

b.1 Estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos

Un primer asunto alude a la instauración de los recursos a través de los que la ciudadanía hace “**exigible sus derechos**”. Ello implica reformas legislativas, en el sistema judicial y en el propio

aparato público, de manera que la ciudadanía disponga de los medios necesarios -mecanismos de *accountability*- para producir **efectos** sobre la institucionalidad -pública o privada- encargada de proveer los servicios públicos a través de los que los derechos se ejercitan.

En este sentido, hay coincidencia en que existen a lo menos cuatro categorías de **mecanismos de *accountability***:

- Mecanismos judiciales, tales como la revisión judicial de los actos del ejecutivo y de sus omisiones.
- Mecanismos cuasi-judiciales, como instituciones de defensa de los ciudadanos (*ombudsman*) y tratados internacionales de derechos humanos.
- Mecanismos políticos, como el proceso parlamentario.
- Mecanismos administrativos, tales como la preparación, publicación y escrutinio del impacto de las imposiciones de derechos (United Nations, 2002: 58).

Estos mecanismos de *accountability* hacen que los sostenedores de obligaciones respondan por sus actos y omisiones en relación con sus deberes, expliquen sus conductas y remedien o reparen las transgresiones a un derecho.

La forma y combinación de los mecanismos pueden variar según la naturaleza del derecho implicado, pero algunos de los mecanismos son insoslayables a fin de que el ciclo en referencia pueda ser cumplido y, por tanto, para que pueda operar la exigibilidad de los derechos. El aserto que cabe nuevamente reiterar, en este sentido, es que los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Abramovich y Pautassi, 2006: 17) y, por consiguiente, el establecimiento de mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad (p. 20).

La posibilidad de dirigir un reclamo ante una **autoridad independiente** del obligado es una de las condiciones que están implicadas en la activación de cualquiera de los mecanismos de *accountability*. Habitualmente la autoridad suele ser un juez para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo, según Abramovich y Pautassi (2006: 21), se denomina “justiciabilidad o exigibilidad judicial”, y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. Bajo este marco, es que resalta la importancia de las acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones de inconstitucionalidad, entre otras.

El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente y eficaz es, pues, clave en el enfoque de derechos. No obstante, el hecho de que deban existir también mecanismos cuasi-judiciales y administrativos de *accountability* impone una demanda de creación de una institucionalidad independiente no sólo judicial para asegurar la exigibilidad del derecho concernido toda vez que sea lesionado. Es más, la literatura especializada tiende a favorecer la conformación adicional de otras instancias, atendiendo al hecho de que las acciones judiciales suelen ser costosas y lentas y, por tanto, no siempre de fácil acceso para los grupos más vulnerables. La figura de las superintendencias (de salud o de educación, por ejemplo) o de los tribunales administrativos (vinculados al acceso de la información, por ejemplo) pueden ayudar a completar el cuadro en este sentido.

Pero el asunto de la *accountability* no se resuelve sólo con la creación de autoridades independientes y la existencia de recursos que la ciudadanía pueda activar ante ellas. La propia institucionalidad prestadora de los servicios requiere cambios para que su responsabilización ante la ciudadanía pueda hacerse efectiva. Destacan, en este sentido, la definición de **procedimientos y reglas administrativos que acoten la discrecionalidad de los prestadores de los servicios públicos** -incluso los que están en manos privadas-, al menos en relación con dos asuntos que en la práctica pueden implicar una lesión a un derecho no obstante esté instituido: la calidad y la oportunidad de las prestaciones.

b.2 Recursos ciudadanos de exigencia de cuentas

Además de recursos de exigibilidad de los derechos instituidos, la ciudadanía requiere disponer de recursos expresos para incidir sobre las decisiones y sus resultados e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de los derechos.

El más importante recurso en este sentido es la **información sobre los derechos**, la que hace posible que la ciudadanía ejerza su derecho a fiscalizar el cumplimiento de sus derechos e, incluso, que pueda hacerlos exigibles. Esto último porque, obviamente, no se puede exigir como derecho aquello que no se sabe que es tal.

Al igual que respecto de los recursos de exigibilidad, la plena consagración del derecho a la información puede requerir acciones legislativas y reformas judiciales -como, por ejemplo, ley de acceso, litigio y *habeas data*-, pero también de carácter administrativo (Villarán, s.f.), como lo es, por ejemplo, la exigencia de rendición de cuentas.

Cuando la **rendición de cuentas** es consagrada como un deber de la institucionalidad prestadora, ciertamente se torna más probable el respectivo derecho ciudadano a la **exigencia de cuentas**. La obligación periódica de cuentas públicas, así como la información sobre gastos, productos y efectos de las acciones de los prestadores, son algunos de los mecanismos de rendición de cuentas.

En todo caso, éste es uno de los campos que actualmente se revela como particularmente crítico, ya que la información entregada a la ciudadanía automáticamente no constituye un recurso de incidencia. El punto es que la relevancia, accesibilidad, oportunidad y exigibilidad de la información son atributos que también requieren ser expresamente construidos y plasmados en los diversos mecanismos, cualesquiera sea su naturaleza.

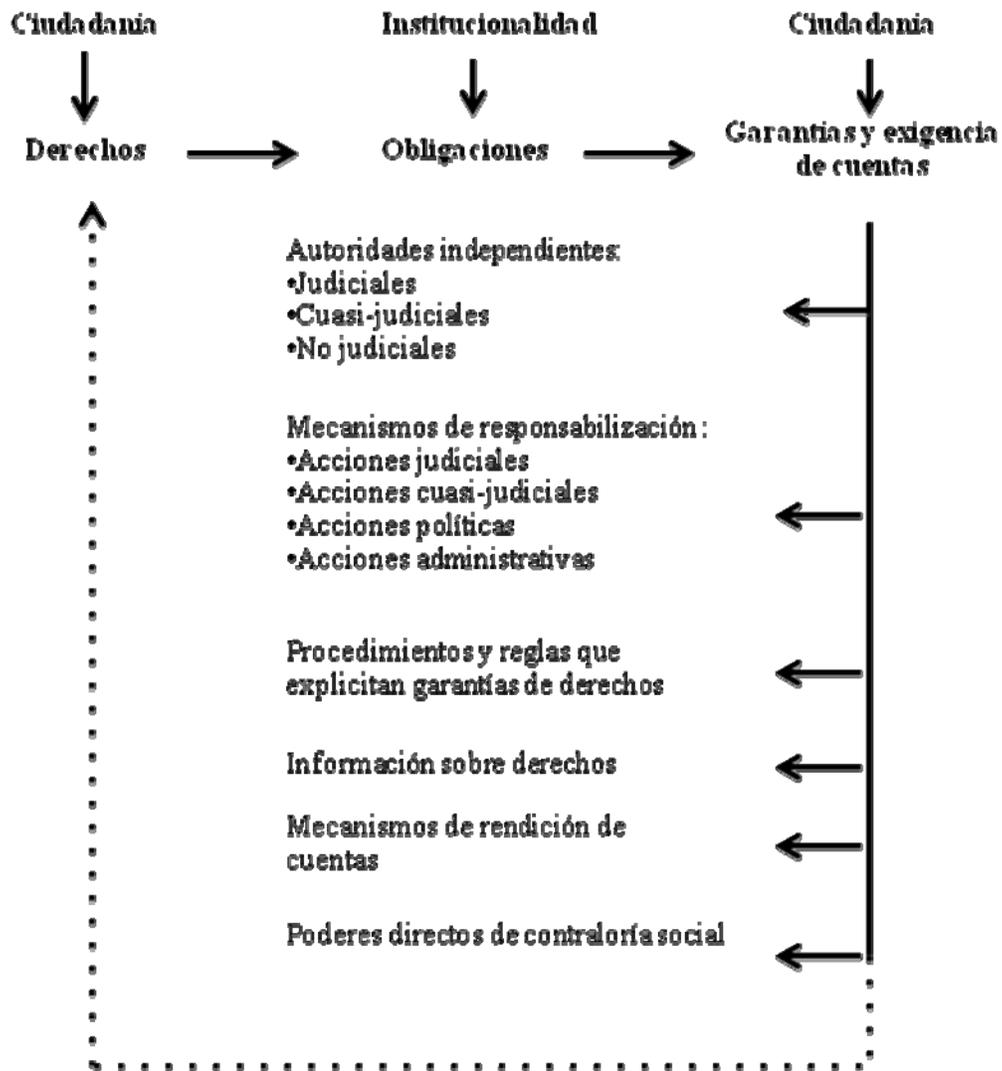
El espacio público se alimenta básicamente de la función de regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo. Por eso, el **control y evaluación ciudadano directo** (“la contraloría social”) es el mecanismo clave para asegurar la responsabilización de aquéllos y, a la vez, para “exigirles cuentas”. La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, dando cuenta entre otros asuntos que la eficacia de la contraloría social depende tanto de su autonomía y carácter político como de los recursos de poder social consagrados normativamente por el Estado.

Es, precisamente, en relación con este último asunto donde surge una demanda de una institucionalidad para el ejercicio de la contraloría social. Nosotros (Cunill, 2009a) hemos distinguido dos tipos de recursos de poder respecto de los que surgen distintos tipos de demandas para la institucionalidad estatal. De una parte, están los “poderes indirectos”, que remiten al derecho de reclamar derechos ante una autoridad específica, y que aluden básicamente al poder de denuncia y, en general, a las denominadas “acciones ciudadanas de interés público”, tales como el derecho de petición, la acción de amparo, la acción de cumplimiento, etc. Este tipo de poderes es el aludido precedentemente en el acápite de la estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos.

Pero además de los poderes indirectos, la eficacia de la contraloría social depende de la existencia de “poderes directos”, que no requieren de intermediarios estatales para su ejercicio, pero que en la mayoría de los casos exige el reconocimiento estatal para su ejercicio, como lo son, por ejemplo, los poderes de asignación, de certificación y de veto.

En suma, de acá surge un primer esbozo de la institucionalidad requerida para asegurar la *accountability* y, por ende, la exigibilidad de los derechos. El Cuadro N° 4 ofrece un resumen al respecto.

Cuadro N° 4
Institucionalidad básica para la responsabilización y rendición de cuentas
ante la ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

c. La gobernanza sistémica de la nueva institucionalidad

Nuevos desarrollos teóricos (Hajer y Wagenaar, 2003), llaman la atención acerca de que los problemas de implementación de una política pública muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema de parte de la variedad de actores que directa o indirectamente están concernidos con ella.

La imposición “top-down” resulta en una casi espontánea emergencia de “identidades de resistencia”. Sin embargo, una subsecuente introducción de políticas interactivas entre los diversos actores suele transformar esas identidades de resistencia en “identidades con el proyecto”. Ello porque, en general, el lenguaje moldea la realidad permitiendo que los actores, a pesar de portar intereses diversos y conflictivos, puedan construir significados compartidos alrededor de un problema, percibir su interdependencia y estar dispuestos a cooperar para su solución⁸.

Lo anterior muestra la importancia de lograr una perspectiva más integrada y colaborativa en los

procesos de definición de las políticas públicas. Pero cuando las políticas ya han sido formuladas, coloca estas demandas en la propia implantación de las políticas. La noción de gobernanza expresa, para muchos estudiosos, el tipo de asunto que es interpelado por las demandas de colaboración tanto en la formación como en la implementación de las políticas.

La literatura acerca de la gobernanza (Kooiman, 1993; Aguilar, 2006; Mayntz, 2001; Wamsley, 1996) llama la atención sobre el hecho de que la era de la información y de la globalización exige un nuevo estilo de gobierno que tome en cuenta la necesidad de aprendizaje constante y las interdependencias tanto entre los actores públicos como entre éstos y los privados, dadas las altas dosis de complejidad, incertidumbres técnicas y políticas y dispersión de los conocimientos y del poder que caracterizan el contexto actual de la gestión pública. El acento se pone, así, en un estilo abierto y colaborativo de gobierno que tiene como desafío la inclusión de muchos actores, a su vez, con diferencias significativas de poder y de conocimientos, en contraste con los arreglos colaborativos del pasado que tendían a circunscribirse a pequeños grupos de iguales.

En este sentido, la noción de gobernanza ilumina acerca de los límites del gobierno a través de un solo actor. El acento está en la producción de cambios en las prácticas y principios sociales (Innes y Booher, 2003). Tales cambios incluyen compartir significados y propósitos, incrementar el capital social e intelectual, el desarrollo de redes en las cuales la información y la retroalimentación puedan fluir y, en general, la generación de nuevas relaciones entre actores que originalmente están en conflicto. Así, comienza a reconocerse que la *calidad de las interacciones* que genera un determinado arreglo institucional es tan importante como el aumento de la eficiencia en cuanto a valores a maximizar.

Los estudios sobre las “redes de políticas” (*policy networks*) se enmarcan en los enfoques de gobernanza, entendiendo por tales al conjunto de relaciones relativamente estables que, a partir de la percepción de interdependencia, se crea entre actores, públicos y privados, para intercambiar recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal (Agranoff, 2007; Porras y Pinto, 2010; Rhodes, 1997).

Ahora bien, en el caso de las políticas con enfoque de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz, asignándole un carácter especial.

Para significar este carácter especial, proponemos adoptar la noción de **gobernanza sistémica**. Ella remite al alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales⁹, cualesquiera sea su adscripción, actuando así como un sistema para la efectiva protección de un derecho instituido.

Bajo esta perspectiva, existe gobernanza sistémica toda vez que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Se asume que, al menos, tres dimensiones requieren ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública. Ellas son las siguientes:

- Dimensión instrumental
- Dimensión espacial
- Dimensión valórica

El argumento es que las relaciones se construyen (o se obstaculizan) a través de estas tres dimensiones; las que, a la vez, interactúan entre sí, modelándose unas a las otras. Ellas, por tanto, definen implícitamente una *estrategia de gobernanza*, vale decir “una acción y un efecto de gobernar”¹⁰, dándole a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a ciertos propósitos.

Comencemos por la dimensión espacial. Ésta expresa la metáfora de la “reunión”. En especial, la literatura que considera que la cooperación basada en la confianza es más eficaz que la basada en la

autoridad, remarca la importancia que reviste el generar **espacios de comunicación recíproca** entre los actores que tienen alguna incidencia en la ejecución de una política, de manera de desencadenar procesos de producción de significados compartidos (Lane y Bachmann, 1998) que reenmarquen sus diferencias de intereses y que aumenten la percepción de su interdependencia.

Existe evidencia empírica que sugiere que tales espacios son especialmente importantes cuando está planteada la necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas sobre problemas sociales multidimensionales. De hecho, el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de *arreglos institucionales de diálogo sostenido*, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Repetto, 2009; Engel, 2005; Cunill, 2005; Junqueira, 1998).

La segunda dimensión alude a la potencialidad de los instrumentos de gestión para la articulación entre los actores. El punto es que los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración si es que los instrumentos de gestión no son integradores. El contra-ejemplo más claro es la ineficacia que tienen, en general, los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de planificación y presupuestación unilaterales.

Lo anterior releva la importancia de asumir los propios **procesos de planificación, presupuestación y evaluación como posibles mecanismos integradores** entre los diversos actores implicados en la ejecución de una política. Ello, teniendo en cuenta que la institucionalización de *mecanismos de influencia mutua en los procesos de decisión sobre objetivos, metas y resultados (y sus financiamientos) puede balancear las diferencias reales o percibidas de poder*, diferencias que constituyen uno de los principales obstáculos al trabajo intra e intersectorial.

En este sentido, la *contractualización* de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede convertirse en un mecanismo integrador, sobre todo si (a diferencia de lo que ocurre en las relaciones de supra-subordinación) deviene en derechos y obligaciones recíprocas. Pero es evidente que no tiene los mismos efectos sobre la integración de los actores el hecho de que se trate de *compromisos negociados* o de compromisos impuestos. También es importante considerar que los compromisos de desempeño pueden inducir la formación de *distintos tipos de redes*, desde *comunidades de política* hasta *redes utilitarias y coyunturales*¹¹ forzadas para lograr el cumplimiento de los compromisos, cuestión que puede surgir cuando éstos se asocian a incentivos financieros que llegan a constituirse en fines en sí mismos. Por ello es que tampoco es indiferente para la producción de gobernanza el tipo de incentivo que se asocie al cumplimiento de los resultados logrados, así como la naturaleza de los *sistemas de información* acerca de ellos. Como es obvio, si tales sistemas no disponen de canales horizontales (además de verticales), la evaluación de los resultados no ofrece oportunidades para el aprendizaje mutuo.

La existencia de instrumentos integradores reviste una especial importancia en la actualidad, dada la preeminencia que ha adquirido la separación de funciones de financiamiento, compra y provisión de los servicios públicos bajo el alero de las reformas promovidas en los últimos años.

Por otra parte, el hecho de que la ejecución de las PPED recae en ministerios sociales que, en general, están sometidos a las reglas de juego que imponen los ministerios de hacienda no sólo en sus asuntos presupuestarios sino en sus estándares globales de desempeño (dada la preeminencia que éstos han adquirido como autoridades “modernizadoras”), hace que la gobernanza sistémica trascienda las fronteras de la institucionalidad social. El asunto es que en muchos países los instrumentos que articulan las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores encargados de la ejecución de una PPED, así como las propias metas de desempeño, en realidad son exógenos a la institucionalidad social.

En suma, esta segunda dimensión llama la atención acerca de que la manera como son definidos los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento y de su evaluación y, en general, los diversos instrumentos de gestión, pueden tener distintos efectos sobre la capacidad de generar

gobernanza sistémica. Advierte, además, que todas esas cuestiones no se resuelven sólo, y ni siquiera significativamente, en el interior de la institucionalidad social, obligándonos a tener una mirada más global para capturar cómo es condicionada tal capacidad.

La tercera dimensión que puede afectar la gobernanza sistémica es la valórica. Hay acá al menos dos asuntos que se desea destacar. Uno se refiere específicamente al **tipo de valores que se intenta maximizar a través de los instrumentos de gestión**. Como se sabe, cuando el acento se pone sólo en la búsqueda de eficiencia, y los resultados son juzgados con base en ella, se pueden crear incentivos perversos tanto hacia la equidad como a la cooperación mutua. Por otra parte, a veces las metas (y sus indicadores de cumplimiento) alinean pero crean incentivos para la competencia destructiva, o sea no integran. El *carácter de las metas* es, pues, clave para generar gobernanza sistémica. Es evidente, al respecto, que el problema no estriba sólo en inhibir los incentivos que contradicen los principios de una PPED, sino en lograr que existan *metas orientadas expresamente a la generación de gobernanza*.

El otro asunto son **los valores que portan los directivos públicos**. Hay, como se advertía, una interdependencia entre las instituciones (los incentivos institucionales) y los valores. El asunto es que estos últimos también pueden modelar a las instituciones.

Si quienes son los encargados de implementar una PPED no se han apropiado del enfoque de derechos, es altamente probable que tampoco le concedan valor a la interdependencia, a la diversidad, a lo público y, subsecuentemente, a la equidad, y que, por tanto, no puedan llegar a conformar una *comunidad de prácticas*.

Con la atención a estas tres dimensiones queda sugerido que la existencia de gobernanza sistémica requiere de la construcción de incentivos institucionales para una **gestión integrada y deliberativa** al interior del respectivo sector gubernamental, y entre éste y el resto de los sectores gubernamentales que tienen injerencia en los resultados de una PPED (incluidos, naturalmente, los financieros).

Una gestión integrada remite a visiones compartidas sobre un problema que requiere el concurso de varios actores localizados en distintos sectores. Se traduce en “ponerse de acuerdo para trabajar juntos” de modo de arribar a soluciones integrales. Resulta, además, en un uso productivo de la diversidad entre sectores a partir de compartir los recursos (entre otros, de conocimientos) que son propios de cada sector. Lograr una gestión integrada supone, pues, algo más que una buena coordinación entre distintos actores.

Una gestión deliberativa, aun cuando es una condición para lograr una gestión integrada, constituye en sí misma un compromiso con la democracia y especialmente con el respeto a la diversidad social. Esto porque el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la formación y la implantación de las políticas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo en vez del poder. La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que pueden aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían en forma óptima sus intereses individuales (Fung y Wright, 2003). La deliberación puede propiciar la comprensión mutua para lidiar con la complejidad de los problemas y la diversidad de actores. Puede, además, conducir a decisiones más imparciales y más racionales (Elster, 2001), y a decisiones más justas y legítimas (Fung, 2003).

En suma, el supuesto acá asumido es que si existen incentivos institucionales para una gestión integrada y deliberativa, puede haber gobernanza sistémica.

Sus expresiones prácticas son, al menos, las siguientes:

a) Espacios institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre los actores a los efectos de garantizar la integralidad.

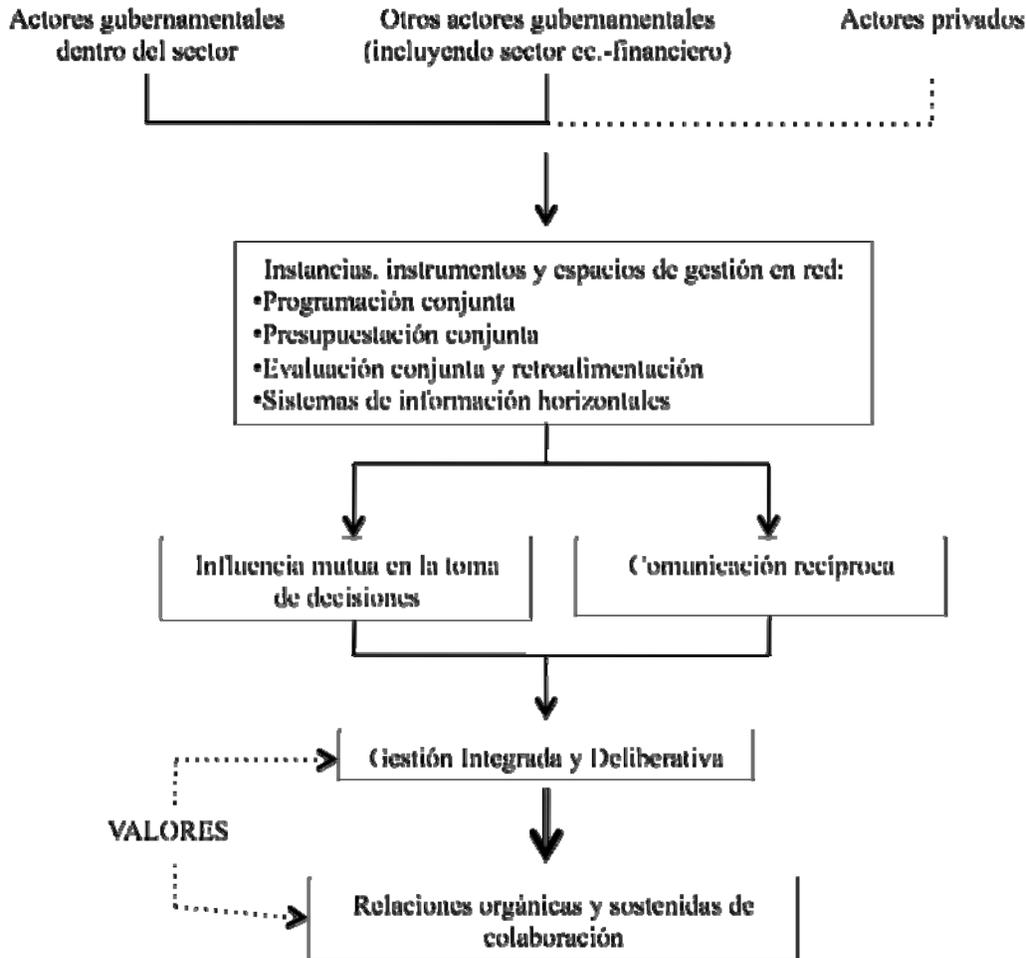
b) Instrumentos y procesos de gestión en red, que apunten a un manejo integral de la PPED tanto intra como intersectoriales. En particular, referidos a los procesos de programación, presupuestación, evaluación y control.

c) Criterios de valor coherentes con los procesos de presupuestación, programación y evaluación en red y, en general, con la producción de gobernanza.

d) Valores en los directivos públicos consistentes con la actuación integrada (Diversidad-Interdependencia-Colaboración- Deliberación, entre otros).

El Cuadro N° 5 ilustra lo anterior.

Cuadro N° 5
Institucionalidad básica para la gobernanza sistémica



Fuente: elaboración propia.

d. Un nuevo espacio público

Los principios de exigibilidad, integralidad y participación social de las políticas con enfoque de derechos remiten a la construcción de un espacio público entre el Estado y la ciudadanía, donde ésta incide en la modelación de las PPEd.

Existen distintas fuentes teóricas que iluminan acerca de la noción de espacio público. Los autores que se adscriben a la vertiente de la “teoría del discurso” referida a la administración pública (Dryzek, 1990; Fox y Miller, 1996; Hansen, 1998) desarrollan la noción de “esferas públicas autónomas”, donde discursos razonados originados en la sociedad inciden en la formación de las políticas. En este sentido, el espacio público se traduce en la creación de estructuras -redes de políticas y de políticas públicas- institucional y jerárquicamente trascendentes de la administración pública en

las que fluye la razón práctica.

La literatura referente a la democracia deliberativa (Habermas, 1986, 1990 y 1999; Warren, 1999) y, en especial, los “enfoques neo-públicos” sobre la administración pública se ocupan además del desarrollo de la esfera pública en el interior de aquella, iluminando acerca de la relevancia de la creación de interfaces entre la sociedad y el Estado (Fung, 2003; Fung y Wright, 2003; Font, 2001; Sorensen, 2000; Walters ...[et al], 2000; Weeks, 2000; Barnes, 1999; Santos y Avritzer, 2004; Ranson y Stewart, 1994; Cunill, 1997, 2000 y 2004; Prior ...[et al], 1995).

Adoptando como fin el de contrabalancear los desequilibrios en la distribución del poder, el foco en todos estos enfoques está en el desarrollo de arreglos institucionales que se traduzcan en *participación ciudadana deliberativa y autónoma, particularmente de quienes no tienen voz*, sobre las instancias y procesos de formación, control y evaluación de las políticas y decisiones públicas, para producir decisiones y resultados más justos, equitativos y racionales.

Según los diversos enfoques, la participación ciudadana así planteada se traduciría en más democracia y en más eficiencia en los servicios públicos; por ende, en una mayor probabilidad de que ellos efectivamente permitan el despliegue del enfoque de los derechos sociales consagrados por PPED. De esta manera, se podría desarrollar una relación virtuosa entre derechos sociales y derechos políticos de la ciudadanía (Canto, 2005; Cornwall y Gaventa, 2000).

Considerando todos estos desarrollos teóricos, puede afirmarse que el estado del arte sobre los aportes posibles de la participación ciudadana a la democratización de la administración pública ha alcanzado un grado de maduración tal que permite derivar, en principio, las herramientas analíticas para determinar la orientación que requieren adoptar los arreglos institucionales para involucrar a la ciudadanía en la formación y evaluación de las políticas con enfoque de derechos. Los acentos en el *contenido político y deliberativo de la participación ciudadana, su inclusividad, y su autonomía*, así como los requisitos que debieran cumplir los arreglos institucionales para asegurar su despliegue, conforman en este sentido un arsenal teórico-metodológico pertinente al fortalecimiento de la esfera pública desde la sociedad.

Por otra parte, existen desarrollos que sugieren que la institucionalidad pública es también dependiente de la medida en que los valores de la solidaridad, conciencia cívica y dedicación humana se asienten en la producción de los servicios sociales. Esto, no sólo porque a través de ellos los servicios tienen más probabilidades de maximizar su eficiencia (en un sentido amplio) y su equidad, sino porque la intención expresa de su fortalecimiento puede contribuir a reforzar la dimensión de deberes de la ciudadanía y, específicamente, a desarrollar capacidades y organizaciones sociales.

Adoptando esta última perspectiva, los “enfoques neo-públicos”, que introducen la noción de “lo público no estatal”, ofrecen además referentes para evaluar el aporte de la co-producción público-privada a la democratización de la administración pública (Bresser Pereira y Cunill, 1998). El acento es colocado acá en los arreglos que pueden contribuir a desarrollar una institucionalidad pública sustentada en el empoderamiento social y el sentido de comunidad, que, a su vez, pueda trascender los límites del Estado. Su foco es, pues, específicamente la ampliación de la esfera pública teniendo como referente la construcción de ciudadanía en su dimensión de deberes.

Desde este punto de vista, la existencia de un nuevo espacio público se expresa en lo siguiente:

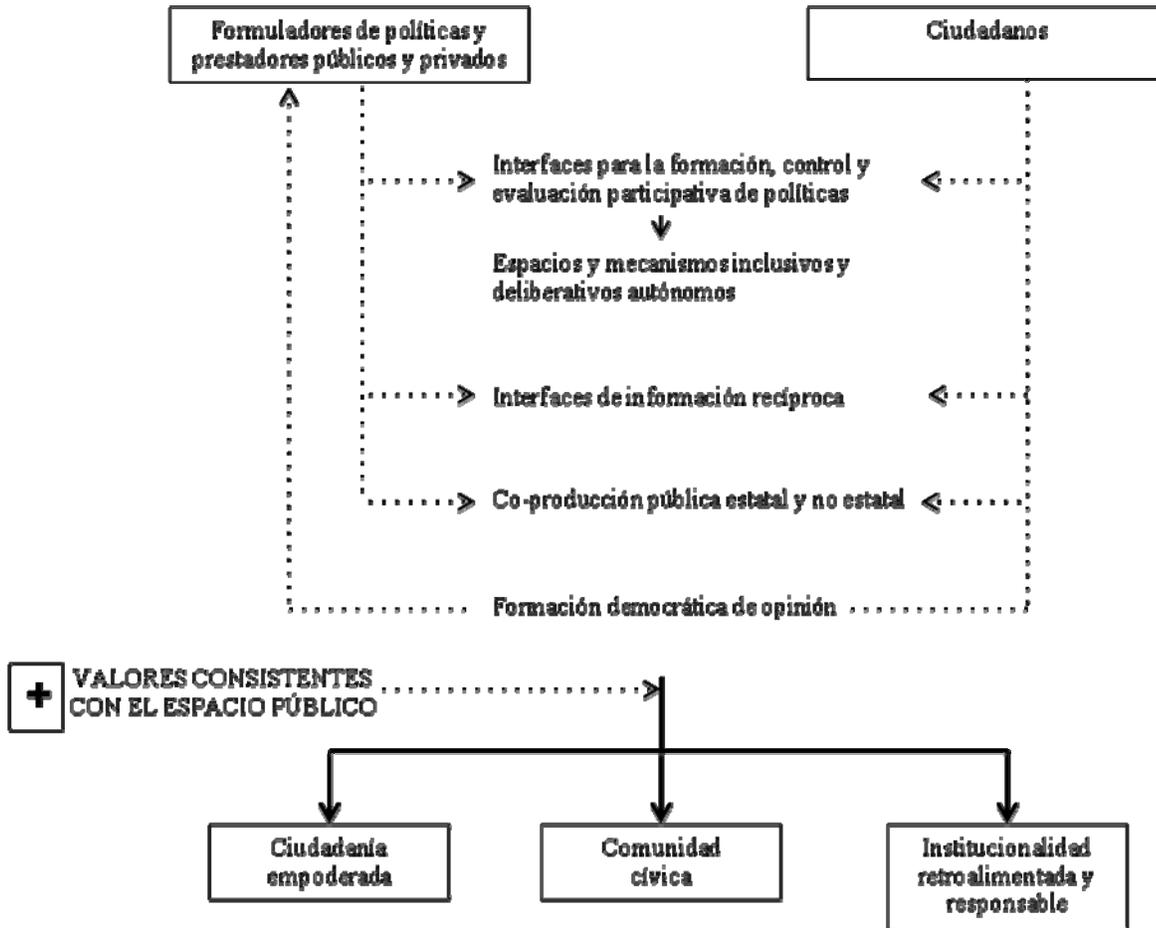
a) Arreglos institucionalizados de participación deliberativa sobre las decisiones públicas y sus resultados, que se traduzcan en incidencia y exigibilidad sobre los derechos instituidos.

b) Gestión de la información y comunicación con la ciudadanía, para asegurar exigibilidad e incidencia.

c) Arreglos de co-producción público-privada, que creen sentido de comunidad y responsabilidad social.

d) Valores de los directivos públicos consistentes con la construcción de ciudadanía (Compromiso Social - Corresponsabilidad - Regulación Social - Deliberación...).

Cuadro N° 6
Un nuevo espacio público



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Como bien lo destacan Abramovich y Pautassi (2006: 21), el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en este sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el contexto de situaciones sociales marcadamente desiguales.

En este trabajo se ha intentado argumentar que el ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implantar las políticas con enfoque de derechos, así como por los valores y prácticas de los actores que hacen parte de esa institucionalidad. Se ha asumido, en este sentido, que los valores y las instituciones no son independientes unos de las otras.

La institucionalidad pública encargada de la implementación de una política con enfoque de derechos debe ser consistente con el marco normativo que sustenta este tipo de políticas.

Por lo tanto, una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, *accountability* y en un vigoroso espacio público puede darle consistencia a ese tipo de políticas, en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social.

Notas

¹ Esto como balance, habida cuenta que, como lo destaca la CEPAL ...[et al] (2007: 44), “latinoamericanos y caribeños han asistido a procesos que han influido en su bienestar con signos opuestos”. Por una parte, importantes mejoras en los indicadores básicos del bienestar (esperanza de vida al nacer, reducción del analfabetismo, expansión de la cobertura educacional primaria y media, acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico). Por otra parte, mantención e incluso agravamiento de la heterogeneidad estructural, elevada concentración del patrimonio y del ingreso, crecimiento económico insuficiente y volátil con la secuela en materia de pobreza: “en los últimos 16 años la pobreza en América Latina se redujo en algo menos de 10 puntos porcentuales, aunque la población afectada aumentó 5 millones” (p. 51).

² Se debe esta observación al profesor Fabián Repetto. Cabe destacar, en todo caso, que no se propone acá hacer un análisis de los factores incidentes.

³ Véanse Banco Mundial (1998 y 2004). También, Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1996).

⁴ En este sentido, como bien lo señalara el profesor Manuel Canto, hay que tener presente que no son sinónimos justiciabilidad y exigibilidad de un derecho. Se coincide con que “las políticas sociales deben contribuir a evitar en la mayor medida posible la judicialización para disfrutar de los derechos, sean garantizados o no” (CEPAL ...[et al], 2007: 27). Se verá luego que la expresión institucional de la exigibilidad, la “accountability”, incluye medios judiciales pero muchos otros más.

⁵ El principio de la progresividad tiene un estatus distinto, refiriéndose más bien a la gradualidad en la exigibilidad de un derecho, atendiendo a que “los derechos deben jerarquizarse ya que los recursos para satisfacerlos son escasos. Los mínimos garantizables universalmente deben incrementarse gradualmente y en esto consiste la progresividad” (CEPAL ...[et al], 2007: 26). En todo caso, no puede dejar de advertirse que el financiamiento de las prestaciones que pueden garantizar un derecho es una cuestión que, entre otros asuntos, atañe al grado de solidaridad de unos ciudadanos para con otros.

⁶ El incremento del poder de los usuarios (en tanto “clientes”) sobre los prestadores y la introducción de la competencia entre ellos, aparecen como los incentivos institucionales privilegiados para incrementar la eficiencia.

⁷ El Informe de Desarrollo Humano 2009 de Chile llama la atención sobre la importancia de las “maneras de hacer las cosas”, las que son influenciadas por la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores, además de por las instituciones. Asume que las prácticas adquieren un grado de autonomía y, por ende, los modos de hacer las cosas no se ajustan necesariamente a los cambios institucionales o a las nuevas orientaciones culturales. La autonomía de las prácticas, postula el Informe, se expresa en la inercia que resiste a los cambios o bien en reacciones no anticipadas a cambios intencionados (p. 16).

⁸ El sustento de esta idea es que la cooperación lograda a través de la confianza es más eficaz que la lograda por medio del poder. La confianza aumenta cuando se generan significados compartidos alrededor de un problema.

⁹ Incluyendo, eventualmente, a los actores privados en el caso de que sean parte explícita de la protección del derecho.

¹⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹¹ Una tipología al respecto, aportada por Marsh y Rhodes (1992), aparece en Porras y Pinto (2010).

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, pp. 35-50.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, documento presentado en el Seminario “Los Derechos

- Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad”, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Agranoff, Robert (2007), *Managing within Network: Adding Value to Public Organizations*, Washington, Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002), “El papel de las instituciones en contextos locales”, en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago, pp. 71-88.
- Banco Mundial (1998), “Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma”, en *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2004), “Servicios para los pobres”, en *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, Washington, Banco Mundial.
- Barnes, Marian (1999), “Researching Public Participation”, en *Local Government Studies*, Vol. 25 N° 4, London, pp. 60-75.
- BID (1996), “Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales”, en *Informe 1996*, Washington, BID.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Canto Chac, Manuel (ed.) (2005), *Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado*, México, Icaria.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- _____ [et al] (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Cornwall, A. y Gaventa, J. (2000), “From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy”, en *IDS Bulletin*, Vol. 31 N° 4, Brighton, pp. 50-62.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- _____ (2000), “Responsabilización por el control social”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- _____ (2004), “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- _____ (2005), *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*, BID, mimeo.
- _____ (2009a), “Contraloría Social y derechos sociales: el desafío de la inequalidad”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17 N° 1, México, enero-junio, pp. 3-37.
- _____ (2009b), “El mercado en el Estado”, en *Nueva Sociedad*, N° 221, Buenos Aires, mayo-junio, pp. 34-53.
- Drago, Víctor (2006), “La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Dryzek, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2001), “La deliberación y los procesos de creación institucional”, en *La democracia deliberativa*, Jon Elster (comp.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Engel Aduan, Wanda (2005), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, Washington, BID. División de Desarrollo Social.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

- Fox, Charles J. y Miller, Hugh T. (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Fung, Archon (2003), "Survey Article. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 N° 3, Oxford, pp. 338-367.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.) (2003), *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Guendel, Ludwig (s.f.), Políticas públicas y derechos humanos, UNICEF, mimeo.
- Habermas, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili.
- _____ (1990), "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público", en *Novos Estudos*, N° 26, São Paulo, pp. 100-113.
- _____ (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Hajer, Marten A. y Wagenaar, Hendrik (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hansen, Kenneth N. (1998), "Identifying Facets of Democratic Administration: the Empirical Referents of Discourse", en *Administration and Society*, Vol. 30 N° 4, Newbury Park, pp. 443-461.
- Innes, Judith E. y Booher, David E. (2003), "Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue", en *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Maarten A. Hajer y Hendrik Wagenaar (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jordana, Jacint (2000), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional; documento de trabajo", Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Unión Europea.
- Junqueira, Luciano Antonio Prates (1998), "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas, pp. 89-108.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Lane, C. y Bachmann, R. (eds.) (1998), *Trust within and between Organizations*, Oxford, Oxford University Press.
- March, James y Olsen, Johan (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- _____ (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 41-73.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, pp. 7-22.
- Pautassi, Laura (2007), "El ciudadano como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos", Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 87).
- Pinto, Rogerio F. (2000), "Un enfoque institucional a la reforma del Estado", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- PNUD (2009), *Desarrollo humano en Chile: la manera de hacer las cosas-2009*, Santiago, PNUD.
- Porras, José Ignacio y Pinto, Raúl (2010), Redes sociales, presentación en Power Point.
- Prior, David; Stewart, John D.; y Walsh, Kieron (1995), *Citizenship: Rights, Community and Participation*, London, Pitman Publishing.
- Ranson, Stewart y Stewart, John D. (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, New York, St. Martin's Press.
- Repetto, Fabián (2009), "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad", en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Magdalena Chiara y María Mercedes di Virgilio (orgs.), Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), "Introducción: para ampliar el canon democrático", en *Democratizar la democracia*, Boaventura de Sousa Santos (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (s.f.), "¿Qué impacto puede tener la ética?", documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, <http://www.iadb.org/etica>.
- Sorensen, Eva (2000), "Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 22 N° 1, Omaha, pp. 24-44.
- Stivers, Camilla (2001), "Citizenship Ethics in Public Administration", en *Handbook of Administrative Ethics*, Terry L. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86).
- United Nations (2002), *Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Villarán, Susana (s.f.), Políticas públicas con enfoque de derechos, presentación en Power Point.
- Walters, L. C.; Aydelotte, J.; y Miller, J. (2000), "Putting More Public in Policy Analysis", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 4, Washington.
- Wamsley, Gary L. (1996), "A Public Philosophy and Ontological Disclosure as the Basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration", en *Refunding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Gary L. Wamsley y James Wolf (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.
- Warren, Mark E. (1999), *Deliberative Democracy*, México, FLACSO (Doctorado en Ciencia Política: Documentos de Trabajo; N° 1).
- Weeks, Edward C. (2000), "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 4, Washington, pp. 360-372.

Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana *

Francisco Longo

Introducción

Como ha escrito Francis Fukuyama (2004: 42), “hoy en día, la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular”. Iberoamérica ha aprendido, como pocas regiones del mundo, esta lección, a lo largo de las diversas peripecias que han jalonado su historia durante el siglo XX. La teoría del desarrollo ha debido constatar en América Latina el fracaso de enfoques que, enarbolando como bandera la sustitución de importaciones o el ajuste estructural, pusieron el énfasis en los contenidos de la política económica de los países. Estos enfoques acabaron por evidenciar tanto sus limitaciones como sus contraindicaciones, desde el punto de vista del progreso y el bienestar colectivo.

La mirada se ha vuelto desde los contenidos de la política hacia los modos de hacer política. Así, el Informe de Progreso Económico y Social del BID para 2006 (Stein ...[et al], 2006) fue titulado significativamente “La política de las políticas”, en un juego de palabras que refleja este giro trascendente. Es importante acertar en el diseño de cada política concreta, pero lo decisivo es cómo se desarrolla el ciclo completo de creación de políticas públicas, esto es, los modos mediante los cuales se forma la agenda, se implementan y se evalúan las políticas públicas. El cambio de perspectiva nos conduce directamente a los actores de estos procesos, a los valores que encarnan, a las formas mediante las cuales expresan sus preferencias e intereses, a las interacciones que se producen entre ellos y a las normas, escritas y no escritas, que rigen todo lo anterior. Esto es, nos lleva a analizar la calidad de los marcos y arreglos institucionales que configuran el modelo de gobernanza actuante en cada caso.

La gobernanza se ha convertido, en los últimos años, en objeto preferente de atención por los círculos académicos, los *think tanks* y centros de investigación, los gobiernos y organismos multilaterales y, en general, los interesados en los problemas del desarrollo económico y humano de los países o, simplemente, en los del funcionamiento de las democracias contemporáneas. La reflexión que propone este artículo se dirige a explorar aquellos aspectos de la trama institucional que deben ser tomados en consideración por todo análisis que pretenda ofrecer una visión sistémica de la calidad de la gobernanza de un país. Para ello, resulta imprescindible dedicar alguna atención, con carácter previo, a la noción misma de gobernanza.

A qué llamamos gobernanza

La expansión del uso del término “Gobernanza” se debe a una multiplicidad de factores. Dos de esos factores, de origen diferente, han sido determinantes para que esa expansión se produzca, y han contribuido más que los demás a dotar al término de los contornos conceptuales que ha ido adquiriendo en nuestros días. El primero es de naturaleza teórica y origen académico, y radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques neoinstitucionalistas en las ciencias sociales. El segundo de ellos es de naturaleza fáctica y se relaciona con los cambios producidos en las formas de intervención pública, en lo que puede definirse como la evolución hacia el Estado relacional (Mendoza y Vernis, 2008: 37) o cooperativo (Innerarity, 2006).

Recibido: 16-11-2009. Aceptado: 28-01-2010.

(*) Versión ampliada de la Conferencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador-Bahía, Brasil, 27 al 30 de octubre de 2009.

El autor agradece vivamente a Luis Fernando Aguilar sus comentarios a una versión anterior del texto.

El neoinstitucionalismo, incorporado por diversas ciencias sociales, al poner el acento en las reglas de juego, formales e informales, como claves explicativas y predictivas de la acción colectiva, ejerce una doble influencia en lo que se refiere a la gobernanza. Por una parte, destaca la importancia que tienen los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, lo que pone de manifiesto ciertas limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas: el derecho, con su acento en las normas formales; la microeconomía y su énfasis en los incentivos materiales; la economía política del *rational choice*, y sus presupuestos, algo limitados, sobre el comportamiento humano y la acción colectiva; y, también, algunos enfoques estrechos de la gestión pública o *public management*. Por otra parte, sitúa la reflexión en una escala supraorganizativa, en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones -y otros actores- actúan como “jugadores” (North, 1990: 4), y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente.

La evolución del Estado contemporáneo hacia modelos relacionales de acción pública es un proceso de gran envergadura, acelerado y extendido de un modo espectacular en los últimos 25 años. Por una parte, el volumen de las políticas públicas que se ejecuta mediante modos distintos de la integración vertical jerárquica (contratos, subvenciones, préstamos, alianzas y regulaciones) constituye ya la amplísima mayoría. Las políticas y servicios gestionados directamente son, desde el punto de vista presupuestario, minoritarios¹, e incluso los gestores de éstos necesitan cada vez más articular relaciones con otros actores, públicos y privados. Organizaciones sociales -“públicas no estatales”, en la terminología de Bresser Pereira (2007)- reclaman un papel creciente en la provisión de servicios públicos (conciertos, cheques y formas similares). Mercados y redes han disputado a las jerarquías públicas su papel preponderante durante largas décadas. La globalización hace aflorar nuevos marcos políticos supranacionales de extrema importancia. El desarrollo de las formas de participación social, la expansión de las asociaciones de defensa de causas públicas y el aumento del peso de los medios en la formación de la opinión pública forman parte de esa esfera pública ampliada y compleja que caracteriza a las democracias contemporáneas.

Esta evolución no es ajena, desde luego, a la aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos. Cuestiones como la inseguridad global, el desfallecimiento de los sistemas educativos, las migraciones, la crisis energética, la convivencia multicultural, el acceso a la vivienda, los riesgos sanitarios y medioambientales, la violencia juvenil o la pobreza extrema, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas -individualmente o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver. La extrema complejidad de estos *wicked problems* (Clarke y Stewart, 1997) reclama una agenda pública para cuyo desarrollo los gobiernos y sus organizaciones carecen de la capacidad y de la legitimidad que les habían venido permitiendo un protagonismo casi exclusivo en la producción de respuestas públicas. El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores, públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser contundentemente revisadas.

El término “Gobernanza” (*Governance*) surge en este marco, y lo hace por la necesidad de ir más allá de la palabra Gobierno (*Government*), demasiado apegada a modelos de decisión pública propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos. Como concepto emergente, no existe una definición que precise sus contornos en forma compartida por los diferentes sectores académicos. Las definiciones utilizadas son más bien tributarias del ángulo o perspectiva desde el cual se pretende analizar el concepto. El crecimiento del uso de la palabra gobernanza en la gestión empresarial privada (*Corporate Governance*), vinculado a los procesos de reflexión sobre ética y responsabilidad de la empresa, ha añadido aun mayor confusión a este panorama conceptual.

Cualquier intento de precisar en alguna medida el alcance conceptual de gobernanza debe considerar inevitablemente dos aproximaciones diferentes: una descriptiva o analítica y otra normativa

o prescriptiva. En la literatura científica y en el uso común, el término es utilizado indistintamente con significados que corresponden a una u otra², lo que introduce una notable confusión si no se es capaz de distinguir entre ambas. La primera aproximación habría de indicarnos a qué debemos llamar gobernanza, y precisar por tanto su alcance como objeto de análisis. La segunda debería acercarnos a su dimensión de atributo deseable de un sistema social y a explorar cuáles son las características que la cualificarían como tal.

Desde el ángulo descriptivo, la gobernanza puede ser vista como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluiría estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2008b). Nos referimos, en palabras de Aguilar (2008: 22), al “proceso de dirección/gobierno/gobernación de la sociedad”. En este sentido, se puede hablar de gobernanza a diferentes escalas y niveles, más o menos agregados (global, supranacional, nacional, municipal) o segmentados, ya sea vinculándola a temas (inmigración, multiculturalidad, hidrocarburos), a sectores de actividad pública (educación, medio ambiente, I+D), a partes de un universo organizativo (red de empresas públicas, sistema tributario), a los campos de juego o materias de la acción de gobernar (las políticas públicas, los servicios públicos, las inversiones, la gestión de conflictos) o a otros criterios. Esta aproximación nos habla de cómo ocurren las cosas, de cuál es la gobernanza efectivamente existente en un entorno institucional determinado³. También nos permite analizar por qué las cosas son así e incluso aspirar a explicarlas y a predecir el futuro, relacionándolo con determinadas variables.

Resulta evidente que “Gobernanza” posee también una significación que va más allá de lo descriptivo y se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad. Esta dimensión normativa o prescriptiva está presente en buena parte de las aportaciones que podemos hallar en la literatura especializada. Desde esta aproximación, la gobernanza se configura como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar. Hay al menos tres perspectivas en torno a esta aproximación: la que relaciona la gobernanza con la calidad de la democracia, la que la vincula con la capacidad para resolver problemas colectivos, y la que considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil. Son, desde luego, visiones interconectadas, pero que pueden ser distinguidas, ya que se centran prioritariamente en elementos diferentes.

La primera de esas perspectivas (gobernanza como “gobernanza democrática”) pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública. La responsabilización (*accountability*) de quienes participan en los procesos de adopción y ejecución de decisiones públicas es aquí un valor fundamental. La transparencia de esos procesos constituye un prerrequisito. Es, por poner un ejemplo, la noción de gobernanza que podemos encontrar en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), para el que ésta apunta al “cómo las instituciones de la UE utilizan los poderes que le otorgan los ciudadanos”. La apertura a la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas y el desarrollo de mecanismos de control social forman parte, con un énfasis mayor o menor, según los casos, de esta visión⁴. Para sus defensores, la democracia, además de poseer valor legitimador, desempeña un papel funcional en la gobernanza (Fukuyama, 2004: 49).

La segunda perspectiva (gobernanza como “gobernanza eficaz”) considera, sobre todo, los elementos de capacidad para actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos. Gobernanza es aquí el grado en que los sistemas públicos son capaces de afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública. Aguilar (2006), entre otros, se suma a esta noción de gobernanza cuando la relaciona con la “eficacia directiva” del proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos. En un sentido análogo, Lynn ...[et al] (2001: 7) afirman que la gobernanza del sector público se refiere a las relaciones entre las

decisiones adoptadas en nombre del poder público y los resultados (*performances*) del gobierno. También en el Informe de Progreso Económico y Social del BID para 2006 (Stein ...[et al], 2006) se asume, de forma no excluyente, esta perspectiva, resaltando los elementos de consistencia de los marcos en los que se articulan, proponen, argumentan, negocian, pactan, deciden, evalúan y revisan las políticas públicas.

La tercera perspectiva normativa (gobernanza como “buena gobernanza” o *good governance*) pone el acento en los marcos institucionales que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados y facilitan el desarrollo del *entrepreneurship* y la formación de capital social. Los distintos enfoques, dentro de esta misma aproximación, destacarán más los elementos formales o los informales, así como el mayor o menor peso de las instituciones políticas o de la sociedad civil. Ésta es la perspectiva desde la que el Banco Mundial y otros organismos internacionales implicados en la promoción del desarrollo consideran fundamentalmente las cuestiones de la Gobernanza, otorgando un papel fundamental a las instituciones que garantizan la seguridad jurídica y la reducción de la corrupción. Ésta ha sido, por ello, una noción ampliamente divulgada en América Latina.

En cualquiera de las perspectivas y acepciones anteriores, el concepto de Gobernanza se relaciona estrechamente, como señalábamos al comienzo, con el de instituciones. March y Olsen (1989: 22), en un sentido próximo al de North, antes citado, hablan de las instituciones como “reglas”, e incluyen en esta noción las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías alrededor de las que se construye la actividad política, pero también las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean y apoyan o contradicen esos roles y rutinas.

Esta aproximación nos permite introducir una distinción de crucial importancia cuando se pretende analizar la gobernanza realmente existente en un escenario y contexto histórico determinados. Hablamos de la necesidad de distinguir entre instituciones formales e informales. La gobernanza se refiere tanto a las primeras (constituciones, leyes, estructuras, artefactos tecnológicos, procedimientos formalizados) cuanto a las segundas (creencias, modelos mentales, pautas de comportamiento, normas implícitas y convicciones sobre lo que resulta apropiado). Ambas condicionan el funcionamiento real de las cosas en la esfera pública, aunque los medios de intervención sobre unas y otras son diferentes, como lo son la naturaleza, dificultad y duración de los procesos de cambio institucional en cada caso. Por otra parte, como se desprendería de la cita anterior, las instituciones informales pueden secundar y apoyar las reglas formales o, por el contrario, contradecirlas, desmintiendo, en mayor o menor medida, su eficacia real.

Los ejes vertebradores de la gobernanza

Una vez explorados los contornos conceptuales de la gobernanza, el interés se centra en identificar sus contenidos. ¿Cuáles son las materias a las que se extiende un modelo completo e integrado de gobernanza en el Estado contemporáneo? O, dicho de otro modo y de acuerdo con el propósito que hoy nos guía, ¿cuáles son los referentes de contenido que pueden permitir, contrastándolos con la situación realmente existente, deducir los desafíos centrales de la gobernanza en los países de América Latina? Desde luego, la considerable diversidad de los entornos institucionales en este ámbito impediría extraer conclusiones genéricamente válidas para todos ellos. No es éste el objetivo, que se contrae a presentar una visión de la gobernanza y ofrecerla como marco de análisis susceptible de ser aplicado, si parece de utilidad, al diagnóstico de cada país o de cada entorno institucional específico.

Dado que la gobernanza se extiende a la totalidad de los procesos de decisión que tienen lugar en la esfera pública, sus contenidos son, como es obvio, extraordinariamente diversos. Se intenta ordenar esta diversidad en torno a cinco ejes en los que cabría sistematizar los arreglos institucionales básicos que afectan a dichos procesos y que, conjuntamente considerados, ofrecerían el panorama completo de la gobernanza de un país. Estos ejes son: 1) las instituciones políticas; 2) las instituciones de justicia; 3) las instituciones de mercado; 4) la gestión pública; y 5) la sociedad civil.

Cuadro 1
Ejes de una gobernanza de calidad



Fuente: elaboración propia.

Como se apuntaba antes, y muestra el Cuadro 1, el análisis de la gobernanza real (la efectivamente existente) en cada uno de estos ejes estructuradores deberá considerar tanto las instituciones formales como las informales, así como la relación (de congruencia y reforzamiento recíproco o bien de contradicción, bloqueo o neutralización) que se aprecie en cada caso entre unas y otras.

Se utiliza, para presentar estos cinco ejes, una aproximación normativa sintética (o, si se prefiere, ecléctica) a la noción de gobernanza, que se nutre de los tres enfoques de este carácter que se ha expuesto anteriormente⁵. Cada uno de ellos aporta elementos valiosos, dignos de ser considerados cuando el propósito es el de disponer de un marco analítico que permita evaluar la calidad de la gobernanza en un contexto institucional determinado, y deducir posibles áreas de desarrollo institucional preferente.

1) Las instituciones políticas

Se hace referencia en este apartado a todos aquellos arreglos institucionales que enmarcan la acción política de los gobiernos, los ciudadanos y los grupos sociales. El primer parámetro a considerar en este punto es el grado de inclusión de la participación política, esto es, la capacidad del sistema político para englobar al mayor número de personas, sin perjuicio de que ocupen una posición u otra en el sistema social. Dicho *a contrario sensu*, se habla de la no exclusión por razones de estratificación generacional, de renta, de orden étnico, religioso, ideológico, cultural, territorial, de género o cualquier otro tipo de segmentación. La consideración de este elemento obliga a prestar atención a datos que tienen que ver, entre otros, con la actuación y representatividad de los partidos políticos, la participación electoral, el comportamiento político de los jóvenes o la presencia de las minorías en la esfera pública. Se habla, en definitiva, del tamaño del “demos” activo, y del grado en que integra *de facto* la diversidad social existente. En algunos países iberoamericanos, el propósito de superar la exclusión *de facto* del sistema político de importantes sectores de la población sigue constituyendo un desafío crucial.

En íntima relación con este atributo, hay que considerar la socialización del sistema político, esto es, el grado en el que las reglas básicas y principios vertebradores del sistema democrático son comprendidas, aceptadas e interiorizadas por la ciudadanía, el alcance con que son compartidas en

relación con el tamaño de la población y la medida en que todo ello se traduce en los comportamientos públicos de las personas y los grupos sociales.

En este mismo apartado, hay que considerar las condiciones de la competencia electoral. Se aborda aquí el grado de igualdad efectiva en el acceso a los recursos políticos que permiten una competencia real, así como del carácter equitativo de las reglas y condiciones de todo tipo que enmarcan los procesos electorales.

La calidad de la representación política se halla directamente relacionada con dos parámetros: por una parte, con las características del sistema de partidos, y, por otra, con el funcionamiento de los parlamentos. En relación con el primero, algunas investigaciones recientes (Stein ...[et al], 2006) muestran que la calidad de la gobernanza mejora con partidos institucionalizados (estables, sólidamente organizados, antiguos y con raíces arraigadas en el electorado), de carácter programático (dotados de enfoques distintivos en materia de políticas, que son percibidos como tales por los ciudadanos) y nacionales (actúan movidos por una orientación nacional común y no se hallan divididos por temas territoriales o subnacionales). Un efecto de signo contrario tendría la excesiva fragmentación del mapa de partidos. En cuanto al parlamento, la misma investigación atribuye efectos positivos, en términos de gobernanza, a su capacidad propia para diseñar y participar constructivamente en la elaboración de políticas públicas, en lugar de asumir un papel de estricto refrendo de las decisiones del poder ejecutivo.

En cuanto a los partidos, debe tenerse en cuenta que desempeñan un papel crucial de canalizadores de los procesos de emergencia y socialización de las vocaciones políticas, imprescindibles en una democracia. En este sentido, garantizan al sistema de representación el suministro de las elites políticas de cuya calidad dependerá en buena parte la del sistema en su conjunto. Para ello, y en lo que respecta a las cualidades de estas elites representativas, los partidos deben encontrar un equilibrio entre la innovación (visión, liderazgo inspirador, cuestionamiento del *statu quo*) y la estabilidad (pragmatismo, previsibilidad, capacidad de transacción), que determinará el grado en que cumplen adecuadamente con este rol institucional. En América Latina, el generalizado deterioro de la imagen de los partidos políticos hace que resulte especialmente conveniente recordar el papel insustituible de éstos en las democracias contemporáneas. Por aguda que sea su crisis, y por fundada que se halle esa percepción social negativa, detrás de la destrucción de los partidos y el “que se vayan todos” acechan escenarios peores que los precedentes, como la experiencia de algunos países ha puesto de manifiesto.

En relación estrecha con lo anterior se halla la cuestión del liderazgo. Sin duda, la existencia de liderazgos políticos de calidad constituye un atributo de buena gobernanza. Ahora bien, desde este punto de vista, la calidad del liderazgo ha de medirse, en primer lugar, por su impacto positivo en el mantenimiento, desarrollo y fortalecimiento de instituciones democráticas. Debe tenerse en cuenta que existen liderazgos disfuncionales, vistos desde el ángulo de la gobernanza. La historia nos muestra abundantes ejemplos de hiperliderazgos destructores o suplantadores de las instituciones. La tradición caudillista latinoamericana es rica en ejemplos de este tipo. Desde luego, en ningún caso los liderazgos son la fórmula adecuada para subsanar los déficits de marcos institucionales sólidos.

No pocos autores han destacado el papel creciente, en las democracias avanzadas, de una ciudadanía activa y vigilante, que cabría considerar como la cara externa de una verdadera *accountability* del sistema político. En una obra reciente, Pierre Rosanvallon identifica como problema central de las democracias la disociación entre la legitimidad de la representación que, en general, se conserva, y la confianza en los representantes, que se considera seriamente erosionada. El deterioro de este “economizador institucional” estaría estimulando la aparición de una ciudadanía más escéptica y menos participativa electoralmente, pero más activa en un triple papel de vigilancia, denuncia y evaluación de la acción de gobierno. El propio autor francés reconoce que se trata de un proceso complejo y problemático, que puede derivar en tentaciones populistas y en formas de fragmentación y diseminación de la política (Rosanvallon, 2006: 11 y ss.). A nuestro juicio, lo que sería un error, que

late en algunos discursos con eco resonante en la Iberoamérica actual, es contraponer representación y participación. La existencia de una ciudadanía activa y comprometida complementa y mejora la calidad de la representación política, pero no la sustituye en ningún caso.

La gobernanza de un país se relaciona también con la capacidad de agregación política y construcción de consensos que manifiestan sus instituciones políticas. Por una parte, hay, en la esfera pública, cuestiones centrales -en especial, las conectadas con las reglas de juego- que exigen el respaldo de amplias mayorías sociales. Por otra parte, diversos tipos de problemas sociales -y entre ellos buena parte de los *wicked problems* que nutren, como se veía, la agenda emergente- requieren enfoques innovadores y experimentales que resultan impracticables si no existe un consenso amplio que respalde las políticas. Muchas de estas políticas son, además, proyectos de largo plazo que necesitan sobrevivir más allá del ciclo electoral. Ello hace de la capacidad de los diversos actores - políticos, administradores y grupos de interés- para cooperar establemente a lo largo del tiempo, un factor esencial de buena gobernanza (Stein ...[et al], 2006: 9).

La distribución territorial del poder constituye igualmente una cuestión central para la gobernanza. El diseño institucional debe buscar aquí equilibrios complejos en los que se combinan perspectivas de funcionalidad (cuáles son los óptimos desde el ángulo de la eficiencia de los procesos decisionales, contrastando resultados y recursos), de legitimidad (en la que pueden combinarse razonamientos diversos: históricos, culturales, políticos...), de equidad (desde el punto de vista de las personas y de los grupos de interés), de capacidad para defender el patrimonio público, de respaldo político y otras. Similares equilibrios son necesarios para afrontar con éxito otra dimensión de la gobernanza en el plano de las instituciones políticas, que es la referida a la integración supranacional. Son ámbitos en los que la gobernanza afecta tanto a los marcos de competencias (delimitación de atribuciones y recursos) como a los mecanismos de coordinación necesarios y a las interacciones entre actores, así como a la capacidad para gestionar éstas adecuadamente. Todas estas materias componen, tanto en el ámbito subnacional como supranacional, el repertorio temático de la llamada “gobernanza multinivel”, objeto creciente de estudio y análisis entre los expertos.

2) Las instituciones de justicia

El primer atributo de la gobernanza en este campo es la existencia de una justicia independiente y transparente, esto es, capaz de adoptar sus decisiones sin mediatización de intereses ajenos y de mostrarse abierta al escrutinio público. La independencia de la justicia requiere de un conjunto de arreglos institucionales que están en la base de la noción misma de democracia, entendida como división de poderes.

La independencia garantiza el equilibrio de poderes y protege a la justicia de la captura por intereses particulares, pero es necesario, además, un sistema de garantías que la conviertan en un derecho efectivo para todos. Por ello, es necesaria también una justicia accesible, abierta a todos los ciudadanos sin distinción ni discriminación, lo que requiere de instituciones capaces de poner a las personas en pie de igualdad efectiva ante la justicia, cualquiera que sea su origen o condición social.

Por otra parte, la justicia es, además de un poder del Estado y un derecho ciudadano, un servicio público. En este sentido, debe ser una justicia eficaz, capaz de dar respuestas de buena calidad a las expectativas de sus usuarios, lo que se traduce en un buen funcionamiento de sus órganos desde el punto de vista de la información, la atención a las personas, la agilidad, la efectividad práctica de sus decisiones, la protección de las víctimas y de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, y, en general, en los atributos propios de un buen servicio público.

El Estado de derecho requiere también el control legal del uso de la fuerza, lo que implica, de entrada, la supeditación efectiva de las fuerzas armadas y de seguridad al poder civil, así como su actuación dentro de marcos de estricta regularidad y bajo la supervisión permanente del poder judicial. En este sentido, y haciéndonos eco de la coyuntura que viven hoy algunos países de la región, es importante recordar que la seguridad personal y el imperio de la ley son bienes públicos primarios, y

por ello legitimadores fundamentales del sistema político, sin los cuales la *auctoritas* del Estado, en cualquiera de sus campos de actuación, se desvanece irremisiblemente.

La existencia de formas extrajudiciales de resolución de conflictos constituye un atributo de gobernanza al que se confiere una importancia creciente, en la medida que facilita, agiliza y robustece el funcionamiento efectivo de la justicia, a la vez que tiende a estimular fórmulas de acuerdo menos costosas socialmente.

Por último, pero no por ello menos importante, habría que hacer referencia en este apartado a la socialización del imperio de la ley, entendiendo por tal la observancia ordinaria de las normas en el comportamiento ordinario de los ciudadanos en sus relaciones, en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y en las relaciones que se dan entre el Estado y las organizaciones del sector privado. Este atributo de gobernanza está estrechamente relacionado con la limitación de la corrupción. La corrupción aflora y se extiende justamente allí donde se ensanchan los márgenes de tolerancia social al incumplimiento de las normas de cualquier índole. Es fácil reparar, por lo que hace a este punto, en el peso dominante que adquieren en él las instituciones de carácter informal.

3) Las instituciones de mercado

Entre las instituciones que favorecen el buen funcionamiento de los mercados, el respeto de los derechos económicos básicos (propiedad, crédito, comercio, iniciativa empresarial, etc.), garantizado por el correspondiente elenco de instituciones (fe pública, registros públicos, legislación civil, mercantil y fiscal, etc.) es, desde luego, el primer atributo de gobernanza. De hecho, la seguridad jurídica, a la que se ha hecho alusión en el apartado anterior, constituye el principal requisito para un funcionamiento eficiente de los mercados. La existencia de un sistema eficaz de garantías, amparado por instituciones tanto formales como informales, produce un efecto reductor de los costes de transacción, aquellos que resultan de la necesidad de medir la calidad de lo que se intercambia y de proteger y hacer efectivos los derechos resultantes de los acuerdos (North, 1990: 27)⁶. Como consecuencia de esa reducción, los mercados operan con mayor fluidez y se producen las consiguientes ganancias de eficiencia. *A contrario sensu*, el déficit de instituciones produce un grado más o menos alto de incertidumbre que retrae a los actores económicos, encarece las transacciones y debilita el funcionamiento de los mercados.

Entre esas instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento de los mercados se hallan las instituciones reguladoras. Su papel es el de garantizar la existencia de mercados abiertos y transparentes, así como el de proteger a la sociedad de las externalidades negativas asociadas a ciertos procesos económicos. Una parte significativa del incremento del papel del Estado en las sociedades actuales deriva de la extensión de su papel regulador en el mundo globalizado de nuestros días. Esa extensión es consecuencia, por una parte, de la necesidad de garantizar la competencia frente a nuevas amenazas de concentración oligopolista. Por otra parte, se relaciona con la aparición de nuevos riesgos en sectores de actividad económica (medio ambiente, sanidad alimentaria, insostenibilidad energética, mal uso de los medios de comunicación de masas). Finalmente, deriva de la aparición de los nuevos mercados resultantes de la privatización de actividades que antes se hallaban en manos de los Estados y que continúan teniendo un alto valor estratégico para los países (energía, telecomunicaciones, infraestructuras, etc.) Este fenómeno de expansión regulatoria convierte la eficacia de las instituciones reguladoras en un atributo esencial de la gobernanza contemporánea. La crisis financiera global que nos aqueja ratifica en forma elocuente esta importancia.

Para el logro de esa eficacia, resulta en muchos casos imprescindible que los marcos institucionales garanticen la independencia de esas autoridades y su protección frente a los vaivenes del ciclo político. En particular, y hablando desde el ángulo del funcionamiento de la economía, resulta muy importante asegurar la independencia de las autoridades responsables de asegurar la estabilidad macroeconómica y la apertura y transparencia de los mercados. La interferencia política en estos campos constituye un factor perturbador de consecuencias claramente negativas. Esa es la razón de que

las legislaciones promuevan, en general, los formatos *arm's length* (de autonomía protegida)⁷ para el diseño de estas autoridades, si bien en este punto es, desgraciadamente, frecuente la aparición de distorsiones derivadas de la contradicción entre instituciones formales (garantías formales de independencia) e informales (politización, patrimonialización por lotes o cuotas de partido, etc.).

También resultan importantes, en este campo, los instrumentos de concertación social capaces de promover estrategias sectoriales de largo plazo. En determinadas áreas de la actividad económica resulta necesario garantizar la certidumbre, durante períodos que trascienden al ciclo electoral, acerca del mantenimiento de determinadas políticas públicas. Éste, y en general el de las políticas y mecanismos institucionales de promoción del desarrollo económico, es uno de los campos en los que en mayor medida se pone de manifiesto la naturaleza cooperativa o relacional de los nuevos escenarios de gobernanza, y la necesidad de implicar en decisiones públicas a diferentes tipos de actores económicos y sociales.

4) La gestión pública

La existencia de una administración pública imparcial y eficaz es un atributo básico de gobernanza. La imparcialidad de la administración en sus relaciones con los particulares forma parte del mismo bloque de instituciones al que se hacía referencia en el apartado anterior, garantes de la seguridad jurídica y la igualdad de trato, y reductoras, por ello, de la incertidumbre, con los consiguientes efectos benéficos sobre las transacciones entre los actores económicos. En cuanto a la eficacia, es una exigencia derivada de la magnitud e importancia del papel de proveedor de bienes y servicios que caracteriza a los Estados modernos, y que se concreta en elevadas tasas de gasto público sobre el PIB. La dimensión de “empresarialidad” inherente a este rol es manifiesta, y se traduce en requerimientos de eficacia y eficiencia en el comportamiento de los gobiernos y sus organizaciones, tanto cuando actúan directamente como cuando lo hacen comprando en el mercado servicios y actividades de interés general, públicamente financiados.

Este tipo deseable de administración pública obliga a las modernas sociedades democráticas a disponer de un empleo público profesional, capaz de satisfacer los requerimientos de imparcialidad y eficacia a los que se aludía. El primero de los requisitos de un modelo de empleo público de esta naturaleza es el de configurarse como un sistema de mérito. Los arreglos clásicos de las burocracias weberianas (acceso competitivo, estabilidad del empleo, carrera vinculada a datos objetivables, etc.) tenían como objeto separar y proteger la burocracia pública de la politización y la captura por intereses particulares. Por eso, la profesionalización del empleo público⁸ sigue siendo hoy un propósito imprescindible en los países iberoamericanos (Longo y Ramío, 2008). Ahora bien, la evolución “empresarial” del Estado moderno -a la que se ha hecho referencia- obliga en nuestros días a ampliar esta noción formal del mérito, incorporándole, además, las nociones de idoneidad para la tarea, desarrollo profesional y rendimiento. Esto obliga a la introducción, en el manejo del empleo público, de políticas flexibles de recursos humanos, que han inspirado las reformas realizadas en los últimos años en muchos países del ámbito OCDE. En la actualidad la construcción de meritocracias flexibles (Longo, 2004) es el objetivo inspirador de nuevos arreglos institucionales que implican, casi siempre, el desarrollo de capacidades de gestión todavía deficitarias en los sistemas públicos.

Entre estas capacidades necesarias, y formando parte del elenco de instituciones nacidas con las reformas administrativas de las últimas décadas, se halla la dirección pública profesional, que constituye uno de los principales ingredientes de la gobernanza contemporánea, vista desde el ángulo de la gestión pública. Ajena al paradigma weberiano, la gerencia profesional aparece como respuesta a la necesidad de mejorar la eficacia directiva de los gobiernos y su capacidad de control sobre una maquinaria administrativa cada vez más diversificada y compleja. Ello obliga a profesionalizar un segmento directivo en la cúspide de las organizaciones públicas⁹, y a definir para él un marco de responsabilidad caracterizado por las notas de: a) discrecionalidad directiva, nacida de una delimitación de responsabilidades políticas y gerenciales, y del respeto de una esfera de decisión autónoma,

protegida de la interferencia política; b) responsabilización (*accountability*) de los directivos por resultados, en el marco de un mandato político previo; c) instrumental de incentivos -premios y sanciones- vinculado a dicho sistema de responsabilización; y d) un *ethos*, o conjunto de valores de referencia, distintivo de la nueva profesión, en el que la racionalidad económica y la responsabilidad ocupan un lugar central¹⁰.

Forma parte de los atributos de la gobernanza en este campo el desarrollo de capacidades de coordinación estratégica de las políticas públicas, necesarias para maximizar el impacto de las decisiones de inversión de recursos en prioridades sociales. Estas capacidades resultan particularmente deseables en escenarios institucionales de gobernanza multinivel (conurrencia de diversos escalones territoriales de administración pública) y en especial cuando -como resulta frecuente- la implementación de las políticas requiere el concurso de redes de actores, públicos y privados, con intereses diversos. Como se veía al principio, actualmente, la mera existencia de criterios de preeminencia jerárquica, por alto que sea su fundamento constitucional o legal, no garantiza a los gobiernos, en estos contextos, el logro de una efectiva coordinación estratégica.

Los escenarios indicados obligan, además, a una buena gestión de las relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, imprescindibles en muchos casos, pero portadoras, a su vez, de nuevos peligros. Por ello, la gobernanza contemporánea debe incorporar arreglos institucionales específicamente orientados a fortalecer las capacidades de protección del patrimonio público frente a los riesgos de captura por intereses particulares (Bresser Pereira, 2004).

La capacidad fiscal, así como la eficacia y transparencia en la gestión del gasto público, son otros atributos de la gobernanza en este campo. La existencia de un sistema tributario que facilite al Estado recursos suficientes, y que sea compatible con el buen funcionamiento de la actividad económica del país, constituye la premisa en este punto. Los marcos institucionales correspondientes deben garantizar, además, el carácter equitativo del sistema y la eficacia gubernamental para evitar el fraude. En cuanto al gasto, la existencia de sistemas transparentes de compras públicas, así como el buen funcionamiento de los controles internos y externos de regularidad en la gestión presupuestaria son los ingredientes institucionales básicos.

Por último, una buena gobernanza exige, en la gestión pública, la existencia de sistemas efectivos de evaluación y responsabilización (*accountability*). Una democracia avanzada obliga, en este punto, a ir más allá de la comparecencia electoral cada 4 años. El primer paso es la extensión de la transparencia en el acceso a la información sobre las estructuras y el funcionamiento de los gobiernos y sus organizaciones, que debe estar, toda ella, sometida al escrutinio público sin más restricciones que las derivadas de la seguridad pública o los derechos de privacidad de las personas. Sobre esta base, habría que construir mecanismos eficaces y públicos de exigencia y rendición de cuentas a los que deberían estar sometidos los gestores públicos, favoreciendo de este modo la existencia de una deliberación pública informada sobre la efectividad¹¹ de las políticas públicas.

Hay que tener en cuenta que el carácter relacional o cooperativo de los nuevos modelos de gobernanza introduce dificultades añadidas a este empeño, al dificultar la atribución precisa de responsabilidad a un actor entre varios. Por ello, para Behn (2001: 74), los nuevos paradigmas de gobernanza requieren de una teoría, no ya de la responsabilización democrática, sino de la responsabilización colaborativa.

5) La sociedad civil

Para algunos expertos, la calidad de la gobernanza de un país se relaciona estrechamente con la de su sociedad civil, entendida como capital social. Con esta expresión, habitual en las ciencias sociales durante las últimas décadas, se alude a la densidad de las redes de involucramiento cívico en las que participan los ciudadanos, nutridas por relaciones basadas en la confianza y en la existencia de normas de reciprocidad. Para autores como Putnam (1993) o Fukuyama (1998), este tejido comunitario crea el entorno institucional que hace posible el buen funcionamiento de la esfera pública y, en definitiva, el

bienestar social y el progreso económico. Hay que resaltar que esas relaciones deben reunir dos requisitos, sin los cuales no producirían capital social. En primer lugar, son horizontales, es decir, no implican posiciones de primacía o subordinación de ninguna clase; en segundo lugar, se basan en lazos débiles -*weak ties* (Granovetter, 1973)- por contraste con las relaciones sociales de lazos fuertes como las de parentesco, o las basadas en la afinidad ideológica o el interés económico grupal. Así pues, hablamos de asociaciones altruistas, voluntariados sociales, emprendimientos cívicos, clubes y otras organizaciones artísticas, culturales o recreativas, y no de familias, iglesias, partidos o sindicatos.

Una de las cuestiones centrales de la gobernanza en las democracias actuales es, justamente, el conseguir una organización adecuada de la participación de las organizaciones sociales en los asuntos de interés público. Dos son los problemas clásicos: por una parte, el de dilucidar el grado de representatividad real de estas organizaciones; por otra, el evitar la captura del patrimonio público por intereses particulares. Como ha señalado Aguilar (2008: 27 y ss.), la participación es realmente factible sólo en condiciones de interdependencia, esto es, cuando los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades insuficientes, y que no tendrán acceso a los recursos en poder de la otra parte a menos que lleven a cabo actividades de intercambio. La interdependencia se opone a la independencia mutua y también a la dependencia de una parte respecto a la otra. Esta última conduciría a una “gobernanza estadocéntrica”, en un extremo, y a un “gobierno privado” o “Estado capturado”, en el otro. Ahora bien, como subraya el autor mexicano, hay un productor distintivo en este proceso de interacción, que es el gobierno, cuyo aporte singular es el de otorgar validez pública al producto final del proceso. Sólo el gobierno está, en un contexto democrático, en condiciones de validar el contenido de la fórmula específica de colaboración o participación.

Es importante tener en cuenta que no siempre la fortaleza de las asociaciones de la sociedad civil favorece a la gobernanza. Las redes mafiosas serían un contratipo extremo. Sin llegar a él, las sociedades contemporáneas se caracterizan por lo que se ha llamado “hiperpluralismo” (Kettl, 2002: 142), esto es, la fragmentación de la esfera pública en grupos organizados para la defensa de intereses comunes de sus miembros, ya sean éstos de base económica, profesional, territorial u otras. El avance de los neocorporativismos radicales, opuestos a cualquier innovación política potencialmente lesiva para su posición en el sistema, o la extensión de las reacciones *nimby*¹², forman la parte más negativa de estos escenarios, desde el punto de vista de la gobernanza.

Frente a estos peligros, dos atributos de la gobernanza, desde este ángulo de la sociedad civil, deben ser resaltados. El primero, una representación equilibrada de los intereses de los grupos sociales en la esfera pública, esto es, que no exista una apropiación hegemónica o dominante de la voz por parte de ciertos grupos de interés, en detrimento de la capacidad de otros sectores por hacerse oír. Este desequilibrio suele traducirse, en general, en un acceso inequitativo a los recursos públicos por parte de los grupos más vulnerables, lo que consolida y refuerza a largo plazo el desequilibrio de partida. El segundo, la existencia de mecanismos adecuados de articulación de los intereses en presencia, es decir, la cristalización de marcos institucionalizados en los que sea posible dirimir las controversias y transar las posiciones de los diferentes grupos de interés con los menores costes sociales posibles.

Un fenómeno relativamente reciente, sobre cuya trascendencia es probablemente un tanto prematuro elucubrar, es la expansión de las fórmulas de responsabilidad social de la empresa (RSE). Nacido en el contexto de la globalización, e influido por la crisis que ésta ha representado para el modelo de empresa que nació con la revolución industrial, el discurso de la RSE promueve un modelo de compañía activa en la esfera pública, que busca ensanchar su legitimidad social mediante un compromiso ético con las causas de interés general, comenzando por aquellas que combaten las externalidades negativas del crecimiento económico en un contexto globalizado (contaminación medioambiental, deslocalizaciones, despilfarro energético, *dumping* social, etc.). No hay duda de que la expansión y consolidación de este discurso, y la puesta en marcha de los mecanismos de presencia empresarial en la esfera pública que se desprenden de él, podrían contribuir a robustecer notablemente la gobernanza en las sociedades actuales.

Medir y mejorar la gobernanza

Casi nadie discute la necesidad de evaluar la gobernanza, ya sea para gestionar la atención política y social, dirigiéndola a las causas, no siempre evidentes, de ciertos problemas, o para producir un aprendizaje que permita mejorar las intervenciones en la esfera pública, o bien para hacer posibles los procesos de exigencia y rendición de cuentas (qué funciona y qué no funciona) sobre dichas intervenciones. La dificultad aparece cuando abordamos el cómo hacerlo.

El primer problema que se nos plantea en el momento de evaluar la calidad de la gobernanza es que, por la misma naturaleza de ésta y por la dimensión relacional, metaorganizativa, que le es propia, no nos permite limitarnos a medir *outputs*, esto es, el producto o resultado inmediato obtenido por la actuación de un actor determinado en un proceso (por ejemplo, una norma gubernamental que impone la reducción de la *ratio* de alumnos por aula en la educación secundaria). Hemos de aspirar a medir los resultados agregados de las interacciones contenidas en dicho proceso, es decir, a evaluar los impactos efectivamente producidos en la realidad, o *outcomes* (por ejemplo, la evolución del índice de comprensión lectora, o el abandono prematuro de la enseñanza post-obligatoria, o cualquier otro indicador del informe PISA de la OCDE). Es en este sentido que se utilizaba antes la noción de efectividad. Y es sabido que cuanto más se alejan de sus orígenes los ítems que se miden, mayor es el número de actores e interacciones producidas, así como la diversidad de contextos en los que se producen, lo que hace más difícil establecer nexos causales y, por consiguiente, extraer conclusiones válidas en términos de aprendizaje.

No debe extrañar, por ello, que alguna línea muy reciente de investigación haya pretendido encontrar, buscando anclajes teóricos en el campo de la filosofía política, un criterio normativo básico de calidad de la gobernanza, en torno al cual elaborar una teoría válida para evaluar aquélla en cualquier circunstancia y entorno (Rothstein y Teorell, 2008). La empresa se antoja de una ambición excesiva. De hecho, la mayor parte de los esfuerzos de los expertos viene dedicándose, más modestamente, a explorar la pertinencia y utilidad de diversos criterios de medición que, en contextos institucionales diferentes, puedan ayudar al análisis de cuestiones de complejidad tan alta (Stein ...[et al], 2006; Bovaird y Loeffler, 2007; Longo, 2008a).

Con esta finalidad, se han ido construyendo y publicando los llamados indicadores institucionales, medidas numéricas que pretenden evaluar la calidad y el desempeño de las instituciones de un país y que expresan, de forma sintética, la posición relativa de la institución, ya sea en relación con una situación comparable, en el tiempo o en el espacio, o con una medida ideal. Los organismos internacionales, pero también otros actores (agencias de riesgo, ONG como World Economic Forum o Transparency International, universidades) han elaborado esta clase de indicadores que han ido evolucionando con el tiempo. Los iniciales -o de primera generación- se apoyaban básicamente en encuestas y se focalizaban en la vinculación entre la fortaleza de ciertas instituciones y el crecimiento económico. Fueron muy criticados por su carácter instrumental respecto de ciertos modelos específicos de desarrollo adoptados especialmente por el FMI y el Banco Mundial. Los llamados indicadores institucionales de segunda generación¹³ se apoyan en datos objetivos y juicios expertos y buscan mayor transparencia y aceptabilidad política, incorporando una filosofía más integral del desarrollo de los países.

El uso de estos indicadores plantea diferentes opciones metodológicas de análisis de la calidad de la gobernanza. Una de ellas, ampliamente utilizada, es la del *ranking* o análisis comparado, que muestra la posición obtenida por diferentes países en relación con uno o más indicadores de calidad institucional. El problema es que esta técnica analítica no ofrece, por sí misma, demasiada base para extraer conclusiones en términos de aprendizaje. Por ello, se ha defendido el uso -que puede ser complementario con el anterior- del *mapping*, técnica que considera los indicadores institucionales en el marco de ejercicios analíticos más amplios, convirtiéndolos en narrativas que incluyen explicaciones

causales históricas y cualitativas, y permitiendo así un diagnóstico de mayor utilidad para la intervención posterior¹⁴.

Lo anterior nos traslada desde el ámbito del análisis y la evaluación al del desarrollo institucional. ¿Es posible, para las sociedades democráticas, promover procesos de mejora de la calidad de la gobernanza? Y, si es así, ¿cómo construir, fortalecer, cambiar o desarrollar los marcos institucionales afectados por dicho propósito? En este punto, vuelve a encontrarse una dificultad derivada de la distinción que se hacía al principio entre instituciones formales e informales. No cabe duda de que estas últimas son la verdadera clave del cambio institucional, y aquellas que cambian con mayor dificultad, ya que se hallan directamente implicadas en los procesos históricos de formación de las identidades colectivas.

March y Olsen (1995: 194 y ss.) proponen, para abordar estas cuestiones, un marco teórico sugerente, tanto por su interpretación de la realidad como por las consecuencias que pueden derivarse del mismo en respuesta a las dos preguntas formuladas. Comienzan por afirmar que los procesos democráticos tienden a propiciar cambios incrementales, graduales, más que a favorecer la implementación de experimentos planificados. Basan su afirmación en la convicción de que el cambio institucional requiere de un aprendizaje experiencial, y creen que las instituciones democráticas se hallan seriamente limitadas para este tipo de aprendizaje.

Para aprender, las instituciones necesitan cuatro capacidades básicas. En primer lugar, capacidad para experimentar, lo que entra -para los autores citados- en conflicto con algunos rasgos de la democracia política, especialmente las reglas que refuerzan la jurisdicción, la estandarización y la rendición de cuentas (al menos, en el formato en que ésta se produce habitualmente). En segundo lugar, necesitan capacidad para derivar inferencias de la experiencia, y esta capacidad se halla limitada por el modo en que se construyen las explicaciones políticas de las cosas. Innerarity (2008: 9) destaca, en este sentido, la necesidad de decodificar el discurso político, elaborado para producir la impresión de la diferencia y a veces para disimular el parecido. En tercer lugar, precisan la capacidad para actuar con base en el conocimiento, a lo que se opone el énfasis democrático en reglas claras y estables, que tiende a reducir esta capacidad. Por último, para completar el ciclo de aprendizaje, las instituciones necesitan capacidad para conservar el conocimiento, pero las democracias tienen serias dificultades para retener las lecciones de la historia. La memoria institucional reproduce, en general, la experiencia de un modo impreciso.

Pese a su aparente pesimismo, en el diagnóstico de March y Olsen subyacen algunas claves de desarrollo institucional que pueden entenderse, por difícil que resulte el conseguirlas, como desafíos centrales de la gobernanza en las democracias contemporáneas. En síntesis, podría decirse que se necesitan marcos institucionales que favorezcan el aprendizaje social, removiendo, para ello, algunos de los obstáculos apuntados. A nuestro juicio, el tratamiento del desarrollo institucional como aprendizaje es claramente coherente con la complejidad de los problemas de la agenda emergente, a los que se hacía referencia al principio. Cuando las intervenciones en la esfera pública no se pueden guiar por el conocimiento previamente acumulado, sino que deben hacer frente a problemas colectivos cuya etiología es, al menos parcialmente, desconocida, y cuyo tratamiento está por descubrir¹⁵, el gran reto es disponer de marcos institucionales que faciliten procesos colectivos de apropiación de experiencia y capacidad institucional y lo hagan a los menores costes que ello sea posible.

En particular, resulta imprescindible reforzar la capacidad para desarrollar y mantener una experimentación adecuada (March y Olsen, 1995: 224). De lo que se ha dicho, se desprende que ello exigiría revisar algunas pautas de funcionamiento de nuestras democracias, y hacerlo sin crear efectos perversos ni debilitar las instituciones. Desde nuestra perspectiva, algunos desafíos centrales del esfuerzo por mejorar la calidad de la gobernanza en las democracias avanzadas pasarían por conseguir dos logros, de carácter instrumental pero cruciales ambos. En primer lugar, la creación de espacios y mecanismos de concertación política y social capaces de permitir la exploración experimental de ciertas políticas públicas centrales, y de sostenerla a lo largo de períodos relativamente extensos, en

forma compatible con el ciclo político-electoral. En segundo lugar, la compatibilidad de ese consenso con una esfera vigorosa de deliberación pública, alimentada con informaciones fiables, capaz de ejercer la *accountability* y manejar las explicaciones políticas de lo que ocurre -esto es, el “no-saber reflexivo y la normalización del desacuerdo político”, con todas sus ventajas epistemológicas (Innerarity, 2008: 8)-, de tal modo que se haga posible la existencia de procesos razonablemente eficaces y útiles de evaluación y aprendizaje colectivo. Por eso, la construcción de instituciones capaces de estimular esa deliberación y fundamentarla, superando la manipulación y la superficialidad de los marcos en los que se desarrolla en nuestros días el debate político, es uno de los desafíos más trascendentes de las democracias, en Iberoamérica y en todo el mundo.

Notas

¹ Lester Salamon, citado por Kettl (2002), cifraba en 1999 en sólo un 3% la actividad financiera del gobierno federal norteamericano consistente en la provisión de bienes y servicios administrados directamente por las agencias públicas. Aunque reconocía que en los niveles estatal y local el porcentaje era sensiblemente superior, la tendencia era claramente del mismo signo.

² Esta confusión de planos no es rara, ya que se repite con numerosos conceptos centrales en las ciencias sociales. Sin ir más lejos, es clásico el análisis de Sartori (1987: 25 y ss.) sobre los significados descriptivo y normativo de “democracia”.

³ Desde esta perspectiva, para Kooiman (2003), Gobernanza es una manera de conceptualizar la frontera entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El ángulo desde el que la analiza es, preferentemente, el de las interacciones entre gobernantes y gobernados que se desarrollan en el nivel de las estructuras (marcos y contextos en los que las interacciones se producen) y en el de los procesos (nivel intencional o de acción). En el primero hay instituciones (concebidas, en el sentido de North, como reglas de juego), posibilidades materiales y tecnológicas, y restricciones o condicionantes. En el segundo, hay intereses, objetivos y valores. Para Vallespín (2000: 132), la Gobernanza “abarcaría las diferentes maneras en las que la sociedad puede ser dirigida y coordinada”.

⁴ Algunas aportaciones, especialmente en el Reino Unido (véase Hodges, Wright y Keasey, 1996), han pretendido acuñar, en un sentido bastante similar a éste, la noción de Corporate Governance (CG) en el sector público. Así, los informes del Comité Cadbury y de CIPFA coinciden en apuntar los valores de *Openness*, *Integrity* y *Accountability* como integrantes de la CG en los servicios públicos. La verdad es que la expresión, cuyo origen en la empresa privada es bastante preciso y específico, introduce más bien ruido y no parece aportar gran cosa cuando se utiliza en el sector público. Por otra parte, la CG es básicamente un concepto intraorganizativo, en tanto que Gobernanza apunta, como se ha dicho, a una dimensión interorganizativa y relacional.

⁵ Una noción integradora, que podría hacerse nuestra a estos efectos, es la utilizada por March y Olsen (1995: 6), para quienes: “Gobernanza implica influir en los marcos en que actúan los ciudadanos y los agentes públicos, dentro de los cuales la política sucede y se modelan las identidades e instituciones de la sociedad civil. Una discusión sobre la gobernanza democrática moderna en estos términos se centra básicamente en cómo esos marcos institucionales pueden ser organizados para alcanzar los ideales democráticos”.

⁶ Williamson (1985: 20 y ss.), en una obra ya clásica, define los costes de transacción en forma análoga, aunque no exactamente coincidente, con la de Douglas North.

⁷ March y Olsen (1995: 101) llaman “instituciones eunucos de la democracia” a estas instituciones que desempeñan un importante papel en los procesos políticos, pero que deben funcionar en forma separada y protegida de la política de partido, dedicadas a servir a la comunidad política sin utilizar sus capacidades -a menudo importantes- para extraer provecho en beneficio propio o de sus miembros.

⁸ Sobre el contenido y alcance del concepto de profesionalización del empleo público, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, sancionada por la Cumbre Iberoamericana y adoptada como

documento oficial por la Asamblea de Naciones Unidas en 2004, constituye hoy un referente fundamental.

⁹ En no pocos países iberoamericanos se ha constatado este déficit de gerencia pública, y existen intentos de desarrollar un espacio institucional para la función directiva profesional. La más desarrollada de estas experiencias ha sido la creación, en Chile, en 2004, del Sistema de Alta Dirección Pública.

¹⁰ Un ejemplo reciente de diseño institucional del rol de los directivos públicos profesionales se halla en las recomendaciones del Código de Gobernanza Pública aprobado en 2005 en Dinamarca (Greve ...[et al], 2007).

¹¹ Se utiliza aquí la noción de efectividad, según lo hace un reciente estudio (CLAD, 2007: 45), como relación entre producto obtenido y cambio social generado (capacidad de modificación del “outcome”). “Se califica de efectivo un servicio o actividad pública cuando su incidencia en la consecución del objetivo establecido de cambio social es alta. De hecho, sería la medida última de la política pública y de la acción de gobierno”, y -añadimos nosotros- el criterio último de evaluación de calidad de la gobernanza. Se insiste en ello en el apartado final de este trabajo.

¹² Acrónimo inglés de “Not In My Back Yard” (puede traducirse como “no en mi jardín”), expresión que alude a las movilizaciones colectivas contra determinadas políticas públicas -generalmente, de creación de equipamientos sociales o infraestructuras- de las que puede aceptarse su necesidad, por razones de interés general, pero se rechaza la ubicación propuesta en el territorio por razones de proximidad indeseable para los intereses de un determinado grupo social.

¹³ Son particularmente relevantes los indicadores de segunda generación elaborados por el Instituto del Banco Mundial, bajo la dirección de Daniel Kaufmann (Kaufmann, 2003).

¹⁴ Se han tomado prestadas estas expresiones y conceptos de Koldo Echebarría, en la actualidad alto directivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁵ Anthony Giddens ha denominado genéricamente “incertidumbre fabricada” a los problemas y riesgos resultantes de la intervención humana en las condiciones de la vida social y la naturaleza. Las incertidumbres (y oportunidades) que crea son, en gran parte, nuevas. No se les pueden aplicar viejos remedios, pero tampoco responden a la receta de la Ilustración: a más conocimiento más dominio. En ocasiones, apuntan más al control de daños y a la reparación que al incremento del dominio (Giddens, 1994).

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática (Cuadernos de Liderazgo).
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.
- Bovaird, T. y Loeffler, E. (2007), “Assessing the Quality of Local Governance: a Case Study of Public Services”, en *Public Money and Management*, Vol. 27, N° 4, Oxford, September.
- Bresser Pereira, L. C. (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2007), “The Structural Public Governance Model”, en *International Public Management Journal*, Vol. 8 N° 1, Greenwich.
- CLAD (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, CLAD, BID (Documentos Debate; N° 11).
- Clarke, M. y Stewart, J. (1997), “Handling the Wicked Issues; Discussion Paper”, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La gobernanza europea: un libro blanco*, Bruselas.

- Fukuyama, F. (1998), *La confianza (Trust)*, Barcelona, Ediciones B.
- _____ (2004), *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- Giddens, A. (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- Granovetter, M. S. (1973), “The Strength of Weak Ties”, en *American Journal of Sociology*, N° 78, pp. 1360-1380.
- Greve, C. ...[et al] (2007), *Un code pour la gouvernance publique: le modèle danois*, Québec, Télescope.
- Hodges, R.; Wright, M.; y Keasey, K. (1996), “Corporate Governance in the Public Services : Concepts and Issues”, en *Public Money and Management*, Vol. 16 N° 2, Oxford, April-June, pp. 7-13.
- Innerarity, D. (2006), *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Cátedra de Liderazgos y Gobernanza Democrática (Cuadernos de Liderazgo; N° 2).
- _____ (2008), “La política en una sociedad postheroica”, Madrid, Progreso (Claves de Razón Práctica, N° 180).
- Kaufmann, D. (2003), “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy; Discussion Draft”, Washington, World Bank.
- Kettl, D. (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty First Century America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Loeffler, E. (2003) “Governance and Government”, en *Public Management and Governance*, T. Bovaird y E. Loeffler (eds.), London, Routledge.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2008a), “Quality of Governance: Impartiality Is not Enough”, en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, April.
- _____ (2008b), “Introducción”, en *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña; Edicions Bellaterra.
- Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundación Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (Fundació CIDOB).
- Lynn, L.; Heinrich, C.; y Hill, C. (2001), *Improving Governance*, Washington, Georgetown University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- _____ (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Mendoza, X. y Vernis, A. (2008), “El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas”, en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña; Edicions Bellaterra.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosanvallon, P. (2006), *La contre-démocratie: la politique a l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008), “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, en *Governance*, Vol. 21 N° 2, Oxford, April.
- Sartori, G. (1987), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.

Stein, E. ...[et al] (coords.) (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, BID; Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.

Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios *

Oswaldo Feinstein

La evaluación de las políticas y la calidad de los servicios han sido durante mucho tiempo disciplinas y prácticas paralelas, con muy poca o ninguna vinculación entre sí. Los evaluadores y los expertos en calidad operan en “mundos diferentes”, constituyendo “comunidades de práctica” o “movimientos” independientes. Quienes trabajan en evaluación pocas veces conocen lo que hacen los expertos en calidad, y viceversa, a pesar de la complementariedad entre esas perspectivas. De esta forma se desaprovechan sinergias potencialmente valiosas, que enriquecerían tanto el trabajo de los evaluadores como el de los expertos en calidad. En este documento se hace una exposición del modo en que ambas prácticas pueden vincularse y potenciarse mutuamente. La primera sección presenta los “mundos paralelos” de la calidad y la evaluación. La segunda es una “visita guiada” a ambos mundos y el trabajo concluye con una sección en la cual se intenta avanzar en la integración de la evaluación y la calidad.

1. Mundos paralelos

Durante los últimos quince años se han creado varias asociaciones o sociedades y redes de evaluación, tanto en Europa como en América Latina, África, Asia y Oceanía¹. Por otra parte, también hay asociaciones y redes de calidad en Europa, América Latina y otras regiones². Pero hay escasa relación entre las primeras y las segundas.

Lo que interesa destacar en esta sección es que las asociaciones de evaluación y las de calidad operan prácticamente sin ningún contacto entre ellas, como mundos paralelos, a pesar de que sus ámbitos de actuación y procedimientos no son totalmente diferentes. Es muy poco frecuente que los evaluadores participen en reuniones de las asociaciones de calidad y viceversa. Son “comunidades de práctica” independientes en su funcionamiento, aunque sus temáticas y métodos tienen varios aspectos en común.

Por ejemplo, recientemente fue publicado un conjunto de estudios de casos sobre sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina (ver nota 4). En ninguno de ellos, ni en la síntesis de los estudios de caso, se hace referencia a los sistemas de calidad de los servicios existentes en los países. Del mismo modo, en una evaluación detallada sobre el sistema de evaluación de gasto público en Chile se dejó de lado el sistema “Chile Calidad”³, y en una nota reciente sobre la experiencia de evaluación en México también se omitió la experiencia del país en el área de calidad.

Análogamente, en revisiones de las experiencias en calidad tanto en Europa como en América Latina y Estados Unidos, suele dejarse de lado las experiencias en evaluación⁴.

La tercera sección de este trabajo se referirá a los vínculos potenciales entre estos dos “mundos paralelos” y las oportunidades para que ambos se beneficien de una vinculación. Pero primero se hará una “visita” a estos “mundos” separados en la práctica.

2. Visita a los dos mundos

Esta parte presenta brevemente los “dos mundos”, el de la evaluación y el de la calidad. La relación entre ambos se abordará en la tercera y principal sección de este trabajo.

2.1 El mundo de la evaluación

La evaluación tiene dos funciones: la rendición de cuentas y el aprendizaje de la experiencia, destilando lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos,

Recibido: 24-08-2009. Aceptado: 15-12-2009.

* 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.

propios y ajenos.

Si los planes e intenciones se cumplieran siempre, y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar la realización de los planes. En ese tipo de mundo no habría incertidumbre, coincidiendo lo planeado con lo realizado (no habría diferencias entre *ex ante* y *ex post*). Pero en el mundo real los planes no siempre se cumplen, y a menudo se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido, y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos.

Hay diferentes tipos de evaluaciones que pueden utilizarse para aprender de la experiencia. Entre ellas cabe destacar las evaluaciones de procesos (que focalizan la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos) y las evaluaciones de impacto (que se centran en los resultados últimos de las intervenciones, esto es, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables-objetivo, por ejemplo, en los componentes del desarrollo humano). Si bien lo que realmente interesa es el impacto de las políticas o programas o proyectos, y, por lo tanto, las evaluaciones de impacto, hay circunstancias en las cuales no es posible determinar de modo inequívoco cuál ha sido el efecto atribuible a determinadas intervenciones y, por ello, es importante complementar el análisis de impacto con un análisis de procesos.

Se volverá sobre estas cuestiones más adelante. Lo que vale la pena tener presente es que la evaluación puede y debe ayudar a evitar el riesgo que más acecha a quienes desean aprender de la experiencia: la falacia “post hoc ergo propter hoc” (que puede traducirse casi literalmente como “después de algo, por lo tanto debido a eso”), confundiendo las causas con lo que ha sucedido primero. Por ejemplo, si se implementó un proyecto de desarrollo rural en una región de un país y aumentaron los ingresos de la población rural en dicha región, eso no implica necesariamente que los ingresos aumentaron debido al proyecto, ya que el efecto positivo pudo haberse debido a un fuerte incremento de los precios de los productos producidos en esa región por razones independientes al proyecto (debido a una devaluación o a una fuerte inmigración o a un fenómeno climático que destruya la producción en otras regiones). La evaluación debe tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar. De este modo será posible extraer lecciones de la experiencia que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares. El desafío, entonces, es cómo diseñar, implementar y utilizar evaluaciones de modo que permitan aprender de la experiencia, además de aportar información para la rendición de cuentas.

Criterios de evaluación

La evaluación lleva a considerar sistemáticamente varios factores, los cuales a veces se presentan como principios o criterios de la evaluación: la *relevancia* o pertinencia de lo que se evalúa, la *eficacia* o efectividad (el grado de logro de los objetivos) y la *eficiencia* (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos).

A veces se incorporan también como criterios explícitos la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la coherencia de las políticas o programas o proyectos⁵. Sin embargo, la sostenibilidad puede incluirse en la eficacia o efectividad (ya que si los resultados no son sostenibles, en ese caso la eficacia sería sólo de corto plazo), en tanto que el desarrollo institucional o es un objetivo o un efecto no buscado; finalmente, la coherencia puede subsumirse en la “relevancia” o “pertinencia” de la intervención (política, programa o proyecto). Aplicando de esta forma la “navaja de Ockam”, los criterios evaluativos se reducirían a los tres mencionados en el párrafo precedente. No obstante, tiene también sentido considerar la *sostenibilidad* como un criterio adicional, ya que es una forma de

enfaticar (o “señalar”) la importancia que se atribuye a la misma. Del mismo modo, la *equidad* también puede ser considerada como un criterio evaluativo, aun cuando constituya un objetivo y por lo tanto, en rigor, esté incluido en la eficacia.

La *relevancia* de una intervención se establece relacionando sus objetivos con la estrategia del país, sector, organización o institución que haya diseñado dicha intervención. La evaluación, por tanto (y a diferencia de lo que hace la auditoría), no toma los objetivos como un dato sino que también los evalúa. Por ejemplo, puede suceder que el objetivo de un proyecto era construir un camino que vincule dos ciudades, y que ese objetivo se haya alcanzado y de un modo eficiente, pero que dicho camino no sea prioritario ya que había una vía alternativa, en tanto que la estrategia de desarrollo humano del país daba especial importancia a la mejoría de la salud en zonas rurales a través de la construcción de centros de atención comunitaria. En este caso, la relevancia de la intervención sería en principio muy reducida (nótese que este tipo de análisis puede hacerse aun antes de que se complete la intervención, y que no es afectado por problemas de atribución, algo que será considerado más adelante).

La *eficacia*, o efectividad, es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención. Como se mencionó anteriormente, si los objetivos contemplan un horizonte temporal que no se limita al corto plazo, el juicio acerca de la eficacia incluye la sostenibilidad de los resultados de la intervención. Con frecuencia se confunde la sostenibilidad de una intervención con la sostenibilidad de sus resultados, y la experiencia y la literatura del desarrollo incluye abundantes referencias a la no sostenibilidad de unidades ejecutoras de proyectos, así como recomendaciones aparentemente lógicas como no incluir este tipo de unidades en el diseño de intervenciones. En rigor, lo que debería importar es la sostenibilidad de los resultados, y en algunos contextos, como en el caso de las economías que carecen de estructuras sólidas, sea por catástrofes naturales o por encontrarse en una primera fase de transición desde otro tipo de sistema, dichas unidades ejecutoras pueden jugar el papel del andamio de una construcción. Y así como no tendría sentido que un andamio siguiera montado después de la construcción, lo mismo pasaría con las unidades ejecutoras una vez que se hayan alcanzado los resultados esperados (que pueden incluir el desarrollo de capacidades institucionales). En este marco, la desaparición de las unidades ejecutoras no sería un problema sino, por el contrario, una de las condiciones para la eficacia de la intervención. Pero ¿cómo hacer para saber si un determinado objetivo (por ejemplo, el incremento en los ingresos de los campesinos de una región) fue debido a un proyecto de microcrédito o a otros factores? ¿Cómo “atribuir” los cambios observados en las variables-objetivos a determinadas intervenciones? Éste es uno de los problemas más serios que deben enfrentar los evaluadores y volverá a considerarse más adelante.

La *eficiencia* es el tercer criterio evaluativo. Si un proyecto ha permitido alcanzar un resultado relevante pero a un costo muy alto, la evaluación deberá poner en evidencia esta deficiencia. Puede haber otros medios más eficientes para alcanzar los mismos resultados, u otros fines a los cuales pueden, o podrán, asignarse los recursos. Hay varios procedimientos para medir la eficiencia, algunos de los cuales son variantes del análisis costo-beneficio. También medidas de costos unitarios pueden ser útiles en algunos contextos. Lo importante es relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos, y desarrollar en lo posible medidas que puedan compararse con las que se verifican en otros usos reales o potenciales del mismo monto y tipo de recursos.

El problema de la atribución y algunas formas de encararlo

Previamente se ha hecho referencia al problema de la atribución, que se abordará en esta sección. Ante todo, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de factores que operan simultánea y sucesivamente en la realidad, en una realidad compleja, y que, por lo tanto, generalmente hay múltiples causas y no causas únicas. En el ejemplo mencionado anteriormente, de un proyecto o programa de microcrédito para una población rural, puede haber varios programas de microcrédito, así como factores climáticos, políticas que afectan el precio de los insumos y/o productos de los prestatarios y por consiguiente la rentabilidad de sus actividades y por tanto su capacidad de repago de los préstamos,

etc. (el “etcétera” en este caso cubre no sólo los factores conocidos, sino también algunos que pueden no haber sido percibidos todavía, pero que en el futuro pueden revelarse como importantes; por ejemplo, durante bastante tiempo no se prestó suficiente importancia a los costos de transacciones y a los factores que los afectan, y hoy hay consenso que dichos costos son un factor importante en el resultado de los programas de microcrédito).

Es útil plantear cuatro preguntas relacionadas:

- a) ¿cómo identificar el efecto de la intervención X en las variables clave?;
- b) ¿cómo aislar o separar dicho efecto del correspondiente a otros factores?;
- c) ¿qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención X?;
- d) ¿qué se suponía que hubiera sucedido si no se realizaba la intervención X?⁶

Las preguntas precedentes son útiles para abordar el tema de la atribución. La pregunta fundamental es la tercera, ¿qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención X? Frecuentemente, de modo implícito o explícito, se hacen supuestos sobre lo que sucedería si no se realiza dicha intervención (lo cual precisamente se usa como justificación para la intervención, y constituye el “contrafactual” o “contrafáctico”, implícito o explícito)⁷.

Las primeras dos preguntas requieren un trabajo analítico, de separación de efectos e identificación de causas que, a veces (especialmente en el campo de la evaluación de la cooperación internacional), se tiende a considerar imposible o de interés solo académico, y se propone que, en lugar de ocuparse y preocuparse en la “atribución” de resultados a determinadas intervenciones, lo importante es establecer la “contribución” de determinada intervención a los resultados. En rigor, esto no es una solución sino un desplazamiento del problema, ya que implica que hay que identificar la contribución, distinguiéndola de la contribución de otros efectos⁸, con lo cual el problema continúa. ¿Cómo abordarlo?

Una forma de hacerlo es a través de la utilización de “grupos de control”, de un diseño de la evaluación que permita establecer comparaciones entre dos grupos, el de aquellos que han sido objeto de la intervención y otros cuyos integrantes difieren del primero solo en que no han sido afectados por la intervención⁹. De poder establecerse un grupo de control, algo que se discutirá más adelante, podrá realizarse comparaciones sobre las diferencias antes y después de la intervención, y entre quienes fueron y los que no fueron objeto de la intervención. Se tiene así cuatro casos que corresponden a la situación antes y después de la intervención, y con/sin intervención.

La comparación antes (CA) y después (CD), limitada a la población que fue objeto de la intervención, (CA) / (CD), no permite tomar en cuenta el efecto de otros factores. En cambio, si se analizan las diferencias (CA) / (CD) y (SA) / (SD) se podrían comparar los cambios antes y después de la intervención para el grupo afectado por la intervención, con los cambios antes y después experimentados por el grupo no afectado por la intervención. A modo de ejemplo, tomemos un caso donde la variable medida sea el ingreso medio del grupo antes de un proyecto de microcrédito.

En este ejemplo, si se comparara la situación antes y después de quienes fueron objeto de la intervención, se observaría que no hubo cambio en el ingreso y esto podría ser interpretado como un fracaso del proyecto. Sin embargo, la comparación con el grupo de control muestra que de no haber sido por el proyecto los ingresos hubieran caído en un 20%, pasando de 100 a 80 unidades monetarias. Una situación simétrica se presentaría si los ingresos del grupo bajo el proyecto aumenta en un 20% en tanto que los ingresos de la población fuera del proyecto tiene un incremento de ingresos del 40%, en cuyo caso lo que parece un éxito sería en realidad un fracaso. Aunque no siempre, a veces las apariencias engañan. Y los grupos de control evitan caer en este engaño.

La pregunta que inmediatamente surge es: ¿resulta prácticamente posible realizar evaluaciones con grupos de control? ¿O se trata de una posibilidad meramente teórica? La respuesta breve, que se desarrollará a continuación, es que en algunos casos, y para cierto tipo de intervenciones, es posible y conveniente realizar una evaluación con grupos de control. Pero que hay numerosas e importantes situaciones en que no es posible aplicar este enfoque.

Los tipos de intervenciones en que los grupos de control son factibles y recomendables consisten en intervenciones muy específicas (“estandarizadas”), que no varían durante el período de implementación, y que se aplican a un subconjunto de la población. Hay casos en los cuales la implementación se realiza usando procedimientos aleatorios (“loterías”) para racionar recursos limitados, lo cual es frecuentemente bien recibido por las poblaciones como un mecanismo transparente de asignación de recursos. Y cuando esto sucede, las condiciones son particularmente propicias para realizar evaluaciones con grupos de control¹⁰. Además, se están haciendo cada vez más esfuerzos para incorporar, durante la fase de diseño de los proyectos y programas, sistemas de seguimiento y evaluación dotados de fondos suficientes y desarrollados por gente con la pericia necesaria para asegurar que dichos sistemas procedan a la recopilación de datos durante el período de implementación que haga posible una evaluación con grupos de control. Esto se ha debido en parte a la presión por generar evidencias rigurosas de resultados alcanzados por la cooperación al desarrollo (y por programas y proyectos financiados con recursos presupuestarios propios), así como al desarrollo de capacidades para realizar este tipo de evaluaciones.

Pero este tipo de evaluación no es factible en el caso de evaluaciones de políticas globales, como una política monetaria, o de proyectos o programas en los cuales las intervenciones se van modificando durante la implementación, o en el caso de programas nacionales en los cuales toda la población sea objeto del tratamiento y la estrategia de implementación no pueda incorporar la aleatorización como procedimiento para asignar los recursos. Sin embargo, existen algunos métodos que también se han aplicado para la evaluación rigurosa de estos últimos tipos de programa¹¹.

Es importante que los evaluadores tengan presente que puede haber hipótesis rivales plausibles que expliquen los resultados alcanzados (o no alcanzados), como el efecto de precios no influenciados por la intervención, o migraciones, u otros factores externos, incluyendo otras intervenciones. Uno de los desafíos principales que enfrentarán los evaluadores es identificar dichas hipótesis rivales plausibles y considerar hasta qué punto es posible descartarlas. Para ello es útil proceder a un análisis comparativo, efectuando comparaciones con situaciones donde esos mismos factores externos hubieran estado operando, aun si no es posible contar con “grupos de control”. Vale la pena mencionar que un aspecto importante de la experiencia de desarrollo de China es la experimentación con distintos sistemas de producción y distribución, incluyendo tecnologías de diferentes características, y un proceso de evaluación no formal que identifica aquellos experimentos que dieron mejor resultado, los que son reproducidos a escala más amplia en el resto del país, difundiendo de esta forma los resultados del aprendizaje¹².

Finalmente, cabe destacar que, a pesar de una tendencia reciente a privilegiar “resultados” y desvalorizar la importancia de los “procesos”, las dificultades que presenta la atribución de resultados lleva a que sea conveniente tomar en cuenta adecuadamente los procesos asociados a una intervención, ya que los mismos pueden aportar a una clarificación de la atribución¹³. Consiguientemente, las evaluaciones de procesos pueden complementar las evaluaciones de resultados, y ésta es una de las vinculaciones potenciales fundamentales entre evaluación y calidad.

2.2 El mundo de la calidad

El concepto y la práctica de la calidad ha ido evolucionando desde mediados del siglo pasado, desde la primera concepción del control de calidad, al aseguramiento de la calidad, la gestión de calidad, la calidad total y diferentes modelos, como los prescriptivos de aseguramiento de calidad (Normas ISO), hasta los modelos de excelencia: MBNQA, EFQM, Iberoamericano, CAF, EVAM¹⁴.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM), creada en 1988, lanza en 1992 el modelo EFQM de Autoevaluación, cuya utilización es promovida mediante el Premio Europeo a la Calidad, en tanto que la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), creada en 1998, introduce en 1999 el modelo FUNDIBEQ de excelencia de gestión y un Premio Iberoamericano de Calidad. Cabe también destacar el modelo EVAM (Evaluación, Aprendizaje y

Mejora), cuya lógica subyacente es la del ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar). Tanto en el modelo EFQM como en el Iberoamericano se introducen ponderaciones explícitas: 50% para los “agentes facilitadores” y 50% para los resultados en el EFQM, y 60% para los “procesos facilitadores” y 40% para los resultados en el modelo Iberoamericano. En contraste, en la práctica de la evaluación no se introducen ponderadores fijos independientemente del contexto.

Estos modelos incluyen una lista explícita de los factores que influyen sobre los resultados, lo cual es una forma de “abrir la caja negra” de las organizaciones, vinculando los recursos/insumos con los resultados, y dirigiendo la atención de los analistas a un conjunto de factores o ejes que les permiten realizar un análisis sistemático de la experiencia de organizaciones. Cabe resaltar el énfasis en el desempeño de las organizaciones más que en las políticas o en los programas que se implementan a través de dichas organizaciones.

Este “viaje” por el mundo de la calidad ha sido brevísimo, por las limitaciones de espacio y de competencia del autor, pero puede complementarse con las referencias bibliográficas citadas en las notas 5 y 15.

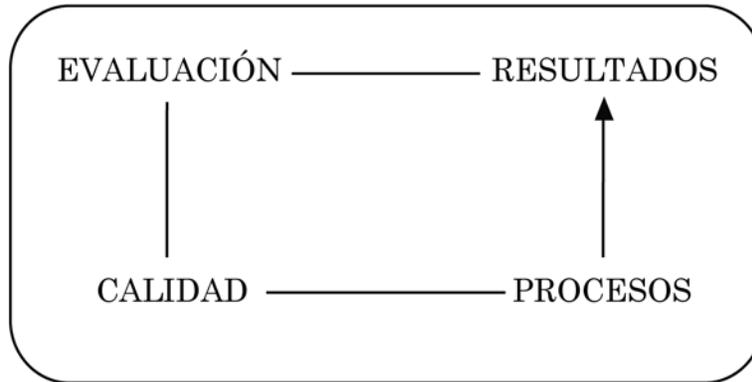
3. Hacia la integración de la evaluación y la calidad

Para los evaluadores, la perspectiva y la práctica de la calidad, mencionada en la sección precedente, es un complemento importante del enfoque evaluativo. En efecto, permite incorporar procedimientos más elaborados para el análisis de los procesos, abriendo la “caja negra”, lo cual es importante para enfrentar el problema de la atribución, esto es, para identificar los factores que determinaron los resultados. Ésta es una de las tareas más difíciles que enfrentan los evaluadores en un mundo de información imperfecta e incompleta, donde no es sensato dejar de lado la información sobre procesos. Además, cuando los procesos son inherentes a las intervenciones (políticas, programas o proyectos) que se evalúan, la información sobre esos procesos es crítica para establecer el grado en que los resultados alcanzados se deben a dichas intervenciones¹⁵.

Por otra parte, para los expertos en calidad, la perspectiva y técnicas de la evaluación pueden enriquecer su trabajo, ya que permiten un abordaje más elaborado de las relaciones de causalidad que vinculan los “procesos” o “agentes facilitadores” con los resultados (la cuestión de la “atribución” que se desarrolló en la sección 2.1), y la consideración de los factores externos o de contexto, que los esquemas de calidad a veces no toman suficientemente en cuenta y que pueden ser críticos para determinar el grado en que los procesos o agentes facilitadores fueron determinantes de los resultados.

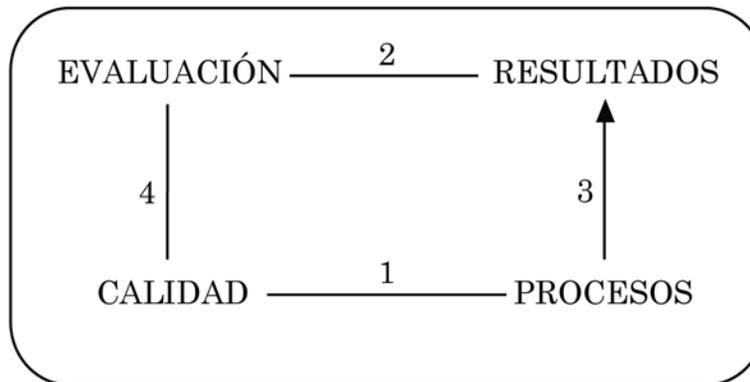
Los siguientes diagramas sintetizan la discusión precedente y, además, permiten visualizar las relaciones entre los conceptos y prácticas de ambas disciplinas. Así, el Diagrama 1 muestra las relaciones principales entre calidad y procesos -relación (1) en el Diagrama 2-, y la relación entre evaluación y resultados -relación (2) en el Diagrama 2.

Diagrama 1
Interrelaciones principales entre evaluación, calidad, resultados y procesos



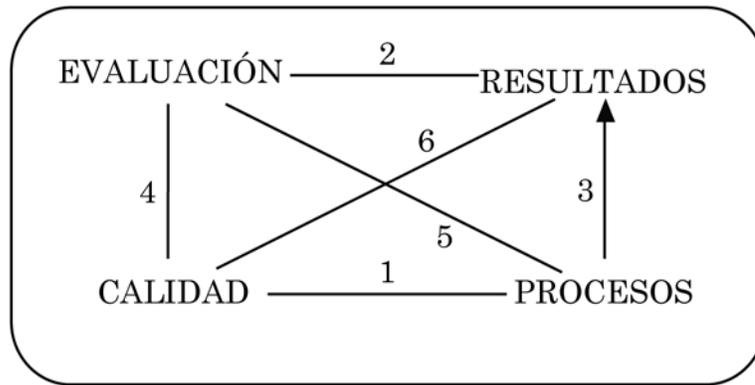
Pero hay que tomar en cuenta que los resultados son consecuencia de los procesos utilizados, lo cual se indica con la flecha (3) en el Diagrama 2. No obstante, es importante tener presente que no sólo los procesos determinan los resultados, sino también los factores externos, y por eso es tan crucial la cuestión de la atribución que se mencionó en la sección previa. Como consecuencia de las tres relaciones anteriores, se deriva que la evaluación y la calidad están también vinculadas. Además, se trabaja sobre la calidad de la evaluación y, aunque con menor intensidad, sobre la evaluación de la calidad -flecha (4) en el Diagrama 2.

Diagrama 2
Identificación de las interrelaciones clave



Como se indicó en la sección anterior, la calidad toma en cuenta los resultados, y la evaluación, aun cuando cada vez está más orientada hacia objetivos, debe considerar los procesos (y hay “evaluaciones de procesos”). Estas interdependencias adicionales se muestran en el Diagrama 3.

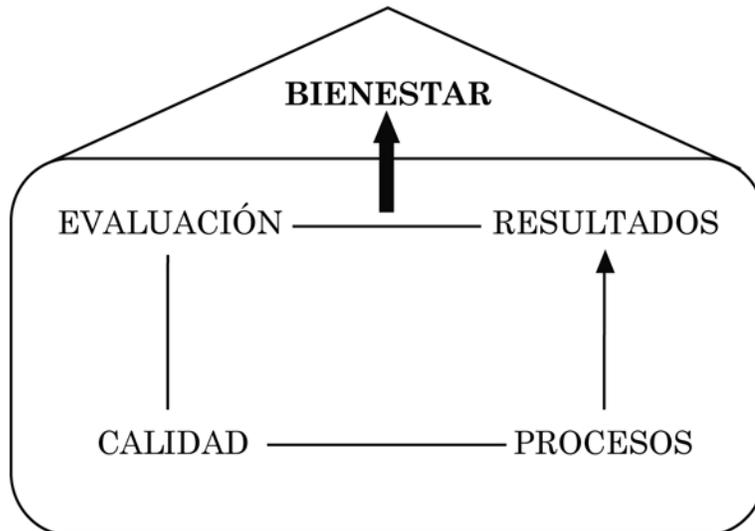
Diagrama 3
Interrelaciones completas entre evaluación, calidad, resultados y procesos



En el Diagrama 3 se presenta también la “evaluación de los procesos” -línea (5)- y la consideración de los resultados en la práctica de calidad -línea (6)-, como se mencionó en la sección 2.2.

Si bien los ciudadanos no aparecen explícitamente en los diagramas anteriores, el propósito de la evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios es tornar la acción del sector público, e indirectamente la del sector privado, más pertinente, más eficaz y más eficiente, con mayor sostenibilidad y equidad. De esta forma, las políticas públicas y los servicios vinculados a dichas políticas permitirían alcanzar mayores grados de bienestar para la población, con un uso adecuado de los recursos. El Diagrama 4 ilustra la combinación de las perspectivas de calidad y evaluación, con su efecto esperado sobre el bienestar de los ciudadanos.

Diagrama 4
Evaluación y Calidad para alcanzar mejores resultados con procesos más adecuados



En este contexto, es interesante destacar la breve pero rica experiencia de la Agencia Española de Evaluación y Calidad¹⁶. Esta Agencia constituye un caso único a nivel mundial, cuyo título y mandato incluye evaluación y calidad (sin restringirse a la educación, sector en el cual hay algunas excepciones similares). El Cuadro 1 presenta un conjunto de lecciones de la experiencia de la Agencia que son

pertinentes para la institucionalización de la evaluación y la calidad en América Latina (la última es obviamente la fundamental desde la perspectiva de este documento).

Cuadro 1

Lecciones de la experiencia de la Agencia Española de Evaluación y Calidad

1. Inspirarse en otras experiencias pero no copiarlas.
2. Aceptar que la institucionalización es un proceso que lleva tiempo.
3. Crear instancias asesoras para el apoyo y la legitimación.
4. Incorporar academia y sector público.
5. Involucrar diferentes niveles de gobierno.
6. Dar importancia a la capacitación.
7. Controlar la calidad de las evaluaciones.
8. Vincular evaluación y calidad.

Un aspecto que es importante mencionar es el de la relación entre las autoevaluaciones y la evaluación independiente: los métodos vinculados a la práctica de la calidad han sido frecuentemente considerados como orientados a la autoevaluación sistemática de las organizaciones, proporcionando pautas para su realización. En cambio, en el caso de los sistemas de evaluación, frecuentemente se asigna poca importancia a la autoevaluación y se enfatizan las evaluaciones externas o independientes. El desdén de la autoevaluación ha afectado negativamente la práctica de la evaluación, ya que no permite contar con información clave para la realización de las evaluaciones. Una práctica alternativa que se ha ido imponiendo como “buena práctica” es la de complementar las autoevaluaciones con evaluaciones independientes.

En el párrafo anterior se hizo una referencia a evaluaciones externas o independientes. Frecuentemente se tiende a establecer una equivalencia entre evaluaciones independientes y evaluaciones externas (y, análogamente, entre evaluaciones internas y evaluaciones no independientes). Sin embargo, la independencia de las evaluaciones no depende de que sean externas y, por otra parte, las evaluaciones internas pueden ser independientes. Para aclarar este punto, que tiene implicaciones para la institucionalización de las evaluaciones y para determinar hasta dónde es necesario realizar reformas institucionales que garanticen la independencia de las evaluaciones (un factor clave para su credibilidad y, por lo tanto, para su uso), es conveniente recordar la definición de “evaluación independiente” incluida en el glosario de la OCDE (2002: 24): “evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo”.

En el caso de organizaciones que incluyen varias entidades y personas, algunas de las cuales no se encuentran bajo el control de quienes son responsables del diseño y/o de la implementación de las intervenciones (y nótese que esto se aplica no sólo a las intervenciones de desarrollo), dichas entidades y personas serían independientes e internas a la organización. Un ejemplo de este tipo de entidad es el “Grupo Independiente de Evaluación” del Banco Mundial, cuyas evaluaciones han sido consideradas “independientes” por un panel que las examinó a la luz de un conjunto de criterios generalmente aceptados para determinar la independencia de las evaluaciones. Este tipo de argumento podría aplicarse también a las evaluaciones realizadas por la Agencia Española de Evaluación y Calidad.

Sintetizando, la evaluación y la calidad son perspectivas complementarias que pueden reforzarse mutuamente, nutriéndose del acervo de técnicas y enfoques que se desarrollaron en paralelo y que tienen un potencial importante para mejorar tanto la práctica de la evaluación como de la calidad, lo cual redundará en políticas públicas y servicios que contribuirán en mayor y mejor medida al bienestar de los ciudadanos.

Notas

¹ Ver Furubo ...[et al] (2002), así como los enlaces siguientes: <http://www.resources4evaluators.info/CommunitiesOfEvaluators.html#International>, <http://preval.org/es/category/temas-de-especialidad/redes-y-asociaciones-en-evaluaci%C3%B3n> y http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/enlaces.

² <http://www.tntech.edu/mayberry/qualityassociations.htm>, <http://www.aeval.es>.

³ Véanse Cunill Grau y Ospina (2008), May ...[et al] (2006), Rojas ...[et al] (2006), así como Feinstein y Hernández (2008).

⁴ Cfr., por ejemplo, Guasch ...[et al] (2007), Hill (2008) y Aristigueta (2008).

⁵ Los dos primeros criterios adicionales mencionados en este párrafo son utilizados por el departamento de evaluación del Banco Mundial y la mayor parte de los bancos multilaterales de desarrollo, en tanto que el tercero es de uso frecuente en Europa.

⁶ Nótese que la pregunta c) se refiere a lo que hubiera sucedido, a juicio del evaluador, si la intervención X no se hubiera realizado, en tanto que d) corresponde a **lo que se suponía** en el diseño de la intervención qué hubiera sucedido en ausencia de X. El evaluador puede no estar de acuerdo con el supuesto contrafactual del diseño de la intervención, y por eso es conveniente efectuar la distinción. Suele suceder que el diseño de la intervención no explicita el supuesto contrafactual, pero generalmente hay por lo menos un supuesto implícito.

⁷ Para una discusión sobre los contrafácticos, o contrafactuales, véase, por ejemplo, Elster (2006).

⁸ Véase Feinstein y Beck (2006).

⁹ Ver, por ejemplo, Feinstein (2007).

¹⁰ Como ejemplos, véanse los trabajos citados en Pitman ...[et al] (2005).

¹¹ Sobre los límites de la aleatorización, y sobre algunos métodos alternativos, véase Pitman ...[et al] (2005).

¹² Este proceso de evaluación, difusión y aprendizaje no parece estar todavía documentado adecuadamente.

¹³ Es interesante establecer una analogía con lo que ha sucedido en economía, disciplina en la cual a comienzos de los años 50 se colocó el énfasis en las predicciones con cierto menosprecio por los supuestos, hasta que comenzó a percibirse que desde un punto de vista práctico era conveniente volver a dar importancia a los supuestos, y no sólo a las predicciones, cuando se juzgan las teorías económicas.

¹⁴ Ver <http://ww1.efqm.org/en/tabid/108/default.aspx>, Ruiz López (2006), Ruiz López (2004), Guasch ...[et al] (2007) y Medina Giopp (2005). Ver, además, los enlaces siguientes: http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_Europea_para_la_Gesti%C3%B3n_de_la_Calidad, http://es.wikipedia.org/wiki/Premio_Colombiano_a_la_Calidad_de_la_Gesti%C3%B3n.

¹⁵ Los evaluadores que dejan de lado la información sobre procesos para concentrarse en los resultados, incurren en la misma falacia que los economistas que dejan de lado la información sobre supuestos. Ver Feinstein y Beck (2006).

¹⁶ Detalles sobre esta experiencia y referencias bibliográficas pueden encontrarse en <http://www.aeval.es>.

Bibliografía

Aristigueta, María (2008), "The Integration of Quality and Performance", en *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Patria de Lancer Julnes ...[et al], Los Angeles, Sage Publications.

Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2008), *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*, Caracas, CLAD, Banco

- Mundial (Documentos Estudios de Casos; N° 3).
- Elster, Jon (2006), *Lógica y sociedad*, Barcelona, Gedisa.
- Feinstein, Osvaldo (2007), “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en *Información Comercial Española*, N° 836, Madrid.
- Feinstein, Osvaldo y Beck, Tony (2006), “Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action”, en *Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*, Ian F. Shaw, Jennifer C. Greene y Melvin M. Mark (eds.), London, Sage Publications.
- Feinstein, Osvaldo y Hernández, Gonzalo (2008), “El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco Mundial (México: La Calidad del Gasto Público; N° 2).
- Furubo, Jan-Eric; Rist, Ray; y Sandahl, Rolf (2002), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers (Comparative Policy Analysis Series).
- Guasch, J. Luis ...[et al] (2007), *Quality Systems and Standards for a Competitive Edge*, Washington, World Bank.
- Hill, Hermann (2008), “Quality and Performance Management in the 21st Century: a New Approach”, paper presented at the EGPA Conference, European Group of Public Administration, Rotterdam, September 3-5.
- May, Ernesto ...[et al] (eds.) (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial*, Washington, Banco Mundial, BID (Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe).
- Medina Giopp, Alejandro (2005), *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- OCDE (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, OCDE. Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- Perrin, Burt (2006), *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World*, Washington, World Bank; IBM Center for the Business of Government (Managing for Performance and Results Series).
- Pitman, George Keith; Feinstein, Osvaldo; e Ingram, Gregory K. (eds.) (2005), *Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Ramiro Sánchez, Antonio (2002), *Demandas de calidad de la administración pública: un derecho de la ciudadanía*, Madrid, Dykinson.
- Rojas, Fernando ...[et al] (2006), *Chile: análisis del programa de evaluación del gasto público*, Washington, Banco Mundial.
- Ruiz López, Joaquín (2004), “Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 30-31, Madrid, mayo-diciembre, http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/documentacion_y_publicaciones/publicaciones_periodicas/ficheros/Artxculox20GAPPx20Joaquinx20Ruiz.pdf.
- _____ (coord.) (2006), *Guía de evaluación: modelo EVAM*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas (Colección Evaluación y Calidad), http://www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111115/text_es_files/file2/Guia_EVAM_06_06.pdf.
- Zaltsman, Ariel (2006), *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*, Washington, World Bank. Independent Evaluation Group (Evaluation Capacity Development Working Paper Series; N° 16).

Entre el conflicto y la cohesión. Consenso ético de las coaliciones de partidos post-autoritarias en Chile

Mario E. Poblete Vásquez

1. A modo de introducción: entre el conflicto y la cohesión

La noción de partido presupone ser una parte respecto del todo, es decir, el fraccionamiento de una determinada unidad inicial. La separación de esta parte reconoce la existencia de un conflicto que llevó a dicho fraccionamiento, por lo cual puede aseverarse que los “partidos” surgen para estructurar estas controversias y representar ciertas fracturas en la sociedad. Esta es la tesis que desarrollan Lipset y Rokkan (1985), basados en la teoría de la acción de Parsons (1962), para explicar el surgimiento de los partidos políticos en Europa. En su clásico trabajo *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*, los autores buscan demostrar cómo los conflictos sociales se traducen en un sistema de partidos políticos (Lipset y Rokkan, 1985).

El modelo parsoniano A.G.I.L. (por sus siglas en inglés *Adaptation, Goal attainment, Integration y Latency*) es utilizado por aquellos autores para dar cuenta de estos quiebres sociales. Así pues, profundizan en su análisis estableciendo dos ejes guías entre los cuadrantes del sistema, a través de los cuales clasifican las fisuras o clivajes sociales. Estos son el *eje territorial* y el *eje funcional*. En un extremo del eje territorial están agrupadas las oposiciones o fisuras sociales entre diversos territorios de la nación, tales como el tipo de clivaje étnico y centro-periferia, entre otros posibles; en el otro extremo, el conflicto sucede a nivel de la propia elite dominante y sus diferencias internas respecto del modelo de nación deseado. El eje funcional comprende aquellos conflictos que son transversales a cuestiones territoriales; en primer término, aquel que tiene relación con la cuestión social o la oposición entre trabajadores y propietarios; por otro lado, los conflictos ocasionados por la fisura clerical/anticlerical, denominado conflicto religioso, aunque también provocado por algún otro tipo de oposición ideológica.

La tarea que Lipset y Rokkan persiguen es conocer cómo los clivajes se traducen, históricamente, en un sistema de partidos. Para lo cual también resulta necesario conocer cuáles son aquellas fisuras dominantes, es decir, componer una jerarquía histórica de clivajes (Zuckerman, 1975: 234). En este sentido, los autores analizan diferentes casos europeos en los que concluyen que el paso de un predominio de las oposiciones territorial-culturales hacia dimensiones funcional-económicas ha determinado, esencialmente, el establecimiento del sistema de partidos en Europa (Merkel, 1969: 478), lo que se define como el tránsito de la *Revolución Nacional* a la *Revolución Industrial* (Lipset y Rokkan, 1985: 126-138).

El movimiento centrífugo o de separación de una parte respecto del todo, caracterizado acá bajo el modelo de los clivajes de Lipset y Rokkan, tiende a ser contrapesado por una reagrupación de algunos partidos políticos previamente contrapuestos, formando vínculos estables entre ellos. Esta reagrupación hace referencia a un movimiento centrípeto o de cohesión que tiene una de sus formas características en la formación de coaliciones políticas de partidos. La contraposición de fuerzas centrífugas y centrípetas se entenderá en este trabajo como la *tensión dialéctica entre conflicto y cohesión*. Específicamente, se intentará describir y explicar la cohesión.

El uso del concepto de *cohesión* en vez del de *integración* no es azaroso. Este último hace referencia, principalmente, a completar el todo con las partes faltantes, en una suerte de fusión de éstas en la totalidad, esto es, una vuelta a la unidad inicial. En cambio, el término cohesión se relaciona con una reunión, reagrupación o adhesión de las partes entre sí -y ni siquiera todas ellas-; es, por lo tanto, aquella fuerza de atracción que las mantiene juntas, pero que no cancela sus diferencias. Las partes que se separaron no vuelven a fusionarse, sino que solamente se adhieren. Este asunto no es superfluo para el estudio de la cohesión de las alianzas entre partidos políticos, ya que en estos casos los motivos que llevan a coaligar a los partidos no tienen que ver con fusiones ideológicas ni organizacionales entre las partes, sino que, principalmente, son acercamientos y creación de vínculos en torno a un “mínimo común” para la acción política coordinada.

Así también, la cohesión de todas las partes nunca es total; ello porque emerge la necesidad de una diferencia guía para la constitución de identidad de los partidos. Esto es bien explicado por Luhmann (1993: 161-170; Torres, 2004: 158-161) con la introducción del código gobierno/oposición como orientador del funcionamiento de un sistema político democrático. De modo similar, aunque desde el *post-estructuralismo*, Mouffe (1999: 101 y ss.), al introducir el concepto de *política democrática radical*, ofrece una forma de construir un *nosotros* en el contexto de la competencia política inherente al sistema democrático, el cual siempre necesita de una contraparte, un *ellos*, constitutivo de su propia identidad. Sin embargo, argumenta Mouffe, la construcción de este *nosotros*, articulada mediante el principio de equivalencia democrática, no hace desaparecer las diferencias internas del *nosotros*, de lo contrario se estaría en un caso de simple identidad o, como se mencionó anteriormente, sería una integración en donde las partes desaparecen para constituir nuevamente la unidad o una unidad nueva.

Para dar cuenta de este giro hacia la *cohesión* y formación de un *nosotros* entre partidos, conviene, en primer término, distinguir los distintos niveles en los que se despliegan alianzas partidarias o coaliciones. Partiendo de una definición mínima de coalición, a saber: “un acuerdo entre dos o más organizaciones que tienen la voluntad de hacer un número de *cosas* comunes”¹, Reniu (1999: 48-66) propone distinguir tres tipos de coaliciones dependiendo de la arena política con base en la cual se construyen: las electorales, las parlamentarias y las de gobierno. Aunque la tipología está basada en un sistema político parlamentario, la rigurosidad del delineamiento conceptual resulta útil para situar el análisis en términos generales, así como para utilizar las categorías en el análisis de otros sistemas políticos ya sea en situaciones de transición hacia la democracia (Reniu, 1999: 100) o presidenciales (Reniu, 2008).

Ahora bien, el tipo específico de coalición que se pretende investigar acá es el de una coalición gubernamental, o bien, si se quiere, el de las coaliciones de partidos que buscan conseguir el poder y, posteriormente, mantenerse en el gobierno, a las cuales también se las ha denominado *gobiernos de coalición* una vez que logran llegar a ejercerlo. Reniu (1999: 60-66) identifica, además, como uno de los puntos clave de una coalición gubernamental, las formas de pertenencia e ingreso a la misma, que se definen por el tipo de participación particular que adoptan los partidos, ya sea de repartición de carteras ministeriales o de negociación cotidiana de la acción gubernamental, entre otras.

Por otra parte, la literatura muestra que gran parte del estudio de las coaliciones políticas ha estado dominado por la teoría de juegos², en la que la razón para la constitución de alianzas partidistas es maximizar el beneficio; en otros términos, la obtención del poder, o más concretamente, en última instancia, la lucha por los cargos públicos -*incumbency struggle*. Este reduccionismo de la teoría de juegos es constatado, entre otros estudios, por Matas y Reniu (2003: 109-110) para el caso de las coaliciones políticas en Cataluña. Hay que destacar, principalmente, el aporte de este último autor que da cuenta de las limitantes de la teoría “clásica” de las coaliciones -basada en esta teoría de juegos. No obstante, éste reconoce una serie de factores condicionantes externos e internos que ayudan a que los partidos tiendan a coaligarse (Reniu, 1999: 66-99), con lo cual cae en un tipo de neoinstitucionalismo unívoco al considerar, casi exclusivamente, lo que denomina *elementos limitadores estructurales* -el

sistema electoral o el marco jurídico-, como factores explicativos de la formación de coaliciones frente a la transitoriedad de aquellos elementos más *coyunturales* (Reniu, 1999: 86-90) -lo que Nohlen (2006) definiría como *contexto*³.

Más allá del análisis costo-beneficio que realizan los partidos y sus líderes, así como de cuál es la mejor estrategia electoral para conseguir los votos y lograr gobernar, una coalición no se puede mantener en el tiempo si no logra desarrollar un conjunto de principios guías que articulen su cohesión, y que sirvan como base para la constitución de consensos en temas proclives al conflicto entre los partidos coaligados -o al menos para la promoción de la tolerancia entre visiones contrapuestas. Por esta razón es que resulta pertinente indagar cómo se construyen los consensos en que se basan las coaliciones⁴, más aun si se considera que la cohesión entre partidos no ha sido analizada de forma muy satisfactoria. Cómo se logra un consenso mínimo sobre el cual fundar las alianzas entre algunos partidos, y no con otros, es lo que acá atañe dilucidar.

2. El consenso discursivo

Dentro de los debates más importantes en las ciencias sociales actuales está el que ha emergido entre Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, que chocan en sus concepciones últimas de comprensión de la sociedad. Por un lado, Luhmann asume la incapacidad del lenguaje como procedimiento argumentativo para lograr el consenso, debido a diferentes tipos de improbabilidades propias del proceso comunicativo mismo, a saber, improbabilidad de que se entienda lo que se dice, de que llegue a quien tiene que llegar y de que, finalmente, se acepte (Luhmann 1998a: 156-158). Cada una de estas improbabilidades aumenta en la medida que es superada la anterior, impidiendo, crecientemente, la posibilidad de consenso.

La improbabilidad de la aceptación y la consecuente improbabilidad de un consenso y de normas consensuadas, de acuerdo con Luhmann (1998a: 159-161; 1998b: 9-78), es salvada mediante la emergencia de los *medios simbólicos generalizados de comunicación* gracias al proceso evolutivo de la sociedad. Al igual que el lenguaje, el logro evolutivo de estos medios garantiza que lo improbable se torne probable, es decir, que exista comunicación, que ésta se pueda comprender, sea alcanzable y aceptada. Ejemplos de estos medios simbólicos de comunicación son el *dinero* para el sistema económico, el *poder* para el sistema político o la *verdad* para el sistema científico.

Habermas, por su parte, pareciera considerar pertinente el planteamiento *luhmanniano* sobre los medios simbólicos, al definirlo como *tecnificación del mundo de la vida* (Habermas, 2002b: 253-261). De una u otra manera, en la obra de Habermas se pueden apreciar referencias sobre cómo estos medios regulan el consenso/disenso en muchas situaciones (Habermas, 2002b: 255-256), así como también el desplazamiento del lenguaje como forma de coordinación de la acción (Habermas, 2002b: 258-259).

En uno de sus principales trabajos, *Teoría de la Acción Comunicativa*, Habermas dirige parte importante de su preocupación intelectual hacia la comprensión del funcionamiento de los mecanismos sistémicos, en especial la teoría *parsoniana* (Habermas, 2002a y 2002b). Sin embargo, el afán principal de su teoría comunicativa es dar cuenta de los casos en que se puede lograr el consenso a través de relaciones intersubjetivas lingüísticamente mediadas, prescindiendo de estos mecanismos sistémicos, así como de las *acciones estratégicas orientadas al éxito* de cercanía evidente con la teoría de juegos o la teoría de la elección racional (Habermas, 2002a: 124-127) y, dicho sea de paso, propias de las concepciones de la teoría clásica de las coaliciones mencionada anteriormente.

En este punto, resulta necesario hacer evidente las dos opciones para lograr el movimiento centrípeto hacia la cohesión de coaliciones. El movimiento centrífugo, o de separación -que es representado por la emergencia de los partidos políticos que estructuran los conflictos sociales en una competencia política-, puede ser contrapesado por lo que Habermas define como: a) la *acción comunicativa orientada al entendimiento*, o b) la *acción estratégica orientada al éxito*. Estas dos alternativas contribuyen a lograr grados importantes de cohesión, facilitando el funcionamiento a nivel de lo político, es decir, evitando la paralización del sistema y, además, sorteando el obstáculo de caer

en una polarización partidista-social excesiva, tendiente a la inestabilidad y el quiebre democrático (Linz, 1987: 93-131).

De las dos opciones que presenta Habermas, es la acción *comunicativa orientada al entendimiento*, fundamento de la ética del discurso, la que puede sustentar la cohesión y que, en la perspectiva acá propuesta, ha quedado velada en los diversos análisis de las coaliciones políticas.

2.1 Ética del discurso

Junto con Habermas, uno de los principales autores que elabora argumentos en torno a la ética del discurso es Karl-Otto Apel. Definidos el uno por el otro como los principales exponentes (Apel, 2005: 45; Habermas, 2002c: 127), presentan un *corpus* teórico importantísimo para fundamentar la cohesión de las coaliciones políticas. Dicho esto, conviene exponer primero las principales características de la acción comunicativa orientada al consenso.

Bajo la distinción que hace Habermas en su *Teoría de la Acción Comunicativa*, entre tipos de actos de habla, como son los constatativos, regulativos y expresivos (Habermas, 2002a: 395, 407-419) que tienen directa relación con el *desacoplamiento del mundo de la vida* (Habermas, 2002b: 206-207), acá centramos la atención en lo que atañería a *juicios regulativos*, que encuentran su validez en la *rectitud normativa* y tienen que ver con un *discurso práctico*, por lo tanto, con la elaboración de normas *éticas* intersubjetivamente consensuadas.

Situada en este contexto, la *ética del discurso* asume ciertos supuestos, así como condiciones necesarias para su desarrollo⁵. Dentro de las principales condiciones está lo que se ha definido como *situación ideal de habla o comunidad ideal de argumentación* (Habermas, 2002a: 48; Apel, 2005: 52; Cortina, 2000: 73). Ella existe cuando la acción comunicativa se produce argumentativamente orientada al entendimiento, con la ausencia de cualquier tipo de coacción -que no sea la del mejor argumento. Estas condiciones ideales para la argumentación, y universalmente válidas dirá Apel, son la *corresponsabilidad* y la igualdad de derechos de todos los participantes (Apel, 2005: 52-53). A juicio personal, dicha situación de habla ideal corresponde a una situación utópico-imaginaria, parecida a lo que sería un concepto límite de la realidad positiva⁶, pero que lleva a estructurar el contexto de la comunicación orientada al entendimiento.

Dentro de las características propias de la acción comunicativa, quizá la más importante de destacar, y su presupuesto elemental, es el *entendimiento como telos de lenguaje*, es decir, el fin inmanente que emerge al efectuar una comunicación lingüísticamente mediada. Al principio de su obra *Facticidad y Validez*, Habermas escribe un párrafo muy ilustrativo para esto: “La razón comunicativa empieza distinguiéndose de la razón práctica porque ya no queda atribuida al actor particular o a un macrosujeto estatal-social. Es más bien el medio lingüístico, mediante el que se concatenan las interacciones y estructuran las formas de vida, el que hace posible a la razón comunicativa. Esta racionalidad viene inscrita en el *telos* que representa el entendimiento intersubjetivo y constituye un *ensemble* de condiciones posibilitantes a la vez que restrictivas. Quien se sirve de un lenguaje natural para entenderse con un destinatario acerca de algo en el mundo se ve obligado a adoptar una actitud realizativa y a comprometerse con determinadas suposiciones. Entre otras cosas, tiene que partir de que los participantes persiguen sin reservas sus fines ilocucionarios, ligan su acuerdo al reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez susceptibles de crítica y se muestran dispuestos a asumir las obligaciones relevantes para la secuencia de interacción que se siguen de un consenso. Lo que así viene implicado en lo que he llamado «base de validez del habla», se comunica también a las formas de vida que se reproducen a través de la acción comunicativa” (Habermas, 2005: 65-66). Precisamente, este *telos* del lenguaje implica que el *procedimiento argumentativo*⁷, en la medida que no oculte sus pretensiones de validez, garantiza el logro del consenso: “El examen de las pretensiones de validez representa tal procedimiento, porque quien quiera argumentar seriamente ha de estribar en las suposiciones idealizadoras que comporta una forma de comunicación tan exigente como el discurso práctico. Todo participante en una práctica argumentativa tiene que suponer pragmáticamente que en

principio todos cuantos pudieran verse afectados podrían participar como iguales y libres en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que la única coerción que puede ejercerse es la coerción sin coerciones que ejercen los buenos argumentos” (Habermas, 1991: 162-163).

De lo anterior se desprende la noción de intersubjetividad, otra característica esencial de la ética del discurso, con la que Habermas, y también Apel, desechan toda forma de búsqueda trascendental-kantiana de los principios éticos: “Ahora que la razón práctica ya no es monológica y se ha vuelto dialógica, la legitimidad de las leyes no puede derivar de la universalidad de su forma trascendental, sino del acuerdo comunicativo entre individuos (...) sólo el procedimiento democrático es capaz de asegurar la cohesión. La lógica del poder debería acabar *plegándose* a la fuerza del consenso, a esa forma de poder sin coerción que trae causa del mejor argumento y que Habermas (...) denomina *poder comunicativo*” (Greppi, 2006: 113).

2.2 Ética mínima

Las coaliciones de partidos políticos pueden basar su cohesión en torno a una normativa ética común y mínima alcanzada intersubjetivamente a través de la razón y los mejores argumentos, desde la cual pueden derivar otros principios adecuados para una coalición pluralista, así como elaborarse sus programas de acción política. Desde luego que el consenso sobre esta *ética mínima* se produce entre sujetos con competencia discursiva, es decir, que comprenden la situación que los lleva a comunicarse, se sienten *corresponsables* de los resultados de su deliberación, que sus pretensiones de validez son auténticas, y tienen conciencia de lo que sus acciones comunicativas implicarán, posteriormente, en el ámbito político. También, quienes se insertan en estas acciones comunicativas orientadas al consenso son asumidos como representantes legítimos de los grupos políticos a los cuales hacen referencia⁸.

Así y todo, cabe preguntarse ¿qué sería una *ética mínima* en el ámbito de las coaliciones políticas? Ésta corresponderá a aquel conjunto de principios y valores compartidos que se da para sí un grupo, ideológicamente diverso, y que, por tanto, permite a sus miembros construir un proyecto armónico de convivencia. Cortina (2000: 13) dirá que debemos tener “conciencia de que socialmente sólo podemos exigirnos mutuamente esos mínimos de justicia”. En contraste con una ética de mínimos, la ética de máximos correspondería en este caso a las ideologías particulares de los partidos políticos inmersos en la coalición, para las cuales, simplemente, no se requiere un criterio de consenso interpartidista. En efecto, ¿qué relación o acuerdo puede formarse entre una concepción del hombre cristiana y una marxista? Ya que la ética de máximos lleva al enfrentamiento de visiones contrapuestas, la discusión sobre éstas implicaría, necesariamente, imposibilidad del acuerdo, o que alguno de los implicados en el diálogo abandone sus concepciones y se someta a las del resto, no necesariamente por el mejor argumento, sino probablemente por una coerción externa al discurso.

Se han reconocido diversas formas de lograr estos valores éticos mínimos y comunes. Ciertamente destaca la visión de Küng (1999) y el Parlamento de las Religiones Mundiales, que fundamentan su concepción de ética mínima en la obra de Michael Walzer y que correspondería a “todo un haz de estándares éticos elementales, entre los que hay que contar el derecho fundamental a la vida, al trato justo (también por parte del Estado), a la integridad física y síquica. Walzer lo denomina «moral minimal», o «minimalismo moral»” (Küng, 1999: 108). Luego, Küng deriva los principios éticos mínimos de un acervo común a todas las tradiciones religiosas y/o ético-filosóficas, lo que define como la *regla de oro*, que sería, en términos genéricos, la *humanidad*, siguiendo, por ejemplo, a Confucio: “lo que tú mismo no quieres, no lo hagas a otros hombres” (Küng, 1999: 110-112). Finalmente, en ese afán comparativo y de búsqueda de preceptos comunes a todas las religiones, se desprenden cuatro principios incommovibles que son: a) respeto por la vida; b) cultura de la solidaridad; c) cultura de la tolerancia y la veracidad; y d) cultura de la igualdad (Küng, 1999: 122-125).

Empero, más que centrar el análisis en una ética prescriptiva de valores universales, para efectos de las coaliciones políticas pluralistas conviene focalizarse en el procedimiento sobre cómo alcanzar ciertos valores mínimos, que en ciertos casos pueden ser más específicos que para la sociedad mundial.

En relación con lo anterior, se postulará que los principios alcanzados tienen un alcance de tipo *general*, mas no universal en el sentido de Kant, por lo tanto, esto también hace suponer otra característica esencial: el carácter dinámico e histórico de una ética mínima para las coaliciones políticas. Este último punto se retomará más adelante.

En lo que atañe al procedimiento, Rawls (1995) proporciona otra visión para la ética mínima basada en un tipo de *iusnaturalismo procedimental*. Según Cortina (2000: 99), “no deja a la voluntad del legislador ni de los individuos fácticos determinar los criterios de la justicia ni todos los deberes posibles, pero, por otra parte, obtiene tales criterios y los llamados «deberes naturales» a partir de un procedimiento y no de principios previos”. Habermas lleva su crítica a Rawls sobre el procedimiento más allá: “todos los discursos de legitimación esenciales han tenido lugar en el seno de la teoría; y los resultados de los debates teóricos se encuentran ya sedimentados en la Constitución. Puesto que los ciudadanos no pueden comprender la Constitución en tanto que proyecto (...), el uso público de la razón no tiene propiamente sentido de una ejercitación actual de la autonomía política” (Habermas, citado en Greppi, 2006: 99-100). De esta forma es que en Habermas desaparece todo indicio del *paternalismo filosófico* de Rawls, destacándose la relevancia que tiene la participación democrática como forma de lograr el consenso con base en éticas discursivas de mínimos. Indubitablemente, esto vuelve a hacer referencia al concepto de política deliberativa y el consecuente aumento de la participación democrática para el logro de los consensos éticos.

Pero, ¿a qué tipo de consenso ético se está haciendo referencia? Ya se mencionó que éste debía tener las características de ser mínimo, basado en valores mínimos consensuados. Ahora bien, si incorporamos la dimensión histórica en el análisis, emerge la pregunta sobre qué tipo de alcance temporal va a tener el consenso. Ciertamente, en el caso del pragmatismo de la ética del discurso, la solución implica que los valores que se consensúan tienen un carácter histórico, son desarrollados discursivamente por individuos concretos de carne y hueso; por lo tanto, el consenso va a tener un carácter más de generalización que de universalización. De esta forma, los consensos también están sujetos a *reflexibilización*; estos pueden ser revisados y expuestos a argumentación intersubjetiva, de modo que pueden variar de un momento histórico a otro: si el consenso es comunicativo suponemos que comunicativamente pueden ser revisados y cambiados, por lo tanto, se asume acá una concepción *dinámica de los consensos*. Esto se puede cotejar con lo que menciona Apel cuando analiza la tesis de la verdad consensuada -y aunque no hable de la ética en este caso, se asume aquí que la misma lógica puede aplicarse también a los valores consensuados-: “No es aceptable el recurso a la *evidencia privada de conocimiento*. De hecho, cualquier tipo de conocimiento es *público a priori* y esto significa que está *impregnado lingüísticamente* y que es, en principio, *criticable*. Para mí esto último quiere decir solamente que *puede y debe ser expuesto a la crítica*, pero no que sea *falible* en principio” (Apel, 1991: 112).

La premisa anterior puede tener importantes consecuencias para comprender la lógica de la cohesión de las coaliciones. En efecto, si el consenso entre partidos está sujeto a crítica, entonces, a su vez, puede ser revisado y consecuentemente cambiar. En este punto del análisis se deberá establecer el postulado de que los consensos son eminentemente *dinámicos*; ésta será una premisa fundamental para el resto del análisis. Asimismo, siguiendo con el argumento, en la medida que sean reemplazados y renovados por nuevos consensos éticos, la cohesión de la coalición también se renueva, se fortalece. En este sentido, es posible esperar que los consensos discursivos dominantes se posicionen en diferentes momentos de la coalición, los que a su vez responderán en cada período a la acción política que estimen necesaria realizar. En consecuencia, la función que cumplen los consensos mínimos entre partidos coaligados es catalizar positivamente la capacidad de acción de la coalición política, en la medida que funcionen como sustento para el consecuente acuerdo y desarrollo de programas de gobierno, proyectos de ley u opiniones homogéneas frente a determinados temas. Todo lo anterior se desarrollará a continuación para el caso de la coalición de partidos chilenos conocida como la Concertación, lo que demostraría la pertinencia de la acción comunicativa en el diálogo entre partidos

coaligados, así como la forma sobre cómo construir consensos que son el fundamento último de cohesión de un tipo de coaliciones políticas en las democracias modernas.

3. El conflicto: el caso chileno a la luz de la teoría de los clivajes

Hasta el momento se ha descrito de forma más bien abstracta la tensión dialéctica conflicto-cohesión; en otras palabras, la manera cómo las partes se desprenden y diferencian del todo, formando los partidos políticos, que posteriormente pueden volver a vincularse bajo la forma de coaliciones. Para ello se describió lo indispensable que resulta un consenso de mínimos éticos comunes, de forma que los partidos se puedan mantener vinculados establemente sin perder grados de identidad y autonomía. De aquí en adelante, se centrará el análisis en la descripción del proceso histórico chileno del *conflicto*, lo que ayudará a comprender las bases sobre las cuales se construye el consenso ético mínimo, el que será analizado en el apartado siguiente, así como la necesidad de este consenso para contrarrestar la fuerza centrífuga de los clivajes internos a una coalición.

La discusión académica sobre lo que acá se denomina conflicto, o la formación de los partidos políticos en Chile, se ha desenvuelto, principalmente, en torno a la teoría de los clivajes. Específicamente, las discusiones sobre el sistema de partidos políticos en Chile, y su paso por el período dictatorial, han estado dominadas por dos alternativas: a) si el sistema ha estado marcado esencialmente por una continuidad desde mediados del siglo XX hasta hoy, o bien b) si el régimen militar de 1973 marcó un reordenamiento y un cambio respecto del sistema de partidos anterior a ese año. Previo al período dictatorial, el desarrollo de los partidos políticos es descrito de forma especialmente adecuada por Scully (1992), quien reconoce el surgimiento de tres clivajes con manifestación certera en el sistema de partidos: la fisura clerical/anticlerical o conflicto religioso, el conflicto social en centros urbanos e industriales, y el conflicto social del campesinado. Respecto del período posterior al autoritarismo surgen visiones contrapuestas en relación con la posible transformación o no del sistema de partidos y la emergencia o no de un nuevo clivaje.

3.1 El conflicto religioso

Lo que desata el conflicto religioso en Chile es lo que se conoce como la “cuestión del sacristán” (Eyzaguirre, 1986: 117-118). En 1856, una situación puramente contingente provoca la emergencia crítica de un conflicto que se arrastraba latente dentro de la elite, desde la década de 1830. La disputa legal que se erigió con base en un problema doméstico dentro de la Catedral de Santiago, contribuyó a que la elite hegemónica se dividiera políticamente en torno al eje clerical/anticlerical. En primer lugar, surgieron dos facciones: la primera, de conservadores ultramontanos, que eran esencialmente católicos laicos que se organizaron para defender la influencia social de la jerarquía eclesial y para desligarse de la determinación que el Estado podía ejercer sobre ella -sería el futuro Partido Conservador-, y la segunda, una facción leal al gobierno de Manuel Montt (1851-1861), también denominado Partido Nacional o Montt-Varista (Scully, 1992: 55-59).

Por otro lado, surge una oposición liberal que se originó en una junta para determinar la estrategia electoral a seguir, que luego dio paso al Partido Liberal; sin embargo, este partido no estará exclusivamente guiado por el eje clerical/anticlerical, sino más bien por la lucha por los cargos públicos (Scully, 1992: 46-49). La aparición de los radicales, que se posicionan en el lado anticlerical de la distinción, es producto de un fraccionamiento doctrinario de protesta dentro de los liberales, debido a la alianza pragmática que estos implementaron con los conservadores para competir en las elecciones de 1858 (Scully, 1992: 60-66).

3.2 El conflicto social

La nueva etapa que marca el paso del conflicto religioso al conflicto social, se gesta a partir del surgimiento de la cuestión social. Desde finales del siglo XIX y comienzos del XX se produce un sostenido aumento de la actividad laboral en Chile con la aparición de nuevas fuentes de trabajo

asalariado, gracias a la conquista de los territorios del norte grande y la consecuente explotación salitrera, sumado a ello el incipiente desarrollo industrial urbano.

Este clivaje tiene su primera manifestación política en el Partido Democrático, el que desarrolló una variante reformista dentro de la izquierda política. Surgidos como una facción disidente dentro del radicalismo, ponían por sobre el conflicto religioso el creciente problema que representa la nueva clase trabajadora. Primero, dentro del Partido Radical, promovieron el desarrollo de una legislación laboral más progresista, hasta que en 1887 finalmente se separan. Asumieron la representación de la clase obrera por tan solo un par de décadas con éxito, desde 1890 hasta 1910 aproximadamente; su rápida debacle se debió, a juicio de Scully (1992: 102-105), a que el partido derivó en una “máquina electoral”, y una vez logrado un posicionamiento relativamente sólido tendió a desvincularse de los sectores obreros que representaba.

No obstante, el período crítico de alta desorganización social y política que va de 1920 a 1932 marca la definitiva politización de la cuestión social, reordenando el espectro partidista. No es sino hasta la aparición de los nuevos partidos de izquierda, tanto el Partido Comunista -impulsado por un antiguo demócrata de corte revolucionario, Luis Emilio Recabarren- como el Partido Socialista -con nacimiento en la irrupción “grovista” de 1932-, que surgen representantes sólidos que traducen políticamente la nueva fisura social de clase, y a su vez la ubican por sobre el clivaje religioso, anteriormente hegemónico, aunque sin hacerlo desaparecer (Scully, 1992: 90).

Además, se aprecia que el clivaje religioso viene a reforzar el naciente clivaje social en el sector urbano. El anterior partido anticlerical (Radical) comienza a preocuparse crecientemente de la cuestión social por el lado de los trabajadores, incorporándolos a su discurso y programas; a su vez, y surgidos desde el conflicto de clases, los socialistas, comunistas y el Partido Democrático se identificaron claramente con una visión anticlerical; lo anterior queda en evidencia en la medida que las alianzas políticas celebradas en los años siguientes tendieron a unir partidos exclusivamente anticlericales, como es el ejemplo del Frente Popular, entre 1936 y 1941, el FRAP (Frente de Acción Popular), entre 1956 y 1969, y la Unidad Popular, entre 1969 y 1973. Sin embargo, la emergencia de la Democracia Cristiana en la década de 1950 tiende a exceptuar esta lógica (Scully, 1992: 125-128).

3.3 La cuestión social campesina

Hasta mediados de la década de 1950 el campesinado estaba controlado socialmente por la oligarquía terrateniente con base en su institución característica, la Hacienda, y representada políticamente por el Partido Conservador. No existía permeabilidad entre la ya desarrollada movilización obrera de la ciudad y minera, respecto de los peones campesinos. Sin embargo, la crecientemente retrógrada e ineficiente economía de la Hacienda, en el contexto de una sociedad que pálidamente se modernizaba, hizo que se acentuara la migración del campo hacia los sectores urbanos, con lo cual también se comienza a desarrollar el fenómeno de la marginalidad en la periferia de las ciudades.

Este nuevo conflicto social que se gesta en el campo, con fuerte repercusión en la ciudad, comienza a desatar la atención de la política. Sin embargo, el sistema de partidos establecido hasta ese momento no respondió certeramente al conflicto, por lo que surge el intento populista de Ibáñez en la campaña de 1952 que provocó la debacle electoral de la derecha en su predominio sobre el campesinado. No obstante, el intento ibañista no logró capitalizar su auge e institucionalizarse en un partido político estable, desapareciendo rápidamente hacia finales de la década de 1950 (Scully, 1992: 168-176).

La traducción política del clivaje social rural se construye sólidamente recién con el surgimiento electoral de la Democracia Cristiana. Fuertemente influenciados por la “nueva” Iglesia y su Doctrina Social, emergen movimientos católicos laicos y religiosos que se desmarcan de forma rotunda de los viejos anhelos de la jerarquía eclesial, eminentemente conservadora, y asumen un cariz progresista y socialcristiano. El trabajo social de estos movimientos se gesta ya a comienzos de la década de 1950 con la Federación Sindical Cristiana de la Tierra y la Asociación Sindical Chilena, que pretenden

ayudar a los peones y obreros en su oposición contra los hacendados y propietarios; lo anterior es potenciado con el cambio ideológico de la jerarquía eclesial (Smith, 1982), donde parte importante de los nuevos obispos se enfoca en los problemas sociales y se propone ayudar a la superación de la pobreza tanto urbana como rural, contribuyendo ampliamente a la emergencia de la sensibilidad política socialcristiana en Chile. Muchos de estos clérigos comienzan a tener gran cercanía con los nuevos líderes socialcristianos laicos (Smith, 1982: 112), lo que potencia aun más el surgimiento electoral del Partido Demócrata Cristiano, reordenando nuevamente el sistema de partidos (Scully, 1992: 176-182). En consecuencia, con la Democracia Cristiana se completa la traducción política del clivaje social.

3.4 El clivaje autoritario

A juicio de Scully y Valenzuela (1993), el sistema de partidos políticos durante la gestación del clivaje social-urbano, es decir, desde 1925 hasta el quiebre de la democracia en 1973, ha estado compuesto de tres tercios que se dividen entre las posiciones políticas relativas -y no necesariamente ideológicas- en el espectro de izquierda, centro y derecha; y en el que la votación de cada sector no varía más allá de la cuarta parte y los dos quintos del total. Hasta 1973 la observación es claramente evidente. No obstante, los autores se aventuran en aseverar que las divisiones políticas partidistas quedaron congeladas previamente al retorno a la democracia en la década de 1990, y la dicotomía democracia/autoritarismo gestada durante la dictadura es momentánea, mas no definitiva (Scully, 1992: 223-224).

El argumento contrario, expuesto por Tironi y Agüero (1999), fundamenta que la continuidad del sistema de partidos políticos no es tal: se trata de una continuidad sólo aparente en la que persisten casi los mismos componentes, es decir, los partidos, pero estructurados de manera diferente en el sistema democrático post-autoritario.

“Lo que marcó el fin del anterior paisaje político de los «tres tercios», e inauguró el sistema bipolar moderado actual, fue la división de chilenos y chilenas en el plebiscito convocado en 1988 para decidir sobre la continuidad del general Pinochet en la Presidencia de la República. Allí se materializó, facilitada por la forma plebiscitaria, la fisura generativa autoritarismo/democracia que ha gobernado la competencia partidaria desde entonces. Este evento, claro está, estuvo precedido por numerosas ocasiones e instancias que, a partir de 1983, fueron expresando la conformación de dos de los anteriores tres tercios en un polo de oposición política democrática al régimen autoritario y a los grupos políticos que le respaldaron desde 1973” (Tironi y Agüero, 1999: 155).

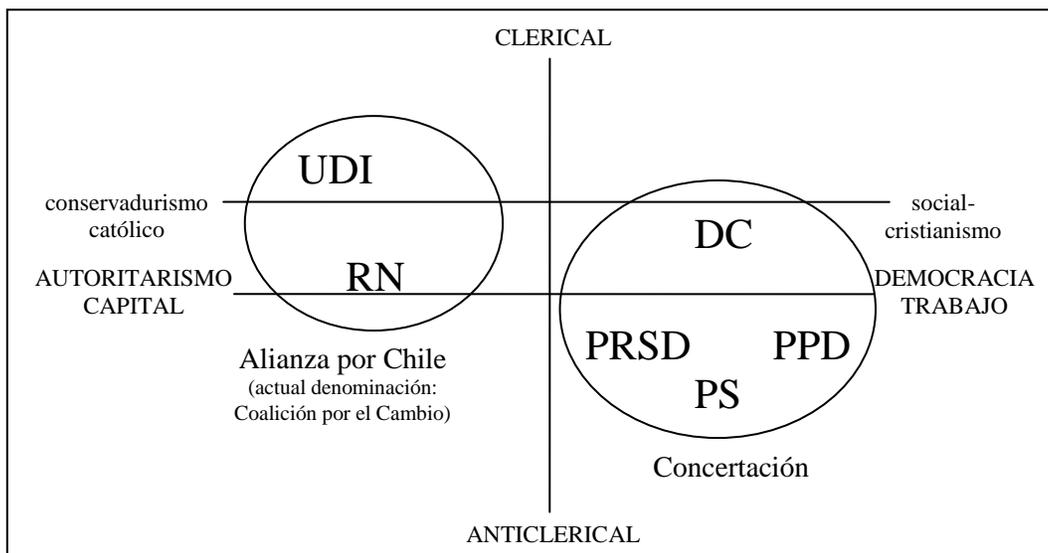
El sistema de partidos políticos existente hasta antes de 1973 se reordenó en torno a este clivaje, tomando posiciones los partidos preexistentes; por el lado de la *democracia* y gracias a la experiencia común como reprimidos y perseguidos por el régimen militar, aparece el Partido Radical Social Demócrata (PRSD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Demócrata Cristiano (DC) -el centro y la izquierda⁹ del antiguo modelo-; por el otro lado, el del *autoritarismo*, surge una especie de continuación difusa y sólo parcial del Partido Nacional -lo que correspondió a los antiguos partidos Conservador y Liberal- mezclada con personeros del gobierno militar, muchos de ellos integrantes del Partido Movimiento Unión Nacional, otros pocos del movimiento gremialista (UDI), más el Frente Nacional del Trabajo, lo que se conoce hoy como el Partido Renovación Nacional (RN). Pero como cualquier otro clivaje, se produce el surgimiento de nuevos partidos, formados para dar cuenta de la oposición social específica entre autoritarismo/democracia. Es el caso del PPD (Partido por la Democracia), mezcla ideológica *sui generis* que da origen a un partido *catch all*, que se compone de antiguos líderes socialistas hoy “renovados”, así como de socialistas más reformistas, formando un nuevo referente socialdemócrata, pero que a su vez incorpora ciertos grupos liberales antiautoritarios y nuevos políticos que se forman en el seno de la fisura autoritaria. También es el caso de la UDI (Unión Demócrata Independiente), que es una clara continuidad respecto del gobierno autoritario y sus políticas económicas neoliberales y sociales conservadoras; además, la mayoría de sus líderes formaron parte de una u otra manera del gobierno militar de Pinochet.

En este contexto, el argumento que apoyaría la existencia de un clivaje autoritario permanente, y no transitorio como argumentan Scully y Valenzuela (1993), está relacionado con la existencia más bien de una fidelidad primaria hacia las coaliciones, que estaría siendo más fuerte que la antigua lealtad hacia los partidos (Tironi y Agüero, 1999: 159). Esto parece evidenciarse en lo que han sido sobre todo las dos últimas elecciones presidenciales de los años 1999 y 2005, en las que se ha producido un leve desequilibrio favorable hacia la Concertación que se asemeja en medida importante al plebiscito de 1988 (Tironi, Agüero y Valenzuela, 2001). En vez de diluirse esta fisura autoritaria, supuesta como transitoria, ha comenzado a profundizarse en el último tiempo.

3.5 El sistema de partidos políticos chileno post-autoritario

El espectro del sistema de partidos políticos chileno es definido con base en el *conflicto*, es decir, en aquellos clivajes sociales que diferencian a los partidos contribuyendo de paso a su identidad. De la misma forma, el conflicto es el requisito esencial para comprender la formación de las coaliciones políticas y su ordenamiento relativo. Así, en el Gráfico 1, el cual no pretende ser exhaustivo, se muestra este ordenamiento y las dos principales coaliciones post-autoritarias que se formaron.

Gráfico 1
Posicionamiento relativo de los partidos políticos chilenos con base en clivajes¹⁰



Claves. UDI: Unión Demócrata Independiente; RN: Renovación Nacional; DC: Partido Demócrata Cristiano; PRSD: Partido Radical Socialdemócrata; PPD: Partido por la Democracia; PS: Partido Socialista.

En este gráfico se puede observar que el conflicto religioso que contribuyó en un comienzo a la formación del sistema de partidos chilenos durante el siglo XIX, ha sido ubicado en un segundo plano latente dentro del actual sistema de partidos. Evidentemente, las alianzas políticas vigentes se basan en una diferenciación promovida por el clivaje autoritario, el cual a su vez está potenciado por el clivaje social, de origen tanto urbano como campesino. Si bien ya no es tan simple distinguir dicotómicamente los sectores sociales entre trabajadores y propietarios -dada la importante existencia de los sectores medios-, las posiciones y oposiciones que tomaron los partidos durante la gestación de los clivajes quedaron congeladas para la posteridad. En efecto, se observa, por un lado, que los partidos que resurgieron como oposición al gobierno autoritario reafirmaron su compromiso con la defensa de los trabajadores. Lo cual es incluso extensible al caso de los radicales, que en algún momento de la

democracia preautoritaria pudieron acercarse como partido, o facción del partido, hacia el extremo que, históricamente, defendió los intereses económicos de la oligarquía y de los empresarios.

Los ya mencionados democristianos, socialistas, radicales y comunistas, junto al emergente PPD y otros grupos políticos menores, conforman en un comienzo un bloque del extremo político anti-autoritario y fuertemente centrado en los *trabajadores*¹¹. La potenciación mutua del clivaje autoritario con el clivaje social se da también en sentido inverso: quienes defendieron políticamente los intereses de los *propietarios* y los estratos oligarcas antes de 1973, se asieron de la bandera del modelo económico neoliberal instaurado por el gobierno militar, fueron funcionarios de dicho gobierno y/o defendieron la construcción de la dictadura, bogando además -una gran mayoría y en gran medida- por su continuidad en el plebiscito de 1988.

No obstante, en este estado actual de cosas -en que se vigoriza aun más el clivaje autoritario y se produce la estabilización de las alianzas políticas- se aprecia que la dimensión religiosa -eje clerical/anticlerical del Gráfico 1- produce una división latente dentro de la Concertación que genera o podría generar ciertas fricciones frente a algunas temáticas valóricas entre las dos corrientes del conglomerado: la socialcristiana, representada por la DC, y la socialdemócrata, constituida por el PPD, PS y PRSD.

Para precisar aun más, si se observan las oposiciones más sutiles que emergen dentro de la misma religión en cuanto factor de posicionamiento político, se aprecia que existe una diferencia entre lo que correspondería a la vertiente de inspiración socialcristiana, que origina a la DC, y la vertiente más conservadora que identifica, principalmente hoy en día, a la UDI y, parcialmente, aunque en una medida importante, a RN dentro de la derecha chilena. Esta especie de *subclivaje* conservadurismo/socialcristianismo tiende a reforzar el clivaje autoritarismo/democracia así como el clivaje capital/trabajo y, de paso, remarcando la distancia entre las coaliciones actuales. Así y todo, este clivaje intrarreligioso se refiere, al menos en el caso de la DC, a un conflicto principalmente ligado con la oposición capital/trabajo, donde la Doctrina Social de la Iglesia influye cardinalmente en la ideología y acción política de este partido; ésta es la razón para argumentar a favor de un acoplamiento entre los clivajes mencionados. Sin embargo, la DC conserva aún una posición un tanto más conservadora -en comparación a sus socios de coalición- en lo que a temáticas valóricas actuales se refiere.

Cabe preguntarse cómo la cohesión de la coalición de partidos denominada Concertación ha contrarrestado la fuerza centrífuga del *conflicto*, en específico aquella que se refiere a esta fractura religiosa interna clerical/anticlerical. Para esto, resulta adecuado introducir un concepto clave en el argumento de Scully sobre la conformación de las alianzas políticas. El autor, en su análisis de los partidos de centro chilenos, reconoce dos tipos: uno *posicional* y otro *programático*. Con el primero se refiere a un tipo de partido que “toma posición intermedia a lo largo del eje principal de fisura sin un compromiso sustantivo a un resultado o conjunto de políticas específicas”, por lo que buscará lograr coaliciones electorales y gubernamentales con la derecha o la izquierda, en el contexto de un sistema partidista de tres tercios (Scully, 1992: 238). Claramente, este concepto de partido de centro posicional, pragmático, se ubica teóricamente en el ámbito de las perspectivas utilitaristas de maximización del beneficio y obtención del poder, razón misma de la búsqueda de formación de coaliciones, y que caracterizó a la dinámica democrática chilena centrista, de impronta liberal y radical, hasta antes de la irrupción de la Democracia Cristiana. Precisamente, este último partido es el que simboliza la otra categoría de Scully, el de centro programático, que se caracteriza por tener “un programa intermedio específico sobre el cual puede muy bien no estar dispuesto a entrar en compromisos (...) cuyo núcleo de identidad partidaria (o ‘perfil’ partidario) se deriva fundamentalmente del eje predominante de fisura dentro del sistema de partidos”, de forma tal que se veía impedido a coaligarse con los extremos debido a su propia ideología, que se presenta como “una *alternativa política específica de inspiración cristiana* -que rechazaba explícitamente tanto a la derecha como a la izquierda- y contribuía de esta manera a esquemas de competencia centrífuga de partidos” (Scully, 1992: 238-240).

El paso de coaliciones políticas basadas en un partido de centro posicional hacia la existencia de

un partido de centro programático, reacio a coaligarse con otros, marca sin duda también el cambio en el tipo de coalición que emergerá, posteriormente, durante el gobierno militar. En este sentido, se puede afirmar que se produce un tránsito desde las coaliciones basadas en la lucha por el poder *-incumbency struggle-* a otras coaliciones crecientemente fundamentadas también en consensos éticos; sino ¿de qué otra manera partidos con ideologías sólidas y diferentes -que previamente no se coaligaron- pueden coaligarse?

4. La cohesión: consensos éticos constitutivos de la Concertación

De acuerdo con Cousiño y Valenzuela (1994: 117-118), se requeriría la reconstrucción -o refundación- del vínculo social originario en la medida que éste se haya roto por la existencia de una experiencia traumática, que suponga la probabilidad real de una guerra -o la existencia del “hambre urbana”- y, en dicho sentido, una de las formas de reconstruir el vínculo es a través de formas de integración institucional y/o racional argumentativa, cuestión que los autores rechazan, en gran medida, que haya ocurrido en el contexto latinoamericano (Cousiño y Valenzuela, 1994: 133 y ss.). En este trabajo, por el contrario, se asume que al menos la experiencia autoritaria fue una forma de quiebre del vínculo social inédita en el país que, desde luego, produjo una división política profunda en Chile, y que los partidos tuvieron que traducir efectivamente en una configuración nueva y permanente del sistema, así como en su lógica de alianzas. Asimismo, la refundación del vínculo social se da, principalmente, a nivel de las elites políticas y de los partidos, los cuales encabezaron el proceso de reconstrucción democrática y ciudadana. Lo que se presentará a continuación es la descripción de cómo se reconstruye este vínculo en el nivel de la política de partidos. En otras palabras, se dará cuenta del fundamento ético de la coalición de partidos políticos de oposición que emerge durante el gobierno militar chileno. Basada en la ética del discurso, propia de una democracia deliberativa aplicada a la relación entre partidos políticos que tienden a coaligarse, se describirá históricamente el desarrollo de la cohesión de la Concertación. Centrarse en la ética como factor explicativo de la cohesión no quiere decir que los partidos políticos no puedan actuar -y de hecho lo hacen de forma muy regular- de manera “no ética” o estratégica, ocultando las pretensiones de validez o, dicho de otra manera, “presentado como equitativos los acuerdos alcanzados a través de mecanismos de regateo y negociación” (Greppi, 2006: 104-105). Simplemente se postula que el fundamento último de cohesión y su mantención en el marco de una democracia post-autoritaria en Chile, se relaciona más bien con una ética de mínimos discursivamente alcanzada, en vez de acuerdos logrados con objetivos principales de conseguir el poder, maximizar la ganancia de votos, obtener una distribución favorable de los cargos públicos, entre otros orientados al éxito. Ambas opciones se dan gran parte de las veces mezcladas en la acción política, pero es importante distinguir analíticamente la preponderancia ulterior de los factores éticos en el contexto de este quiebre del vínculo social que representa el autoritarismo y que requiere ser reconstituido.

La existencia de posibles factores condicionantes que puedan haber constreñido el agrupamiento de partidos -como el tipo de sistema electoral o coyunturas económicas y de seguridad ciudadana- que no tengan relación directa con las fracturas sociales o clivajes mismos que son traducidos por el sistema de partidos políticos, no se considerarán en el análisis como explicativos de la cohesión de la Concertación, no por el hecho de que no tengan alguna posible incidencia, sino que, si la tuvieran, su influencia resulta muy difusa de demostrar en la lógica del análisis acá planteado, la cual tiene que ver más bien con aquella *tensión entre conflicto y cohesión*¹². Ésta responde a un proceso generalizado de diferenciación basado en el *disenso*, contrarrestado por otro proceso de cariz racional orientado hacia el *consenso* y la cohesión social que, en su conjunto, se acercan a una perspectiva macrosociológica de análisis histórico. En este contexto, y a riesgo de ser repetitivo, las condicionantes institucionales así como coyunturales o racional-utilitarias tienen que ver más con un análisis neoinstitucionalista, mezclado con individualismo metodológico, que se evitan acá como forma de aproximación al fenómeno.

4.1 El período de formación

Se considera como período de formación de la coalición aquel demarcado desde los primeros acercamientos entre actores representantes de los partidos y movimientos políticos, posterior al golpe militar, que llegarán a coaligarse, hasta la conformación propiamente tal de una coalición política con un programa de gobierno y estrategia electoral. El fin del período de formación, es decir, una vez que se logra consolidar la coalición, ocurre posterior al plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989.

a) *Una patria para todos* y los indicios de la renovación del socialismo chileno

“Recuerdo que constituimos un grupo que se reunía periódicamente, a veces en casa de Clodomiro Almeyda y otras en la de mis padres, en San Bernardo, para discutir sobre el futuro de Chile y elaborar un planteamiento que pretendíamos negociar, como grupo, tanto con el Partido Socialista como con la Falange Nacional. Un verano -creo que fue en febrero de 1944-, Clodomiro nos invitó a todos a pasar unos días en el fundo de su familia, en Coelemu; además de jugar tenis y pasear a caballo, en las tardes nos reuníamos a la sombra de grandes árboles en una colina desde la cual veíamos hacia el oriente la cordillera nevada y hacia el poniente el mar. Como seguíamos enredados en nuestras discusiones, un día les dije más o menos esto: «creo que yo, como católico, estoy más cerca de la Falange y debo entrar a ella; en cambio, el lugar de ustedes, que se declaran marxistas, es el Partido Socialista». Y recuerdo que agregué algo que sólo vendría a concretarse casi medio siglo después: «Ojalá Uds. en el socialismo y yo en la Falange podamos ayudar, con el aporte de ideas que compartimos, a que ambos partidos se encuentren para servir juntos»” (Aylwin, 1998: 114-115).

El ex-presidente de Chile entre 1990 y 1994, Patricio Aylwin, narra en su libro el encuentro que de joven tenía con amigos de su período de universitario -entre los que se cuentan Clodomiro Almeyda, Carlos Altamirano, Felipe Herrera, Jorge Turenne, entre otros-, que posteriormente serían algunos de los más importantes dirigentes socialistas chilenos. Paradigmáticamente, se planteaban el asunto del diálogo entre visiones políticas contrapuestas. Aquel encuentro, menciona Aylwin, entre los partidos Democratacristiano -antigua Falange Nacional- y Socialista finalmente llegó durante el gobierno militar. Fue precisamente en estos dos partidos, y su alianza, en los que se basó el vínculo para sostener la cohesión de la Concertación. Sin embargo, tuvieron que suceder diferentes acciones de políticos e intelectuales previamente para consolidarla en una coalición.

Las primeras fórmulas de apertura al diálogo se encuentran en la Democracia Cristiana con el documento que se conoció como *Una patria para todos*, emitido en octubre de 1977 (Aylwin, 1998: 138-139; Ortega, 1992: 66-72). En esta misiva, la DC resignaba la opción de partido programático de centro -que significaba poseer un proyecto alternativo a la derecha y a la izquierda prescindiendo coaligarse con ambas opciones-; de esta forma, buscó construir una gran alianza, aunque de una forma condicionada, vetando a la extrema derecha de corte fascista y a la extrema izquierda marxista y revolucionaria, con el objeto de forzar la vuelta a la democracia.

El documento básicamente tenía como eje principal la restitución democrática; se instaba a revalorarla como ideal e integrar la totalidad de los actores políticos interesados en esta tarea, buscando una reagrupación altamente pluralista en un “movimiento nacional de restauración democrática”. Esto es bien recibido en los partidos de izquierda (Ortega, 1992: 71). No obstante, la DC era clara en plantear la necesidad de que el eje de un frente amplio fuese democrático, desechando alianzas con posiciones de izquierda revolucionaria (Boeninger, 1997: 285-286).

Por el lado del socialismo, el giro hacia el reformismo por la vía democrática que toma el partido -que, en estricto rigor, retoma de su origen “grovista”¹³- y que sustenta la convergencia mutua con la DC, se produce hacia el final de la década de 1970. En el contexto de un socialismo fragmentado por el régimen militar -debido a las expulsiones y huidas del país, o derechamente el asesinato y/o desaparición de personas- se produjo una situación de divergencia ideológica también: “La dicotomía

dirección interna-exilio y la multiplicidad de centros externos de dirección -Berlín Oriental, París, Roma, Caracas, Ciudad de México- dio lugar a crecientes discrepancias y competencia por la conducción entre los diversos líderes del Partido -Altamirano, Almeyda, Aniceto Rodríguez, Ampuero-, factores que, añadidos a las miradas discrepantes sobre el pasado, terminaron en 1979 por producir el quiebre del Partido Socialista” (Boeninger, 1997: 286). Aunque, previo al fraccionamiento del PS, su acercamiento con la DC tiene sus primeros atisbos con los escritos de Carlos Altamirano en 1977 -uno de los más importantes dirigentes históricos y artífice de la “renovación” o giro hacia el reformismo democrático-, cuando éste, sin haber abandonado aún su posición leninista, reconoce la importancia que ha tenido la democracia, de tipo liberal, en Chile (Boeninger, 1997: 286-287; Walker, 1990: 177).

Los quiebres del socialismo chileno llegan a su punto más alto en 1979, con motivo del Tercer Pleno Exterior, celebrado en Berlín Oriental. En dicha ocasión se elige como secretario general a Clodomiro Almeyda, y se decide a su vez expulsar a Carlos Altamirano. Almeyda justificó esta decisión arguyendo que buscaba revitalizar el ideal revolucionario que adquirió el partido en los años sesenta. Sin embargo, Altamirano convoca al XXIV Congreso del partido celebrado en el exilio en Francia. Es precisamente ahí donde se gesta la denominada “renovación” socialista. Asimismo, declara: “Una opción de victoria, hoy, está determinada básicamente por nuestra capacidad de comprender las nuevas realidades económicas, sociales y políticas y de utilizar los instrumentos teóricos y prácticos que se ajusten más a ellas. Sólo la renovación muy profunda y rigurosa de definiciones y propuestas de acción, de lenguaje, de estilo y métodos de «hacer política» harán efectiva nuestra acción revolucionaria. Alcanzarla requerirá, seguramente, recorrer un camino muy largo, preñado de obstáculos y de grandes sacrificios. Ello no nos obliga a «refundar» el Partido Socialista de Chile. Significa, sí, «renovarlo», entenderlo como nuestro más precioso instrumento de cambio, como una opción de poder, como una alternativa de transformación” (Altamirano, 1980: 9).

Este cisma entre el PS-Almeyda, con una clara definición marxista y revolucionaria¹⁴, y el PS-Altamirano, en busca de la renovación girando hacia el reformismo y la democracia, produce el definitivo vuelco en pos de, en primer lugar, la *Convergencia Socialista* (Boeninger, 1997: 286-287; Cañas Kirby, 1997: 110-111; Ortega, 1992: 118-125) que se produjo básicamente por un sinnúmero de antiguas fracciones escindidas del PS que adhirieron al ya mencionado PS-Altamirano, también denominado “del XXIV Congreso”, y otros simplemente confluyeron sin fusionarse¹⁵.

En segundo lugar, lo que resulta más relevante para este estudio fue la decantación del socialismo chileno hacia el diálogo entre partidos, con una disposición al logro de consensos con sectores ideológicamente contrapuestos. No obstante, este proceso de acercamiento trajo nuevamente controversias para el socialismo, ya que en 1983, con motivo de la firma del *Manifiesto Democrático* y posterior ingreso a la Alianza Democrática de parte del PS-Almeyda -conglomerado integrado también por demócratacristianos-, sectores como el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria) y la Izquierda Cristiana adheridos anteriormente al PS-Almeyda, manifestaron su rechazo. Este último suceso se analizará más adelante.

La atomización del PS tuvo consecuencias positivas para fundamentar el diálogo entre partidos políticos de ideología no tan cercana. En efecto, el vuelco hacia la democratización por parte de un sector importante del socialismo sirvió de *background* para el diálogo. Del mismo modo, el vuelco de la DC desde una postura de partido programático de centro hacia un partido que puede entrar en diálogo con otros ubicados en ámbitos ideológicos distintos, contribuyó en gran medida al acercamiento. Este proceso está referido a lo que en la teoría *habermasiana* se define como la *racionalización del mundo de la vida* (Habermas, 2002a: 433-438; Habermas, 2002b: 161-280, 409). Más arriba se había hecho referencia al concepto de *mundo de la vida*, pero en este punto resulta necesario asumir una definición precisa del mismo para comprender la lógica del consenso discursivo en el desarrollo de la Concertación.

Habermas recoge esta noción de los fenomenólogos Edmund Husserl y Alfred Schütz, además de las aportaciones de Thomas Luckmann (Habermas, 2002b: 179-193); sin embargo, cree que es

necesario corregir la “reducción culturalista del concepto de mundo de la vida” que le dan estos autores, introduciendo la *acción comunicativa* como elemento de fundamentación (Habermas, 2002b: 193-196). Para Habermas, el *mundo de la vida* es: “el lugar trascendental donde el hablante y el oyente se salen al encuentro; en que pueden plantearse recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo subjetivo y con el mundo social); y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de sus pretensiones de validez” (Habermas, 2002b: 179). “Este acervo de saber provee a los participantes en la comunicación de *convicciones de fondo apromblemáticas*, de convicciones de fondo que ellos suponen garantizadas; y de esas convicciones de fondo se forma en cada caso el contexto de los procesos de entendimiento, en los que los participantes hacen uso de definiciones acreditadas de la situación o negocian definiciones nuevas” (Habermas, 2002b: 178).

La *problematización* de las convicciones previas del mundo de la vida y la pérdida de capacidad para otorgar sentido de los esquemas interpretativos que poseían los partidos políticos lleva a que sea necesario el acercamiento entre ellos y la consecuente racionalización de dicha parte del mundo de la vida: “un mundo de la vida puede considerarse racionalizado en la medida en que permite interacciones que no vienen regidas por un consenso normativamente adscrito, sino -directa o indirectamente- por un consenso comunicativamente alcanzado” (Habermas, 2002a: 434). Esta racionalización del mundo de la vida mediante el consenso comunicativo propio de una ética discursiva es lo que sucedió en las etapas siguientes de formación de la Concertación. El Grupo de Estudios Constitucionales es el primer ejemplo concreto de ello.

b) El Grupo de Estudios Constitucionales o de “los 24”

Este grupo integrado por juristas, algunos de ellos políticos y otros académicos, surge en respuesta a la búsqueda de institucionalización del régimen militar por parte de la Junta de Gobierno. Corría el 21 de diciembre de 1977 cuando el general Pinochet, en cadena nacional, responde al enjuiciamiento de una resolución de Naciones Unidas que acusaba de privación de libertades y violación de derechos humanos al régimen. En esa ocasión, el general Pinochet llama a los chilenos a pronunciarse en una consulta nacional, para todos los mayores de 18 años, sobre si respaldan al gobierno o apoyan la resolución de la ONU. La consulta finalmente tiene lugar el 4 de enero de 1978 y el consecuente triunfo le da pie al gobierno para poder avanzar en la institucionalización del régimen y la asunción de una nueva carta fundamental.

La DC, basada en su documento *Una patria para todos*, ya mencionado, busca la concreción de las premisas ahí planteadas, de forma tal que a Patricio Aylwin se le encomienda esta labor: conformar un grupo de juristas que elaborara una visión y proyecto alternativo al del régimen. La conformación inicial de este grupo de reflexión era de veinticuatro personas del centro y la izquierda democrática del viejo esquema partidista de los tres tercios, de ahí el nombre, pero al avanzar en su desarrollo el grupo deliberativo logró integrar a más participantes. Si bien la motivación para la formación del Grupo de los 24 fue la de poder debatir en torno a la redacción de la Constitución, los consensos logrados marcaron el comienzo de la gestación de la Concertación.

El Grupo de los 24 se autodefinía como una instancia de estudio y deliberación teórica; tenía un amplio carácter pluralista y sus conclusiones fueron muy prolíficas siendo recogidas en gran medida en los acuerdos y diálogos sucesivos hasta la creación de la Concertación, contribuyendo esencialmente al encuentro de los partidos políticos que formarían parte de la coalición (Boeninger, 1997: 285; Cañas Kirby, 1997: 128-129; Ortega, 1992: 153-161). En el estudio sobre las características esenciales que debía tener la Constitución, había unanimidad en que el principio rector debía ser la democracia. Desde ahí se desprenden requisitos relacionados con la división de los poderes del Estado; otros relacionados con las elecciones de representantes y la participación ciudadana a distintos niveles de lo social; el rol primordial que debían jugar los partidos políticos para garantizar una democracia; también en dicha carta fundamental se debían establecer las bases elementales para un orden económico-social

democrático, y que por medio de la decisión política de mayorías llegar a los modelos específicos a aplicar; también la Constitución debía incorporar en su plenitud la Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos Complementarios ratificados por Chile; reformar el Poder Judicial para garantizar su independencia y eficacia; finalmente, el Grupo de los 24 clamaba por un *Gran Acuerdo Nacional* fundado en la garantía de los derechos y libertades para todos los habitantes del país (Ortega, 1992: 158-159).

También se crearon instancias de tipo académico, que fueron importantes como sustento más elaborado de los saberes para la dialéctica intersubjetiva del acuerdo entre partidos, considerando que los centros de investigación universitarios, tanto en el ámbito de la sociología como de la ciencia política, fueron impedidos de funcionar por el régimen militar (Garretón, 2005). De esta manera, comenzaron a emerger centros de investigación privados no universitarios, que contribuyeron al debate de ideas y propuestas para la recuperación democrática, los cuales directa o indirectamente estaban ligados a la DC; éstos son el ICHEH (Instituto Chileno de Estudios Humanísticos), fundado en 1974, CIEPLAN (Centro de Investigaciones Económicas para América Latina), creado en 1976, y el CED (Centro de Estudios para el Desarrollo), creado en 1981 y centrado en el debate sobre alternativas de desarrollo democrático; también el ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales y Económicos) y el CPU (Centro de Promoción Universitaria), que fueron formados con anterioridad, en los años sesenta, pero sirvieron de reforzamiento de la investigación, formación y convocatoria intelectual socialcristiana (Cañas Kirby, 1997: 127-128). Por la izquierda, específicamente en el sector democrático, se encuentra SUR y FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) desde donde una serie de intelectuales contribuyeron a renovar el pensamiento socialista y a producir conocimiento que ayudase al diálogo de una propuesta conjunta (Cañas Kirby, 1997: 128).

El aporte logrado, principalmente por el Grupo de los 24 y secundariamente por los centros privados de investigación que generaron una gran cantidad de producción académico-intelectual para el debate, fue la constitución de una normativa ética mínima inicial que serviría como base para la posterior discusión y acuerdo político entre partidos. Por más que los integrantes de “los 24” se manifestaran siempre a título propio y no en representación de algún partido o movimiento político, las organizaciones partidarias mismas se vieron atraídas a concretar políticamente este consenso sobre asuntos generales.

La racionalización de aquel aspecto normativo del mundo de la vida mediante el diálogo entre instancias políticas que representaban tácita pero innegablemente a los partidos políticos, contribuyó a consensuar un aspecto que se había vuelto problemático, esto es, la polarización creciente de las posiciones políticas previas a la dictadura. La carencia de un trasfondo mínimo y consensuado, desde el cual construir los acuerdos necesarios para el desarrollo de un programa político conjunto en una coalición de partidos amplia, se comenzaba a racionalizar mediante el logro de un consenso intersubjetivo, mínimo y discursivamente mediado, en el que el principio ético articulador es la *democratización*, desde donde deliberativamente se asocian los demás para conformar aquella ética mínima, base de la posterior cohesión de los partidos coaligados y plataforma del consecuente programa de gobierno de la Concertación como oposición política al régimen.

c) La Alianza Democrática y el Acuerdo Nacional

Se formó en noviembre de 1982 otra organización, el PRODEN (Proyecto de Desarrollo para un Consenso Nacional), en la que sus integrantes, de diversos partidos o movimientos políticos¹⁶ e independientes, actuaban a título propio. Proponía una fórmula para el retorno a la democracia, con una serie de propuestas en el ámbito del desarrollo social y económico. Buscaron entrar en directo diálogo con el gobierno militar, aunque también organizaron movilizaciones públicas de rechazo al régimen. El PRODEN tuvo rápidamente problemas con el movimiento que se gestaba paralelamente y que incluía explícitamente a los partidos políticos. Esto se debió en gran medida a que los dirigentes del PRODEN

eran militantes democratacristianos, y la Alianza Democrática -que se analizará a continuación- estaba encabezada por la directiva de ese mismo partido, produciéndose que, entre políticos de un mismo partido, se disputaran la representación de la vanguardia opositora al régimen militar (Ortega, 1992: 211-219).

Este nuevo intento de conformación de una instancia para lograr el consenso, ajena al actuar de los partidos, presentaba una especie de repetición del Grupo de los 24. Inclusive, y a pesar de que buscó dialogar directamente con el régimen mediante reuniones sostenidas con el Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa, el PRODEN carecía de la capacidad para ser una opción alternativa de gobierno al régimen, principalmente porque para concretarla en una opción de gobierno democrática, opositora y amplia debía contar con el acuerdo de los partidos políticos mismos -cuestión de la que carecía- además de diversos movimientos sociales que quisiesen integrarse y aceptasen el principio y la lógica de la ética mínima consensuada.

El primer documento respaldado concretamente por los partidos políticos fue lo que se conoció como *Manifiesto Democrático*, aparecido en marzo de 1983 (Boeninger, 1997: 301; Ortega, 1992: 219-227), siendo firmado por representantes de un sector de la derecha, el Partido Socialdemócrata, la Democracia Cristiana, el Partido Radical, el MAPU Obrero-Campesino, un grupo del socialismo y la Izquierda Cristiana. Si bien el documento fue firmado por cada uno a título personal, debido a la proscripción de los partidos políticos, contaba con el beneplácito de los partidos, a diferencia del caso del PRODEN en el que se desautorizó la participación de militantes democristianos.

Luego de aparecido el Manifiesto, la Convergencia Socialista o “socialismo renovado” suscribe su adhesión, la que buscaba, básicamente, la restitución democrática, garantizar las condiciones para el diálogo entre sectores políticos e ideológicos diversos, así como un impulso a la actividad económica deprimida (Ortega, 1992: 224-226). Este documento no era un acuerdo sustantivo propiamente tal, a pesar de que incluía el principio democrático como articulador de otros consensos; lo que se proponía era más bien un llamado para el encuentro entre partidos políticos y sectores sociales interesados en la vuelta a un sistema político democrático.

Del diálogo entre los creadores del *Manifiesto Democrático* y la *Convergencia Socialista* nace la *Alianza Democrática* en agosto de 1983. Tenía como objetivo integrar a todas las corrientes políticas democráticas, lo que desde luego excluía a las posiciones extremistas de la derecha y la izquierda. El documento constituyente de los principios éticos de la Alianza Democrática fue el denominado *Bases del Diálogo para el Gran Acuerdo Nacional*.

Los acuerdos logrados en este documento surgen explícitamente como respuesta a la crisis social y económica que vivía el país. El texto del documento posee tres partes: en la primera se describe la crisis del régimen militar, el agotamiento de sus posibilidades de desarrollo y la consecuente necesidad de cambio del sistema; en la segunda parte se enuncian los principios fundamentales y valores éticos que constituirán un referente común para los consensos de los partidos políticos; aquellos son básicamente la *democracia* y los *derechos humanos*; la tercera parte presenta un esbozo programático con criterios y tareas para lograr la transición a la democracia (Cancino, 1997: 138-139).

De este nuevo ejercicio deliberativo se debe destacar la segunda parte, que desarrolla -y concluye- precisamente lo que se ha definido como una ética mínima. A continuación se puede observar el “resultado” del proceso: “a) El principio de que la persona humana tiene derechos y libertades inalienables anteriores al Estado y que éste no puede conculcar. b) El derecho de las personas a definir su propio destino personal y familiar y participar con los demás en la determinación del destino común en la sociedad en que vive. c) La tolerancia recíproca y el respeto al pluralismo, como bases fundamentales para alcanzar estos fines. d) El reconocimiento de la existencia de situaciones de conflicto con la sociedad y la convicción de que la opción democrática es la única que asegura su solución pacífica, fundada en el más amplio consenso oficial. e) El derecho que corresponde a los sectores más postergados, a que la comunidad se organice de modo que sus necesidades esenciales puedan ser satisfechas en forma prioritaria” (Cancino, 1997: 139).

El documento en cuanto concreción intersubjetiva de una ética mínima funciona como fundamento de cohesión de los partidos y movimientos políticos que adhieren a él. La democracia como principio ético articulador vuelve a aparecer en el punto “d)” como la solución al conflicto sociopolítico de radicalización de las diferencias y consecuente polarización del sistema político previo al golpe militar. La Alianza Democrática, por su parte, fiel a la ética que la cohesionaba, buscó un retorno consensuado a la democracia, para lo cual toma como opción dialogar con el gobierno militar un posible retorno, lo que a su vez se complementa con el proceso de relativa apertura que impone el nuevo Ministro del Interior de la época, Sergio Onofre Jarpa. Una serie de reuniones ocurrieron durante 1983; sin embargo, no se pudieron consolidar acuerdos concretos en materia de transición, manteniéndose el gobierno enmarcado en los plazos fijados por la Constitución de 1980.

Un importante resultado colateral fue la mediación de la Iglesia en estas reuniones entre el ministro Jarpa y los representantes de la Alianza Democrática, como garante del diálogo. Posteriormente, ese mismo año, se daría el ingreso de la Conferencia Episcopal como actor colectivo relevante e inmerso en el diálogo político orientado al entendimiento, otro paso clave en la conformación del consenso.

Con anterioridad, en diciembre de 1982, la Iglesia ya había redactado una carta pastoral denominada *Renacer de Chile*; en ella se postulaba la pacificación del país, el reconocimiento de la dignidad humana, el valor del trabajo y el regreso a una plena democracia (Ortega, 1992: 251). Pero no es sino hasta el *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia* que la jerarquía eclesial adquiere un rol protagónico (Cancino, 1997: 178-189; Cañas Kirby, 1997: 196-200; Ortega, 1992: 275-310) en la consolidación del consenso ético de la Alianza Democrática.

El Consejo Episcopal, liderado por el Arzobispo de Santiago Juan Francisco Fresno, llevó a cabo una serie de reuniones y tratativas para lograr un acuerdo entre diversos partidos políticos y, de paso, revitalizar a la Alianza Democrática y buscar sumar a otros sectores políticos al acuerdo, lo cual se concretó el 25 de agosto de 1985. El Arzobispo se valió de tres personas de su confianza -un ex-funcionario del gobierno militar, un demócratacristiano y el entonces presidente de la Asociación de Empresarios Cristianos- para crear una instancia de diálogo basada en un amplio espectro de representantes de los partidos políticos, que van desde la Unión Nacional -sector de derecha con representantes en el gobierno militar proclives a la apertura- hasta los socialistas renovados y la Izquierda Cristiana. Esta mesa de diálogo no incluyó a la UDI, fieles representantes del régimen militar, ni al Partido Comunista por la prevalencia ideológica que le entregaban a la revolución y rebelión contra el régimen militar por sobre la democracia y el diálogo. El *Acuerdo* volvía a contemplar las mismas premisas éticas mínimas en torno al principio democrático, junto con una apertura hacia las libertades ciudadanas e individuales, y un desarrollo armónico de la relación entre el mercado, la sociedad y el Estado (Boeninger, 1997: 307-310). Sin embargo, el *Acuerdo* consideraba una transición democrática más rápida de lo establecido por el gobierno militar. Ello trajo como consecuencia el rechazo absoluto del general Pinochet, sumado a la fuerte campaña de descrédito del *Acuerdo* por los medios de masas, además de la incomodidad que representaba para la Izquierda Cristiana, el MAPU y ciertos sectores del socialismo renovado la exclusión absoluta del Partido Comunista en este acuerdo (Boeninger, 1997: 311). A esto se añade el papel clave que jugó Jaime Guzmán -considerado el ideólogo del régimen militar y de la Constitución de 1980- en el cuestionamiento al *Acuerdo Nacional* (Boeninger, 1997: 311), dejando en evidencia las diferencias más específicas no conciliadas -ni conciliables en el marco de un conglomerado tan pluralista¹⁷. Momento preciso que ocupa Pinochet para “aconsejar” al Cardenal chileno que “«debía dar vuelta a la hoja» y no involucrarse más en asuntos políticos”.

Lo que Boeninger calificó como el cuestionamiento de Jaime Guzmán al *Acuerdo Nacional*, puede ser interpretado como una *acción estratégica orientada al éxito* en el sentido *habermasiano*, en la medida que esconde las pretensiones de validez inmanentes al lenguaje. Efectivamente, se observa la búsqueda del disenso para favorecer directamente la posición propia mediante afirmaciones tales como

“El Acuerdo no es sino una gelatina destinada a disfrazar los evidentes desacuerdos que existen entre sus adherentes” (Avetikian, 1991: 16). El éxito de la acción de Guzmán se torna evidente al emerger aquellas diferencias en el seno de los suscriptores del *Acuerdo Nacional*. Señala, además, que “Lo que sucede es que si se analiza qué es lo que esas personas firmaron, se llega a la conclusión de que la vaguedad genérica no constituye precisamente un consenso mínimo, sino que es algo que se le opone, o al menos se le diferencia notablemente. Se aproxima más bien a un paraguas que se extiende para aparecer concordando en materias en las cuales en realidad pueden seguir divergiendo, como se ha comprobado en las últimas semanas que realmente es lo que ocurre en este caso” (Avetikian, 1991: 19-20). Claramente se observa cómo Guzmán buscó hacer referencia a las evidentes diferencias y distancias entre los firmantes del *Acuerdo Nacional*, quienes, sin discutirlo previamente -ya que las interrogantes se “lanzaron” por la prensa-, fueron evidenciados respecto de la pluralidad de posiciones políticas sobre consideraciones éticas e ideológicas específicas, como la relativa al tema de la propiedad: “Interrogué si acaso la coexistencia de la propiedad privada, mixta y estatal de los medios de producción se postula, por ejemplo, conforme al criterio del «área de propiedad social dominante» de la Unidad Popular, o conforme al principio de subsidiariedad, o a otro criterio distinto” (Avetikian, 1991: 21). En este sentido, Guzmán probablemente no comprendió el sentido que buscó el *Acuerdo Nacional* -y si lo comprendió, usó el componente “minimal” a favor del gobierno-, que fue, precisamente, consensuar sobre principios elementales *intransables*¹⁸ -no una “gelatina”, digamos- para el posterior desarrollo de posturas políticas concretas manifestadas mediante un programa de gobierno. Desarrollo concreto que no se realizaría sino hasta que los partidos políticos pudieran -y que el régimen militar les permitiera- vislumbrar una fecha concreta de competencia electoral.

Posterior al *Acuerdo Nacional* y hasta antes de la conformación de la Concertación de Partidos por el No, no hubo intentos concretos de desarrollo de un consenso dialógico. No obstante, destaca la emergencia de la Asamblea de la Civilidad en marzo de 1986, que no fue más que una movilización que buscaba agregación de demandas económico-sociales diversas de los distintos sectores sociales, concentradas en el documento que se denominó *Demanda de Chile*. Esta Asamblea derivó en un paro nacional al inicio del mes de julio del mismo año, el cual fue duramente reprimido por el gobierno militar (Boeninger, 1997: 312-314).

Finalmente, se asume la tesis dentro de gran parte de la oposición, a excepción de ciertos sectores de la extrema izquierda declaradamente partidarios de la violencia, que se debía encaminar la oposición política por los caminos legales y asumir la institucionalidad vigente, lo que implicaba que la competencia política debía respetar los tiempos impuestos en la Constitución de 1980.

d) La Concertación

En lo que resta, no se analizarán los consensos previos alcanzados, por ejemplo, dentro de la izquierda, así como las definiciones en la DC (Boeninger, 1997: 329-340), sino que se pretende concentrar el estudio de los consensos en torno a lo que se conoció como la *Concertación de Partidos por el No*, que posterior al plebiscito de 1988 se denomina *Concertación de Partidos por la Democracia*.

Cabe mencionar la importancia del denominado *período de formación*, debido a que es en éste donde se van sedimentando los acuerdos intersubjetivamente alcanzados que, además de tener efectos directos en la cohesión de la coalición, sirven para posicionar el diálogo sobre temáticas más específicas y el consecuente desarrollo de programas de gobierno, como sería el caso de una coalición de partidos políticos pluralista. En estos dos aspectos reside la relevancia del proceso deliberativo, que se ve consagrado con la Concertación de Partidos por el No para enfrentar al gobierno en el plebiscito de 1988, que dirimía la cuestión de la continuidad del régimen hasta 1997 o el llamado a elecciones libres al año siguiente.

Previo a la Concertación de Partidos por el No se produjo un acercamiento muy amplio entre partidos políticos que se conoció como *Acuerdo por el No*. Paradójicamente, este acuerdo llamó a legitimar la institucionalidad del gobierno militar y su sistema constitucional inscribiéndose en los

registros electorales, aunque esta coalición no prohibió continuar con otras alianzas particulares como es el caso de la Izquierda Unida (Boeninger, 1997: 336-338; Tironi, 1999: 92-93). De los partidos de oposición, el PC y el MIR se restaron de concretar el acuerdo y, por lo tanto, no llamaron a inscribir a sus seguidores y legitimar la institucionalidad del gobierno autoritario. También en este período la Alianza Democrática propiamente tal desaparece, dando paso a que los partidos que la integraban pudieran formar parte de la Concertación de Partidos por el No. De esta forma, la coalición naciente quedaba integrada por el centro y gran parte de la izquierda del antiguo sistema de partidos, junto con algunos sectores más liberales de la derecha¹⁹.

Esta coalición correspondía a un tipo de alianza híbrida entre una de cariz electoral con otra más gubernamental, ya que sus planteamientos se reducían a instar a la población a votar No a la continuidad del gobierno militar, garantizando con ello una serie de principios básicos propios de una democracia, como la realización de elecciones democráticas de representantes, la libertad en sentido amplio y los derechos humanos, además de respetar las identidades políticas de cada movimiento y partido político dentro de la coalición (Ortega, 1992: 353-354).

No es sino hasta el día siguiente al triunfo del No que se pone en camino la empresa de construir una coalición política con aspiraciones concretas de gobierno. Para efectos del análisis, en este punto se asume entonces que el consenso básico, aquella ética mínima que había sido conseguida a través de los años, mediante encuentros y desencuentros entre la pluralidad de actores políticos, funciona como articulador de la cohesión de los partidos. Finalmente, la conformación específica de partidos que integraron la Concertación -que, por lo tanto, aceptaron el consenso con base en principios fundamentales para construir un programa de gobierno- tendió más hacia la izquierda que la derecha. En efecto, si en algún momento del período de formación sectores de la derecha se tornaron más cercanos a los acuerdos amplios tendientes a la democracia, son los sectores de la izquierda -a excepción del MIR y los comunistas- los que en última instancia se unen al conglomerado para enfrentar las elecciones democráticas. El socialismo chileno en pleno se coaliga a la Concertación, rompiendo definitivamente con la denominada Izquierda Unida²⁰ y el Partido Comunista. Por el otro extremo, la DC se vuelve completamente partidaria de una Concertación “amplia” de Partidos por la Democracia (Boeninger, 1997: 353-354).

La Concertación tomó decisiones para enfrentar la elección de 1989, en dos ámbitos distintos: el electoral y el del programa de gobierno. El primero se conoció como “Pacto Parlamentario” (Boeninger, 1997: 354-355), aunque el nombre peca de imprecisión en el contexto de un sistema presidencial como el chileno; los creadores de esta fórmula estuvieron conscientes de la necesidad de formar un entramado ajedrecístico efectivo para los candidatos de la Concertación, y en el cual se integrara también a la “izquierda no concertacionista”, pero apareciendo no tan visiblemente ligada a la coalición. La interpretación de esto tiene relación con las acciones estratégicas orientadas al éxito, con el objeto de maximizar la obtención de los votos, que implicará ganar el Ejecutivo y lograr mayoría en el Congreso.

En cuanto al programa de gobierno, se puede afirmar sin vacilaciones que estuvo basado en un proceso discursivo e intersubjetivo de consenso desde principios éticos mínimos, fundamento para el desarrollo de elaboraciones y concepciones más específicas de acción política. La parte económica del programa de gobierno puede representar muy claramente esto (Boeninger, 1997: 356-360).

La propuesta económica de la Concertación de Partidos por la Democracia tuvo su fuente primera en las instancias académicas y de discusión ético-teórica a principios de los años ochenta. Así, su origen se remonta a las *Bases Constitucionales del Orden Económico* formuladas por el Grupo de los 24. A ello se le suma la producción de los centros de estudios que aportaron conocimiento convergente y consensado. Toda esta serie de aportes, basados en un proceso deliberativo, se transforma posteriormente en consenso entre partidos. La forma en que los partidos asumen este consenso es mediante documentos presentados a la opinión pública, suscritos como acuerdos políticos. En primer lugar están aquellos firmados por la Alianza Democrática, el posterior *Acuerdo Nacional* y luego las

Bases de Sustentación del Régimen Democrático. Este consenso histórico y progresivo fue fundamento de la cohesión entre partidos coaligados durante la década de 1980, hasta llegar, finalmente, a la Concertación por el No.

El desarrollo desde consensos básicos hasta políticas económicas concretas es lo que Boeninger define como “convergencia en cascada”, siendo el programa de gobierno su última fase (Boeninger, 1997: 357) y realización ulterior en el contexto de una coalición política de partidos con aspiraciones de gobierno.

Entonces, a grandes rasgos, los lineamientos principales del Programa de Gobierno de la Concertación en su dimensión económica, específicamente en un tema sensible como la propiedad y la empresa, eran que “«garantizaba el derecho de propiedad y a la propiedad en sus diversas formas sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales», al tiempo que se «reiteraba nuestra concepción de un Estado activo que configura una economía mixta en que sector público y sector privado se complementan adecuadamente. (...) reconocemos la empresa privada como un agente productivo fundamental, incluyendo en tal concepto agrupaciones de empresas productivas, empresas grandes, medianas y pequeñas, así como también empresas cooperativas y empresas autogestionadas». Esto último implica que por primera vez los opositores, incluida la izquierda, aceptan incluso la existencia de grupos económicos. (...) «las señales del mercado son necesarias pero no suficientes para una adecuada asignación de recursos», reivindicándose la facultad del Estado en la política económica y su derecho a desarrollar actividades empresariales cuando así se considere necesario por motivos propios de la realidad nacional (...). Este último enunciado fue, a su vez, matizado por la garantía de que «cuando haya competencia entre empresas públicas y privadas se cuidará que no existan discriminaciones que favorezcan a unas sobre otras»” (Boeninger, 1997: 357-358).

4.2 La dinámica del fundamento ético de la coalición en los gobiernos de la Concertación: propuesta de descripción histórica

Hasta este punto del análisis se ha desarrollado una interpretación de la cohesión de la Concertación, basada en principios éticos mínimos, consensuados y compartidos por la pluralidad de partidos políticos que integran el conglomerado. Se presentó su período de formación e inicial consumación como coalición política bajo la forma del desarrollo de un programa de gobierno más específico que se desprende de los principios éticos comunes consensuados. En lo que sigue, se presentará una propuesta que tiene relación con la dinámica de los consensos éticos al interior de la coalición, a la luz de las consideraciones teóricas ya realizadas sobre la ética del discurso y la acción comunicativa orientada al entendimiento.

De la observación de los procesos deliberativos ocurridos en el período de formación de la Concertación, resulta evidente que el principio ético articulador, junto al que se alinean los demás valores y normas consensuadas, es el *democrático*. En el comienzo de los acercamientos consistentes entre partidos que luego formaron la Concertación, a mediados de los años ochenta, la democracia como valor normativo era su principio exclusivo. En efecto, gran parte de la derecha y de la izquierda no coaligada preferían formas de gobierno autoritarias y violentas de acceso al poder, apoyándolas explícitamente. Por este motivo, el carácter que adquiere el principio democrático tiene que ver, principalmente, con la *restauración*, la vuelta a la democracia. En otras palabras, volver a posicionar la democracia como coordinadora de lo político, lo que se consuma con elecciones libres, división de los poderes del Estado y aceptación de estas reglas por la mayoría de los actores sociopolíticos. Ello debe ocurrir, al menos formalmente, donde la democracia se convierte en el método de regulación de la competencia en el acceso al gobierno.

Asimismo, se puede reconocer un segundo momento de la Concertación donde se aprecia el cambio de enfoque del principio democrático. El retorno a la democracia es un hecho fácilmente constatable, ya consumado; es por ello que el principio democrático es complementado con el concepto de *profundización*, y también con el de *consolidación* (Garretón, 1989 y 1991: 103-104), en el sentido

de la supresión de los “enclaves autoritarios”: “Estos enclaves pueden ser institucionales (Constitución, leyes, etc.), «actorales» (Fuerzas Armadas con poder de veto, derecha no democrática, etc.), socioculturales (valores autoritarios, conformismo, etc.) o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos) (...). Finalmente, las consolidaciones democráticas están vinculadas tanto a la superación de estos enclaves como a la deseabilidad o voluntad democrática por parte de los actores sociales significativos” (Garretón, 1991: 104). De esta forma, el principio ético consensuado articulador giró en torno a esta concepción de *profundización democrática*.

En este sentido, y bajo la óptica de la ética del discurso, la discusión sobre cuándo finalizaría o finalizó la transición a la democracia en Chile se explica de forma categórica. En efecto, siguiendo a Habermas, los principios consensuados intersubjetivamente pueden volverse acrílicos en la medida que son incorporados al mundo de la vida. De esta forma, ya no requieren estar sujetos a argumentación, se tornan aproblemáticos, como una certeza incuestionable; dicho de otra manera, un saber disponible en el cual se enmarcan las acciones comunicativas. Esto es lo que ocurrió con el principio democrático que articuló, en un principio, la cohesión de la Concertación. En la medida que es incorporado al “mundo de la vida de la sociedad chilena”, todos los actores sociopolíticos -o la gran mayoría- llegaron a aceptarlo como válido, transformándose en un saber disponible que no está sujeto a crítica. Ergo, implica que la transición democrática está concluida en la medida que dicho consenso acelera la supresión efectiva de los enclaves autoritarios incorporados en la Constitución y las leyes²¹.

La dinámica de los principios éticos mínimos articuladores de la cohesión de la Concertación muestra que cuando desaparece un consenso entre partidos de una coalición, por ser incorporado al mundo de la vida y compartido por todos los actores sociopolíticos, emerge otro como articulador del consenso y la cohesión. De forma que es posible distinguir un tercer momento en el desarrollo ético de la Concertación, el cual se podría definir como el de *Bienestar*.

La desaparición del principio democrático del ámbito del consenso racional no implicó que en los programas de gobierno de la Concertación desaparecieran propuestas o políticas relativas a aspectos democratizadores -como sería la búsqueda del aumento de la participación social y democratización ciudadana en el programa de Michelle Bachelet²²-, sino que, muy por el contrario, es transversalmente aceptado, trascendiendo los límites propios de la coalición de gobierno.

Este último aspecto es paradójico, ya que trascender los límites de la Concertación significaría que desaparece el clivaje autoritario -o al menos se tiende un puente a través de éste-, el que la separa de la actual coalición de oposición, la Alianza por Chile²³. Sin embargo, al remitirse estrictamente a la formulación de la teoría de los clivajes sociales, los partidos y su ordenamiento relativo en el espectro político se conservan, aun cuando el clivaje pase a un estado de latencia. Esto haría posible que la democracia sea aceptada transversalmente como un principio aproblemático del sistema político chileno; no obstante, nada pareciera indicar que tenga un efecto en las coaliciones partidistas, así como en el actual ordenamiento izquierda-derecha de los partidos.

Una forma de poder constatar empíricamente la hipótesis de la dinámica de los principios éticos consensuados sería a través de los programas de gobierno de la Concertación, para las distintas elecciones que ha ganado. En estos, además de las propuestas más concretas, se encuentran los lineamientos y principios guías en los cuales se basan las primeras. Un proyecto como éste implicaría un análisis de contenido sistemático de estos documentos, así como indagar en los programas particulares de cada partido coaligado que sirven como insumo para la discusión y el consenso final de un programa común.

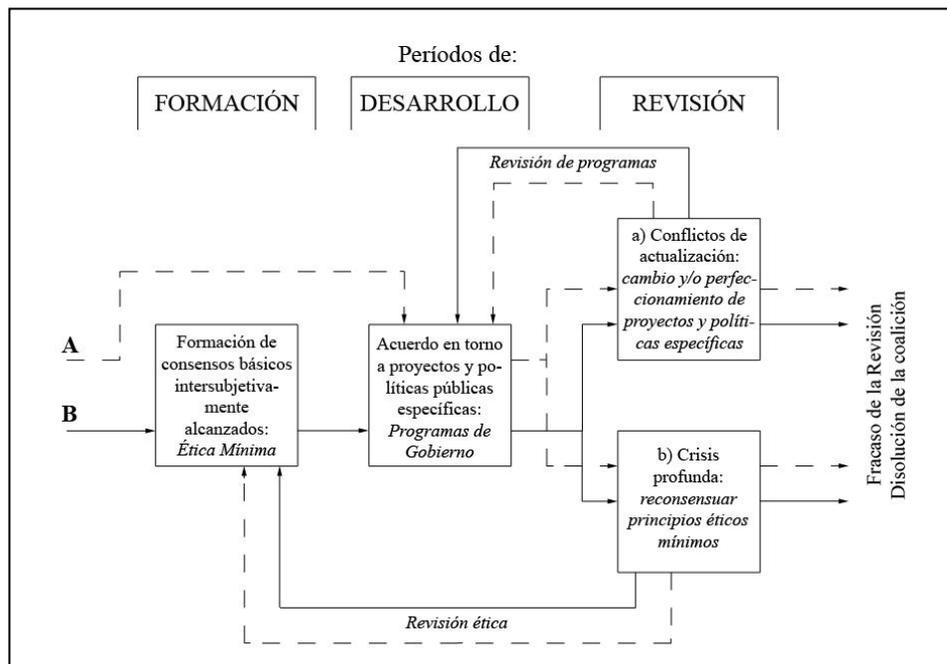
Resulta pertinente exponer una propuesta y algunas hipótesis sobre el funcionamiento del modelo de desarrollo histórico de las coaliciones políticas y su devenir, con base en los consensos éticos mínimos, para lo cual se toma como referencia el caso de la Concertación.

En el Gráfico 2 se presentan los diferentes períodos o etapas por las cuales transita una coalición política. El caso B representa la formación de una coalición dentro de una sociedad en la que no existen consensos básicos compartidos por todos los actores; éstos fueron problematizados en el sistema

político en general y requieren ser racionalizados, primero, en el contexto de una coalición. En el punto 4.1 se describió este proceso específico en la Concertación. El proceso siguiente de desarrollo y consolidación de la ética mínima que garantiza la cohesión entre partidos, consiste en el acuerdo en torno a políticas específicas o lo que se entiende como un programa de gobierno. Ciertamente, este programa se da, en gran medida, mediante la acción comunicativa orientada al entendimiento, aunque en algunos casos puede ocurrir la creación de alianzas más del tipo *catch all*, en que el programa de gobierno tiene por objetivo atraer a la mayor cantidad del electorado, y con ello conseguir más votos; esto ya se definió con anterioridad como acción estratégica. En los casos concretos ocurre una mezcla de ambos; sin embargo, lo que va a definir si es acción comunicativa consensual o acción estratégica va a ser la recurrencia con que aparezca cada una, la predominancia de una por sobre la otra.

En el caso A, se postula que la formación de la coalición no está motivada por la ausencia de consenso sobre principios éticos mínimos; estos se asumen de manera aprobemática, todos los actores sociopolíticos los consideran válidos sin cuestionamientos, es por ello que el proceso de formación ético se omite. Los partidos se arrogan los consensos generalizados en la sociedad y se embarcan, directamente, en desarrollar programas de gobierno consensuados específicos, acorde con la ideología de cada cual.

Gráfico 2
Procesos formativos de los acuerdos en coaliciones políticas con aspiraciones de gobierno



Fuente: elaboración propia.

Sin entrar a analizar las razones por qué se originan los procesos de revisión -ello implicaría, probablemente, una investigación completa destinada a analizar la crisis y sus causas-, éstos pueden ser de dos tipos para ambos casos. Primero, en el proceso de “revisión de programas” lo que se busca corregir o mejorar son las políticas específicas acordadas en un programa de gobierno de una alianza, porque éstas ya no responden ni a las demandas del público ni a las intervenciones necesarias para lograr el orden social deseado; esto se puede ver reflejado en el proceso electoral siguiente cuando se presenta otro programa más “adecuado”²⁴. En segundo lugar se encuentran las “revisiones éticas”,

que se basan en crisis profundas, es decir, en desacuerdos a nivel de los principios éticos comunes e intersubjetivamente consensuados por los partidos integrantes de la coalición. En este último caso se requieren revisiones que sólo se pueden concretar mediante un proceso de “reconsenso” intersubjetivo. En cambio, para la “revisión de programas” se pueden dar ambos tipos de acciones, comunicativas o estratégicas; habrá ocasiones en que las políticas incluidas en los programas de gobierno se logren mediante la negociación entre los diferentes partidos coaligados o mediante los mejores argumentos entre éstos. Del éxito o fracaso de la revisión va a depender la mantención o disolución de la coalición.

Cabe destacar que la ética mínima a la que aquí se hace referencia no es necesariamente algo estático, como lo cree Küng (1999), sino que es más bien dinámica, tal como se mencionó anteriormente para el caso de la Concertación. De esta forma, los principios éticos articuladores del consenso de una coalición pueden variar, lo cual, en un caso no crítico, se debe a que el consenso del principio anterior fue aceptado transversalmente por el resto de los actores sociopolíticos -y no sólo por los integrantes de la coalición- sedimentándose en el mundo de la vida, volviéndose aporoblemático y aceptado por todos. Entonces el diálogo puede emerger de forma que busca anticiparse a un conflicto o crisis, como podrían ser, en el caso de la Concertación, ciertos consensos en temas valóricos entre el ala socialcristiana y el ala socialdemócrata.

4.3 Algunas reflexiones

Al observar las coaliciones políticas en Chile, y en general el sistema de partidos, bajo el esquema de *tensión dialéctica entre conflicto y cohesión* se pueden obtener algunas reflexiones estimulantes para el estudio de fenómenos semejantes y, en específico, para el caso de la Concertación.

El conflicto -representado por los clivajes sociales-, que contribuye al reordenamiento de los partidos políticos, funciona como una guía para que estos “tomen partido” de uno u otro lado del clivaje. Esto es a lo que indefectiblemente contribuyó el régimen militar: la imposición de la dicotomía autoritarismo/democracia, bajo la forma traumática del quiebre del vínculo social. Sin embargo, este clivaje no fue, necesaria y posteriormente, el que llevó a que los partidos se coaligaran -ni menos el sistema electoral binominal-, sino que eso puede ser atribuido, en última instancia, al consenso en torno al principio democrático expuesto acá. Ni la derecha ni los comunistas durante el gobierno militar -estos últimos, los enemigos más acérrimos de Pinochet- aceptaban como algo intransable el principio democrático; muy por el contrario, en muchas situaciones predominan en estos sectores otros principios como la *seguridad* o la *igualdad de clases*. Es por este motivo que se argumenta en este trabajo que la cohesión de la Concertación viene apoyada, principalmente, por el acuerdo en torno a un cuerpo ético mínimo y esencial, intersubjetivamente consensuado, que contribuye a complementar los estudios reduccionistas de la teoría del juego, así como los neoinstitucionales, entregando explicaciones más satisfactorias donde éstos fallan.

Resulta aun más notable cómo la Concertación ha sabido sobrellevar la separación interna, que provoca irritaciones en especial en temas valóricos; en este sentido, la coalición ha sabido tender un puente a través del clivaje religioso entre la tendencia socialcristiana y la socialdemócrata. Esto nuevamente da cuenta de la función que cumple la ética mínima como articuladora del consenso y la cohesión de la coalición.

Finalmente, cabe subrayar un desafío importantísimo al éxito histórico de la Concertación en cuanto coalición de partidos -entendido como la capacidad para mantener la cohesión-, de forma tal que pondría a prueba la *solidez* y *plasticidad* de la ética mínima y su fuerza centrípeta. Este desafío tiene que ver con la ocurrencia de un escenario de derrota electoral y pérdida del gobierno. La *solidez* ética, por un lado, se pondrá a prueba en relación con la fuerza aglutinadora de “sensibilidades” ideológicas diversas, y la *plasticidad*, por otro, en relación con la capacidad de revisión y disponibilidad necesaria para actualizar los consensos básicos, en caso de que requieran actualización. Éste es, sin duda, un obstáculo intrincado para lograr medir, finalmente, el grado de cohesión de la coalición de gobierno.

5. A modo de conclusión: la cohesión en la Coalición por el Cambio (antigua Alianza por Chile)

Para finalizar, se presentan algunas premisas sobre el desarrollo de la coalición actualmente de oposición, la cual, a diferencia de la Concertación, devino por distintos caminos, pero paralelos al clivaje autoritario, tendiendo a basar crecientemente su alianza en otros factores, algunos de los cuales se exponen a continuación.

La histórica baja cohesión de la Alianza por Chile, conformada por el Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) y el Partido Renovación Nacional (RN), se puede explicar, desde una perspectiva de la ética, debido a la impericia para la implementación de valores éticos de mínimos, a pesar de la mayor cercanía ideológica y las certezas incuestionables compartidas en comparación con sus pares de la Concertación. Se podría decir que, a pesar de tener un “mundo de la vida mucho más común”, no supieron canalizarlo en una convivencia orientada a la tolerancia mutua. Efectivamente, la UDI, un partido con una muy fuerte ideología conservadora, asociado a los sectores más “ultramontanos” de la Iglesia Católica, y principales defensores del gobierno militar, enarboló con fuerza planteamientos éticos conservadores, bajo una forma de ética de máximos, propia de concepciones religiosas absolutas en el ámbito político. El partido RN también representa a sectores católicos conservadores, aunque incorpora en su seno pequeños sectores políticos también conservadores, pero no religiosos, además de una pequeña facción liberal, la que ha emergido con un poco más de fuerza en los últimos años, especialmente a partir de la campaña electoral presidencial de 2005.

La hipótesis que se plantea es que la Coalición por el Cambio se mantenía estable, aunque débilmente coaligada, básicamente por diferenciación respecto de su contrincante político, lo cual pone de manifiesto el primado del clivaje autoritarismo/democracia como criterio de posicionamiento político. En este sentido, la hoy denominada Coalición por el Cambio estaba forzada a competir electoral y políticamente contra la Concertación gracias a la cohesión de esta última, no necesariamente por la solidez propia. Entonces, se puede suponer que la alianza entre la UDI y RN ha dejado inconclusa la transición desde una coalición propiamente electoral a una alianza política fundada sobre principios éticos consensuados. Probablemente, tampoco era algo necesario si asumimos que el consenso estaba garantizado de forma apromblemática por el trasfondo histórico-ideológico común de ambos partidos. No obstante, fuertes fricciones y disputas internas indicaban que este trasfondo común no era suficiente, ni tampoco la identificación del enemigo común en la figura de la Concertación.

Sin embargo, en el último tiempo se han suscitado ciertos cambios importantes que llevan a pensar en la existencia de un tránsito de una coalición fundada en la distinción gobierno/oposición a una fundamentada, en parte, en una ética mínima consensuada intersubjetivamente entre partidos. Un indicador importante lo proporciona el proceso de democratización interna de la UDI. Este partido, que en toda su existencia había elegido a su mesa directiva mediante una especie de acuerdo elitista de los mismos altos dirigentes y consejeros más reputados -lo que representaba un número excesivamente reducido de personas-, comienza en junio de 2008 su primer proceso electoral interno. Las consecuencias pueden ser diversas, sobre todo en lo que respecta a la cohesión de su coalición con RN. Esta democratización interna, que se traduce inmediatamente en mayor participación interna, podría llevar a suponer que su relación partidista con RN se tornaría más dialógica.

Lo anterior por sí solo no garantiza una apertura al diálogo entre partidos. Sin embargo, tal como se mencionó, en la elección presidencial de 2005 emergió con notable vitalidad aquella ala más liberal dentro de la derecha chilena, lo que lleva a cuestionar al menos la hegemonía conservadora histórica en RN y la UDI. Este suceso, sin duda, puede producir cambios en la relación entre partidos. Los liberales dentro de la derecha chilena han tendido, frecuentemente, a desmarcarse de la figura de Pinochet y el gobierno militar, con lo cual cuestionan, implícita o explícitamente, esta certeza común que era la referencia al autoritarismo. Por lo tanto, este cambio puede forzar con mayor ímpetu al diálogo entre partidos, en la medida que se requieren consensuar ciertos principios mínimos, que dejan de ser incuestionables, en los cuales se cimienten desarrollos más específicos, como sería un programa de gobierno intersubjetivamente construido.

Notas

¹ La definición de Reniu (1999: 50) es obtenida de Deschouwer (1994).

² Véase Von Neumann y Morgenstern (2007); y para el análisis de coaliciones desde la perspectiva de la teoría de juegos, Riker (1962), De Swan (1973) y Downs (1998), entre otros.

³ A pesar de que Reniu (1999) se centra en aspectos que denomina estructurales para explicar la transición exitosa a la democracia mediante el modelo de coalición política en el caso español, se encuentra una referencia a la “política del consenso” (Reniu, 1999: 90-92); pero que es asumida por el autor como una mera condicionante coyuntural para la coalición, de rápida desaparición en la medida que se hace innecesaria para el logro del gobierno.

⁴ Dentro de los autores españoles que se dedican al estudio de las coaliciones políticas se encuentra un grupo de investigación integrado por A. Robles Egea, G. Márquez C., J. Matas Dalmases y J. Reniu Vilamala (ver Reniu, 1999: 42-47). De éstos, el autor que hace mención a la ética como fundamento de la formación de coaliciones políticas es Robles Egea (1999: 292).

⁵ Acá la caracterización de la ética del discurso, así como las reglas de la acción comunicativa orientada al entendimiento, no tienen pretensiones de exhaustividad, sino que simplemente se busca entregar una descripción suficiente para que el lector pueda comprender la tesis principal de este trabajo.

⁶ En este sentido, Apel desarrolla una distinción útil entre *comunidad comunicativa ideal anticipada* y *comunidad comunicativa histórica condicionada* (Apel, 2005: 54-72). La respuesta *habermasiana* a esta distinción de Apel no se hace esperar y la encontramos en *Facticidad y Validez* (Habermas, 2005: 400 y ss.).

⁷ Para un análisis más específico del procedimiento democrático en la política deliberativa, ver Habermas (2005: 379-393).

⁸ La representación es entendida en el sentido que reconoce Pitkin (1985: 233), que se refiere al “actuar por otros”: “representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe”.

⁹ El Partido Comunista (PC) participó de la Concertación sólo en cuanto “pacto electoral”, no como “coalición política”.

¹⁰ En el último tiempo, especialmente a partir del año 2004, se ha suscitado la formación de una alianza política que se desmarca del enfoque prudente o blando-reformista de la Concertación, en el sentido que Hirschman (1994) u Ottone y Pizarro (2003) le dan al concepto. Esta alianza de partidos, denominada Juntos Podemos, tiene entre sus principales componentes al Partido Comunista (PC) y el Partido Humanista (PH), junto a otros grupos menores. Pero, a pesar de ser una versión mucho más radical de la Concertación en lo que a reformismo se refiere, sigue siendo parte del acoplamiento y potenciamiento de los clivajes autoritario, social y religioso. En el gráfico, sin embargo, se omite esta alianza, aunque al momento de las segundas vueltas o *ballotage* de las elecciones presidenciales de 1999 y 2005, principalmente el PC ha entregado su apoyo explícito a la Concertación, contribuyendo a desnivelarlas a favor de los partidos *incumbent*. También se omiten del gráfico las nuevas escisiones del PDC en 2008, que junto a movimientos regionalistas formaron un partido político denominado PRI (Partido Regionalista Independiente); y por el lado del PPD se ha producido una escisión que busca conformarse en partido, que se denomina Chile Primero. No se puede dejar de mencionar un partido político que emergió con fuerza en la elección de 1989, la Unión de Centro Centro (UCC), que llegó a tener una cantidad importante de congresistas, pero que paulatinamente fue desapareciendo.

¹¹ Muchos de estos grupos menores y partidos que sumaron fuerzas para recuperar la democracia se desprendieron de la Concertación luego de algunos años de gobierno; éstos son la Izquierda Cristiana, el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria), el Partido Comunista, el Partido Humanista, entre otros.

¹² En este sentido, los factores mencionados pueden ser considerados como variables de control, en la cual su efecto condicionante se mantiene constante.

¹³ A pesar de que Marmaduke Grove llegó al poder mediante un golpe de Estado, posterior a ello, cuando se desarrolla el socialismo, adquiere una definición mucho más cercana a la socialdemocracia.

¹⁴ Cabe destacar que el PS-Almeyda posteriormente se acercó al Partido Comunista y junto con el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) formaron el MDP (Movimiento Democrático Popular) en el año 1983. Tuvo existencia hasta el año 1987 cuando se creó la Izquierda Unida.

¹⁵ Convergieron con el PS-Altamirano: el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitario), el MAPU OC (Movimiento de Acción Popular Obrero-Campesino) y la IC (Izquierda Cristiana) que, dicho sea de paso, fueron escisiones del Partido Demócrata Cristiano. Se integraron también *ciertos* sectores del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), del Partido Comunista y del Partido Radical. Al respecto, véase Ortega (1992: 118).

¹⁶ Entre éstos se incluían conservadores, de la Convergencia Socialista, radicales, socialdemócratas, también partidarios del PADENA (Partido Democrático Nacional), de la Izquierda Cristiana, además de demócratacristianos y del Partido Nacional.

¹⁷ En un seminario que realizó el Centro de Estudios Públicos con motivo de analizar el *Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia*, se convocó a una serie de destacados intelectuales y académicos a plantear sus argumentos. En esa ocasión, el profesor de Derecho de la Universidad Católica de Chile, fundador de la UDI e ideólogo de la Constitución de 1980, presentó una ponencia en la que explicaba las preguntas y conjeturas realizadas en la revista *Qué Pasa*, que finalmente llevaron a respuestas contradictorias desde las diversas posiciones ideológicas concertadas en el *Acuerdo*. Al respecto, ver Avetikian (1991).

¹⁸ Convengamos que los principios intersubjetivamente acordados sí pueden estar sujetos a discusión y flexibilización. Ciertamente, el principio *democrático* no desaparecerá; sin embargo, puede perder relevancia su tematización en la medida que se da por descontada su realización y es aprehendido acriticamente por todos los actores políticos.

¹⁹ La Concertación de Partidos por el No estaba integrada por la DC, el PS-Almeyda, MAPU OC, MAPU, Partido Radical-Luengo, Partido Radical-Silva Cimma, Izquierda Cristiana, Partido Socialdemócrata, PS-Núñez, Partido Democrático Nacional, Partido Humanista, Unión Social Popular, Unión Liberal Republicana, PS-Mandujano y PS-Histórico.

²⁰ La Izquierda Unida fue una coalición de partidos de izquierda fundada en 1987, sucesora del MDP (Movimiento Democrático Popular); estaba integrada por el Partido Comunista, PS-Almeyda, Izquierda Cristiana (IC), MAPU OC, Partido Radical-Luengo, Partido Socialista Histórico y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Fue disuelta en 1988 cuando un grupo de partidos (PS-Almeyda, PS-Histórico, IC, MAPU OC y PR-Luengo) llamaron a sus adherentes a participar del Plebiscito de 1988; éstos formaron el COSONO (Comando Socialista por el NO) y posteriormente pasaron a formar parte de la Concertación de Partidos por la Democracia.

²¹ Las reformas constitucionales durante el gobierno de Ricardo Lagos pueden ser entendidas en este sentido.

²² Programa de Gobierno de la Concertación “Estoy Contigo”, octubre de 2005.

²³ Actualmente se ha rebautizado como “Coalición por el Cambio”.

²⁴ La *revisión de programas* está sin duda muy relacionada con la capacidad de receptividad de los representantes y la *accountability vertical*. Al respecto, véase Martínez (2004: 687-693).

Bibliografía

Altamirano, Carlos (1980), “8 Tesis sobre una estrategia socialista para Chile”, documento presentado en el XXIV Congreso del Partido Socialista de Chile (PSCH), París (Archivos Salvador Allende).

- Apel, Karl-Otto (1991), *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- _____ (2005), “La ética del discurso como ética de la responsabilidad: una transformación postmetafísica de la ética de Kant”, en *Ética del discurso y ética de la liberación*, Karl-Otto Apel y Enrique Dussel, Madrid, Editorial Trotta.
- Apel, Karl-Otto; Cortina, A.; De Zan, J.; y Michelini, D. (eds.) (1991), *Ética comunicativa y democracia*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Avetikian, Tamara (ed.) (1991), “El Acuerdo Nacional y la transición a la democracia”, en *Revista de Estudios Públicos*, N° 42, Santiago.
- Aylwin, Patricio (1998), *El reencuentro de los demócratas: del golpe al triunfo del no*, Santiago, Ediciones B.
- Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Cancino, Hugo (1997), *Chile: Iglesia y dictadura 1973-1989. Un estudio sobre el rol de la Iglesia Católica y el conflicto con el régimen militar*, Odense, Odense University Press.
- Cañas Kirby, Enrique (1997), *El proceso político en Chile: 1973-1990*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Cortina, Adela (2000), *Ética mínima: introducción a la filosofía práctica*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Cousiño, C. y Valenzuela, E. (1994), *Politización y monetarización en América Latina*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Swann, Abram (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formations: a Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company.
- Deschouwer, K. (1994), “The Termination of Coalitions in Belgium”, en *Res Publica: Belgian Journal of Political Science*, Vol. 36 N° 1, Brussels.
- Downs, William M. (1998), *Coalition Government, Subnational Style: Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*, Columbus, Ohio State University Press.
- Eyzaguirre, Jaime (1986), *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Garretón, Manuel A. (1989), *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago, FLACSO.
- _____ (1991), “La redemocratización política en Chile: transición, inauguración y evolución”, en *Revista de Estudios Públicos*, N° 42, Santiago.
- _____ (2005), “Social Sciences and Society in Chile: Institutionalization, Breakdown and Rebirth”, en *Social Science Information*, Vol. 44 Nos. 2-3, Thousand Oaks.
- Greppi, Andrea (2006), *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta.
- Habermas, Jürgen (1991), *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- _____ (2002a), *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*, México, Taurus Humanidades; Santillana Editores.
- _____ (2002b), *Teoría de la acción comunicativa II: crítica de la razón funcionalista*, México, Taurus Humanidades; Santillana Editores.
- _____ (2002c), *Aclaraciones sobre la ética del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.
- _____ (2005), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta.
- Hirschman, Albert O. (1994), “La conexión intermitente entre el progreso político y el económico”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 56, Santiago.
- Küng, Hans (1999), *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Editorial Trotta.
- Linz, Juan José (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.

- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1985), "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments", en *Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology*, S. M. Lipset (ed.), New Brunswick, Transaction Books.
- Luhmann, Niklas (1993), *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- _____ (1998a), *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos; Universidad Iberoamericana; Pontificia Universidad Javeriana. Centro Editorial Javeriano.
- _____ (1998b), "Los medios generalizados y el problema de la contingencia", en *Teoría de los sistemas sociales (artículos)*, Niklas Luhmann (ed.), México, Universidad Iberoamericana.
- Martínez, María Antonia (2004), "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66 N° 4, México, octubre-diciembre.
- Matas, Jordi y Reniu, Josep María (2003), "La política de las coaliciones en Cataluña", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 9, Madrid.
- Merkel, Peter (1969), "Political Cleavage and Party System", en *World Politics*, Vol. 21 N° 3, Baltimore, April.
- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- Nohlen, Dieter (2006), *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa.
- Ortega Frei, Eugenio (1992), *Historia de una alianza política: el Partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano. 1973-1988*, Santiago, CED, CESOC, LOM Ediciones.
- Ottone, Ernesto y Pizarro, Crisóstomo (2003), *Osadía de la prudencia: un nuevo sentido del progreso*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Talcott (1962), *Hacia una teoría general de la acción*, Buenos Aires, Kapelusz.
- Pitkin, Hanna F. (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PPD (1993), Declaración de Principios, Santiago, Partido por la Democracia, <http://www.ppd.cl>, 25-05-2009.
- Rawls, John (1995), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reniu Vilamala, Josep (1999), "Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España: 1977-1996", Barcelona, Universidad de Barcelona. Tesis doctoral.
- _____ (2008), "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", Barcelona, Fundació CIDOB (Documentos CIDOB: América Latina; N° 25).
- Rodríguez, Darío y Arnold, Marcelo (1999), *Sociedad y teoría de sistemas*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Robles Egea, Antonio (1999), "Coaliciones políticas y sistema democrático", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 105, Madrid, julio-septiembre.
- Scully, Timothy (1992), *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica; University of Notre Dame.
- Scully, Timothy y Valenzuela, José Samuel (1993), "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", en *Revista Estudios Públicos*, N° 51, Santiago, invierno.
- Smith, Brian H. (1982), *The Church and Politics in Chile: Challenges to Modern Catholicism*, Princeton, Princeton University Press.
- Tironi, Eugenio (1999), *El régimen autoritario: para una sociología de Pinochet*, Santiago, Ediciones Dolmen.

- Tironi, Eugenio y Agüero, Felipe (1999), “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”, en *Revista Estudios Públicos*, N° 74, Santiago, otoño.
- Tironi, Eugenio; Agüero, Felipe; y Valenzuela, Eduardo (2001), “Clivajes políticos en Chile: perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín”, en *Revista Perspectivas*, N° 73, Santiago, noviembre.
- Torres Nafarrate, Javier (2004), *Luhmann: la política como sistema*, México, Universidad Iberoamericana; Universidad Nacional Autónoma de México; Fondo de Cultura Económica.
- UDI (s.f.), La UDI y su historia: colaboración con el gobierno militar, Santiago, Unión Demócrata Independiente, http://www.udi.cl/udi/h_colaboracion_gm.htm, 31-08-2006.
- Valenzuela, J. S.; Scully, T.; y Somma, N. (2007), “The Enduring Presence of Religion in Chilean Ideological Positioning and Voter Options”, en *Comparative Politics*, Vol. 40 N° 1, New York, October.
- Von Neumann, John y Morgenstern, Oskar (2007), *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press.
- Walker, Ignacio (1990), *Socialismo y democracia*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Zuckerman, Alan (1975), “Political Cleavage: a Conceptual and Theoretical Analysis”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 5 N° 2, Cambridge, April.

La fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de República Dominicana *

Carles Ramió Matas

I. Objetivos, hipótesis y metodología

1. Objeto de estudio

Esta investigación tiene como objeto indagar sobre el alcance, funcionamiento y rendimiento institucional de los nuevos diseños organizativos de las instituciones públicas de los países de América Latina. En particular, se analizan las reformas administrativas impulsadas en la zona durante el período 1990-2005, que contribuyeron al surgimiento de un nuevo modelo de Estado denominado por la literatura como “Estado Regulador”. El proyecto tiene como objetivo desarrollar un estudio comparativo sobre el funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas responsables de las políticas públicas en sectores económicos y sociales en los que predominan las fórmulas regulativas como factor de desarrollo. La creciente utilización de mecanismos de regulación en muchos ámbitos de las políticas públicas ha convertido esta cuestión en un tema central para la dinámica del proceso político, el mantenimiento de las capacidades estatales y las posibilidades de desarrollo económico y social en la región.

En concreto, la pregunta principal de la investigación es: ¿han logrado las nuevas agencias reguladoras de América Latina superar la estructural debilidad institucional dominante en las administraciones públicas de los países de la región?

Las motivaciones para plantearse esta pregunta de investigación son las siguientes:

a) En los últimos quince años se ha generado en la mayoría de los países del mundo un modelo de Estado regulador en el que las agencias reguladoras juegan un papel fundamental. América Latina no ha sido ajena a este proceso, que incluso ha tenido un impacto mayor que en otras regiones ya que: i) la región partía de un déficit histórico en organismos reguladores independientes; ii) las políticas de privatización en estos países han sido muy profundas en el período citado (por ejemplo, destaca el proceso de privatización vivido en Perú durante la década de los noventa), creándose amplias necesidades reguladoras (por ejemplo, la necesidad de regular los sistemas privatizados de pensiones). Así, en los últimos quince años se han creado en la región numerosas agencias reguladoras (115 agencias en América Latina, de las cuales 14 son de Perú y República Dominicana) que representan instituciones totalmente nuevas, a las que hay que añadir otros casos, más minoritarios, que implican la refundación o recreación de antiguas instituciones a las que se introducen cambios radicales para transformarlas en modernas agencias reguladoras. En ambos supuestos se puede hablar de nuevas agencias reguladoras.

b) Un elemento importante para la investigación es que estas agencias son nuevas organizaciones públicas que nacen con unos enormes incentivos para ser instituciones públicas sólidas, para superar el tradicional déficit institucional de las administraciones públicas de la región, y para aportar, mediante independencia y eficacia en sus actuaciones, seguridad jurídica e institucional en los diversos sectores regulados. En este sentido, está presente un conjunto de incentivos muy relevantes e inéditos históricamente que favorecen el diseño de agencias reguladoras que sean instituciones sólidas, independientes y eficaces:

Recibido: 03-11-2009. Aceptado: 02-01-2010.

(*) Este artículo forma parte de la producción científica vinculada a la investigación “Transformación del Estado en América Latina: nuevos diseños institucionales, servicio civil y políticas regulativas”; proyecto financiado por la CICYT (SEJ2004-03358), iniciado en diciembre de 2005 y finalizado en diciembre de 2007.

- El conocimiento y un cierto proceso de aprendizaje de los errores pasados del entramado de instituciones públicas de los países de la región que, después de tres sucesivas olas de reforma administrativa, no han logrado superar su vulnerabilidad y fragilidad institucional.

- La creación para las agencias reguladoras de un nuevo marco institucional independiente, distinto y totalmente alejado del resto de las instituciones públicas del país.

- La existencia de recursos económicos significativos para financiar holgadamente, en muchos casos, a estas agencias reguladoras. Por una parte, la mayoría de las agencias ha gozado de una financiación generosa en su fundación y en los primeros años de funcionamiento por parte de organismos multilaterales. Por otra parte, las nuevas agencias, en sus estatutos, se han asegurado una financiación relevante mediante la recaudación de un porcentaje de la actividad económica del sector regulado.

- Los organismos multilaterales (FMI, BM, BID) y los terceros países desarrollados han presionado y escrutado muy de cerca el diseño y funcionamiento de estas agencias. Una parte importante de las inversiones y de las ayudas económicas directas dependen de su buen funcionamiento.

- Los mercados interiores de estos países y las empresas multinacionales también han presionado por un buen funcionamiento, independencia y calidad de las agencias reguladoras.

- En definitiva, del buen funcionamiento institucional de estas nuevas agencias reguladoras depende una parte importante del desarrollo económico de los países de la región y, con ello, de su desarrollo humano.

Esos argumentos ponen de manifiesto con claridad que hay suficiente presión en el sistema como para generar una estructura de oportunidades que facilite el diseño e implementación de agencias reguladoras que, como instituciones públicas, funcionen de forma neutral, profesional, con calidad y alejadas del clientelismo, la corrupción y la mediocridad en la gestión.

2. Hipótesis

La investigación parte del supuesto de que unas instituciones públicas recientes, de dimensiones reducidas y con una fuerte presión para ser independientes de las interferencias externas y para superar el tradicional modelo clientelar (como es el caso de las instituciones reguladoras objeto de estudio), representan un caso ideal para localizar experiencias de estrategias y opciones institucionales organizativas innovadoras (entre ellas, la implantación de un sistema propio de servicio civil de carrera) que logren instituciones públicas fuertes, perdurables y potentes. En este sentido, debe recordarse que las nuevas agencias reguladoras se han creado en una suerte de “pecera” transparente que atrae el interés de organizaciones internacionales y de terceros países. Los países en cuestión basan en parte su credibilidad y la posibilidad de captar inversiones externas en el buen funcionamiento y la independencia de estas nuevas agencias reguladoras (especialmente en las de regulación en materia económica). Esta presión internacional se traduce, a nivel interno, en incentivos muy potentes para que estas nuevas agencias puedan superar los tradicionales déficits y disfunciones de su tejido institucional público.

Cinco son las hipótesis que formula la investigación:

Hipótesis 1. Los casos de “excelencia institucional” en contextos dominados por instituciones públicas precarias y clientelares se apoyan en la influencia de factores tales como la presión de instituciones internacionales, de los medios de comunicación y de la opinión pública, y de los costes políticos que se derivan de intentar agredir a estas instituciones.

Hipótesis 2. Las agencias reguladoras más eficaces y eficientes son las que han definido un modelo profesionalizado de gestión de recursos humanos en el que predominan los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso.

Hipótesis 3. Las agencias que logran mantener su autonomía e independencia de las interferencias políticas serán aquellas que desplieguen una sutil gestión relacional para buscar

“defensores” de su autonomía. En este vector, las comunidades profesionales-epistemológicas juegan un papel muy importante.

Hipótesis 4. Los casos más exitosos, desde un punto de vista institucional, son aquellos que han evitado los procesos de emulación absoluta de modelos externos (de países con otras realidades) y que han diseñado sus instituciones atendiendo a su propio contexto político, administrativo, económico, social y cultural de carácter nacional.

Hipótesis 5. Las experiencias de éxito institucional (islas de excelencia) tienen la capacidad de reproducirse y de transferirse al resto del sistema institucional del país.

Finalmente, sobre la base de las hipótesis de trabajo mencionadas, se formula la siguiente hipótesis general de carácter concatenado, que sostiene que existe una correlación positiva entre:

- el modelo de recursos humanos meritocrático y profesionalizado,
- la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes,
- las instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables,
- las instituciones reguladoras independientes,
- la calidad de la actividad reguladora y credibilidad de las instituciones reguladoras.

Es decir que un modelo potente de recursos humanos, meritocrático y profesionalizado, contribuirá a la generación de comunidades profesionales-epistémicas fuertes. La mayor fortaleza de tales comunidades profesionales derivará en la consolidación de instituciones públicas sólidas, potentes y perdurables, y éstas a su vez contribuirán a la existencia de instituciones reguladoras independientes. Por último, a mayor grado de independencia y fortaleza de las instituciones independientes, mayor calidad de la actividad reguladora y de las instituciones reguladas.

3. Metodología

A continuación se presentan las políticas regulativas, los modelos institucionales y los países seleccionados para esta investigación.

a) *Políticas regulativas seleccionadas:* los servicios financieros (bancos), el sector de telecomunicaciones, el sistema de pensiones y el sector farmacéutico.

Los cuatro sectores escogidos son una muestra de los distintos ámbitos de políticas públicas donde existe una fuerte actividad de regulación en América Latina. Su selección responde a dos criterios: por una parte, a la necesidad de distinguir entre regulación económica y regulación social, y por la otra, a la distinción entre sectores maduros y sectores emergentes.

b) *Modelos institucionales objeto de investigación:* agencias reguladoras y su constelación institucional (ministerios principales y regulados) del Perú y de República Dominicana (ver Tabla 1).

Tabla 1
Modelos institucionales vinculados a la regulación: agencias y estructuras ministeriales

	Perú	República Dominicana
Servicios financieros	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Bancos (SB)
Telecomunicaciones	Agencia Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	Agencia Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)
Pensiones	Agencia* Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (SBS)	Agencia Superintendencia de Pensiones (SIPEN)
Productos farmacéuticos	Ministerio Dirección General de Drogas y Farmacias	Ministerio Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGERID)

Fuente: elaboración propia.

* Perú comparte en una misma agencia la regulación de los servicios financieros y de las pensiones.

c) *Países seleccionados*: se realizó un trabajo de campo profundo en dos países de la región: Perú y República Dominicana. La selección derivó del interés en analizar países que se encuentran en procesos de institucionalización paradigmáticos para la región: Perú es un país grande que se encuentra en un proceso de institucionalización intermedio (en situación parecida estarían, por ejemplo, países como Colombia y Uruguay); mientras que República Dominicana es un país pequeño y que está en un proceso de institucionalización precario (en situación parecida estarían todos los países de Centroamérica, excepto Costa Rica, y también Paraguay). A pesar de las diferencias en el nivel de institucionalización entre Perú y República Dominicana, debe destacarse que este último país se encuentra en un punto intermedio entre proceso precario y proceso intermedio de institucionalización. Dicho de otra manera, República Dominicana es el país institucionalmente más avanzado de los que conforman el bloque de precaria institucionalización, lo que hace que ambos países sean comparables. Deben resaltarse también coincidencias institucionales, de desarrollo económico y social entre ambos países.

d) *Trabajo de campo*: análisis documental y realización de 82 entrevistas (42 en República Dominicana, 40 en Perú) a los siguientes actores:

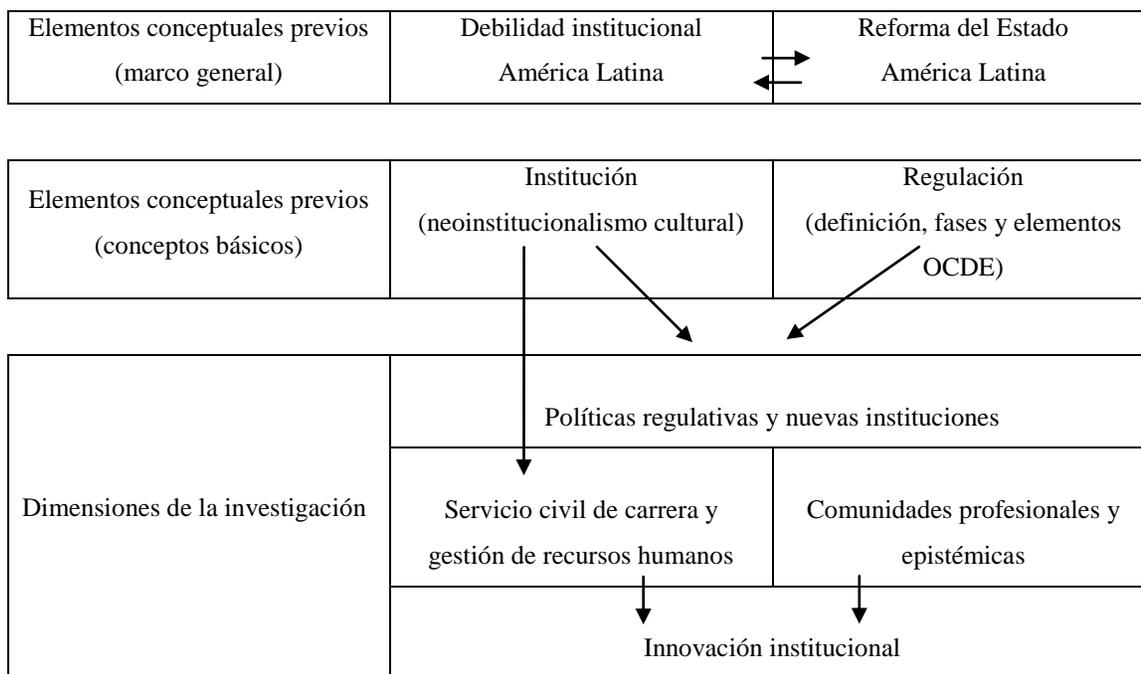
- Máximo responsable de la agencia: superintendente o presidente.
- Máximo responsable en la agencia de la organización a nivel interno (gerente, director general, subdirector o vicegerente de recursos financieros y personal o puestos similares).
- Máximo responsable en la agencia del departamento de recursos humanos o de personal.
- Máximo responsable técnico de la agencia del ámbito de regulación objeto de análisis. Es un puesto de jefatura de línea de segundo nivel, que es el que se dedica substantivamente a la regulación y no a la gestión interna de la agencia.
 - Algún cargo en el “principal” con funciones de dirección y control sobre la institución reguladora: ministro o viceministro del ministerio de referencia.
 - Responsable de recursos humanos del ministerio “principal”.
 - Responsables de dos asociaciones de grupos de interés del sector regulado por la institución objeto de análisis.
 - Especialistas en la materia con visión transversal, ministros de la Presidencia o incluso Presidente de la República.
 - Diseño de tres tipos de cuestionarios en función de si el entrevistado es regulador, principal o regulado.

Es decir, se trata de analizar las agencias de cuatro sectores en Perú y República Dominicana y su evolución institucional en el espacio de tiempo que va de 1990 a 2006.

II. Marco teórico

El Gráfico 1 relaciona los elementos conceptuales previos con los enfoques teóricos de la investigación. Los elementos conceptuales previos configuran el marco general de la investigación. Éstos son la debilidad institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina y los procesos y olas de reforma del Estado en esta región. Ambos están evidentemente relacionados y conducen a la conclusión de que las tres olas de reforma del Estado en América Latina no han conseguido superar la debilidad institucional de las administraciones públicas de estos países. Por otra parte, se distinguen los elementos conceptuales previos sobre la base de la definición de las instituciones desde el neoinstitucionalismo cultural, y la definición de regulación establecida por la OCDE.

Gráfico 1
Relación entre los elementos conceptuales previos y las dimensiones de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Las cuatro perspectivas teóricas utilizadas son:

a) Dimensión de isomorfismo institucional: incluye el análisis de los procesos de “copia” y “explotación” de modelos institucionales provenientes de otros países y contextos, y de los procesos de originalidad e innovación institucional propios (Hood, 1998; Pierson, 2000; Manning, 2001; Torres, 2004; Cheung, 2005).

b) Dimensión de caracterización institucional: incluye la descripción y el análisis de las instituciones y de sus modelos de organización (grado de independencia o autonomía, tipo de relación entre agente y principal, etc.) (Majone, 1996; Jordana y Sancho, 2004).

c) Dimensión de recursos humanos y servicio civil: se centra en el análisis del grado de profesionalización de los empleados públicos y la gestión de los recursos humanos (Payne y Carlson, 2002; Bonifacio y Falivene, 2002; Wise, 2003).

d) Dimensión de redes profesionales: analiza las comunidades profesionales-epistemológicas que se generan en torno a las nuevas agencias reguladoras y a la actividad de regulación (Culpepper, 2005; King, 2005).

III. Los resultados y el análisis

1. Las condiciones de creación y estabilidad, cultura institucional y confianza de las agencias reguladoras

Los motivos de creación de las agencias reguladoras son múltiples, pero pueden sintetizarse en la combinación de la necesidad de obtener mayor credibilidad nacional e internacional en materia de regulación y la necesidad de hacer frente a la presión de los operadores del sector regulado que solicitaban un modelo más estable e independiente de regulación. La Tabla 2 presenta datos obtenidos de las entrevistas y del trabajo de campo acerca de los motivos que influyeron en la creación de las agencias reguladas. A grandes rasgos, son los siguientes:

- En todas las agencias se señala como principal motivo la presión de los regulados, que deseaban unas instancias de carácter técnico y estable, para así poder superar una fase de regulación en función de la combinación de impulsos de carácter político y de carácter burocrático.
- Otro punto importante es que la motivación inicial no fue la de copiar modelos externos institucionales de regulación. El motivo de la regulación derivó de forma natural de la privatización de antiguos monopolios públicos y, por otra parte, de la presión de los nuevos operadores privados.
- La creación de las agencias reguladoras responde también a que el país logre credibilidad reguladora e institucional a nivel interno y, especialmente, externo (terceros países y organismos multilaterales).
- En el caso de las agencias del Perú, fueron creadas por un deseo expreso del Presidente de la República en un doble intento, no exento de contradicciones, de conseguir mayor credibilidad internacional en sus políticas económicas y en lograr un mayor control directo sobre las políticas reguladoras.
- Lograr la independencia de las agencias reguladoras del poder político es un objetivo formal pero no real, ya que en muchos casos no fue éste el objetivo implícito que se buscaba. Por ejemplo, las agencias del Perú buscaban mayor independencia política de los ministerios y del Congreso de la República pero, en cambio, una mayor dependencia política del Presidente de la República. En los casos de República Dominicana tampoco éste fue el principal impulso. De todos modos, en las superintendencias de bancos de ambos países, al tratarse de instituciones antiguas y con un amplio desarrollo institucional, se buscaba explícitamente una mayor independencia del poder político al estilo que habían logrado previamente los bancos centrales, que eran sus modelos de referencia.

Tabla 2
Motivos de creación de las agencias reguladoras objeto de estudio

Objetivos	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Lograr mayor independencia del poder político.	No	Sí	No	Sí	No
Obtener mayor credibilidad de los actores nacionales.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Obtener mayor credibilidad de organismos internacionales.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hacer frente a las presiones de los grupos de interés.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Imitar los modelos implementados en otros países.	No	No	No	No	No
Por la visión del Presidente del país.	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

Las agencias reguladoras objeto de análisis son bastante recientes o muy recientes (como OSIPTTEL, INDOTEL y SIPEN), si se tiene en cuenta su fase de renacimiento o recreación y no de nacimiento histórico (superintendencias de bancos de ambos países). La Tabla 3 pone de manifiesto esta situación.

Tabla 3
Año de creación, año de refundación y cambios significativos históricos de las agencias

	Perú			República Dominicana			
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP	Ministerios	INDOTEL	SIPEN	Superintendencia de Bancos	Ministerios
Año de creación	1994	1931	1950	1998	2001	1947	1956
Año de refundación*	--	1991	1991	--	--	(1984) 2002	1998
Número de cambios históricos significativos**	--	1	5	2	--	1	3

Fuente: elaboración propia.

* En el caso de las agencias que existían antes de la formulación de agencias reguladoras.

** Cambios significativos de ley, competencias o modelos de gestión desde la creación o refundación de la agencia.

OSIPTTEL de Perú inició sus actividades en 1994 (la Ley de creación es de 1993) y en sus doce años de vida ha mostrado una gran continuidad institucional, ya que únicamente ha tenido dos presidentes.

La Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú es una institución histórica con 75 años de antigüedad, surgida en la primera ola de creación de instituciones reguladoras financieras (bancos centrales y, en menor medida, superintendencias de bancos). En 1991, cuando se inicia el proceso de creación de agencias reguladoras en el país, tuvo su punto de renacimiento o refundación, siendo esta

fecha el punto de partida de una auténtica agencia reguladora moderna. Desde entonces ha sido una institución bastante estable y sólo es destacable el momento en que se hace cargo de la regulación de las pensiones (AFP) por absorción de la agencia que se creó a tal efecto en 1992 (Superintendencia Administradora de Fondos de Pensiones). En este sentido, puede considerarse un acierto integrar en una misma institución la regulación de bancos, seguros y AFP, que tienen como destinatarios operadores financieros que suelen concentrar estos tres ámbitos. Tal situación permite configurar unas agencias reguladoras con economía de escala y suficiente masa crítica profesional para poder atender sus obligaciones. En República Dominicana, en cambio, cada sector posee su propia agencia reguladora.

INDOTEL nació en 1998 y acumula unas competencias superiores a las de una clásica reguladora de telecomunicaciones, ya que también se encarga de regular los medios audiovisuales, de la adjudicación del espectro radioeléctrico y de la promoción de la sociedad de la información. En el nivel institucional, INDOTEL ha transitado por tres fases: una primera, de creación de una agencia de pequeñas dimensiones con un carácter bastante meritocrático; una segunda fase, de inflación absoluta de personal que accedió de forma clientelar (la plantilla de personal se incrementó de 300 a 4.000 efectivos); una tercera fase, de dura reingeniería que redujo el personal a unos 500 efectivos e intentó, sin conseguirlo del todo, recuperar criterios meritocráticos en la selección de profesionales. Los avatares de esta agencia tienen relación con sus orígenes como una institución que nació de la reconversión de una antigua dirección general del Ministerio de Comunicaciones y Transportes.

El SIPEN de República Dominicana es muy reciente (2001) y estuvo en su primer lustro de vida bajo la dirección de la misma superintendente (con un fuerte liderazgo de carácter más carismático que burocrático) que, en un mandato muy estable, ha optado por un modelo de agencia muy restringido en personal (no llega a 60 efectivos), optando por la externalización de buena parte de sus funciones de gestión interna y de todas las funciones no nucleares vinculadas a la regulación.

La Superintendencia de Bancos de República Dominicana es una institución *senior*, con casi 50 años de antigüedad (fue creada en 1947), que fue refundada como agencia moderna en el 2002 después de 18 años de un largo proceso de transición al cambio (se inician las primeras reformas organizativas en 1984 y desde ese momento hasta 2002 fue elaborada y discutida su ley reguladora).

En cambio, la situación de la regulación de medicamentos por parte de los ámbitos de gestión ministeriales (Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú y Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana) sigue una lógica muy diferente, asociada con la antigüedad del contexto institucional (ministerios) de estos ámbitos de gestión y por las constantes migraciones organizativas derivadas de los cambios políticos.

Para medir la estabilidad de las agencias y ministerios reguladores objeto de análisis se han tomado indicadores indirectos como la antigüedad en el puesto de trabajo de cada una de las personalidades entrevistadas directamente vinculadas a las agencias (ver Tabla 4); el número de personas que han desempeñado durante los últimos diez años el cargo que hoy ocupan las personas entrevistadas, la antigüedad del superintendente, del presidente o del máximo responsable de las instituciones reguladoras (ver Tabla 5); y finalmente, el número de superintendentes, presidentes o equivalentes que han ocupado este puesto durante los últimos diez años (ver Tabla 6).

Tabla 4
Antigüedad en el puesto de trabajo de las personas entrevistadas de las agencias reguladoras y de los ministerios

	Perú		República Dominicana		Total	
	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios	Agencias reguladoras	Ministerios
Número de entrevistas	18 (8 OSIPTEL y 10 S. Bancos y Pensiones)	10 (9 DG Medicamentos y 1 Ministerio Telecomunicaciones)	18	13 (10 Ministerio Salud, 1 M. Economía, 1 M. Trabajo)	36	23
Media antigüedad (años)	4,5*	2,2	2,0**	1,5	3,3	1,8

Fuente: elaboración propia.

* 2 años en OSIPTEL y 7 años en Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP.

** 1 año en Superintendencia de Bancos, 2 años en INDOTEL y 3 años en SIPEN.

Tabla 5
Antigüedad del Superintendente o Presidente de las agencias reguladoras

	Perú	República Dominicana	Total
Número cargos analizados	2	3	5
Media antigüedad (años)	4,5 (4 OSIPTEL y 5 S. Bancos)	2,5 (2 INDOTEL, 1,5 S. Bancos y 4 SIPEN)	3,3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6
Número de Superintendentes o Presidentes de las agencias reguladoras en los últimos 10 años

	Perú	República Dominicana	Total/media
Número cargos analizados	2	3	5
Cambios de presidencia o superintendencia	2 OSIPTEL 3 S. Bancos	2 INDOTEL 5 S. Bancos 1 SIPEN	2,6

Fuente: elaboración propia.

Los datos que ofrecen estas tablas estimulan el siguiente análisis:

- La estabilidad mostrada por las agencias reguladoras independientes no es muy elevada, ya que hay una gran rotación de sus directivos y profesionales. De todos modos, no puede considerarse que las agencias reguladoras sean inestables a la luz de estos indicadores (las medias de antigüedad en la ocupación del puesto de las personas entrevistadas, entre 6,6 años en las agencias reguladoras de Perú y 4,8 años en las agencias reguladoras de República Dominicana, no pueden considerarse muy bajas).

- De todos modos, en el nivel del puesto de superintendente o presidente de la agencia reguladora independiente, la estabilidad es bastante alta ya que no se han producido muchos cambios

(destaca OSIPTEL de Perú con sólo dos presidentes durante doce años). La única agencia reguladora que posee este indicador precario es la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, pues en diez años ha tenido cinco superintendentes distintos.

- En el caso de los ministerios como agentes reguladores, el nivel de inestabilidad es todavía más alto (en este sentido, destaca la gran inestabilidad de los puestos directivos de la Dirección General de Drogas y Farmacias del Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales de República Dominicana, y de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Ministerio de Salud del Perú).

Un elemento absolutamente clave y crítico en relación con la institucionalización de las agencias reguladoras es saber si han logrado configurar un modelo de cultura organizativa diferente al del contexto institucional público del país. Este elemento es fundamental, ya que la fuerza de las instituciones reside en las reglas del juego y en los valores, y en estas dos variables la cultura organizativa es clave. Se parte de la definición clásica de cultura organizativa como la agregación de los mitos, valores e ideología de las agencias reguladoras, que asume las funciones de argamasa de los diferentes parámetros institucionales.

Las tablas 7 (para Perú) y 8 (para República Dominicana) ponen de manifiesto la unanimidad de todos los actores entrevistados en los siguientes puntos sobre cultura organizativa:

- La consideración de que la cultura organizativa de las instituciones públicas del país (fundamentalmente se hace referencia a las organizaciones ministeriales) tiene unas características muy negativas: clientelar, ineficiente, burocrática, mecánica y que elude las responsabilidades. En el caso del Perú, una parte importante de los entrevistados no llegó a considerar la cultura administrativa general del país como una cultura clientelar pero sí, en cambio, como ineficiente, burocrática, etc.

- La percepción de que las agencias reguladoras han logrado un modelo cultural propio, una identidad propia, totalmente distinta a la del resto del entramado institucional del país.

- La consideración de que las agencias reguladoras poseen una cultura de la eficacia, la eficiencia, la gestión empresarial, la responsabilidad, la disciplina, con valores públicos y una fuerte ética pública. Coinciden también los entrevistados en que estos valores son el argumento para que estas agencias reguladoras hayan logrado una gran independencia y respeto vinculado a su alto rendimiento institucional.

Estas tres percepciones son compartidas por el cien por ciento de los actores entrevistados de las propias agencias, lo que puede considerarse hasta cierto punto como lógico. Pero estas percepciones igualmente son compartidas por todos los actores vinculados a los ministerios que ejercen las funciones de principal, y esto ya es mucho más revelador y tiene una mayor fuerza argumental. Finalmente, estas positivas percepciones son compartidas por los actores regulados, aunque con unos ligeros matices en el sentido de que algunos de ellos consideran que las agencias reguladoras operan de forma excesivamente burocrática y su nivel de eficacia y eficiencia no llega a la excelencia. Pero los regulados consideran que las agencias reguladoras, en todo caso, operan mucho mejor que el resto del tejido institucional público del país. Además, es muy destacable el respeto que muestra la totalidad de los regulados a sus respectivas agencias reguladoras en cuanto a su capacidad profesional, a su independencia (con algunos pequeños matices sobre este ítem) y, también, a su valioso rendimiento institucional.

Tabla 7
Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: Perú

	Características de la cultura de las administraciones públicas del país	OSIPTTEL		Superintendencia Bancos, Seguros y AFP	
		Diferencias con la cultura del país	Características cultura	Diferencias con la cultura del país	Características cultura
Agencias	Burocrática. Ineficiente. Clientelar. Desresponsabilizada.	Diferencia radical.	Eficientista. Competencia profesional. Valores públicos. Ética pública.	Diferencia radical.	Eficientista.
Ministerios (principal)	Burocrática. Ineficiente.	Diferencias significativas.	Eficientista. Competencia profesional. Empresarial.	Diferencias significativas.	
Regulados	Burocrática. Ineficiente. Clientelar.	Diferencia radical.		Diferencia radical.	Agilidad. Empresarial.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8
Cultura administrativa de las agencias reguladoras en relación con la cultura administrativa de su entorno administrativo: República Dominicana

	Características de la cultura de administraciones públicas del país	INDOTEL		Superintendencia de Bancos		SIPEN	
		Diferencias con la cultura del país	Características cultura	Diferencias con la cultura del país	Caract. cultura	Diferencias con la cultura del país	Características cultura
Agencias	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencia radical.	Eficientista.	Diferencia radical.		Diferencia radical.	Eficacia y eficiencia. Disciplina. Responsabilidad.
Ministerios (principal)	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencias significativas.		Diferencias significativas.		Diferencias significativas.	
Regulados	Clientelar. Burocrática. Ineficiencia.	Diferencia radical.		Diferencia radical.		Diferencia radical.	

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto a la cultura organizativa de los ámbitos de regulación residenciados en los ministerios (Direcciones Generales de Medicamentos), las percepciones de los actores internos y externos coinciden en ambos países que estas organizaciones poseen una cultura burocrática precaria, y que son organizaciones muy clientelares (en el caso de República Dominicana) o con algunas manifestaciones aisladas de carácter clientelar (en el caso del Perú).

Otro indicador fundamental es el índice autopercebido de autonomía real de las agencias; también el percibido por los regulados y por los ministerios con funciones de principal y por los ministerios con orientaciones horizontales. La Tabla 9 pone de manifiesto los resultados, siendo destacable la total unanimidad sobre la consideración de que las agencias reguladoras son independientes del poder

político y del sector regulado. Esta consideración de independencia es la misma tanto para los actores integrados en las agencias (autopercepción) como para los regulados y para los ministerios principales u horizontales. En este tema todos son categóricos (reguladores, principales, ministerios transversales y regulados) y no hay matices, salvo en los casos de OSIPTEL de Perú, INDOTEL y Superintendencia de Bancos de República Dominicana, en donde los reguladores se muestran un poco críticos con la autonomía en la práctica de estas agencias reguladoras. De todos modos, se trata de unos matices muy menores que en ningún caso ponen en duda la autonomía de estas instituciones.

En un nivel más conceptual, la autonomía puede considerarse como completa (cuando la agencia sólo responde ante el poder judicial), elevada (cuando la agencia tiene que rendir cuentas al poder legislativo), media (cuando la agencia debe responder al ejecutivo vía un ministerio-principal) y baja (cuando la agencia depende de las decisiones de las instancias ministeriales). La Tabla 10 ofrece un panorama de los casos analizados en los que se puede comprobar que las agencias se mueven entre una autonomía elevada y una autonomía media. Sólo el caso de OSIPTEL está en una situación más baja, ubicándose en un punto que oscila entre media y baja autonomía.

Tabla 9
Índice de autonomía de las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Agencias	100%	100%	100%	100%	100%
Ministerios	100%	100%	100%	100%	100%
Regulados	90%	100%	90%	90%	100%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10
Nivel de autonomía de las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	S. Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	S. Bancos	SIPEN
Completa					
Elevada		X		X	
Media	X		X		X
Baja	X				

Fuente: elaboración propia.

Por último, la Tabla 11 es muy significativa, ya que muestra el índice de confianza de los regulados hacia sus respectivas agencias reguladoras en respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo. La valoración es muy alta en el caso de SIPEN de República Dominicana (5) y de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (4,5); es alta para INDOTEL de República Dominicana (3,5) y un aprobado justo para OSIPTEL del Perú (2,5). Únicamente en el caso de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana la valoración es de suspenso (2). Estas puntuaciones pueden considerarse, en términos generales, como exitosas si las comparamos con la baja valoración de la regulación ministerial de los medicamentos: Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana (1) y Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas de Perú (1,5) (ver Tabla 12).

Tabla 11
Índice de confianza de los regulados hacia las agencias reguladoras

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos, Seguros y AFP	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice de confianza*	2,5	4,5 Bancos 4,5 Pensiones 5 Seguros	3,5	2	5
Han logrado innovaciones institucionales	Sí	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

* Respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo.

Tabla 12
Índice de confianza de los regulados hacia los ministerios reguladores

	Perú	República Dominicana
	DG Medicamentos, Insumos y Drogas	DG Drogas y Farmacias
Índice de confianza*	1,5	1
Han logrado innovaciones institucionales	No	No

Fuente: elaboración propia.

* Respuesta a la pregunta: ¿podría otorgar un puntaje al grado de confianza en las funciones desarrolladas por la agencia reguladora?, donde 1 es el mínimo de confianza y 5 el máximo.

2. El modelo de gestión del personal

Las cinco agencias reguladoras analizadas carecen de modelos conceptuales de referencia sobre sistemas de función pública o de servicio civil de carrera. Para todas ellas la profesionalización de su personal es el objetivo primordial, y lo han implantado sin sentir la necesidad de apoyarse en referencias teóricas y conceptuales o fijarse en los modelos mundiales de función pública (continental, británico y estadounidense) o en los modelos nacionales de función pública.

De todos modos, la mayoría de las agencias no impulsan *ex novo* su propio modelo y se inspiran en otras agencias de sus respectivos países (ver Tabla 13). De esta manera, en el caso de República Dominicana, la Superintendencia de Bancos se inspira en el Banco Central; por su parte, el SIPEN se inspira en ambos. Sólo INDOTEL no responde a ningún modelo, debido a la reconversión de unos orígenes ministeriales que lo sumieron en una cierta autarquía organizativa. En el caso de Perú, la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP sigue la misma senda que en República Dominicana y se ha diseñado bajo la influencia del Banco Central de Reserva. OSIPTEL, por su parte, se inspira en la propia Superintendencia de Bancos y en el INDECOPI (Agencia de defensa de los consumidores). Todo parece indicar que el resto de las agencias reguladoras de ambos países configuran sus modelos de gestión de recursos humanos sobre la base de un conjunto de experiencias comunes impulsadas por las agencias, lo que fomenta un vigoroso mestizaje institucional y, mediante el tradicional método de ensayo-error, se van alcanzando modelos de gestión de personal cada vez más afinados.

Tabla 13
Modelos de referencia de carácter nacional de los sistemas de gestión de recursos humanos

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Ámbitos de gestión de referencia	INDECOPI Superintendencia de Bancos y Pensiones	Banco Central de Reserva	Sin referencias	Banco Central	Banco Central Superintendencia de Bancos

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, se ha logrado establecer sistemas meritocráticos para el acceso de los profesionales a las agencias reguladoras, superando de forma clara los mecanismos de reclutamiento de carácter clientelar y heterodoxo que predominan en las instituciones públicas de su entorno.

En República Dominicana, el entorno administrativo es claramente clientelar; en Perú coexiste un modelo clientelar con un modelo meritocrático. Las agencias de ambos países mejoran de forma significativa el índice meritocrático de sus respectivos países (ver Tabla 14). En el caso de Perú, las agencias logran una situación muy satisfactoria en términos de meritocracia. En cambio, en República Dominicana sus resultados son más discretos, con luces y sombras, pero mejoran de forma significativa su pobre contexto institucional. En síntesis, en materia de selección, las cinco agencias reguladoras analizadas están en buenas condiciones, excepto INDOTEL, que convive todavía con incertidumbres pero, en todo caso, se encuentra en mejor situación que las dependencias administrativas ministeriales que configuran su entorno (ver Tabla 15).

En relación con la regulación de medicamentos protagonizada por unidades ministeriales, no existen modelos de referencia ya que éstos están condicionados y limitados por las leyes y usos generales en materia de recursos humanos de la organización ministerial. El resultado, tanto en Perú como en República Dominicana, es un modelo clientelar con escasas manifestaciones de carácter meritocrático.

Tabla 14
Índice meritocrático de acceso a las agencias*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Índice meritocrático	Muy alto	Muy alto	Bajo	Alto	Alto/muy alto

Fuente: elaboración propia.

* Muy bajo (sistema clientelar), bajo (sistema medio clientelar y profesionalizado), alto (sistema profesionalizado) y muy alto (sistema muy profesionalizado).

Tabla 15
Índice meritocrático de acceso a los ministerios*

	Perú			República Dominicana			
	PCM**	Ministerio Comunicaciones y Transportes	Ministerio Economía	Ministerio Salud	Ministerio Economía	Ministerio Trabajo	Ministerio Sanidad y Sociales
Índice meritocrático	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo

Fuente: elaboración propia.

* Muy bajo (sistema clientelar), bajo (sistema medio clientelar y profesionalizado), alto (sistema profesionalizado) y muy alto (sistema muy profesionalizado).

** Presidencia del Consejo de Ministros.

Los mecanismos de selección de las agencias responden a un proceso que tiene como destino la progresiva profesionalización del personal bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito.

La Tabla 16 muestra los tres modelos que implementan las agencias analizadas, que conforman un intervalo. En uno de los extremos del intervalo se encuentra el modelo clientelar-discrecional, que es el sistema a superar, caracterizado por el dominio de mecanismos de provisión de carácter clientelar, un modelo de cesantías en el que los puestos administrativos son ocupados por las filas de los partidos políticos, y en el que el principio de mérito carece de influencia salvo en puestos especializados (por ejemplo, profesionales sanitarios y educadores). En el otro extremo se encuentra el modelo meritocrático igualitario puro, en el que coexisten los principios de capacidad y mérito con el principio de la igualdad en el acceso. Este modelo responde a principios propios de países avanzados, pero que no ha sido alcanzado completamente en casi ninguna administración pública del mundo. Por ejemplo, en España, las administraciones públicas se rigen por el principio de igualdad, capacidad y mérito, pero si se analiza la composición social de los funcionarios y el carácter endogámico de los mismos se hace evidente que el principio de igualdad opera sólo muy parcialmente, ya que amplios sectores de la sociedad quedan excluidos en la práctica del acceso a la función pública.

Las agencias reguladoras y otras instituciones públicas de referencia que han optado por la modernización se mueven entre estos dos modelos extremos, en el empeño de alejarse del modelo clientelar-discrecional y alcanzar el modelo meritocrático igualitario.

Previamente, hay que considerar el caso de las organizaciones, y más en concreto de las direcciones generales de medicamentos, que responden al modelo extremo clientelar y discrecional en el que predomina la lógica clientelar de carácter político y personal, y resulta excepcional la utilización de criterios estrictamente meritocráticos.

Tabla 16

Modelos de selección de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar-discrecional	Modelo meritocrático artesanal	Modelo meritocrático sistemático	Meritocrático con cuotas igualitarias	Meritocrático igualitario
- DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana) - DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú) - Ministerios dominicanos - Ministerios peruanos (parcialmente)	- INDOTEL (R. Dominicana) - SIPEN (R. Dominicana) - Superintendencia de Bancos (R. Dominicana) - Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos	- OSIPTEL (Perú) - Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú) - Banco Central (R. Dominicana)	- Banco Central de Reservas (Perú)	

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información presentada en la Tabla 16, se han identificado los siguientes modelos en las agencias analizadas:

Modelo meritocrático artesanal: la característica principal del modelo consiste en que se pretende seleccionar los mejores perfiles profesionales, pero de forma poco estructurada. Un ejemplo paradigmático es el de SIPEN (la Agencia de Pensiones de República Dominicana), que sólo tiene cuatro años de existencia y que ha funcionado bajo el fuerte liderazgo carismático de su superintendente fundadora. El proceso de selección de personal que utiliza SIPEN es el siguiente:

- Los directivos de SIPEN informan a los decanos de las facultades de ciencias económicas, derecho y administración de empresas de las universidades más prestigiosas del país que buscan jóvenes y brillantes, recién licenciados, para incorporar a la agencia.
- Los decanos seleccionan unos pocos candidatos que presentan, con su aval, su currículum a SIPEN.
- Los directivos de SIPEN preseleccionan a un número bastante limitado de candidatos (entre cuatro y diez) y los entrevistan.
- Finalmente, SIPEN escoge uno de ellos, que realiza un período de prueba en la agencia, y con el tiempo va recibiendo formación adicional, que puede llegar a estudios de maestría en un centro dominicano o internacional.

Hasta el momento, este modelo ha operado bajo principios meritocráticos, aunque sigue pautas empresariales y toda su credibilidad reside en el prestigio y en el interés de los directivos del momento de SIPEN (y fundamentalmente de su superintendente) para seleccionar los mejores candidatos. La mayoría de los casos, por interés de la institución, ha respondido al principio del mérito, pero se trata de un modelo permeable que tolera contratos de carácter clientelar. El modelo tiene dificultades para ser sostenible institucionalmente, ya que cuando se produzca el relevo del equipo directivo de la agencia puede seguirse el mismo proceso selectivo pero actuando de forma absolutamente discrecional y clientelar, ya que no se ha implementado ningún tipo de protección institucional para evitarlo. Otros sistemas similares son los de INDOTEL, de República Dominicana (con unos mecanismos aun más precarios que los de SIPEN), o los de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana, que se encuentra en un estadio más avanzado que el de SIPEN gracias a su programa de reclutamiento de jóvenes profesionales, pero como se trata de un programa de carácter voluntarista no ha llegado todavía a institucionalizarse.

Modelo meritocrático sistemático: en este modelo, la forma de selección de los profesionales es más avanzada, ya que se define un conjunto de reglas y valores que favorecen la institucionalización del proceso. Pueden citarse dos ejemplos paradigmáticos. En primer lugar, el caso de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP de Perú, que ha institucionalizado la selección mediante el denominado “curso de verano” (posteriormente se denominó formalmente “curso de extensión”). El proceso es el siguiente:

- La Superintendencia anima a las mejores universidades del Perú para que presenten candidatos para participar en el curso de verano. La Superintendencia hace una selección de los mejores veinticinco o treinta currículos, en su mayoría recién licenciados o personas jóvenes con maestrías.

- El curso de verano consiste en tres meses de formación muy intensiva sobre regulación bancaria y con una evaluación continua muy exigente.

- Al final del curso, la Superintendencia recluta a los dos o tres mejores estudiantes de la promoción. El resto de los alumnos del curso suelen ingresar en el sector bancario. En este sentido, el curso tiene dos objetivos: por una parte, la captación de los mejores perfiles con destino a la Superintendencia y, por la otra, mejorar la capacitación de los empleados del sector bancario para evitar las capturas de los empleados de la Superintendencia.

El modelo es más transparente y ofrece elevadas garantías de selección por estrictos criterios meritocráticos, ya que participan en el proceso un amplio cuerpo docente del curso de verano y varios directivos de la Superintendencia. Este mecanismo de selección replica una experiencia con más de treinta años de antigüedad del Banco Central de Reserva del Perú. Es también un modelo impulsado por otras agencias del país (OSIPTEL, reguladora de la energía, reguladora del agua, etc.), que de forma conjunta o por separado han organizado también sus propios cursos de verano.

El segundo ejemplo es el de OSIPTEL, que en paralelo a la selección por curso de verano, posee también otro mecanismo que sigue el siguiente proceso:

- Se realiza una convocatoria pública (en medios de comunicación y en la página *web* de la institución) de un puesto a concurso.

- Se reciben los currículos y se publica en la página *web* la relación de todos los candidatos presentados.

- Una comisión *ad hoc* de selección, conformada por el gerente general y por dos gerentes sectoriales, se encarga de la selección de un máximo de diez candidatos. Los candidatos preseleccionados aparecen en la página *web* de la institución.

- La comisión *ad hoc* de selección realiza pruebas y entrevistas a los candidatos y elige por unanimidad a uno de ellos.

Este proceso de OSIPTEL también es transparente, posee garantías de control externo e interno y está institucionalizado.

En ambos ejemplos se ha conseguido institucionalizar la meritocracia, pero con el inconveniente de que no se trata de un modelo igualitario, sino de uno elitista.

Modelo meritocrático con cuotas de igualitarismo: este modelo intenta romper parcialmente el elitismo y sectarismo social del modelo anterior. Un ejemplo es el del Banco Central de Reserva del Perú. Este Banco sigue un proceso de curso de verano, en el que un porcentaje de las plazas corresponde a los perfiles que provienen de las tres universidades más prestigiosas del país, pero se reserva un porcentaje de plazas para brillantes perfiles académicos del resto de las universidades nacionales. Además, cuenta con una política de becas para favorecer la participación de personas de sectores sociales humildes. Evidentemente, no es posible hablar de un modelo igualitario, sino únicamente de un modelo con algunos estímulos para lograr un cierto igualitarismo.

La Tabla 17 demuestra cómo en las cinco agencias analizadas (aunque con ciertas reticencias en el caso de INDOTEL) el proceso de selección es en la práctica muy competitivo, y está incentivado por

las garantías de selección bajo el principio de mérito y por la fuerte atracción profesional y retributiva que poseen estas agencias.

Tabla 17
Índice de acceso en los procesos de selección: media de candidatos por plaza

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Número de candidatos por plaza	100	100	--	90	10*

Fuente: elaboración propia.

* Candidatos con perfiles que se ajustan a la plaza.

3. Los referentes nacionales e internacionales en el diseño de las agencias reguladoras

En el terreno de los modelos de referencia sobre los que se ha inspirado el diseño de las agencias reguladoras objeto de investigación hay cuatro parámetros muy reveladores: la importancia que tienen, como referentes, los ámbitos de gestión de excelencia del propio país; la configuración de América Latina como un espacio autorreferencial; la opción estratégica de diseñar modelos originales y propios que se adapten a los contextos específicos de cada país; y finalmente, el papel residual de los organismos multilaterales en el momento de influir sobre los diseños institucionales de las agencias.

Respecto del primer parámetro, *la importancia que tienen como referentes los ámbitos de gestión de excelencia del propio país*, se destaca el hecho de que la primera fuente de inspiración o el primer modelo que buscaron las nuevas agencias para diseñar su arquitectura institucional fueron algunos ámbitos de gestión del propio país (ver Tabla 18). Todos los países de América Latina poseen instituciones públicas que sobresalen en el contexto de la pobreza institucional en muchos de ellos (por ejemplo Banco Central y Aduanas, en la República Dominicana; Banco Central de Reserva, en Perú) y es en estas instituciones públicas modélicas que se inspiran muchas de las nuevas agencias: en República Dominicana, el referente para la Superintendencia de Bancos y SIPEN es el Banco Central; en Perú, el Banco Central de Reservas es el referente para la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP, y el INDECOPI es la referencia para OSIPTTEL. En definitiva, se generan entre estas instituciones nacionales unas ricas lógicas de isomorfismo institucional, y de aprendizaje y gestión interinstitucional del conocimiento.

Sobre el segundo parámetro, *la configuración de América Latina como un espacio autorreferencial*, es importante señalar que a medida que madura la presencia de las agencias reguladoras en los países de América Latina, los nuevos países que se incorporan después de los de la primera ola (Chile, Perú, Bolivia, Brasil y México), como es el caso de República Dominicana, adoptan como referencia a los países de la región. Es decir, la mayoría de los países de América Latina que institucionalizan sus agencias en segundas y terceras oleadas no tienen a EE.UU., Gran Bretaña o los países europeos como referentes, sino que toman las experiencias implantadas por los otros países de la región.

El tercer parámetro, *la opción estratégica de diseñar modelos originales y propios que se adapten a los contextos específicos de cada país*, revela que ninguno de los cinco casos analizados responde al modelo de isomorfismo puro de traslación de un modelo foráneo, de otro contexto institucional, a uno propio sin hacer concesiones a las especificidades nacionales en materia de cultura política, cultura administrativa y de sus condicionantes económicos y sociales. Todas las agencias tienen referentes (en la mayoría de los casos, más de uno) y van articulando modelos mestizos y contingentes con sus respectivos entornos. En la dicotomía planteada por el neoinstitucionalismo entre *explorar* su propio modelo o *explotar* un modelo ajeno, se ha impuesto una lógica de explorar el propio

modelo a partir de explotar parcialmente varios modelos de referencia de carácter nacional e internacional.

Por último, sobre *el papel residual de los organismos multilaterales en el momento de influir sobre los diseños institucionales de las agencias*, cabe señalar que en todos los momentos constituyentes de las agencias reguladoras analizadas participaron organismos multilaterales (BID, FMI, BM, PNUD) (ver Tabla 19). Pero la influencia de éstos no ha sido definitiva de cara a la elección de un modelo institucional u otro. Puede decirse que en el sector de las agencias reguladoras, los organismos multilaterales no han sido agentes de isomorfismo coercitivo al no imponer sus propios modelos y dejar libertad de elección a las propias agencias reguladoras.

De todos modos, los organismos multilaterales han tenido un papel muy importante como catalizadores y dinamizadores de las agencias reguladoras analizadas. Han ayudado a su nacimiento y desarrollo y, en muchos casos, las siguen apoyando. En este sentido, destacan las unidades de asesoramiento como la del Proyecto del Banco Mundial en INDOTEL y el Programa de Fortalecimiento Institucional del BID-BM-FMI para la Superintendencia de Bancos, ambos en República Dominicana.

Tabla 18
Referentes institucionales nacionales e internacionales*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Referentes nacionales	INDECOPI	Banco Central de Reserva	No hay	Banco Central	Banco Central Superintendencia de Bancos
Referentes internacionales	Gran Bretaña Chile EE.UU. España	Chile España	Perú	Chile	Chile México

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

Tabla 19
Participación de organismos multilaterales en la gestación de la agencia*

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTTEL	Superintendencia de Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia de Bancos	SIPEN
Organismos multilaterales	Banco Mundial PNUD**	BID FMI	BM	BID BM FMI	BID
Consultoras	Sí (EE.UU. y Canadá)	Sí	Sí	Sí	Sí (Perú)
Terceros Países					Chile y México

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

** Gestión de fondos propios del Estado peruano.

Otra dimensión del isomorfismo es el de las agencias analizadas como referentes o modelos para otras nuevas agencias del mismo país o de otros países (ver Tabla 20). En este sentido, se ha producido

una interesante lógica de isomorfismo institucional entre las agencias de un mismo país y se ha generado un relevante proceso de aprendizaje institucional y de conocimiento interinstitucional. En el Perú, la Superintendencia de Bancos, Valores y AFP se configura como un modelo en su sistema de reclutamiento vía curso de verano (o curso de extensión), y OSIPTEL se configura como modelo de las agencias reguladoras de la energía y del agua. En República Dominicana, la Superintendencia de Bancos es referente de SIPEN, y ésta, asimismo, de las nuevas agencias reguladoras de valores y seguros. En el nivel internacional, Perú es un actor relevante ya que fue uno de los primeros países en optar por la privatización y por la creación de agencias reguladoras. Las agencias analizadas de Perú se configuran como modelos para países de América Latina, como Ecuador, República Dominicana, Honduras y Panamá, y también se configuran como modelos para países africanos y asiáticos (caso de OSIPTEL). En cambio, República Dominicana ha optado por la creación de agencias reguladoras de forma más tardía y todavía no es un referente sólido en la región, aunque los países de Centroamérica están analizando sus experiencias con mucho interés.

Tabla 20
Las agencias como referentes de otras agencias

	Perú		República Dominicana		
	OSIPTEL	Superintendencia Bancos y Pensiones	INDOTEL	Superintendencia Bancos	SIPEN
Referentes nacionales	- Reguladora energía - Reguladora agua	No hay	No posee	- SIPEN - Reguladora de seguros - Reguladora de valores	-Reguladora de seguros -Reguladora de valores
Referentes internacionales	- Ecuador - Honduras - Panamá - Países de África - Países asiáticos	- Ecuador - Uruguay - Honduras	No posee	No posee	No posee

Fuente: elaboración propia.

* Por orden de relevancia.

En el caso de las dos instituciones ministeriales reguladoras de los medicamentos, su lógica de referencias difiere de la de las agencias reguladoras. El elemento distintivo más importante es la ausencia de referentes de centros de excelencia del propio país. Esta ausencia puede justificarse por la especificidad de la regulación de los medicamentos y por la ubicación ministerial que no facilita una visión transversal de todas las instituciones públicas del país. Por otra parte, América Latina se configura también como un espacio autorreferencial, en especial en la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas del Perú. Este órgano opta por el diseño de un modelo híbrido que conjuga elementos originales, en el contexto de la situación institucional de su país, con otros elementos de diseño entre los que sobresale el caso de Colombia (INVIMA) y, a mayor distancia, los de Argentina (ANMAT), Brasil (ANVISA) y Venezuela, todos ellos bajo el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud.

En cambio, la Dirección General de Drogas y Farmacias de República Dominicana responde más a impulsos internos que a referencias externas. Su diseño convive con la fuerte tensión derivada de las presiones del gobierno y de las empresas farmacéuticas de EE.UU. para configurar un diseño institucional y una política regulativa amable con los intereses de este país. La reguladora de medicamentos de República Dominicana ha buscado apoyo en empresas de consultoría española (vinculadas al sistema de salud de Andalucía) para poder diseñar su modelo lejos de la influencia de EE.UU.

IV. Conclusiones

1) El análisis de la evidencia empírica permite demostrar que las agencias reguladoras estudiadas han alcanzado unos elevados niveles de fortaleza institucional. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de la investigación es positiva y también una parte de las hipótesis formuladas. Las principales conclusiones son las siguientes:

- Los datos empíricos que se derivan del trabajo de campo demuestran el éxito general de las agencias reguladoras analizadas. Existe una coincidencia de opiniones, en las 82 entrevistas realizadas, que señala que la creación de las agencias ha sido positiva en todos los niveles y que han logrado diferenciarse y superar el complicado panorama de las instituciones públicas del país (clientelismo, negativa cultura burocrática, corrupción, ineficiencia, falta de profesionalidad, falta de disciplina) (ver Tabla 21 sobre indicadores de calidad reguladora, de nivel de autonomía y de fortaleza institucional).

Tabla 21
Indicadores de calidad reguladora, nivel de autonomía y fortaleza institucional

	Perú			República Dominicana			
	OSIPTEL	Superintendencia, Bancos, Seguros y AFP	Ministerio Salud DG Medicamentos	INDOTEL	Superintend. Bancos	SIPEN	Ministerio Sanidad DG Farmacias
Selección Superintendente	Alto	Medio	Inexistente	Bajo	Medio	Alto	Inexistente
Selección Directores	Medio	Medio	Inexistente	Medio	Medio	Medio	Inexistente
Participación legislativa en anteriores selecciones	Inexistente	Medio	Inexistente	Inexistente			Inexistente
Rotación selección directores	Alto	Medio	Inexistente				
Financiación independiente	Alto	Alto	Inexistente	Alto	Alto	Alto	Inexistente
Recursos para contratar y formar al personal	Alto Medio	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Bajo
Autoridad para obtener información regulados	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	Bajo
Transparencia	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Medio	Inexistente
Distribución información	Alto	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Inexistente
Rendición de cuentas	Bajo	Bajo	Inexistente	Bajo	Bajo	Bajo	Inexistente
Rendición de cuentas al legislativo	Bajo	Inexistente	Inexistente	Bajo	Bajo	Bajo	Inexistente
Evaluación externa	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente

Fuente: elaboración propia.

- Cuando la actividad reguladora permanece en el seno de un modelo de gestión ministerial tradicional, las inercias implican un fracaso, es decir, una menor calidad reguladora (ver Tabla 22 para apreciar la comparación de la calidad entre agencias y organismos ministeriales). A nivel de contexto institucional hay que hacer referencia al entorno de las instituciones administrativas de los dos países

analizados, donde se pone de manifiesto su debilidad institucional (mucho más aguda en el caso dominicano que en el peruano) en relación con la situación de las propias agencias reguladoras.

Tabla 22
Indicadores institucionales de la regulación ministerial de drogas y farmacias en comparación con las agencias independientes de banca, pensiones y telecomunicaciones

Eficacia y eficiencia actuaciones	República Dominicana		Perú	
	Agencias reguladoras	Ministerio regulador	Agencias reguladoras	Ministerio regulador
Nivel de transparencia	Alto	Muy bajo	Muy alto	Bajo
Continuidad ante cambios políticos	Alta	Muy baja	Muy alta	Baja
Nivel de estabilidad de su personal ante cambios políticos	Alto	Muy bajo	Muy alto	Bajo
Calidad de los profesionales	Muy alta	Muy baja	Muy alta	Media?
Retribución de los profesionales	Muy alta	Baja-muy baja	Muy alta	Baja
Presencia de corrupción	No presencia	Presencia	No presencia	Algunas manifestaciones esporádicas

Fuente: elaboración propia.

- Las agencias reguladoras han logrado una cultura administrativa propia orientada a la eficacia, a la eficiencia y a la ética pública en un contexto de gestión pseudo empresarial muy diferente a la cultura burocrática y, en muchas ocasiones, clientelar de las instituciones administrativas de su entorno.

- Se destaca la percepción generalizada del alto grado de independencia y autonomía (percibida tanto por los mismos reguladores como por los “principales” y regulados) en el que operan las agencias reguladoras analizadas.

- Se advierte la mejora de la calidad de las políticas reguladoras derivada de la fortaleza institucional de las agencias reguladoras.

- De forma tentativa, puede afirmarse que la situación del resto de las agencias reguladoras del Perú y de República Dominicana siguen un patrón similar al de las agencias objeto de estudio.

2) Los siguientes resultados de la investigación muestran los elementos que han promovido y logrado la fortaleza institucional de las agencias reguladoras. Estos elementos coinciden con las hipótesis de trabajo y los enfoques teóricos de referencia del estudio que vinculan fortaleza institucional con profesionalización de los empleados públicos y con la configuración de comunidades profesionales o epistémicas:

- Las agencias analizadas han logrado una relevante profesionalización de sus empleados, regida por los principios de capacidad y mérito en el acceso, la estabilidad y la carrera profesional (ver Tabla 23 en la que se especifican los modelos de institucionalización de la gestión del personal).

Tabla 23
Modelos de institucionalización de la gestión de personal de las agencias reguladoras y de sus referentes institucionales

Modelo clientelar-discrecional	Modelo en proceso de institucionalización	Modelo débilmente institucionalizado	Modelo institucionalizado	Modelo muy institucionalizado
- Ministerios dominicanos - DG Drogas y Farmacias (R. Dominicana) - Ministerios peruanos (parcialmente) - DG Medicamentos, Insumos y Drogas (Perú)	- INDOTEL (R. Dominicana) - SIPEN (R. Dominicana) - Superintendencia de Bancos (R. Dominicana) - Determinados ámbitos de gestión de ministerios peruanos	- OSIPTEL (Perú) Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP (Perú) - Banco Central (R. Dominicana)	- Banco Central de Reserva (Perú)	

Fuente: elaboración propia.

- Un paso adelante al punto anterior supone, además de atesorar una cierta institucionalización de la gestión de los recursos humanos, alcanzar un elevado prestigio profesional derivado de una producción en materia reguladora de gran rigor conceptual, profesional y académico.

- Finalmente, las entrevistas indican que se está en una fase incipiente de configuración de comunidades epistémicas, ya que existen muy intensos intercambios de experiencias en el marco de las asociaciones internacionales que agrupan de manera sectorial a las agencias reguladoras.

3) En relación con las hipótesis vinculadas a unas posibles prácticas de isomorfismo institucional, se concluye que las agencias reguladoras han diseñado modelos institucionales originales que no han sido copia o traslación mimética y milimétrica de sistemas administrativos o modelos de agencia foráneos. Más bien al contrario; el diseño institucional de las agencias reguladoras implica un modelo híbrido en el que se ha innovado y se ha tomado como referencia experiencias exitosas de ámbitos de gestión pública del propio país, de otros países de América Latina, y también se ha tenido en cuenta desde una cierta distancia los modelos de los países desarrollados de referencia. Los hallazgos en este campo se centran en lo siguiente:

- Se han detectado “yacimientos institucionales” que han sido los modelos de referencia, dentro de la realidad administrativa de cada país, adoptados por una buena parte de las agencias reguladoras analizadas. Las dos características básicas de un “yacimiento institucional” consisten en: a) ser un modelo de excelencia e innovación sostenible en materia de gestión pública (este concepto es importante, ya que en materia de innovación hay que distinguir organizaciones que tienen un tiempo concreto de excelencia y mejora de aquellas organizaciones que llevan tiempo gestionando bajo parámetros de calidad) en el marco de un sistema profesionalizado de sus empleados; y b) que sean o hayan sido modelos de referencia para otras organizaciones más nuevas o que se han planteado una refundación.

- Por otra parte, las propias agencias reguladoras se están configurando como nuevos yacimientos institucionales que contribuyen a institucionalizar otras agencias.

- También se han detectado “emprendedores institucionales”. Este perfil hace referencia a líderes con una potente autoridad profesional, que se encargan de diseñar y edificar las agencias

reguladoras. Éstos suelen proceder de un yacimiento institucional y a lo largo de su trayectoria profesional pueden desarrollar sus funciones emprendedoras en varias organizaciones.

- América Latina como referente. Las agencias reguladoras analizadas tienen como modelos de referencia a otras agencias de países de la región (Chile, México, etc.) y quedan bastante lejos los modelos europeos y de EE.UU.

- La importancia de los organismos multilaterales y la valoración positiva de su implicación: estos organismos han estimulado, contribuido a la financiación, asesorado y supervisado la implementación de los nuevos modelos institucionales. Las entrevistas han puesto de manifiesto el impacto positivo de estos organismos, ya que han jugado un papel de catalizadores y guías de estos procesos, fundamentalmente por la vía financiera. También reconocen que estos organismos multilaterales pueden haber influido en el modelo seleccionado, pero en modo alguno consideran que han impuesto modelos de forma forzada y descontextualizada de sus problemas específicos y de su entorno institucional.

4) La contribución de la investigación en el debate académico: reformas administrativas globales frente a estrategias para incentivar la generación de posibles “islas de excelencia”.

Para alcanzar mayor fortaleza institucional en las instituciones políticas y administrativas de los países de América Latina se ha optado por impulsar procesos de reformas generales y globales a nivel de Estados (por ejemplo, para profesionalizar el empleo público se ha optado por leyes y sistemas generales de impulso del servicio civil de carrera) (Spink, 1997; Oszlak, 2001; Bresser Pereira, 2001; Sulbrandt, 2002; Longo, 2004). Estas estrategias generales y macro han fracasado siempre. Han fracasado en las tres oleadas de reforma administrativa en América Latina. Todos los indicios parecen confirmar que los actuales procesos de reforma global también están fracasando (final de la tercera oleada o principio de una cuarta oleada de reforma) (Ramíó y Salvador, 2005).

Una alternativa a los procesos macro y generales de reforma es impulsar mejoras institucionales en ámbitos clave de los complejos institucionales de los países de América Latina (básicamente en el sector económico: bancos centrales, unidades de recaudación de impuestos, aduanas, comercio exterior, entidades reguladoras; y fuera del ámbito económico: administración de justicia, servicios diplomáticos, etc.) (Wise, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana y Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por las corrientes académicas mayoritarias, ya que se considera que estos enclaves de excelencia no se reproducen, no se difunden. Operan como entidades aisladas que sucumben en lógicas negativas de carácter elitista y corporativo y generan externalidades negativas en el sistema. Se perciben más como quistes que no aportan fortaleza institucional al sistema general. Esta corriente mayoritaria, ante el fracaso de las iniciativas concretas o micro, siguen proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, el presente estudio demuestra empíricamente que las islas de excelencia institucional se difunden y que, por tanto, existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional del país (ver Tabla 24 sobre mecanismos de difusión de las “islas de excelencia”).

Tabla 24
Mecanismos de difusión de las “islas de excelencia”: yacimientos institucionales y cadenas de isomorfismo mimético

República Dominicana	Banco Central	Superintendencia de Bancos	SIPEN	Superintendencias Seguros y Valores	¿Otros?
Perú	Banco Central de Reservas	Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP	SUNAT SUNAD	Nuevas agencias. Ámbitos de gestión de los ministerios	¿Otros?
	OSIPTEL	Agencias energía, agua, etc.	¿Otros?		

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el éxito de las agencias reguladoras analizadas se justifica por existir, previamente en estos países, enclaves de excelencia (bancos centrales, aduanas, recaudación de impuestos) que fueron los modelos institucionales a seguir por parte de estas agencias, mediante la contratación de algunos de sus profesionales. Esta circunstancia ha permitido evitar el diseño de agencias descontextualizadas de su realidad nacional y que siguieran pautas de isomorfismo mimético de agencias de países desarrollados de referencia totalmente descontextualizados de la cultura política y administrativa del país.

En segundo lugar, se demuestra que las primeras agencias difunden sus fortalezas institucionales a las nuevas agencias que se van creando (procesos de mimetismo, transferencia de profesionales).

En tercer lugar, estas agencias han estimulado que en el seno de los ministerios que ejercen las funciones de principal se vayan generando también, por proceso de emulación y transferencia, enclaves de fortaleza y excelencia profesional.

Como conclusión, incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los países de América Latina. De forma incremental se va transformando la cultura política y administrativa, se va consolidando una profesionalización del empleo público y va perdiendo espacio el modelo clientelar.

Bibliografía

- Bonifacio, J. A. y Falivene, G. (2002), “Comparative Analysis of Labor Relations in the Latin American Civil Service: Argentina, Costa Rica, Mexico, and Peru”, paper presented at the Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform, BID, Washington.
- Bresser Pereira, L. C. (2001), “Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto”, en *International Journal of Political Studies*, N° 3, Oxford.
- Cheung, A. (2005), “The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities”, en *Governance*, Vol. 18 N° 2, Oxford, pp. 257-282.
- Culpepper, P. D. (2005), “Institutional Change in Contemporary Capitalism”, en *World Politics*, N° 57, pp. 173-199.
- Flinders, M. (2004), “Distributed Public Governance in the European Union”, en *Journal of European Public Policy*, N° 11, pp. 520-544.

- Hood, C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2004), "Towards a Latin American Regulatory State?", en *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries*, D. Levi-Faur y E. Vigoda-Gadot (eds.), New York, Marcel Dekker.
- Jordana, J. y Sancho, D. (2004), "Regulatory Design, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State", en *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform in the Age of Governance*, J. Jordana y D. Levi-Faur (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- King, M. (2005), "Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom", en *West European Politics*, Vol. 28 N° 1, pp. 94-123.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, Paidós.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge Press.
- Manning, N. (2001), "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67 N° 2, Brussels, pp. 297-312.
- Oszlak, O. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos de futuro", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Payne, J. M. y Carlson, I. (2002), "Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries", paper presented at the Regional Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Second Meeting: Civil Service Reform, BID, Washington.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, Vol. 94 N° 2.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.
- Spink, P. (1997), "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 Years of Administrative Reform", paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association, Mexico.
- Sulbrandt, J. (2002), "Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región", Caracas, CLAD.
- Torres, L. (2004), "Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 N° 3, pp. 99-112.
- Wise, C. (2003), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima, Universidad de Pacífico.

Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile*

Gonzalo Delamaza y Carlos Ochsenius

Introducción

De las múltiples experiencias subnacionales de interacción Estado-sociedad civil que se llevan a cabo actualmente en Chile, en este trabajo se analizan dos de ellas que comparten como rasgo común la cantidad y diversidad de actores estatales y no estatales implicados en lo que se denomina una red político-institucional. En estos casos, la red busca instaurar un espacio parcial de deliberación e incidencia ciudadana en una fracción de las decisiones, inversiones o programas gubernamentales de política social, de nivel sectorial o territorial. Desarrolladas a partir de 2003, las dos experiencias adoptan un formato de creciente prestigio y diseminación en variados países de América Latina: el de los “Presupuestos Participativos” (PP). Se trata del PP iniciado en 2003 por la Municipalidad de Cerro Navia (150 mil habitantes), y del PP del Servicio de Salud Talcahuano implementado desde 2005 y que abarca cuatro comunas de la Región del Bío-Bío (360 mil habitantes). Ambas experiencias han sido lideradas por autoridades electas o designadas de centro-izquierda -Partido por la Democracia (PPD) y Partido Socialista, respectivamente-, integrantes de la coalición gobernante en Chile desde 1990 en adelante.

Más allá de sus diferencias, la revisión de ambos casos concluye que, al igual que muchas otras experiencias participativas de nivel local, responden más a una necesidad contingente de ampliar la gobernabilidad por parte de agencias y autoridades locales, que propiamente al despliegue de un modelo innovador de *gobernanza* democrática incorporada a las decisiones públicas. La racionalidad tras la ampliación de la gobernabilidad, apunta a fortalecer la legitimidad de instituciones y autoridades de gobierno, intentando movilizar y ampliar sus redes sociales de apoyo en un contexto de creciente incremento de las expectativas sociales y de desafección hacia la vida política, sus debates, decisiones y agentes principales. Sin embargo, ambas experiencias de PP dejan sin resolver la tensión existente entre esta necesidad de ampliación y el diseño político-institucional general que las preside. Rígidamente cupular, vertical y centralizado, este diseño no otorga autonomía ni atribuciones locales y sectoriales para intervenir en materias sustantivas de la agenda pública de política social o local -en una dimensión de derechos-, ni tampoco abre el debate y las decisiones públicas a la consideración de la ciudadanía local, sino a segmentos muy exclusivos de ella, señaladamente los más activos y próximos políticamente a las instituciones o autoridades impulsoras en instancias de bajo nivel de masividad y *publicación*. En las experiencias revisadas, ello tiene como consecuencia: (i) un estrechamiento de los interlocutores del Estado, la sociedad política y la sociedad civil local implicados en el proceso deliberativo y, consecuentemente, de los temas y las intervenciones pactadas por su intermedio; y (ii) una débil y hasta conflictiva vinculación de los resultados de ese proceso deliberativo con la esfera e instancias de decisión política y técnico-gubernamental, fuente de desgaste o deslegitimación del mecanismo participativo emergente y de sus agentes impulsores.

Recibido: 22-11-2009. Aceptado: 10-01-2010.

(*) Una versión preliminar de este artículo fue presentada al Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Río de Janeiro, 11 al 14 de junio de 2009. Es parte de los resultados del Proyecto Fondecyt Chile “Redes de Acción Colectiva y Agendas de Política Pública como componentes de la Reforma Democrática del Estado”, dirigido por Gonzalo Delamaza, investigador de la Universidad de Los Lagos. Los autores agradecen la colaboración de Javier León, investigador de la Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile.

Los dos casos estudiados se revelan, por ello, como modelos *metodológicamente* participativos, pero no *estratégicamente* democratizadores, en la medida que no sancionan institucionalmente un reacomodo de las relaciones de poder entre ciudadanía, sistema político y tecno-burocracia estatal, de modo de garantizar fines y resultados consensuados, evaluables y controlables socialmente de las políticas o las medidas decididas por su intermedio. Ello supondría la existencia tanto de una voluntad política como de una efectiva articulación de las lecciones que arrojan estas experiencias en torno a un proyecto democrático-participativo de reforma del Estado. Cuestión que, con la excepción parcial del sector Salud, se muestra lejana al acuerdo y a la cultura de la elite política postdictatorial de gobierno y oposición, que han determinado conjunta y consensuadamente la marcha y orientación de la democracia chilena desde 1990 en adelante.

Redes de política pública y gobernanza

La presencia de actores no estatales en la gestión pública constituye “un rasgo hoy consustancial al proceso político en general, a las políticas públicas y los actores sociales muy en particular”, ampliándose y pluralizándose la esfera pública y el ejercicio contingente de la democracia (Ibarra ...[et al], 2002). A partir de mediados de los años 90 viene planteándose la existencia de una esfera “pública no estatal” (Cunill, 1995) y la “construcción participativa de lo público”, que replantea las relaciones entre los actores estatales, el sector privado y la sociedad civil (Cabrero, 2005).

En la base de estas prácticas y sistemas participativos parciales que vinculan a segmentos del aparato estatal y segmentos de la sociedad civil al interior de distintas agendas y cursos de ejecución de políticas públicas, se encuentra la necesidad de movilizar y coordinar los recursos y capacidades dispersas en diversos actores. Salvo excepciones, en Chile estas prácticas y sistemas participativos no se expresan aún en instituciones democráticas de nuevo tipo y amplio alcance. Antes que ello, se generan redes sociales, institucionales y políticas informales o “redes de política pública” (*policy networks*), localizadas de preferencia en el ámbito de la ejecución de la política social y en las administraciones subnacionales, regional y comunal (Espinoza, 2004; Ochsenius, 2006).

Para algunos autores (Blanco y Gomà, 2002; Rodríguez y Winchester, 1998), esta necesidad y lógica *redificada* de operación de la política pública, en el contexto de transformaciones del Estado contemporáneo, permiten esbozar una nueva estructura o modelo de gobernabilidad (*gobernanza*), en el cual el poder político deja de estar centralizado exclusivamente en el Estado para dispersarse parcialmente en una multiplicidad de actores vinculados entre sí a través de estructuras flexibles y cambiantes de relaciones e intereses -las redes de política pública-, y que el Estado requiere coordinar y concertar para dar coherencia y sustentabilidad a su acción. La particularidad de este enfoque es que no puede desligar la consideración institucional de los desarrollos de la “actoría social” en distintos niveles y ámbitos de interés público no estatal. Desde este punto de vista, un concepto como el de *gobernanza*, alojado progresivamente en el funcionamiento y prácticas al interior del Estado, daría una mejor base de sustentación a un régimen ampliado de ciudadanía: no sólo “pasivo” -recepción de titularidades de derechos o de beneficios sociales-, sino también de ciudadanía “activa” y “deliberante” en la vigilancia de su ejercicio o en la ampliación de los mismos hacia nuevos campos de preocupación pública (Jones y Gaventa, 2002). De este modo, la *gobernanza* democrática alude a la construcción de una relación sociedad civil-Estado que instaura cursos y mecanismos de co-participación en quienes no ejercen directamente el poder político institucionalizado. Esto les permite incidir en la definición de intereses y prioridades, en el control del quehacer público, en la toma de decisiones, así como deliberar argumentativamente acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinar sus esfuerzos para la generación, ampliación y control de los bienes y servicios considerados de interés público.

Potencialidades y límites de los PP

Las experiencias de PP tienen también sus propias particularidades para desarrollarse: suponen la

generación de redes -verticales y horizontales- de política pública en materia de distribución de inversión pública en servicios sociales e infraestructura local. Ello implica la creación de espacios formales de negociación y cooperación entre actores políticos, técnico-burocráticos y sociales dotados de recursos asimétricos de información, recursos y poder. En su origen, los PP, en tanto instrumentos de participación social en políticas públicas, fueron diseñados precisamente para replantear la relación Estado-sociedad civil en un ámbito subnacional y sectorial descentralizado, principalmente en contextos de población en situación de pobreza, con menor organización, autonomía e incidencia política. Al mismo tiempo, se intentaba superar las formas corporativas o clientelares tradicionales de la vinculación con estos sectores en el diseño y/o ejecución de políticas sociales (Abers, 2000; Avritzer, 2002). En suma, los PP pretendían constituir una particular modalidad de *gobernanza* democrática, sectorial o local.

Además, desde su nacimiento hace ya más de dos décadas en Brasil, los PP han despertado un vivo interés social, político y académico internacional. Se les observa como ejercicios pioneros que superan las formas rutinarias y procedimentales de la democracia representativa -reducida al voto periódico de los ciudadanos y la delegación de su voluntad en un cuerpo especializado de agentes políticos que monopolizan el control de la burocracia pública-, con la adición o complemento de formas de democracia directa. En ellas, la acción colectiva de asociaciones, movimientos sociales, foros abiertos y otras formas de participación social, lejos de romper el orden democrático, lo profundizan y legitiman a través de espacios públicos de deliberación, acuerdos y propuestas de arreglos institucionales y medidas de política pública (Avritzer, 2002).

Entre las potencialidades que el instrumento se plantea está la creación de un nuevo modelo redistributivo del Estado, que cambie las prioridades en favor de los más pobres bajo criterios y metas consensuadas de solidaridad y equidad social; el enfrentamiento más eficiente de las prácticas tradicionales de corrupción y clientelismo; el fomento o ejercicio de descentralización del poder estatal; la formación de una cultura política prociudadana que permita encarar los conflictos sociales a través del diálogo; la elaboración conjunta entre autoridades, burocracias y población de diagnósticos y soluciones; la selección y cogestión de estas últimas, así como el control de su cumplimiento (Teixeira y Albuquerque, 2006).

Con todo, los PP enfrentan numerosos desafíos y dilemas para lograr estos efectos. Desde un punto de vista normativo de democracia, el logro de una efectiva cogestión del poder y de las decisiones públicas entre la sociedad civil local, el poder estatal y sus burocracias que escapen a la mera lógica de movilización electoral coyuntural o la colonización partidaria o no pluralista de los espacios participativos abiertos. Por otra parte, desde la perspectiva del diseño institucional, implican arreglos y tensiones en una amplia serie de materias, tales como la “publicación” o transparencia pública de la operación de los PP; la elaboración y el cumplimiento de reglas consensuadas de operación, atribuciones y regulación de conflictos de interés entre los actores participantes; la elaboración de criterios técnicos consensuados de solidaridad y equidad social que contribuyan a la selección de las iniciativas públicas a ejecutar, y a evaluar su pertinencia o aporte a la adopción de soluciones integrales o sustentables de equidad social, desarrollo local o superación de la pobreza (Avritzer, 2002; Teixeira y Albuquerque, 2006).

Por tales motivos, las experiencias concretas de PP difieren significativamente entre sí, dependiendo de sus contextos de aplicación, de las orientaciones de los actores implicados y sus transacciones mutuas y del diseño institucional que las regula. Sus impactos, por lo tanto, son también variables. Así, “en los casos más exitosos, el PP tiene el poder para transformar relaciones básicas Estado-sociedad, redistribuir recursos a barrios desatendidos y crear transparencia en el proceso presupuestario (...); en los menos exitosos, crea oportunidades para los activistas en términos de generar conciencia respecto de políticas públicas” (Wampler, 2007).

De este modo, el PP, más que ser un instrumento eficaz *per se* en la modificación de las relaciones y contenidos entre sociedad civil y Estado, aporta una perspectiva y modalidad de

gobernanza potencialmente democratizadora de la función pública, de acuerdo a variables muy precisas. Entre ellas: voluntad política del sector político estatal; capacidad asociativa / propositiva de la sociedad civil; capacidad de autoperfeccionamiento del diseño institucional adoptado, que conecte efectivamente los procesos de deliberación con el de las decisiones, su ejecución y control; capacidad financiera para introducir y/o perfeccionar políticas distributivas (Avritzer y Navarro, 2003). Su “exportación” a diversos países en sucesivas versiones y readaptaciones, como en Chile, resulta un buen modo de verificar los dilemas y condiciones de su éxito y comprobar sus efectos esperados: políticos, cívicos y sociales.

Los casos de Cerro Navia y Talcahuano

Aplicados a poblaciones y territorios caracterizados por altos indicadores de pobreza al mismo tiempo que de tradición política de izquierda, los dos casos de PP que se exponen a continuación ponen en juego una concepción común de participación: asociativa, intensiva y “cara-a-cara”, en asiduas instancias formales e informales de interacción con los respectivos funcionarios públicos. Abren a la deliberación pública pequeñas partidas de financiamiento estatal, comúnmente caratuladas como “participación social” o “satisfacción usuaria”, precisamente en servicios o programas públicos dirigidos a sectores de extrema pobreza o vulnerabilidad social. También les es común la adopción de una compleja metodología de trabajo cuya operación se extiende a lo largo de todo el año (ver Cuadro N° 2) y que, por lo mismo, implica a organizaciones formales dependientes, en su financiamiento y orientaciones, del aparato estatal, conducidas mayoritariamente por líderes de mayor edad y trayectoria. Otros sectores de la población y opinión local, así como variadas dependencias técnicas del propio aparato gubernamental sectorial o territorial, quedan normalmente excluidos del proceso participativo.

Por todo ello, más allá de su campo de intervención -temático en un caso, multi-temático en el otro-, lo que diferencia a ambos experimentos es el factor tiempo acumulado en su aplicación. De modo que puede considerarse uno como el espejo proyectivo del otro, de no introducirles variados perfeccionamientos tal como lo proponen más adelante sus protagonistas y, por otra parte, de no insertar estas innovaciones parciales en cursos más amplios de reforma sectorial o territorial.

La comuna de Cerro Navia

Cerro Navia es una comuna 100% urbana, con una población de 148.312 personas repartidas en 11,1 kms² (Censo 2002), que forma parte de la periferia popular de Santiago, caracterizada por importantes problemas socioeconómicos. Un 17,5% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, frente a una media de 9,8% en la provincia de Santiago, siendo la quinta comuna urbana de Santiago con mayor porcentaje de pobreza (MIDEPLAN, 2006). Se caracteriza por una importante tradición asociativa, que hasta hace unos pocos años atrás (1998) contabilizaba un registro cercano a las 1.200 organizaciones vecinales formalizadas jurídicamente y otras 300 informales¹. La mayoría de ellas dependía para su subsistencia de pequeños fondos públicos focalizados de agencias estatales centrales y de la administración municipal y, más escasamente, de donaciones de fundaciones privadas y ONG.

Políticamente, la comuna fue conducida desde 1992 -año de las primeras elecciones municipales democráticas- hasta 2008 por la alianza gobernante que sucedió a la dictadura militar en 1990: la Concertación de Partidos por la Democracia. La alcaldesa, Cristina Girardi (PPD), fue reelecta durante cuatro períodos consecutivos; la última vez (2004), con el 57% de los votos. Ha contado además con una cómoda mayoría en el Concejo Municipal (cámara política local)². En las elecciones de octubre de 2008, la alcaldesa no se presentó a la reelección, resultando derrotada la Concertación y elegido un líder local, candidato por la oposición de derecha.

En términos presupuestarios, Cerro Navia depende casi en un 75% de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal, siendo los ingresos propios cercanos al 25%. El Municipio puso en práctica, desde el año 2000, un conjunto de iniciativas articuladas en el concepto de “nueva gestión territorial”, las que incluyeron “mesas” territoriales y sectoriales de diálogo. En ellas se establecieron

mecanismos de consulta, deliberación, coordinación y negociación con organizaciones de base en temas específicos de “microplanificación” del desarrollo social y urbano, los que luego fueron incluidos en la Ordenanza Municipal de Participación. También ha puesto en práctica consultas ciudadanas no vinculantes en temas de la agenda pública local, tales como Salud e Infancia, generalmente para validar la posición de la autoridad comunal frente a negociaciones o conflictos con el gobierno central (Ochsensus, 2005). En 2003, el Municipio agrega un incipiente ejercicio de PP que compromete los escasos fondos de libre disposición de la entidad local: alrededor de US\$ 500 mil anuales, correspondientes al 6% del presupuesto municipal anual (US\$ 8,5 millones). Los PP comprenden seis áreas prioritarias de desarrollo comunal: Infancia y Juventud, Educación, Salud, Desarrollo Urbano, Desarrollo Social y Desarrollo Productivo.

Sumadas estas iniciativas a las correspondientes al marco legal municipal (1992), la gestión política de Girardi ha desarrollado un particular proyecto de democratización comunal en el cual se superponen dos modalidades paralelas de participación social y política: una representativa y otra semi-directa, sin interfaz entre ambas, fuente de numerosos conflictos de atribución entre ellas.

Cuadro N° 1
Instancias de participación institucional en la Municipalidad de Cerro Navia

Participación institucional	LEGAL - REPRESENTATIVA		INNOVADORA O INSTITUYENTE		
	Consejo Económico-Social CESCO	Concejo Municipal (cámara política)	Mesa territorial	Consultas y plebiscitos	Consejos de Presupuesto Participativo
Instancia / espacio de concertación local	Consejo Económico-Social CESCO	Concejo Municipal (cámara política)	Mesa territorial	Consultas y plebiscitos	Consejos de Presupuesto Participativo
Función	Consultiva	Deliberativa	Negociadora	Consultiva	Deliberativa
Participantes	Representantes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Adultos Mayores y organizaciones deportivas.	5 concejales elegidos periódicamente en conjunto con el Alcalde, de acuerdo a listas partidarias de referencia nacional.	Representantes de organizaciones sociales formalizadas ante el Municipio, pertenecientes a los 8 sub-territorios.	Población comunal.	64 miembros de organizaciones formales e informales y personas naturales elegidos por votación entre los asistentes a Diálogos Ciudadanos (asambleas) en cada territorio. Internamente se reagrupan temáticamente.
Atribuciones	Formular observaciones a cuenta pública del Alcalde, cobertura y calidad de los servicios municipales, y a los Planes de Desarrollo Comunal, Planes Reguladores y planes de inversión.	Aprobar y fiscalizar cumplimiento del presupuesto municipal anual. En el caso del PP, aprueba propuesta más votada de uso de los recursos.	Diagnosticar y priorizar necesidades de (i) infraestructura y equipamiento urbano; y (ii) de apoyo a las actividades regulares del tejido asociativo local.	Aprobar o rechazar medidas propuestas por el Alcalde. En el caso del PP, aprobar propuestas de uso de los recursos sancionados en el PP.	Negociar con funcionarios municipales las modalidades específicas de implementación de la propuesta más votada del PP, de acuerdo a distintas categorías temáticas.
Mecanismo de toma de decisión	Acuerdo de los consejeros.	Votación de los concejales.	Propuesta técnica de DIDECO, ratificada en plebiscito o “sondeo de opinión” vecinal.	Votación vecinal por territorios (plebiscito o “sondeo de opinión”).	Acuerdo entre consejeros, funcionarios municipales y concejales de la cámara política local.

Fuente: elaboración propia con base en documentos internos y entrevistas a personal de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Municipalidad de Cerro Navia, 2005.

Por su parte, el PP de Cerro Navia ha dado lugar a una compleja metodología de trabajo que se extiende a lo largo de todo el año fiscal (ver Cuadro N° 2), cuyo diseño estuvo a cargo de la unidad de

gestión dedicada por ley a la relación municipal con la comunidad organizada (Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO) y sus encargados territoriales. En dicho marco procedimental no han participado ni los pobladores ni el Concejo Municipal y si bien ha tenido sucesivos cambios en el tiempo, ello no ha tocado los montos financieros a distribuir.

Entre las instancias principales con que opera el PP se encuentran las *Mesas Territoriales*, con líderes comunitarios de cada una de las zonas en que se subdivide la comuna destinadas a conocer las necesidades y prioridades de su población. A ellas se agregan los Diálogos Ciudadanos, dirigidos a los miembros de las organizaciones de cada territorio, organizaciones no formalizadas y personas no organizadas para debatir los problemas de cada territorio o sector temático (Salud, Educación, Infancia y Juventud, etc.); las escuelas o encuentros de formación de líderes para capacitar a la población en el proceso de PP; las elecciones de consejeros de PP en cada territorio y agrupados internamente en las comisiones temáticas ya mencionadas. La labor de los consejeros y de las respectivas comisiones es discutir la distribución de los recursos del PP, preseleccionar las iniciativas a consultar con la población en diálogo y negociar con los agentes técnicos municipales, hacer el seguimiento y la evaluación de las iniciativas que resulten votadas y refrendadas luego tanto por el Concejo Municipal como por la Alcaldía. Finalmente, les cabe acompañar las consultas comunales (plebiscitos o votaciones) por medio de las cuales se eligen las iniciativas en dos modalidades, que comparte cada una el 50% de los recursos del PP: i) iniciativas por territorio, dirigidas a financiar actividades de organizaciones sociales específicas en temas sectoriales (niños, adultos mayores, mujeres, indígenas, etc.), de acuerdo a los criterios y objetivos de las agencias centrales que transfieren recursos al Municipio para tales efectos; y ii) propuestas “transversales” o comunes a todos los territorios de la comuna dirigidas a pequeñas obras de mejoras en infraestructura urbana³.

Este complejo ciclo metodológico y político se revela más o menos masivo en su convocatoria y denso en número de eventos, más en algunos años que en otros. Varían desde 3.500 personas movilizadas entre los años 2004-2005, descendiendo ostensiblemente en 2007-2008 a cerca de 500.

Talcahuano y el Servicio de Salud

La experiencia de los PP en Salud es piloto en Chile y tuvo su origen en el Servicio de Salud Talcahuano durante el período comprendido entre los años 2005-2006. Dicho Servicio es un organismo dependiente del Ministerio de Salud, aunque funcionalmente descentralizado. Su territorio de intervención corresponde al sector costero de la provincia de Concepción (Región del Bío-Bío), que comprende las comunas de Talcahuano, Penco, Tomé y Hualpén. De las 356.834 personas de dicho territorio, un 72% se atiende en la red asistencial pública⁴. En Talcahuano, la más numerosa de todas las comunas y donde se centró el análisis del proceso participativo, un 17,6% de la población está considerada bajo la línea de pobreza (MIDEPLAN, 2006), estando sobre el promedio nacional (13,7%) y bajo el regional (20,7%). Es una comuna que posee una fuerte tradición organizativa; gira en torno a las actividades industriales, pesqueras y portuarias, con diversas asociaciones de carácter sindical, religioso, deportivo y político, y el desarrollo de sus diferentes barrios tiene marcados rasgos de identidad territorial.

En cuanto a la red asistencial que coordina el Servicio de Salud, bajo su administración funcionan tres hospitales, además de dar orientación normativa y técnica a los nueve establecimientos municipales de atención primaria en salud. La experiencia en participación social del Servicio se ampara en la política de salud, para la cual la participación social forma parte de sus principios orientadores desde el año 1993, recibiendo un fuerte impulso a partir de 2002 con el debate y luego promulgación (2005) de la reforma del sector⁵. En este contexto político-institucional, el Servicio creó una asociación mixta, en la que participan tanto representantes comunitarios como directivos públicos del sector salud: el Consejo de Participación Social en Salud. Éste reúne en su componente civil a Juntas de Vecinos y organizaciones sectoriales tales como los Consejos de Desarrollo Hospitalario y los Consejos Locales de Atención Primaria, instancias destinadas a facilitar el control social de la gestión de dichos

establecimientos.

El Consejo elige, a su vez, dos miembros civiles para ser representado en el órgano coordinador de la red asistencial (CIRA), conformado por los directores de todos los establecimientos asistenciales dependientes del Servicio y de las municipalidades de las cuatro comunas. Tanto por este motivo como por la adopción temprana del mecanismo de PP en el año 2005, el Servicio es pionero en el país en gestión participativa en salud y ha producido, por este hecho, un efecto de emulación en otros servicios descentralizados del sector. Al año 2007, los PP sectoriales se han impuesto como normativa nacional ministerial.

En el inicio de esta experiencia en 2005, el Servicio adaptó al ámbito sectorial el modelo seguido por algunos municipios de orientación social democrata, agrupados en el Foro Chileno, que iniciaron procesos similares en cerca de 20 de las 345 comunas del país. Los PP del Servicio de Salud Talcahuano asignan un total de 25 millones de pesos, correspondientes al 1,5% del presupuesto anual destinado al Servicio por el Ministerio de Salud central, más un aporte de 2,5 millones de pesos anuales para los gastos corrientes del Consejo de Participación subregional. Como se puede apreciar, el monto presupuestario no resulta significativo en relación con la magnitud de los recursos con que cuenta la totalidad de la red de Salud en la subregión. A juicio de sus promotores, el énfasis está ubicado más bien en la construcción de redes de trabajo comunitario, que levanten iniciativas pertinentes a las necesidades detectadas por la propia comunidad organizada en torno a la institucionalidad del sector.

El primer PP de Talcahuano estuvo a cargo de una estructura de coordinación mixta conformada por autoridades políticas, técnicos y representantes civiles (Comité Técnico Político), además de contrapartes externas como la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Universidad del Bío-Bío. A esta instancia superior de diseño y supervisión del mecanismo se agrega una estructura territorial integrada por la red de establecimientos de salud de las cuatro comunas, las que eligen 10 delegados cada una, tanto civiles como técnicos: los Encargados de Participación de cada establecimiento, generalmente asistentes sociales. En suma, la red moviliza cerca de 90 delegados al año.

Luego de un análisis técnico y financiero de las prioridades de sus establecimientos a cargo de los propios delegados, se constituye una cartera de proyectos sometida a consulta técnica y presupuestaria al Consejo de Participación del Servicio y al Consejo Integrador de la Red Asistencial (CIRA). Todo lo anterior se realiza antes de volver a la base social para su validación final a través del voto, por parte de un padrón electoral calificado previamente. La participación en la jornada electoral de 2005 alcanzó así a 150 personas, las que habían sido empadronadas con anterioridad para el efecto. El Presupuesto Participativo de 2006 subió la participación electoral a casi el doble: 281 personas.

Como se ve, ambas versiones del PP de Salud han implicado, intensiva antes que extensivamente, a agentes sociales locales, siempre al interior de una red restringida y próxima a la acción sectorial, la cual labora todo el año junto a los técnicos del Servicio y de los establecimientos clínicos de la red asistencial. Se estima que las iniciativas de inversión aprobadas por el PP afectan positivamente a una población de 15 mil usuarios de los establecimientos locales de salud (González ...[et al], 2007).

Cuadro N° 2
Datos comparados Presupuestos Participativos de Cerro Navia y Talcahuano

Lugar de aplicación	Presupuesto Participativo Municipal		Presupuestos Participativos en Salud	
	Comuna de Cerro Navia, Región Metropolitana de Santiago		Comunas de Talcahuano, Hualpén, Penco y Tomé; Región del Bío-Bío	
Fecha de inicio	2003		2005	
Presupuesto disponible	6% aprox. del presupuesto institucional anual		0,1% del presupuesto institucional anual	
Periodicidad	Anual		Anual	
Entidad responsable	Municipalidad de Cerro Navia, Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)		Servicio de Salud de Talcahuano, Unidad de Participación Social	
Otras entidades colaboradoras	ONG Impulsa (diseño inicial y capacitación)		<ul style="list-style-type: none"> •Secretaría Ministerial de Salud y de Gobierno de la Región del Bío-Bío (financiamiento inicial) •Universidad del Bío-Bío (diseño inicial, capacitación y seguimiento) •Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ (diseño inicial) 	
Áreas temáticas	<ul style="list-style-type: none"> •Salud •Educación •Infancia y Juventud •Desarrollo Social •Desarrollo Urbano •Desarrollo Productivo 		<ul style="list-style-type: none"> •Satisfacción Usuaría Establecimientos de Salud •Promoción y Prevención de Salud •Participación Social en Salud 	
CICLO METODOLÓGICO				
Fase I. Diseño y planificación	Mecanismo/ Instrumento	Mesas territoriales	Comité Técnico - Político	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros del Presupuesto Participativo del año anterior • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados • Encargado Territorial municipal (DIDECO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Participación Social en Salud • Servicio de Salud Talcahuano • Secretaría Regional de la SEGEGOB • Universidad de Bío-Bío • GTZ • Seremis de Salud y de Gobierno 	
Fase II. Sensibilización y Difusión	Mecanismo/ Instrumento	Diálogos Territoriales y Temáticos (Asambleas)	Jornadas de dirigentes comunitarios de las 4 comunas Asambleas Territoriales	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros del Presupuesto Participativo del año anterior • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados • Encargado Territorial municipal (DIDECO) • Técnicos de las oficinas y programas sectoriales municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigentes comunitarios de las 4 comunas • Miembros del CIRA (directores de los 9 establecimientos de la red asistencial) • Técnicos encargados de Participación Social de los 9 establecimientos de salud 	
Fase III. Elección y Capacitación de Consejeros o Delegados	Mecanismo/ Instrumento	8 Mesas territoriales eligen 8 consejeros sociales: 2 territoriales y 6 temáticos. Total: 64 consejeros de PP	9 territorios, definidos por la presencia de establecimientos de salud, eligen 10 delegados: 5 sociales y 5 técnicos. Total: 90 Delegados Territoriales	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros del Presupuesto Participativo del año anterior • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigentes comunitarios de las 4 comunas • Técnicos encargados de las Unidades de Participación Social de los 9 establecimientos de salud 	
Fase IV. Ordenamiento y Elaboración de proyectos	Mecanismo/ Instrumento	6 Grupos de Tarea	Asambleas territoriales	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Encargado territorial municipal • Consejeros de PP • Delegados de la Mesa o asamblea 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados territoriales • Encargados de Participación Social • Miembros del Comité Técnico-político 	
Fase V. Discusión y Priorización de proyectos según áreas temáticas	Mecanismo/ Instrumento	Encuentros temáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas territoriales • Jornada de priorización 	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros de PP • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados • Encargado Territorial municipal (DIDECO) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Delegados sociales de las asambleas • Consejo de Participación Social en Salud • Unidad de Participación del Servicio • Director del Servicio 	

		<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos de las oficinas y programas sectoriales municipales 	
Fase VI. Elaboración y Aprobación de proyectos priorizados	Mecanismo/ Instrumento	<ul style="list-style-type: none"> • Jornada de evaluación técnica y valorización de los proyectos • Jornada electoral • Sanción del Concejo Municipal (cámara política) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanción del Consejo Integrador de Red Asistencial, CIRA • Jornada electoral
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Consejeros PP y delegados territoriales • Concejales y Alcalde • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Directivos 9 establecimientos de salud • Director del Servicio • 2 representantes Consejo de Participación Social en Salud • Organizaciones sociales
Fase VII. Ejecución, Seguimiento y Evaluación	Mecanismo/ Instrumento	Comisión de seguimiento y control	Comisión de presupuestos
	Participantes	Consejeros de PP y Delegados territoriales	1 Delegado territorial 1 Encargado de Participación del establecimiento
Fase VIII. Evaluación final de proyectos	Mecanismo/ Instrumento	Asamblea comunal de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Jornada de Evaluación Delegados por establecimiento • Asamblea territorial
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Encargado territorial municipal • Técnicos de las oficinas y programas sectoriales municipales • Consejeros de PP • Delegados de la Mesa o asamblea • Organizaciones sociales • Vecinos no organizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigentes comunitarios de las 4 comunas • Consejo de Participación Social en Salud • Técnicos encargados de Participación Social de los 9 establecimientos de salud • Unidad de Participación del Servicio • Director del Servicio

Fuente: elaboración propia con base en documentos internos y entrevistas a personal de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Municipalidad de Cerro Navia, y de la Unidad de Participación Social del Servicio de Salud Talcahuano, 2005.

Perfil y percepciones de los protagonistas

Se entrevistó a una muestra aleatoria de 23 Consejeros de PP de Cerro Navia y 7 Delegados de PP de Talcahuano sobre las potencialidades de este mecanismo de toma de decisiones, como un modo de evaluar, desde sus propios protagonistas el diseño y ejecución de los PP, aunque por razones de espacio no se incluyen *in extenso* sus testimonios. Se presenta previamente quiénes son ellos.

Perfil de los Consejeros y Delegados de PP

En Cerro Navia, la muestra de Consejeros comprende 17 mujeres y 6 hombres, cuyo promedio de edad se ubica sobre los 40 años (47,8% entre 40 y 59 años), con una alta representación de mayores de 60 años (43,5%)⁶. Al igual que lo detectado en otras encuestas similares, los participantes de PP se ubican por debajo del promedio educacional del país y de la comuna. La mayoría de los Consejeros/as no alcanza a cursar la enseñanza media (56,5%). Por el contrario, quienes han cursado estudios superiores alcanzan solamente al 17,3%. Un porcentaje elevado (17,4%) no concluyó la enseñanza básica.

De la muestra seleccionada, la mayor parte (61%) indica no ejercer actividades remuneradas: son principalmente jubilados/as (34,8%) y dueñas de casa (26%). En tanto, el 39% restante señala ejercer actividades remuneradas de baja calificación, destacando los servicios domésticos, el pequeño comercio establecido e informal⁷. La distribución política de la muestra indica un alto porcentaje de militantes de partidos políticos (48%), mucho mayor a la media nacional o comunal, siendo significativos los afiliados a partidos de la izquierda extraparlamentaria (26%).

Por su parte, los actores sociales del PP de Talcahuano corresponden a seis Delegados y un dirigente del Consejo Social de Participación. Se trata de tres mujeres y cuatro hombres, cuya edad promedio se ubica sobre los 50 años (entre 46 y 75 años), con una alta representación de mayores de 60 años (tres personas). De este grupo, sólo una persona está trabajando formalmente. Del resto, uno está cesante, cuatro son jubilados y una es dueña de casa no remunerada. Claramente, los dirigentes sociales

de salud no responden al perfil mayoritario de la comuna. El perfil político también es similar al de Cerro Navia. De los siete entrevistados, cuatro se declaran de izquierda, uno de derecha y dos como “independientes”. La diferencia entre ambos territorios es el nivel de escolaridad de los dirigentes, muy superior en Talcahuano. Cuatro entrevistados cuentan con estudios técnicos y superiores, completos o incompletos, y otros tres cuentan con educación media completa.

En resumen, los Consejeros y Delegados de ambas experiencias de PP presentan un perfil muy propio de la dirigencia social de comunas de cierta tradición histórica de movilizaciones populares como lo son Cerro Navia y las comunas costeras de la Región del Bío-Bío. Se trata de un grupo formado mayoritariamente por mujeres y adultos mayores -quienes en Chile han concentrado los roles asociativos territoriales-; de nivel educativo medio y medio-bajo. Éstos, por edad y ocupación, disponen de mayor tiempo o flexibilidad horaria para implicarse en actividades sociales o participativas intensivas en el territorio. Se trata de una capa dirigencial consolidada, de tendencia electoral mayoritaria de izquierda y cuyo compromiso en los procesos participativos locales es prolongada en el tiempo, acompañada de una auto-imagen positiva -y autorreflexiva- del rol de intermediación social que intentan cumplir entre autoridades públicas y comunidad local. De allí también su importancia como líderes de opinión política para las fuerzas que controlan la administración estatal y que, dado el sistema electoral binominal, pueden inclinar la balanza hacia una de las dos coaliciones -de gobierno y de oposición de derecha- que se disputan la conducción del Estado desde la vuelta a la democracia.

Este perfil de los protagonistas directos de los PP marca en forma decisiva su opinión respecto a las potencialidades y límites de la experiencia de ambos territorios. Opinión que, como se verá, refleja una concepción fuerte de democracia y ciudadanía, asociada al ejercicio del derecho a una participación pública deliberante y vinculante en las decisiones políticas. Sin embargo, ésta no parece ser una opinión necesariamente extendida en sus respectivas comunidades locales, especialmente entre la población integrada al mercado productivo o a las generaciones más jóvenes, caracterizadas por su distancia a las preocupaciones o marcha de la comunidad política y gubernamental local. Ello, a juicio de estos mismos dirigentes, en la medida en que ni los programas sociales gubernamentales ni sus mecanismos de participación los incluye.

Valoración inicial de los Presupuestos Participativos

Los PP de Cerro Navia y Talcahuano se encuentran en dos estados de desarrollo distintos. Uno acumula ya varias versiones a lo largo del tiempo (2003); el otro está recién comenzando (2005). Ello explica en gran medida los énfasis puestos en la opinión de los líderes y organizaciones sociales locales directamente involucrados en ambos ejercicios de participación social. Más positiva en la experiencia de Talcahuano y más crítica en la de Cerro Navia.

Los participantes sociales de ambas experiencias valoran positivamente el PP, en primer término, como un espacio de aprendizaje y ejercicio de deliberación y cogestión, dentro de una perspectiva de aumento paulatino de su injerencia en el destino de las inversiones municipales o sectoriales, como es el caso de los Servicios descentralizados de Salud. Esto es, los PP son vistos como un *primer paso*, un “ensayo” de un estado futuro o deseable de cosas donde efectivamente los ciudadanos conozcan e incidan sobre el destino de los presupuestos públicos de sus territorios y servicios sociales. Cuestión que, por lo demás, está presente en la experiencia histórica de muchos de estos líderes, en su momento protagonistas de la creación de sus respectivos barrios y asociaciones.

De este modo, las expectativas que ha creado el PP son favorables hacia la obtención de una mayor deliberación e injerencia de la población civil en algunas decisiones públicas, al mismo tiempo que dotar de mayor transparencia a temas hasta hace poco completamente opacos a la opinión pública, tales como los presupuestos, áreas o sectores de inversión pública no desprovistos de un alto contenido técnico. Ambos factores representan el sentido más innovador de los PP a juicio de los entrevistados. La esfera de la innovación se sitúa precisamente en la relación Estado (gobierno, políticas públicas) - sociedad civil más allá de la participación electoral tradicional.

Por otra parte, el diseño metodológico de las experiencias de PP, que privilegia la participación asociada e intensiva por sobre la individual, en instancias de diálogo y negociación prolongadas durante cada año, aporta el beneficio asociado de la creación de redes inter-organizacionales horizontales, territoriales y temáticas. Factor muy valorado por estos líderes ante lo que juzgan son las condiciones de aislamiento y atomización social de sus respectivas organizaciones, barrios y comunas. Hay detrás de esta valoración la reivindicación de un concepto fuerte de acción colectiva en o a través del espacio público: a problemas comunes, debate y soluciones colectivas. Por lo anterior, la capa dirigente más activa de las localidades estudiadas reconoce que ha tenido que *aprender* a ejercer, con capacidad de vocería y de propuesta, un rol activo en esta nueva oportunidad de interacción con el mundo público abierta por el PP, en temas negados hasta hace poco a un público externo a las autoridades y la burocracia estatal⁸.

Conforme ha avanzado en el tiempo cada experiencia, también se aprecia en estos dirigentes la expectativa de aumentar la incidencia de la participación ciudadana en el debate y control de los fines y métodos más generales de la gestión municipal o sectorial, más allá de los aspectos puntuales inicialmente tratados por el PP⁹.

Precisamente, este horizonte de progresivo control y cogestión del poder público en los segmentos sociales implicados hasta ahora en los PP, no sólo confirma una de las virtudes democratizadoras esperadas de este mecanismo, sino desata en sus participantes diversas demandas para su perfeccionamiento y extensión futura, de manera de integrarlo al modelo de gobernabilidad local o sectorial. Ello, sin embargo, parece una tarea compleja. Compromete no sólo a la estructura y orientaciones vigentes del Estado, de sus agencias sectoriales o territoriales y su personal técnico, sino también a los participantes de la propia sociedad civil. Todos los cuales necesitan avanzar en la construcción y socialización de criterios normativos comunes para justificar y evaluar socialmente sus mutuas preferencias y decisiones, así como velar por la necesaria *accountability* de las acciones públicas emprendidas a través del PP. Ello aparece como un severo déficit en las experiencias analizadas, incluyendo a los propios dirigentes sociales involucrados en ellas¹⁰.

En suma, después de un primer impacto positivo de los PP en los territorios analizados y por efecto de su propia dinámica, el mecanismo originalmente diseñado en ambos casos acumula varias insuficiencias y tensiones no resueltas, a juicio de sus protagonistas.

Nudos críticos de los Presupuestos Participativos

a) Los montos involucrados

Las limitaciones presupuestarias en las que se han desenvuelto los PP son un reflejo de la falta de autonomía de las agencias públicas que actúan en el nivel local o sectorial. De manera que su impacto es bajo en cuanto a soluciones integrales de equidad, desarrollo o bienestar social. Los temas de la agenda y el monto del financiamiento del PP son demasiados acotados para abordar problemas complejos o estructurales, o proveer soluciones integrales y de largo plazo. Dichos asuntos siguen dependiendo de los enfoques, prioridades y recursos de las políticas y programas del gobierno central.

A los bajos montos financieros sujetos a decisión ciudadana, se añade el hecho de que muchas de las iniciativas que sanciona el PP duplican o forman parte -o debieran hacerlo- de partidas presupuestarias regulares de las agencias públicas¹¹.

La visión de estas dificultades anotadas no pasa desapercibida para los técnicos superiores de las agencias públicas involucradas. Así, por ejemplo, el encargado de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Cerro Navia, a cargo del PP comunal, reconoce que “*el PP sirve para resolver problemas puntuales*” más que estructurales. Estos últimos, “*que requieren mayor inversión por parte del Municipio, se resuelven a través de otros medios*”: gestión política ante el gobierno central. En este sentido, el impacto de las iniciativas del PP es antes que nada “*cualitativo*”, por su efecto de “*participación o movilización social*” en la población. No deja de llamar la atención lo

que desliza esta opinión. Asume que el PP cumple una función de “relaciones públicas” o abiertamente “política”, más que responder con eficacia a un objetivo de “desarrollo”, “equidad” o “profundización de la democracia”.

Algo parecido sugiere el directivo del Servicio de Salud Talcahuano. A su juicio, si bien los PP cuentan con bajo financiamiento, transparentan y sustentan las acciones ministeriales en áreas “*no tradicionales*” de la gestión sectorial, anteriormente de exclusiva decisión discrecional del directivo de turno, como son “*la participación social, los vínculos de los servicios públicos con la sociedad civil organizada y la satisfacción de los usuarios o buen trato*”; esto es, una fracción muy acotada de las funciones y labores del Servicio.

Tanto en una como en otra experiencia, el financiamiento disponible para los PP es consustancial a un específico campo o necesidad de la acción pública. En este caso, la gestión *política* de la comunidad “usuaria” de los servicios locales, no cubriendo hasta el momento los restantes campos de su labor permanente. De ahí el encapsulamiento institucional y el bajo presupuesto que reciben. De allí también su bajo impacto movilizador de la ciudadanía local en su conjunto y su escasa deliberación en materia de orientaciones sustantivas de política social.

b) La regulación y formalización de compromisos mutuos

Otro nudo crítico atañe a la escasa institucionalización consensuada de reglas permanentes de operación del PP, incluyendo los mecanismos para su propio perfeccionamiento o modificación. Este aspecto es especialmente destacado en el caso de Cerro Navia.

El déficit de reglamentación impacta negativamente sobre una función clave de los PP, base de legitimidad pública. Se trata de la escasa aplicación de instrumentos de transparencia y fiscalización de los presupuestos aprobados y las obras ejecutadas¹².

c) La extensión y calidad de la participación

Tras el problema del control social vertical y horizontal mutuo (Estado-sociedad civil) que requiere fortalecer el proceso y regulaciones del PP, la calidad de la participación de las organizaciones sociales en él agrega una nueva dimensión: la capacidad del diseño y operación del PP para ampliar la participación y socializar en valores y prácticas cívicas a la comunidad más ampliamente entendida, que incluya los sectores formalmente no organizados y las nuevas generaciones, los cuales no se han incluido hasta ahora en la experiencia participativa. La escasa ampliación de la base social y de los dirigentes sociales implicados en los PP, puede alentar el efecto contrario de gestar una red cerrada y excluyente de acceso a la información, recursos y poder de decisión, o si se prefiere, de una “elite participativa” de dirigentes y organizaciones sociales de base, difíciles de controlar socialmente.

Este problema también se explica por los rasgos ya anotados de los diseños del PP. Tanto por el monto de financiamiento, los campos temáticos y destinatarios específicos que cubren, como por la metodología *cara-a-cara e intensiva* utilizada, los PP estudiados no requieren -y no pueden- convocar a un público más amplio para su ejercicio, sino aquél movilizad como beneficiarios o “clientes frecuentes” de los servicios o programas públicos respectivos.

d) El rol de los técnicos y funcionarios

El diseño intensivo y gradualista de ambos PP implica una activa interacción entre la comunidad y el personal técnico gubernamental. El carácter de dicha interacción, escasamente regulado en el caso de Cerro Navia y algo más en Talcahuano, da ocasión a lo que los dirigentes sociales juzgan como “desmedida” la injerencia de los técnicos en la definición de las prioridades del PP. Generalmente ello ocurre en virtud de las exigencias y prioridades de las agencias o programas sociales que éstos administran localmente y según las cuales son evaluados por sus mandos superiores¹³.

Al respecto, un alto funcionario municipal de Cerro Navia (director de DIDECO) señala que el tema de la burocracia pública es otro factor clave entre las dificultades no resueltas de regulación y

metodología consensuada de asignación de los PP. *“Los escasos recursos municipales no permiten reordenar la gestión interna para facilitar la colaboración y el trabajo en terreno con la comunidad”*, de modo que se haga transversal al quehacer del gobierno local en su conjunto. *“Un funcionario tiene muchas labores que cumplir, porque hay pocos. De este modo, su labor en el PP es prácticamente un voluntariado”*, depende del grado de adhesión o convicción discrecional del funcionario en cuestión, la cual puede estar orientada por fines altruistas o particularistas. Si bien *“los dirigentes tradicionales son los que más cooperan con el Municipio en proyectos de equipamiento e infraestructura, también manipulan e intencionan el funcionamiento del procedimiento participativo del PP -asambleas, votaciones-, en conjunto con algunos funcionarios municipales ligados a partidos políticos”*, (los cuales) *“discuten el PP en sus oficinas con los dirigentes”*.

Sea por una razón u otra, el hecho es que los técnicos del Municipio santiaguino no cuentan con incentivos para desarrollar el proceso participativo. Es ésta otra condición para construir un modelo de gestión pública participativa: producir *“un cambio estructural, de modo que el personal dedique parte de sus horas de trabajo a las labores correspondientes en las Mesas Territoriales”*, la base oficial de la gestión del Municipio según su Ordenanza de Participación, vigente desde 1999. Vale decir, la institucionalización no corre a la par con las modificaciones técnicas, políticas y de procedimiento que se requieren.

Por su parte, el Servicio de Salud Talcahuano ha podido sortear este efecto en su propio nivel interno de gestión. También parcialmente en el externo, en la medida que suplementa recursos a numerosos programas de los establecimientos hospitalarios y municipales, dotados de gran autonomía administrativa.

e) El rol de las autoridades políticas

Finalmente, otro actor central en las redes creadas a propósito de los PP corresponde a las autoridades políticas, de elección popular o designadas, territoriales o sectoriales. En la Municipalidad de Cerro Navia, las dificultades de formalización y regulación anotadas redundan en una fuente de tensión de atribuciones entre los Consejeros de PP, la alcaldesa y los concejales (ediles) electos. El cambio súbito de prioridades previamente acordadas en el PP pero cuya financiación corresponde aprobar por ley al Concejo Municipal (cámara política local presidida por el Alcalde), crea en la ciudadanía implicada la sospecha de la inclusión de criterios técnicos o compromisos políticos no explicitados con anticipación.

En el caso del Servicio de Salud Talcahuano, la entidad colegiada equivalente al Concejo Municipal corresponde al mencionado Consejo Integrador de Red Asistencial (CIRA). Según el director del Servicio, esta instancia, por ser consultiva y no decisoria en materias presupuestarias, no bloquea ni redirecciona las iniciativas propuestas por los Delegados de PP, las cuales ya vienen consensuadas con los técnicos gubernamentales de cada establecimiento, aliados del Servicio. Esta instancia sólo toma nota de las iniciativas sancionadas en el PP para no duplicar sus acciones e inversiones propias.

Aprendizajes del proceso participativo

La participación en el ámbito Comunal

El PP de Cerro Navia abre un frente inédito de injerencia popular al incluir en la agenda municipal el tema de la distribución de una parte de sus recursos, en un ensayo de democratización parcial de las decisiones públicas locales y, eventualmente, de ampliación de las alianzas entre los actores político-sociales comunales. Sin embargo, presenta numerosos nudos críticos en su diseño, tales como:

- El fomento de una asociatividad basada en la reproducción de redes de sociabilidad intracomunitaria, usando para ello los pequeños fondos transferidos por las agencias centrales de política social focalizada, limita la acción frente a los problemas estructurales que afectan a la comuna. Para esto último debieran incorporarse enfoques y prácticas efectivas de inter o multisectorialidad,

tanto en la agenda pública como en la de la sociedad civil.

- El privilegio de los grupos mejor organizados, de personas con mayor disponibilidad de tiempo libre y mayor dependencia y vínculos informales con el aparato estatal -como los adultos mayores- limita la ampliación a sectores de intereses amplios o nuevos. Como por ejemplo, los sectores productivos, los estudiantes, los jóvenes. Tampoco el mecanismo interviene o fomenta la cultura cívica de las organizaciones participantes, soslayando formalidades democráticas en la toma de decisiones del PP y su necesaria *accountability*.

- Las modalidades participativas directas se superponen entre sí, duplicando instancias y participantes, las cuales no conectan satisfactoriamente con las político-representativas y las burocrático-técnicas, creando múltiples conflictos de atribuciones, lo que desgasta y deslegitima el proceso participativo emergente.

Como plano de fondo, este déficit de institucionalización del proceso participativo puesto en marcha por el Municipio se debe en parte a una particular versión de la cultura política democrática ejercida en la postdictadura chilena. El PP y otras formas de interacción entre Municipio y pobladores parece orientarse más a fortalecer la imagen pública de la autoridad comunal, en su legitimación política y en su capital electoral, valiéndose para ello de la gestión de algunos de sus programas de libre decisión y bajo presupuesto¹⁴, y mucho menos a sancionar un reacomodo de las relaciones de poder entre ciudadanía, instancias de deliberación y sistema (político y tecno-burocrático) de decisiones públicas. De modo que la experiencia no alcanza a garantizar fines y resultados consensuados, evaluables y controlables entre sociedad política y sociedad civil en las políticas locales implementadas.

Otro factor de fondo que pesa sobre la experiencia es externo a ella y a las fuerzas locales que hasta ahora la controlan. En términos de recursos, orientaciones de política social y de fortalecimiento de la democracia, el proceso participativo local sigue dependiendo del gobierno central, sus prioridades políticas y sus mecanismos de asignación de recursos. El escaso avance del proceso de descentralización y los limitados alcances de la política participativa del país representan una limitación severa para las comunas populares o de baja renta como Cerro Navia (Delamaza, 2009).

Por todo lo anterior, el desenlace de esta experiencia como camino de construcción de *gobernanza* democrática local y de fortalecimiento de la actoría de la sociedad civil popular es ambivalente. Vale decir, el PP comunal constituye un diseño que no resuelve el problema de la fragmentación de la sociedad local ni el de su clientelización política bajo formas encubiertas, y acumula un déficit de incidencia en la solución de los problemas estructurales de su comuna, tales como los de desarrollo y segregación urbana, pobreza y desigualdad social.

La participación en el ámbito Sectorial

El caso de Talcahuano deja como aprendizaje que la dinámica de participación social instalada por el Servicio y las organizaciones que actúan en torno al sector salud sólo puede profundizarse si sale del ámbito discrecional de programas, niveles y funcionarios aislados y se incorpora a procesos más profundos de cambio estatal. Ésta es la situación favorable del contexto que rodea al PP de Talcahuano: la puesta en marcha de la Reforma de la Salud (2003-2005) y el cambio organizacional que conlleva en dimensiones de planificación, seguimiento, evaluación y rediseño de los servicios y programas sanitarios locales. Sin embargo, al menos durante el ejercicio de 2005, el proceso no lograba ampliarse más allá de sus características iniciales, algunas de las cuales es posible que se hayan resuelto posteriormente. Entre ellas, cabe señalar las siguientes:

- Las metas del proceso se definen unilateralmente y se escinden de la demanda social. Esto ocurre porque el presupuesto asignado para el ejercicio participativo sólo se destina a tareas definidas como de “participación, prevención, promoción y satisfacción usuaria”. Por tanto, no se basa en un diagnóstico comunitario de los avances y escollos de la reforma sectorial en el territorio. Tampoco puede incidir en la compleja conectividad interna de la red asistencial, la integración entre sí de las

dimensiones asistenciales y promocionales de la oferta pública de salud y las estrategias de influencia sobre las agendas intersectoriales que afectan las condiciones sanitarias de la población. Éstas son precisamente el objeto de la asociatividad y la demanda social en el territorio: protección social, saneamiento ambiental, educación, vivienda y planificación urbana, transporte público.

- Una parte del proceso participativo corresponde a un subsidio de inversiones y programas que carecen del financiamiento necesario de parte del sector salud. Ello presiona al PP a mantenerse dentro de los márgenes de contenidos estrictamente intra-sectoriales, dada la insuficiencia de financiamiento por parte del Servicio, los hospitales o los municipios (Fernández y Ochsenius, 2006). Este hecho muestra la falta de orientación y consenso interno, y muchas veces de financiamiento en las agencias públicas respecto a sus obligaciones con la ciudadanía usuaria. El sector Salud, así como los municipios, han pretendido resolver algunos de estos problemas agregando -y no integrando- lo que denominan “participación social” a algunas de sus acciones, programas o planes de trabajo, pero no todavía a su diseño general como agencia de política pública o como administración local¹⁵.

- En este sentido, tal como afirma un estudio sobre este PP, se reconoce como una debilidad “*la no incorporación de los técnicos sanitarios de otras áreas, más allá de la Unidad de Participación Social, desde el inicio de la experiencia*” (Bustos, 2006), dado el efecto pedagógico y demostrativo que ello genera para dar sustento y fluidez al diálogo técnico-social que se quiere instaurar en las decisiones y prioridades de gestión del sector. Este aspecto es, por otra parte, uno de los aprendizajes institucionales mayormente destacados por los observadores de los procesos de PP en otras partes del mundo (Avritzer, 2002).

- Débil incorporación de sectores menos organizados y de nuevos sectores. El proceso participativo de Talcahuano refuerza los niveles ya acostumbrados de deliberación pública e institucional de la agenda del Servicio de Salud entre un grupo de organizaciones sociales afines, parcialmente representativas de sus respectivas localidades e intereses. Pero está muy por debajo respecto al potencial de inclusión que tiene el mecanismo de PP, especialmente en relación con los sectores ciudadanos menos organizados.

Por los motivos expuestos, el aprendizaje del primer PP sectorial de Talcahuano hay que situarlo menos en los aspectos estratégicos de la Reforma de Salud que en la consolidación del ciclo de rediseño institucional llevado a cabo por el Servicio desde 2002 con el fin de instalar una agenda pro participación con efecto demostrativo en el sector y la Región. Su aporte específico es, por lo tanto, político y metodológico. Con respecto a esto último, cabe señalar que la adopción de un diseño intensivo y a la vez selectivo de participación social, que no difiere sustantivamente de su par de Cerro Navia, además de su cuidadosa implementación apoyada por una red de técnicos sociales y por personal académico externo financiados por el propio Servicio, ha facilitado una marcha menos conflictiva del PP sectorial durante los años 2006-2008. A lo que se suma la expectativa de nuevos desarrollos participativos a nivel del ministerio central y sus sedes regionales, como se ha mencionado.

Conclusiones

La configuración de redes locales participativas de política pública en el ámbito territorial está definida por la voluntad y el despliegue de la acción estatal y por los vínculos que establece con los actores sociales locales. En los casos analizados se aprecian redes de vínculos muy estrechos, directos, formalizados y contruidos con base en la proximidad o afinidad a las agendas políticas gubernamentales y sus respectivas autoridades políticas, electas o designadas. La intervención de organizaciones no gubernamentales es selectiva y la hacen en calidad de agentes expertos externos (asesoría y diseño inicial, sistematización), mientras el papel clave en la ejecución lo juegan los gestores públicos. A ellos se agrega, a nivel de la sociedad civil e intensivamente movilizados, una capa también selectiva de líderes sociales vinculados a organizaciones formales, con larga trayectoria y avanzada edad. Ello les brinda un conocimiento acumulado de las complejidades internas de la administración estatal, pero un difícil rol de intermediación hacia una base social dispersa y

fragmentada, de escasa experiencia y cercanía al debate público. De este modo, ambos PP enlazan efectivamente una voluntad política estatal y un segmento organizado de la sociedad local.

Sin embargo, el diseño institucional que preside estas innovaciones limita las proyecciones del proceso participativo. Heredada de la reforma neoliberal de los años ochenta, la política social desarticula e independiza entre sí los niveles territoriales de acción del Estado. En los casos analizados, tanto la gestión municipal como la sectorial se articulan directamente con las organizaciones sociales, pero mientras la iniciativa de salud no logra incluir al municipio a su modelo de participación social, que administra los centros de salud primaria, la experiencia del PP municipal abre espacios a los programas sectoriales con presencia en su territorio, pero no cuenta con instrumentos fuertes para reorientarlos de acuerdo a una agenda propia de desarrollo. En esa medida, ambas experiencias pueden mejorar la pertinencia y operación en la base social de programas sociales focalizados en pobreza o exclusión social, pero no alcanzan a constituir una arena políticamente efectiva para su reforma o ampliación. Ello requeriría de un rediseño descentralizador de la política social y un diseño participativo que contrarreste las distorsiones producidas por la competencia por acceder a recursos públicos escasos y de corto plazo. Ello está en la raíz de la fragmentación de la demanda, las soluciones y la oferta pública en materia de política social, y de la práctica de negociaciones particularistas o poco transparentes entre segmentos acotados de la población civil beneficiaria y el poder público.

El diálogo político al interior de una institucionalidad consolidada como la de Salud, sometida a un amplio proceso de reforma, otorga un campo mayor de proyección de las redes de política pública creadas, que extiende la experiencia del PP a otros servicios del país. No ocurre lo mismo en una institucionalidad como la municipal, donde aún están pendientes reformas de tercera generación. Esta proyección, sin embargo, depende más de la orientación política de la cúpula del sector o nivel - ministerio central, gobierno nacional, alianza gobernante- que de las características específicas del espacio político local, dada la fuerte tradición centralista del Estado chileno (Delamaza y Ochsenius, 2007; Fernández y Ochsenius, 2006).

La potencialidad de las experiencias se ubica más en el fortalecimiento de un paradigma aún restrictivo de participación social, con inclusión selectiva de algunos grupos de base en el debate sobre orientaciones y decisiones de partidas marginales de gasto público, pero no sobre las orientaciones y aplicaciones más sustantivas de la política sectorial o territorial local que asegure efectos redistributivos sustantivos o sostenibles en el tiempo. Por ello, en los PP analizados no se aprecia un incremento y ampliación relevante de la asociatividad, ni el surgimiento de nuevas expresiones de demanda o agenda social ciudadana, salvo en Cerro Navia, por una mayor *accountability* municipal. Su estrategia de instalación se ha basado en la interlocución con grupos y redes largamente constituidos en torno a beneficios sociales provistos por las políticas públicas focalizadas, más que en torno a derechos potencialmente universalizables que no puede satisfacer. Ello explica tanto la parcialidad de la membresía civil convocada a los espacios deliberativos, como el bajo nivel de procesamiento y difusión de los contenidos allí vertidos. El espacio público de los PP es muy limitado, por cuanto las redes sociales y discursivas construidas allí carecen de suficiente autonomía política, capacidad incluyente e interpeladora frente al resto de la sociedad política y civil local. Es sintomático que, por ejemplo, ninguno de los partidos políticos en el poder local, sectorial o nacional, incluso los promotores iniciales de los PP (PPD y Partido Socialista), poseen una posición definida acerca de cómo institucionalizar, perfeccionar y ampliar este mecanismo de participación. En el plano conceptual, sencillamente no los sitúan en un proyecto de socialización de la política y del poder estatal, y en el plano de la propuesta política no conectan las lecciones de los espacios participativos de nivel local y sectorial con la elaboración de las reformas pendientes del Estado y de las políticas públicas. El papel de los partidos en esta función es ineludible en Chile, no sólo por su fuerte nivel de estructuración nacional, su acceso a la labor legislativa y a la formulación programática del gobierno central, sino también por la propia debilidad de los actores de la llamada “sociedad civil popular”¹⁶.

De todas formas, en los territorios analizados algunos grupos se fortalecen internamente, surgen

liderazgos con nuevo estilo de trabajo hacia el Estado, de mayor capacidad deliberante y propositiva. Con todo, la ampliación de las capacidades y potencialidades de estas redes está limitada por la institucionalidad del sistema político y de la política social (sectorial y municipal) y de las condiciones de ciudadanía restringida que ambos imponen. El sistema político, tanto nacional como local, tiende a resistir o, a lo más, superponer entre sí, y no a articular, las esferas de deliberación ciudadana y las de decisión política. Por su parte, la política social tampoco ha modificado sus mecanismos centrales de asignación de recursos y de fijación de prioridades ciudadanas. Ellos, aun en los casos analizados, impulsados por la propia institucionalidad estatal¹⁷.

Por tal razón se afirma que no se trata aún de experiencias que afecten profundamente la *gobernanza* local. Que ello suceda depende de cambios institucionales que escapen a la esfera local. Remiten al arreglo político nacional, vigente desde los años noventa, que limita tanto la participación como la dinámica descentralizadora y redistributiva, erosionando así la legitimidad y la eficacia política y social asociada al mecanismo de los PP.

Una transformación de este escenario político general podría producirse en la medida que los enfoques emergentes de garantía de derechos sociales, políticos y culturales presentes en la política de salud, educación y previsión social a partir de 2006 se vincularan a las estrategias en favor de la participación que se implementan en el nivel local, lo cual hacia el fin del gobierno de Bachelet (2006 - 2010) no ocurrió. Una segunda alternativa, menos probable pero asociada a esta reciente evolución de la política pública, es que la acumulación de experiencias participativas parciales en las que se ha visto envuelto un segmento de la sociedad civil local supere la lógica fragmentadora de la demanda y la movilización social en favor de “más y mejor Estado” y “más y mejor sociedad civil”. Lo que supone un esfuerzo de profundización del proyecto político democrático inaugurado en 1990 a manos de las fuerzas gubernamentales y/o de la izquierda extraparlamentaria. Una tercera posibilidad es la reversión de las experiencias en la medida que no se han institucionalizado, extendido ni legitimado suficientemente, haciendo depender su continuidad de factores políticos contingentes, como lo sugiere la crisis de la experiencia de Cerro Navia y la derrota electoral de su alcaldesa en 2008.

Notas

¹ Destacan, entre las primeras, clubes deportivos, juntas de vecinos, centros de madres, clubes de adultos mayores, centros de padres y apoderados. Esto es, se trata de organizaciones tradicionales, fruto de políticas públicas anteriores a los años 90, centradas en temas de mejoramiento de la infraestructura y servicios urbanos y en la mantención de redes de sociabilidad intracomunitarias, más que en los problemas estructurales de la comuna y del país, tales como empleo, protección social, segregación urbana, calidad de la vivienda, educación o salud.

² La alcaldesa Cristina Girardi pertenece a una importante dinastía política fundacional de su partido (1988) y con gran presencia y peso político en la zona. En las últimas elecciones parlamentarias (2005), su padre fue electo diputado y su hermano, senador, cuya esposa resultó electa como la Concejala más votada de la comuna en 2004.

³ El año 2006-2007 esta última modalidad se suprime, pasando todo el monto del PP a ser distribuido por territorio en virtud de que el financiamiento no alcanza a sustentar obras mayores o de beneficio universal de la comuna.

⁴ Extraído del sitio web Servicio de Salud Talcahuano, <http://www.ssthno.cl>.

⁵ Se entiende por participación en salud aquel “*proceso social en que grupos específicos que viven en una zona geográfica definida asumen responsabilidades en salud, tratan activamente de identificar necesidades, adoptan decisiones y establecen mecanismos para atenderlas*” (Donoso, 2006).

⁶ Caracterización sobre una muestra aleatoria de Consejeros/as a los que se aplicó una encuesta en marzo de 2009. Se trata de 23 personas provenientes de 7 de los 8 territorios en los que se subdivide la comuna.

⁷ Tanto los datos educacionales como los ocupacionales están correlacionados con la mayor edad de Consejeros y Consejeras encuestados.

⁸ *“Antes solamente se te informaba, se te entregaba un folleto, lo leías y nada más. No había instancias de consulta, de discusión. Tampoco reuniones con tu gente sobre estos temas [de Salud]. Con los PP hemos aprendido a no ser sólo receptores de beneficios o medidas públicas”* (Delegado Territorial, Centro de Salud Familiar Paulina Avendaño, Talcahuano).

⁹ *“Los Presupuestos Participativos deberían ser de nivel macro, no sólo financiar pequeños proyectos. Deberían considerar la inversión a escala comunal o un porcentaje importante de los recursos municipales”* (Consejera de Desarrollo Urbano, Territorio 7, Cerro Navia). *“Estamos trabajando con un sector que ya no va a aceptar las cosas así como así. Vamos a querer saber por qué y cuándo (...). Estamos capacitados para pedir participación y más control social (...). Creo que nos está dando armas para pedir, conocer y exigir”* (Consejero de Participación Social, Servicio de Salud, Talcahuano).

¹⁰ *“Los PP son una buena iniciativa, ayudan mucho. Serían más efectivos si hubiera un control que demuestre que cuando el gobierno comunal o el gobierno central entrega a los dirigentes vecinales recursos o decisión sobre su asignación por concepto de los PP, éstos sepan utilizarlos para ayudar al desarrollo urbano, social, económico o, por último, para ser invertidos en prestaciones de beneficio comunitario. Pero eso es lo que menos se hace aquí. Los dirigentes no dan cuenta en qué gastan la plata, no dicen en qué fue invertida y cuáles son sus resultados”* (Consejero de Educación, Territorio 6, Cerro Navia).

¹¹ *“Existen áreas donde nosotros no tendríamos que ocupar el dinero de los PP, porque la Municipalidad debiera hacerse responsable de ellas. Por ejemplo, la iluminación, la pavimentación de las calles, la mantención de áreas verdes, etc. Para eso está el Departamento de Obras. Tienen personal contratado y presupuesto para hacerlo”* (Consejera de Desarrollo Social, Territorio 8, Cerro Navia). *“La idea de fondo es que las iniciativas que tengan un cierto impacto en la comunidad, el Servicio de Salud debería asumirlo como propio e involucrarlo en su tabla permanente de trabajo. Ése es el compromiso que no siempre se cumple”* (Delegado Territorial, Centro de Salud Familiar Leocán Portus, Talcahuano).

¹² *“Pendiente está mejorar el control de los PP. Esto en dos sentidos. Primero, que se dé cumplimiento a los proyectos, que se ejecuten de forma adecuada y que se fiscalice su ejecución. Desde hace dos años, algunos Consejeros hemos ido mejorando la fiscalización de los recursos de modo que se gasten como corresponde. Pero el seguimiento a los proyectos tendría que hacerlo también la Municipalidad, comprobando que lo que se aprueba de dinero concuerde con el costo real”* (Consejero de Educación, Territorio 5, Cerro Navia).

¹³ *“Los funcionarios del Municipio tratan de imponernos sus criterios. Tiene que existir una comunidad muy informada o interesada por un tema para que se pueda levantar una propuesta diferente. Cuando no es así, los vecinos siguen la propuesta del funcionario municipal”* (Consejera de Desarrollo Urbano, Territorio 7, Cerro Navia).

¹⁴ Lo cual resultó exitoso hasta 2008. Su derrota electoral en ese año viene a poner un signo de interrogación sobre la futura evolución de los PP en la comuna.

¹⁵ Ello podría variar con las medidas participativas tomadas por el Ministerio de Salud durante el gobierno de la presidenta Bachelet. Es el caso, en 2008, de los Consejos Consultivos de los niveles superiores de la administración regional de Salud y ya no sólo a nivel de establecimientos unitarios como hospitales y consultorios primarios.

¹⁶ Desde la vuelta a la democracia en 1990, no existe propiamente un movimiento social -como antaño el “poblacional”- que enlace transversalmente a los líderes y organizaciones de los barrios y comunas más pobres del país en torno a una agenda pro-derechos de ciudadanía social y participación ciudadana (Espinoza, 2004). Así como la política social se focalizó y ultra sectorializó, otro tanto ocurrió con los

actores sociales en el espacio urbano.

¹⁷ “Esta participación se encuentra institucionalizada y, por ende, restringida a lo que la ciudadanía puede hacer en función de los fondos destinados para ello, colaborando de esta manera con un proyecto o programa que viene predefinido desde la institución” (González ...[et al], 2007).

Bibliografía

- Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. México*, São Paulo, Editora Unicamp.
- Avritzer, Leonardo y Navarro, Zander (2003), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Editora.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bustos, Cecilia (2006), “Presupuestos participativos en salud”, en *Premio Innovación y Ciudadanía: 20 experiencias destacadas 2006*, Santiago, Universidad de Los Lagos. Programa de Ciudadanía y Gestión Pública.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, Nuria (1995), “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas.
- Delamaza, Gonzalo (2009), “Estado actual y desafíos para la institucionalización de la participación ciudadana en Chile”, en *Gestión municipal participativa*, G. Delamaza y D. Flores (eds.), Santiago, Universidad de Los Lagos.
- Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2007), “Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y Estado en Chile: su impacto en la gobernanza democrática”, Santiago, Universidad de Los Lagos. Programa de Ciudadanía y Gestión Pública (Documento de Trabajo).
- Donoso, Nora (2006), “Reforma de salud: ¿oportunidad u obstáculo para la gestión participativa?”, en *Innovaciones en la gestión participativa en salud: lecciones y aprendizajes 2006*, Margarita Fernández (comp.), Santiago, Ministerio de Salud. Subsecretaría de Redes Asistenciales; Universidad de Los Lagos.
- Espinoza, Vicente (2004), “De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía”, en *Revista Política*, N° 43, Santiago.
- Fernández, Margarita y Ochsenius, Carlos (2006), *Innovaciones locales, arreglos institucionales y participación ciudadana: contribuciones a la reforma de la salud*, Santiago, Universidad de Los Lagos. Programa de Ciudadanía y Gestión Pública; Ministerio de Salud.
- González, Evelyn ...[et al] (2007), *Vinculación Estado y sociedad civil en la política social chilena: presupuestos participativos del Servicio de Salud Talcahuano*, Concepción, Universidad del Bío-Bío, Tesis para optar al título de Trabajadora Social.
- Ibarra, Pedro ...[et al] (2002), “Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos”, en *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*, P. Ibarra, S. Martí y R. Gomà (coords.), Barcelona, Icaria.
- INE (2008), *Informe de la Encuesta Nacional de Empleo: trimestre enero-marzo*, Santiago, Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística.
- Jones, Emma y Gaventa, John (2002), *Concepts of Citizenship: a Review*, Brighton, Institute of Development Studies (Development Bibliography; N° 1).
- MIDEPLAN (2006), “Encuesta de caracterización socioeconómica CASEN”, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ochsenius, Carlos (2005), “Estrategias focalizadas y participativas de la superación de la pobreza y

desarrollo de la concertación pública local: el caso de Cerro Navia, Chile”, Santiago, Innovación Ciudadana, <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/ochsenius.pdf>, 02-11-2008.

- _____ (2006), “Gestión pública y ciudadanía: participación social y reforma al Servicio de Salud de Talcahuano 2002-2005”, en *Innovaciones en la gestión participativa en salud: lecciones y aprendizajes 2006*, Margarita Fernández (comp.), Santiago, Ministerio de Salud. Subsecretaría de Redes Asistenciales; Universidad de Los Lagos.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1998), “Ciudades, gobernanza y democracia en América Latina”, en *Revista Proposiciones*, N° 28, Santiago.
- Teixeira, Ana Claudia Chaves y Albuquerque, María do Carmo (2006), “Presupuestos participativos: proyectos políticos, cogestión del poder y alcance democrático”, en *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, E. Dagnino, A. Olvera y A. Panchifi (coords.), Veracruz, Fondo de Cultura Económica.
- Wampler, Brian (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability*, Pennsylvania, Penn State University Press.