

Nº 52, Febrero 2012

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

Nuria Cunill Grau

¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años?

Balance y perspectivas

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

Mercedes Iacoviello, Mercedes Llano y Luciano Strazza

Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas

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

Mariano Lafuente, Fernando Rojas y Laura Agosta

Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno

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

Paul Dekker y Ramón A. Feenstra

Democracia "apolítica": los ideales de la ciudadanía y las contradicciones de la opinión pública en los Países Bajos

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

Raquel Platero Méndez

¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español

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

María Cristina Cárdenas, Carlos Andrade y Sara Arancibia

Políticas sociales de infancia con discapacidad en Chile: una aproximación desde el vínculo Estado-sociedad civil

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



¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*

Nuria Cunill Grau

Muchos cambios se han suscitado en los últimos 30 años que desafían las nociones tradicionales de Estado y sociedad. Uno de los más fundamentales ha sido provocado por la conciencia de que las instituciones importan y, por ende, que no es posible pretender ninguna transformación sin considerar el peso que las reglas de juego -formales e informales- tienen en la conducta social. Las corrientes institucionales, basadas en esta convicción, dan un paso más (un gran salto, propiamente) pretendiendo derivar cuáles son las instituciones que se asocian al desarrollo y, por tanto, que requerirían ser construidas a tal fin. Ellas, si bien ya han suscitado contundentes estudios críticos que interpelan sus pretensiones de causalidad, se han convertido en hegemónicas en el campo del desarrollo.

Pero, la “cuestión institucional” no solo incumbe a las teorías del desarrollo en términos generales. También interpela a las teorías sobre el Estado y la administración pública y, consecuentemente, a las concepciones acerca de su reforma. Adoptando la metáfora del “juego”, nuestro objetivo será mostrar que en la actualidad este ha sido probablemente el campo donde las ideas hegemónicas han encontrado el mayor asidero práctico, al punto de generar un juego sobre lo público cuyas consecuencias son gravitantes indirectamente en la relación Estado y desarrollo, y directamente en la relación Estado y ciudadanía.

Haremos este ejercicio concentrándonos en una de las facetas a través de la cual se expresa el Estado: la provisión de servicios sociales, en tanto ella nos coloca en una de las dimensiones clave del desarrollo: la construcción de ciudadanía social. La argumentación que desarrollaremos es que se han producido en las últimas décadas cambios de inusitada magnitud que nos enfrentan a un nuevo Estado y a un nuevo ámbito de lo público que requieren ser problematizados ante cualquier intento de recuperar su centralidad. Con base en tal cuadro también argumentaremos que es requerido un nuevo juego, radicalmente cuestionador del tipo de instituciones y de lógicas de pensamiento que se han asentado. Insinuaremos, además, que sus condiciones de posibilidad comienzan a asomarse tanto en la práctica como en la teoría, pero que el puzzle aún está inacabado requiriendo juntar piezas, e incluso crear otras, teniendo en cuenta los cambios que han experimentado nociones como la igualdad, la diversidad y la libertad, así como los errores del viejo patrón Estado-céntrico de las reformas en la administración pública.

1. El juego actual y sus reglas

Un nuevo sector público donde el Estado ha perdido tanto peso como poder¹

Uno de los efectos más sobresalientes de la introducción de los mecanismos de mercado en el sector público es el cambio de la fisonomía misma de este sector. Recientemente la OECD ha propuesto incluso un nuevo concepto, el de dominio público (*public domain*)², para definir el sector público que se ha configurado, asumiendo que este ya no incluye solo organizaciones de propiedad del gobierno o controladas por él, sino también los servicios financiados (directa o indirectamente) por el gobierno pero provistos por organizaciones privadas (Rinne ...[et al], 2008).

Tres mecanismos de mercado han sido adoptados: Partenariados Público-Privados, *Vouchers* y Contratación Externa, de los cuales el último es el que ha tenido la mayor expansión. De hecho, el fenómeno de la contratación externa tiene ya larga data, pero es evidente que las últimas tres décadas están dominadas por él, abarcando áreas que en el pasado eran provistas básicamente por el Estado. Según cálculos de la OECD, cerca del 80% de los servicios de gobierno están sometidos a contratación

Recibido: 27-08-2011. Aceptado: 07-01-2012.

(*) Versión revisada de la Conferencia Magistral presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

externa en el Reino Unido, 65% en Estados Unidos, alrededor de 50 a 60% en Noruega, Suiza, Suecia, Nueva Zelanda y Australia. Las menores tasas la tienen España, Francia e Italia (alrededor de 25%) y Portugal (20%) (OECD, 2005 citado por Forssell y Norén, 2007: 204).

La adopción de los sistemas de *vouchers* es más reciente, y aunque tienden a ser favorecidos porque constituyen el único de los tres mecanismos que otorga a los consumidores un rol expreso (Forssell y Norén, 2007: 219)³, en la práctica se han traducido básicamente en el refuerzo de la provisión privada de servicios públicos, especialmente de educación primaria y secundaria. Holanda y Bélgica figuran en el extremo, ya que más de la mitad del financiamiento estatal se dirige a escuelas privadas por medio de *vouchers*, en el Reino Unido y Australia su uso es alrededor de 20%, aunque baja considerablemente en otros países como Noruega, Suecia y Nueva Zelanda, donde es inferior al 5% (OECD, 2005 citado por Forssell y Norén, 2007: 204).

En cualquier caso, a pesar de que hay diferencias entre los países y no obstante que la tendencia no es unidireccional⁴, es evidente que actualmente, con el respaldo del Estado, se ha ampliado fuertemente la presencia del sector privado en actividades públicas, reforzándose en la práctica el rol que previamente se le concedió a través de la ola de privatizaciones⁵. De hecho, en dos de los tres mecanismos (contratación externa y *vouchers*) el financiamiento de las actividades desarrolladas por el sector privado proviene de fondos públicos.

En América Latina, los arreglos público-privados adquieren tempranamente una alta importancia en campos tan sensibles para la ciudadanía como lo son, por ejemplo, los de educación y salud. Chile adopta los sistemas de *voucher* en la década del 80 para toda la educación primaria, instituyendo una subvención a la demanda similar para establecimientos municipales⁶ o particulares. Colombia, a comienzos de los 90, establece un sistema de *vouchers* para alumnos de escuelas públicas que solo pueden ser usados en establecimientos privados⁷.

En otros casos se promueven arreglos que involucran en forma directa a las comunidades o a las ONG en la provisión de los servicios. Por ejemplo, en Guatemala, para el 2004, según lo reporta el Banco Mundial (2004: 154), ya cerca de un tercio de la población era atendida por las ONG proveedoras de servicios de salud. En El Salvador, en la década del 90 se descentraliza la educación parvularia y básica, transfiriendo el manejo de las escuelas a los “Consejos Directivos Escolares”, integrados por representantes de los alumnos, maestros y padres (Fuentes Mohr, 1996). En Perú, desde el año 1994, asociaciones civiles sin fines de lucro -denominadas CLAS- actúan en el primer nivel de atención de salud, llegando a cubrir el 35% de los establecimientos en el año 2005 (Frisancho, 2005).

No hay datos acerca de la proporción exacta de servicios sociales que en cada país son prestados por organizaciones públicas, entidades mercantiles, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones sociales de interés público. Sin embargo, los datos fragmentados de los que disponemos sugieren que, tendencialmente, ha crecido sobre todo la prestación de servicios sociales por parte de entidades mercantiles; por tanto, que América Latina (con pocas excepciones) ha adoptado la lógica del mercado para la provisión de los servicios públicos en términos más extremos que los países en que surgió este tipo de enfoque. Al respecto basta recordar que en el Reino Unido, inmediatamente después del período de las más profundas transformaciones en esta dirección, se reconocía (Ferlie ...[et al], 1996: 3) que el sector público pudo haber perdido su rol económico, pero ha retenido un fuerte rol social: continúa financiando y suministrando bienes y servicios clave: salud, educación, investigación y desarrollo, justicia criminal y seguridad social. El agravante es que cada vez aflora más evidencia de que los sectores sociales, en especial la educación y salud, adolecen de problemas de información que limitan lo que el gobierno puede anticipar, especificar, regular o monitorear, lo que impone límites a lo que puede ser logrado a través de su privatización y regulación (Ramesh y Araral, 2010: 4-7).

Concomitantemente a esta realidad, ha disminuido la percepción de los ciudadanos de la región respecto del poder que tiene el Estado para resolver los problemas: en el 2003 un 57% de los habitantes de la región decía que el Estado era la institución que tenía más poder, porcentaje que ya en el 2005 se había reducido a 49%. En contraste, ha aumentado la percepción de poder de las grandes empresas: de

40% en el 2003 a 44% en el 2005 (Corporación Latinobarómetro, 2005: 18).

La equidad y la legalidad desvalorizadas a costa de la búsqueda de una eficiencia no segura

Es innegable que el primario punto de contraste entre las nuevas orientaciones en gestión pública y la administración pública tradicional es entre un modelo basado en valores de negocio, incluyendo un foco en el consumidor, y un modelo basado en la legalidad y en los procedimientos (Pierre y Painter, 2010: 51). Es innegable también que la supuesta concentración en la eficiencia productiva y en la responsividad ante los clientes ha encontrado un terreno fértil entre políticos interesados en ganar adhesión de consumidores agobiados con altos impuestos y servicios de calidad declinante. Pero este escenario opera básicamente en los países desarrollados donde los problemas de inequidad no son tan acuciantes como en nuestros países, porque existe un piso básico de protección para todos. En la práctica, el que la gente en los países desarrollados se resista a pagar más impuestos impulsa a los gobiernos a procurar descargarse de lo que no pueden costear.

En los países subdesarrollados la situación es muy distinta, no solo porque la carga tributaria es ínfima comparada con la de los países desarrollados, sino porque el Estado nunca ha llegado a construir totalmente los mínimos de bienestar. Ello, obviamente no es un problema para todos. Como bien lo advierte O'Donnell (2010: 166), el Estado no solo tiene muchas caras, muestra diferentes caras a diferentes individuos. “En todos lados pero más aún en países muy desiguales, los ricos y privilegiados se encuentran con pocas caras del Estado, y esas pocas caras son frecuentemente amables” (*ibídem*: 170) y esto es así en gran medida porque los servicios que usan (salud, educación, pensiones, seguridad, transporte, etc.) los compran en el mercado. La “selección adversa” de los que “cuestan” tiempo o dinero, que tiende a producirse cuando el énfasis se coloca en la pura eficiencia, no tiene pues consecuencias para todos. El punto central es que 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, se asienta una dicotomía entre eficiencia y equidad, que incluso desconsidera el hecho de que atender el aspecto de equidad puede, en muchas circunstancias, ayudar a promover la eficiencia sobre todo si la conducta de las personas en esta dirección depende de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es (Sen, s.f.).

Por otra parte, ya es evidente que el énfasis en la eficiencia productiva puede resultar en la lesión de valores democráticos como la legalidad, la responsabilización política y el debido proceso, los que son consustanciales a la persecución de fines públicos (Pierre y Painter, 2010), pero que no se erigieron en objetivos de los nuevos enfoques de gestión pública, tal vez porque ellos se originaron en contextos donde se asumían como dados. Este ciertamente no es el caso de la mayoría de nuestros países, donde la pobreza no es solo material sino legal (O'Donnell, 2010: 171), distribuyéndose desigualmente incluso en los ámbitos subnacionales⁸.

Lo cierto es que muy tempranamente ya fue advertido (véase Hood, 1991) que la lógica de la nueva gestión pública solo coloca el foco en la eficiencia y la eficacia, con la consiguiente subordinación y debilitamiento de los valores de la rectitud e imparcialidad, así como de los asociados a la seguridad, estabilidad y permanencia.

El asunto clave es que los valores más propiamente públicos no constituyen objetos de atención de los nuevos enfoques que fundamentan su legitimidad en el mejoramiento del desempeño de los servicios. El agravante es que éste ni siquiera es un resultado claro de la aplicación de un enfoque de mercado en el sector público si nos atenemos a lo insinuado por los pocos estudios empíricos que tratan de probar esta relación en países desarrollados (véase al respecto Walker ...[et al], 2010). En este sentido, análisis sobre la influencia de la competencia en la provisión de bienes públicos sugieren que ella tiene algunos efectos positivos en la calidad y eficiencia del suministro de servicios públicos, pero que estos efectos son condicionales y marginales (Hodge, citado por Rockman, 2003: 4). La relación es aún más tenue en el caso de países subdesarrollados, donde los déficits de capacidades tanto internas como externas al sector público y las resistencias políticas afloran en mayor medida, mostrando que las

contrataciones externas a menudo presentan problemas (Batley y Larbi, 2004)⁹. Ello, más aún en los casos de servicios que son intrínsecamente difíciles de contratar por las dificultades en especificar los resultados esperados (por ejemplo, porque ellos son cualitativos) o en recolectar información para medir sus efectos (*ibídem*: 143).

La señal de alarma es que el sometimiento de los entes públicos a una estricta competencia basada en el mercado, así como la contratación externa de servicios (consignas que aún se proclaman y practican en casi todas partes) no encuentran sólidos fundamentos teóricos ni suficientes evidencias empíricas como vías para aumentar siquiera la eficiencia de los servicios públicos¹⁰, o, por lo menos, insinúan que a tales efectos se requieren satisfacer condiciones que la mayoría de las veces no están dadas.

La solidaridad en el financiamiento de los servicios públicos como un valor perdido

Uno de los asuntos insuficientemente debatidos es que la reforma de los servicios públicos ha significado un cambio dramático en el modo de financiarlos al inclinar la balanza desde los impuestos a los cargos directos, preferentemente a los usuarios. De hecho, según ha sido estudiado, las reformas cada vez más se inclinan a favorecer este cambio (Batley y Larbi, 2004: 126). El sustento teórico más genérico es que si se separa el financiamiento de la producción de los servicios y el primero es vinculado con los resultados (por ejemplo, a la cantidad de alumnos matriculados o al número de pacientes atendidos) o bien se hace dependiente directamente del pago de los clientes (sea directo o indirecto por medio de *vouchers*), estos dispondrán de poder directo sobre los servicios públicos. Así, los resultados podrán ser dobles. De una parte, en lo que concierne a los clientes, la posibilidad de “elección” de los servicios junto con la oportunidad de “salida” de aquellos que no les resultan satisfactorios. De otra parte, en lo que respecta a los servicios, mayores incentivos para mejorar su desempeño de modo de atraer más clientes y, por ende, más recursos financieros.

La clave estaría pues en lograr que el financiamiento de los servicios públicos se asocie a los usuarios. El Banco Mundial (2004), en su estudio referido a los servicios sociales para los pobres, afirma que “pagar por los servicios otorga poder”, justificando así el cobro por el uso de los servicios públicos. Por tanto, una recomendación básica que formula es “cobrar por el uso del servicio toda vez que pueda”; o sea, “privilegie el pago de bolsillo”. Si este no es posible por consideraciones de equidad, entonces cabría recurrir al financiamiento público, aunque siempre ligado a las preferencias de los usuarios. El BID lo expresaba ya a mediados de los 90 de la siguiente manera: “la equidad puede mejorarse cuando el acceso de los particulares a los servicios está garantizado por el financiamiento público que traen consigo a la escuela u hospital, en vez de por su proximidad a una institución planificada centralizadamente” (BID, 1996: 248).

Los resultados más emblemáticos de tal prescripción los podemos encontrar en el financiamiento de la educación pública chilena. Allí no solo el co-pago es la norma, sino que el pago de bolsillo se ha multiplicado hasta llegar a la paradoja de que cerca del 70% del financiamiento de universidades públicas depende directamente de los aranceles pagados por los alumnos. Con ello queda mostrado el efecto más directo de este tipo de prescripción: la pérdida de la solidaridad social, vía tributación, en el financiamiento de los servicios públicos.

El debilitamiento del *ethos* del servicio público

Es ampliamente reconocido que la abolición de las carreras unificadas, el intensivo uso de contratos de término fijo para los altos directivos públicos, y la flexibilidad obtenida a través del creciente número de personal con arreglos temporarios, progresivamente han atenuado el *ethos* del servicio público (Gregory, 2007). Todas estas medidas han sido adoptadas también en la mayoría de los países latinoamericanos con el agravante de que, salvo excepciones, nunca llegaron a consolidarse en ellos verdaderas burocracias profesionales. Lo cierto es que el que los funcionarios del Estado sean menos que los empleados contratados es actualmente una realidad y no una mera conjetura que, si bien parece

aportar flexibilidad, lo hace a costa de la protección del servicio civil (Rockman, 2003: 48) y el compromiso con el servicio público.

Pero además de tales problemas hay otro más velado y cuyas consecuencias son también a largo plazo. Alude, de nuevo, a los fundamentos teóricos de las reglas de juego que han sido instituidas. Recordemos, al respecto, que tales fundamentos son proporcionados básicamente por tres enfoques: el de la elección pública (*public choice*), el de la teoría de la agencia, y el de la Nueva Economía Institucional, NEI. Todos ellos comparten dos premisas sobre la conducta humana, importadas de la teoría económica neo clásica. Primero, que todos somos seres racionales que, en tanto tales, optamos siempre por la mejor alternativa, de acuerdo a la información disponible. Segundo, que siempre perseguimos maximizar el beneficio individual, lo que en el extremo puede conducirnos al oportunismo, vale decir a la búsqueda del interés propio con dolo. Partiendo de estas bases, la NEI incorpora la importancia de las estructuras institucionales en que se insertan los individuos como factor explicativo de sus conductas. Dado que considera que las preferencias individuales son estables y constantes, asume que la conducta puede ser estimada y pronosticada con algún grado de probabilidad con base en los incentivos institucionales.

Lo cierto es que, a partir de la NEI, se constituye en un dogma que la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses individuales, presumiblemente oportunistas, de los políticos y burócratas y las estructuras de incentivos institucionales de las que disponen. Por ende, que cualquier reforma debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos que afectan la conducta de tales actores. Queda, de esta forma, establecida una conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones.

Ahora bien, el problema central en este sentido es que los incentivos que se diseñan tienen que ser congruentes con la idea de seres humanos intrínsecamente calculadores, individualistas, y hasta oportunistas. Así, se abre la posibilidad de que el egoísmo y el cálculo terminen siendo producidos por los propios incentivos y, con ello, que las interpretaciones de un comportamiento burocrático egoísta auto-interesado se conviertan en una “profecía auto-cumplida”. En estas circunstancias aflora la pregunta que formula Gregory (2007: 228): ¿por qué el personal debiera estar preocupado con una idea del interés público mientras su desempeño individual y organizacional está siendo medido contra objetivos específicos?, agregaríamos, respecto de los cuales se asocian compensaciones pecuniarias que suelen convertirse en los verdaderos objetivos a perseguir.

El problema, en este sentido, es que tales premisas desafían por completo la ética pública y en especial uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la lógica del sector público: la creencia en el servicio público. Con ello es derrumbada, en la práctica, la validez de servir a los intereses públicos como motivación clave del personal público.

La consecuencia tal vez más gravitante a largo plazo es la desvalorización misma de la noción de lo público. Como lo recuerda Schick (2004: 9), los Estados que tuvieron éxito en la construcción nacional crearon los servicios públicos teniendo en consideración que una ética de servicio público era la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal.

El tecnocratismo exacerbado y la imposibilidad de gestionar las interdependencias

El foco dominante de la nueva gestión pública, como lo destaca Gregory (2007: 231), refleja la estrecha relación entre los métodos tecnocráticos, por un lado, y la precisión con la cual los valores de la eficiencia y la responsabilización puedan ser medidos, por el otro. Habría pues una explicación para la clara preferencia por todo aquello que puede ser fácil y precisamente calculable, tal como se lo propuso en sus orígenes el propio modelo burocrático. La coincidencia con éste, al respecto, estriba en la aspiración por un mayor control y precisión administrativa, solo que la calculabilidad de las “reglas” es ahora reemplazada por la idea de la supuesta calculabilidad de los “resultados”.

Tras la asunción de que lo que no puede ser medido no existe, tienden a ser postergados fines clave que no tienen expresiones tangibles a corto plazo o que no tienen medidas cuantitativas de

“éxito” (como la propia producción de equidad). También de allí se origina la tendencia a la ritualización de las mediciones que logran realizarse. De hecho, hay ahora múltiples mediciones, pero no disponemos en general de reales evaluaciones de los cambios en las capacidades gubernamentales pertinentes, ni de sus impactos en la sociedad. Ni siquiera sabemos, por ejemplo, si un proyecto diseñado para mejorar el sistema de administración financiera de un gobierno cambia la oportunidad y exactitud de los informes financieros o la congruencia de la información presupuestaria y contable (Schick, 2003: 45).

Por otra parte, en la búsqueda de más sofisticados, exactos e inclusivos medios de medir el desempeño y, en general, tras el uso de un pensamiento lineal racional, no solo se producen consecuencias inesperadas (buenas o malas) sino “efectos reversos”, vale decir efectos opuestos a los originalmente esperados (Gregory, 2007). Ello es particularmente visible cuando los objetivos perseguidos son complejos, exigiendo una acción organizacional de tipo colaborativa. El problema en este sentido no es solo que las nuevas tendencias fomentan la fragmentación de las estructuras gubernamentales y su operación en compartimentos estancos por vía de la agencialización que predicen¹¹, sino que también lo hacen por vía de la lógica tecnocrática que buscan imponer. Ésta, en tanto se opone por principio al debate, la interpretación, la negociación y el escrutinio público, no admite la gestión de las interdependencias.

De hecho, el paradigma dominante premia la claridad y especificidad de los objetivos organizacionales y de las políticas públicas, así como la existencia de precisas medidas de rendimiento en torno a ellos. Por eso es perfectamente racional que los directivos públicos hagan todo lo que puedan por satisfacer esas demandas, aun pagando el precio de desestimar los esfuerzos colaborativos que a menudo requieren para asegurar la efectividad de las políticas. La paradoja es que para aumentar tal efectividad, las posiciones teóricas que subyacen a la nueva gestión pública necesitan ser más sensitivas a la necesidad de construir coaliciones políticas (tanto electorales como organizacionales), pero no lo pueden hacer realmente porque ellas se basan firmemente en la creencia de que una “buena” gestión pública debe ser esencialmente apolítica (Gregory, 2007: 233).

El problema no es visible cuando la acción pública se traduce en entregar pasaportes o en administrar la tributación pero sí cuando los objetivos perseguidos son propósitos sociales tales como mantener a la gente sana o lograr que todos tengan educación de calidad, que no admiten medios meramente tecnocráticos para propender a ellos, dadas las incertidumbres técnicas y los conflictos políticos que los subyacen, al punto que se conceptúan como “*wicked problems*”.

La paradoja es que los propios gobiernos que tempranamente emprendieron las reformas reconocen que actualmente se enfrentan a la realidad de un sistema de gobierno central fragmentado y carente de un sentido de integridad estratégica. Nueva Zelanda y Australia¹², por ejemplo, para contrarrestar esta tendencia levantan el lema de “*joining up*” (Pollit, 2003), pero, como bien lo destaca Gregory (2007: 236), en este nuevo esfuerzo ha habido poco o ningún intento explícito de cuestionar la validez del marco teórico original, el que asienta una lógica distinta a la requerida para lograr gestionar las interdependencias y enfrentar los problemas “perversos”.

Una ciudadanía aún más fracturada y debilitada respecto de sus posibilidades de influencia sobre la administración pública

Otro efecto directo de la incorporación de la lógica del mercado en el Estado se expresa en la propia tecnificación de sus relaciones con la sociedad no mercantil. Una consigna en este sentido es que si una organización social o grupo comunitario requiere financiamiento público, tiene que “presentarse a concursos” y, consecuentemente, debe preparar un proyecto que se somete a competencia con otros y que es evaluado de acuerdo a estándares medibles. La lógica se extiende a aquellas actividades que el Estado asume que pueden ser cubiertas por la sociedad civil, tales como la prevención del consumo de drogas, la gestión artística y cultural o los problemas de criminalidad, entre otros; vale decir, la lógica abarca las relaciones Estado-sociedad tanto de “abajo hacia arriba” como de “arriba hacia abajo”.

Ahora bien, como lo expresa Espinoza (2004), la principal justificación para financiar de este modo micro-proyectos es la entrega de los recursos directamente a quien lo necesita, sin pasar por intermediarios. Sin embargo, en atención a que, en general, las comunidades más pobres no cuentan con capacidad para formular y gestionar proyectos (*ibídem*: 160 y 161) ha surgido un nuevo tipo de intermediario: los técnicos que preparan los proyectos (o las consultoras), cuya presencia incluso es a veces condición de las postulaciones. Esto no siempre es un problema¹³, pero sí lo es el hecho de que los concursos de proyectos ponen a las organizaciones sociales en una situación de competencia entre sí. De allí que se haya concluido que “los pequeños proyectos en comunidades locales tiendan a reforzar su segmentación más que favorecer su integración” (*ibídem*: 162). Si a este tipo de evidencias le asociamos que en general los propios criterios de evaluación de los proyectos obligan en los hechos a postergar cualquier propósito que no pueda ser cuantificable y a la vez medible en el corto plazo, el resultado es bastante evidente: la imposición de la lógica del mercado en la propia operación de la sociedad no mercantil, con el consecuente riesgo de una mayor lesión de la organización y del tejido social de suyo ya fracturados.

El rol concedido en términos generales a la sociedad en su relación con la administración pública refrenda, por otra parte, el efecto social más gravitante: el reforzamiento de las asimetrías sociales en lo que concierne a la capacidad de incidencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas. Recordemos que el enfoque dominante no solo formalmente busca relevar la importancia de la relación con los clientes (así nominados), sino que pretende convertir el “poder del cliente” en la principal relación de responsabilidad ante los proveedores de los servicios públicos, proveyéndolos a tales efectos de más voz, más posibilidades de salida e incluso más injerencia directa en la provisión de los servicios (Banco Mundial, 2004: 58; BID, 1996)¹⁴. Se trata, sin embargo, de una “voz” exclusivamente individual; de una posibilidad de “salida” solo para quienes pueden escoger entre usar o no usar un determinado servicio; y de “injerencia” apenas cuando es posible el involucramiento activo, con conocimiento experto, en la gestión de un determinado servicio. Todas estas capacidades, como sabemos, se distribuyen desigualmente coincidiendo casi por completo con las desigualdades socioeconómicas, especialmente porque involucran la activación de un recurso escaso: la información, de suyo elusivo, especialmente respecto de los servicios sociales en los que las consideraciones de calidad hacen parte de una “caja negra”. De manera que el “poder del cliente” no solo interpela a sujetos individuales sino que, respecto de ellos, es un poder que pocos pueden ejercer. Esto, más aún si consideramos que los servicios públicos son usados por diferentes públicos, que cuentan con recursos políticos también diferentes, y que los servicios públicos de menor posibilidad de influencia son, precisamente, los servicios sociales, en especial los de educación y salud (Batley, 2003).

Derechos sociales aún más cercenados

¿Qué ha ocurrido en el intertanto con los derechos sociales? Una mirada al respecto da cuenta, en términos generales, de una regresión acaecida en las últimas décadas, no obstante que el gasto social tendencialmente ha mejorado¹⁵.

De hecho, en la educación y la salud ha aumentado la cobertura pero también sideralmente los precios de los servicios, incluso de los provistos directamente por el Estado en algunos casos¹⁶. Por otra parte, en el campo de la seguridad social, estudios hechos en América Latina y Europa del Este (que fueron las regiones que más avanzaron en su privatización) han evidenciado que la cobertura de los programas ha declinado tras un refuerzo de la relación entre contribuciones y beneficios¹⁷, traduciéndose en la desprotección de la población desempleada y, en general, de la de bajos recursos, que por definición debieran ser las más protegidas.

El efecto más ostensible ha sido una profunda *segmentación de los servicios*, que refuerza e incluso incrementa las desigualdades sociales y que vuelve a poner la mirada en el Estado para enfrentarlas. Los resultados de la encuesta del año 2008 de Latinobarómetro son ilustrativos al respecto. Cuando se pregunta cuáles son las actividades que deberían estar en manos del Estado, un

86% de los habitantes opina que la educación básica y primaria, seguido por la salud con un 85%, el agua potable con 83%, las universidades y pensiones/jubilaciones con 82%, servicios eléctricos y petróleo con 80%, teléfonos con un 71% y finalmente el financiamiento de los partidos políticos con 59% (Corporación Latinobarómetro, 2008: 37). Lo notable de estos resultados, es que los ciudadanos prefieren un mayor control por parte del Estado en estos ámbitos, a pesar de que han sido controlados por manos privadas durante décadas (*ibídem*).

Esta percepción es similar a la encontrada en el ámbito extrarregional. En efecto, a pesar de los enormes problemas en la provisión de servicios públicos, investigaciones realizadas con los usuarios de salud y de agua en Ghana, Zimbabue, Sri Lanka y en la India muestran que los usuarios apoyan, en general, su mantención en esta esfera y rechazan arreglos alternativos. La creencia en que la garantía por la prestación de servicios básicos puede ser asegurada mejor por el Estado, junto con experiencias de privatización que han empeorado la situación de los usuarios, parecieran estar en la base de tales resultados (Batley, 2003), incluso en otros ámbitos. En este último sentido, por ejemplo, después de casi dos décadas de retracción del Estado, el propio Banco Mundial reconoce que ya para el año 2005 el 74% de las concesiones de transporte y 55% de las de agua habían sido renegociadas en América Latina (citado por Ramesh y Araral, 2010: 3), todo ello como producto de la decepción con los resultados de los procesos de privatización.

2. La necesidad de un “Nuevo Juego”. Un puzzle aún inacabado

¿Podemos imaginarnos un nuevo juego en el sector público? ¿Quiénes serían los jugadores? ¿Cuáles serían las alianzas necesarias para construirle viabilidad? Parte de estas preguntas nos retrotraen de nuevo al corazón de una reforma que se precie de tal: la cuestión de la modificación de los balances de poder entre el Estado, el mercado y la sociedad. Rockman (2003: 43) es enfático en este sentido: “cualquier reforma de la cual valga la pena hablar es fundamentalmente acerca de re-arreglar la distribución del poder, dar ventaja a algunos jugadores y perjudicar a otros”. El enfoque hegemónico hace una apuesta explícita en este sentido, reconociendo (al menos en su versión institucionalista) que busca alterar las relaciones de poder en el sector público (Banco Mundial, 2004). Su foco son tres tipos de actores: los formuladores de política, los proveedores de servicios y los clientes, y su propuesta, como hemos advertido, dice orientarse a aumentar el “poder de los clientes” de manera de contrarrestar el poder de burócratas y políticos visualizados solo como maximizadores de su propio beneficio individual. La contracara que ofrece para ello consiste en modificar la estructura de la administración pública y sus modos de gestión, creando incentivos institucionales que, según lo reconocen sin ambages sus propios mentores, están orientados a reproducir la lógica del mercado al interior del sector público¹⁸ y a disminuir el poder del Estado dentro de él, a la vez bajo una visión de los intereses públicos que los asimila a la aspiración de la “soberanía del consumidor” en el ámbito público.

Sabemos que los móviles originales en los países anglosajones fueron aliviar las finanzas públicas y enfrentar el desencanto con los servicios públicos. Sabemos que en el camino, la retórica permitió (y aún lo permite) ganar un amplio espectro de adeptos -de diferentes ideologías-, sobre todo por su promesa de que “el gobierno será más responsable, amistoso, capaz de adaptarse, eficiente y, forzosamente, no hará nada desagradable tal como aumentar impuestos” (Rockman, 2003: 44). También conocemos que para ello se ha tenido el respaldo y, más aún, la promoción de grandes organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el BID y la OECD y de múltiples centros académicos. Incluso podemos concordar que ha habido cambios, entre otros, en el trato, en la apertura de información y en la expedición de trámites y que no hay una única trayectoria¹⁹. Pero hoy también conocemos que en gran parte de América Latina, más allá de tales progresos, la implantación de su lógica ha generado un *achicamiento dramático de los derechos ciudadanos más centrales*, específicamente los de educación y salud, y está dando lugar a una *arquitectura institucional signada por la competencia destructiva, el individualismo y la reificación del mercado*.

En este contexto, no es casual que el descontento con los gobiernos, que estuvo en el origen de

muchos de los cambios y trascendió diferencias ideológicas, vuelva a emerger, aunque reclamando ahora lo que en su momento fue la contra consigna: “más intervención del Estado” e, incluso, en nuestros países, “más servicios públicos”. La crisis económica mundial que se inicia en septiembre de 2008 con el colapso de los bancos de inversiones marca un nuevo hito en la validación del Estado. De hecho, el subsecuente rescate financiero anunciado en muchos países ha sido valorado como la más grande expansión en el rol del Estado como financiador, propietario y regulador en la mitad de un siglo (Ramesh y Araral, 2010: 1).

El péndulo está pues moviéndose de nuevo a favor del Estado, pero es claro que no cabe esperar resultados contundentes en la construcción de ciudadanía social ni siquiera bajo la apelación a enfoques contingentes²⁰ o de nuevas políticas sociales²¹, si el juego instituido en el sector público debilita el poder del Estado y de la ciudadanía y crea condiciones adversas para la ayuda mutua y la solidaridad, tanto al interior del Estado (entre sus organizaciones y niveles) como entre él y la sociedad. Como postula Sen (s.f.), las instituciones y los valores son interdependientes y, como recuerda Habermas (*ápu*d O’Donnell, 2010: 194), la libertad (tan mentada por las corrientes hegemónicas), para que sea integral, no puede ser alcanzada por un solo individuo: “debe ser compartida en una sociedad que sostiene una cultura que cultiva esa libertad e instituciones que le dan efecto”.

Considerando este cuadro, es altamente probable que un juego alternativo exija de transformaciones de gran envergadura en los propósitos de la reforma del Estado y, en particular, de la administración pública, teniendo en cuenta a su vez los límites y obstáculos del sendero previo a las reformas.

Invocaciones en este sentido están ya en el ambiente, apelando a la necesidad de una redistribución de las relaciones de poder a favor de la sociedad (en vez del mercado) y de instituciones y valores que encarnen la lógica de la ciudadanía (en vez de la lógica del mercado); o sea, “un nuevo juego”. Aludiremos a continuación a algunos de sus elementos.

Primero, aparece una condición básica: *la revisión de los fundamentos teóricos sobre los cuales se basan las transformaciones en el sector público y específicamente de sus supuestos sobre la conducta humana*. Nos hemos referido antes a la “profecía auto-cumplida”: seres egoístas y calculadores creados por los propios incentivos institucionales que asumen tales supuestos. Por tanto, un cambio al respecto, según lo sustentan ya algunos estudiosos, exige de una nueva filosofía pública que cree un fundamento normativo sobre el que basar la identidad de la Administración Pública (Wamsley, 1996) y que se encargue de enfrentar, entre otros, los dilemas de lo individual *vs.* lo colectivo y de la eficiencia *vs.* la equidad, así como de combatir la visión dual de la naturaleza humana (mala *vs.* buena) y de las propias instituciones (control de la naturaleza humana *vs.* promoción de sus aspectos positivos), que no solo han subyacido en los “viejos” y los “nuevos” enfoques de la reforma administrativa, sino en visiones alternativas como la corriente comunitarista sobre la administración pública que se ubica en uno de los polos de cada uno de esos supuestos dilemas: el “bueno” (*vg.* King y Stivers, 1998; Stivers, 2001).

En segundo término, vinculado a lo anterior, las evidencias apuntan a la necesidad de plantearse *la recuperación de la lógica de la ciudadanía* en oposición a la lógica del mercado en la operación de la administración pública. Ambas lógicas, si bien pueden coexistir, son contradictorias y, por ende, cuanto más se extienden los ámbitos de validez de una, más se reducen los de la otra²². Por lo tanto, para recuperar la lógica de la ciudadanía no bastan los enfoques de calidad total, las invocaciones a la participación ciudadana y menos la retórica de un servicio público al servicio de la gente por medio del gobierno electrónico, si es que no hay al menos cuatro cuestiones en juego. Primero, la consagración de los derechos sociales como derechos humanos que redunden en servicios públicos universales que, a su vez, sean de calidad y respeten la diversidad de la sociedad. Segundo, un compromiso social con el financiamiento de tales servicios, a fin de crearles la condición básica de viabilidad. Tercero, una transformación radical de las estructuras y de los modos de gestionar, consistentes con las condiciones institucionales al ejercicio de los derechos consagrados. Cuarto, el reconocimiento de la ciudadanía

como sujeto político que ejerce su influencia directamente sobre la administración pública, pluralizando así la esfera pública.

Hay ideas para cada una de estas tareas e incluso atisbos de puesta en práctica. Pero tienden a ser ideas y prácticas fragmentadas, que en tanto tales también suelen ser absorbidas por la lógica hegemónica. El desafío mayor, entonces, pareciera ser asumir que ninguna de tales tareas puede ser satisfecha si no se emprenden en paralelo las otras. Daremos a continuación algunos argumentos para fundamentar tal aserto y esbozaremos algunos cursos de acción que aparecen ya insinuados, así como interrogantes que aún permanecen sin respuestas.

Derechos sociales en tanto derechos humanos²³

Un fenómeno innegable es la creciente conciencia de derechos (O'Donnell, 2010: 229) que va ahora acompañada de una significativa disposición a exigirlos, a sabiendas de que no basta inscribir derechos en el sistema legal para que ellos operen como tales. En especial, actualmente crecen las protestas colectivas así como las acciones judiciales que ponen en el tapete demandas en torno a *derechos garantizados* alusivos tanto al respeto de la diversidad social como a reclamos por la equidad en la provisión y financiamiento de los servicios sociales y, en paralelo, por el aseguramiento de su calidad. Los derechos sociales, en este sentido, se conciben como derechos fundamentales sujetos a la plenitud jurídica y, por tanto, con obligaciones y responsabilidades precisas para su protección (como los civiles y los políticos).

La ciudadanía social, en términos de una titularidad universal de los derechos sociales asumidos como derechos humanos esenciales, vuelve así a reivindicarse. Comienza, además, a encontrar eco en políticas públicas que formalmente adoptan un enfoque de derechos, respaldadas por el régimen transnacional de derechos humanos²⁴, e incluso en reformas constitucionales²⁵, como la reciente de México²⁶. A pesar de que a veces se trata de derechos programáticos más que de derechos positivos, o de derechos “racionados”²⁷, emergen varias novedades.

Una primera novedad es que aspectos relativos a la protección social comienzan a ser invocados como derechos exigibles de todas las personas, o sea de carácter universal. Es altamente probable que estén en el origen de este fenómeno los magros resultados de las políticas focalizadas en la pobreza extrema, el creciente malestar de los sectores medios, dado el encarecimiento de los servicios sociales provocado por su privatización, y los riesgos consecuentes sobre la cohesión social y la estabilidad política de la región. Lo cierto es que, convergiendo en parte con las demandas ciudadanas y las normativas internacionales, se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas sociales 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.

Ahora bien, una segunda novedad es que a la recuperación de la idea de universalidad se agregan otros requerimientos que emanan directamente del campo normativo de los derechos humanos, en consonancia con los estándares internacionales fijados, entre otros, por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH). Uno de ellos es el principio de la participación ciudadana, el que, se afirma, es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Abramovich, 2006; Pautassi, 2007). Por otra parte, el principio de la integralidad, que aparece relevado al reconocerse la interdependencia que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales, de una parte, y los derechos civiles y políticos de la otra (United Nations, 2002: 3), así como la integralidad de los derechos sociales. Otro principio clave es el de la exigibilidad, que supone reconocer explícitamente que los derechos ciudadanos se traducen en *obligaciones para sus sostenedores* que puedan ser *exigibles por parte de la sociedad*, con base en sustentos *legales*.

Lo más significativo, en este sentido, es la creciente asunción de que el poder que un derecho consagrado legalmente otorga a las personas no solo requiere traducirse en el poder para acceder a un conjunto de garantías, sino también en el poder para exigir las y hacer responsables por ellas a quienes

tienen obligaciones para su plena satisfacción²⁸. Todo ello requiere de recursos, instituciones y capacidades públicas (CEPAL, 2006: 19). Nos referiremos a estas cuestiones a continuación.

El financiamiento público de la construcción de ciudadanía²⁹

Si se observa el comportamiento de los ingresos públicos, particularmente de los provenientes de la tributación, es posible concluir que el Estado en América Latina aún sigue siendo pobre y que, por tanto, dispone de limitadas capacidades para incidir en el fortalecimiento de los derechos sociales. Al respecto, se ha destacado que en la región se confronta una restricción más política que económica, habida cuenta de que la débil tributación no podría atribuirse al hecho de que los impuestos impongan costos al empleo y a la inversión, puesto que gravando, por ejemplo, en 5% al quintil más alto (que recibe el 60% de todos los ingresos) podría doblarse el ingreso de los inferiores. Por ende, es posible deducir que el Estado en América Latina es pobre porque es incapaz de imponer suficientemente a los ricos (Przeworski, 1998).

Lo cierto es que los datos sugieren que existen muy limitados avances en materia de fortalecimiento de los ingresos públicos en América Latina por vía de la tributación, así como que ésta en los últimos años no se orienta a favor de la equidad. En tal sentido, por ejemplo, tomando en cuenta los cambios en el sistema tributario respecto del existente a inicios de los ochenta, la CEPAL (Ocampo 1998: 13) sostiene que el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OECD, destaca, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman solo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas) (*ibídem*: 13). Su conclusión, al respecto, es que “existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente en las personas) en la mayoría de los países de América Latina”; considera, asimismo, que mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical (*ibídem*: 15).

Una nueva institucionalidad pública que facilite el ejercicio de los derechos ciudadanos

Hemos apreciado que la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública supone un compromiso con la universalidad, la integralidad, la participación social y la exigibilidad de los derechos. Ello exige decisiones en torno a los recursos para financiar tales emprendimientos cuya obtención, según hemos referido, se enfrenta actualmente más a obstáculos políticos que económicos. Pero, aun bajo el supuesto de que tales obstáculos sean removidos, la tarea de construirle viabilidad a estas nuevas políticas de garantías de derechos permanecerá inconclusa si es que la propia institucionalidad encargada de su implementación no es adaptada a ellas, desafiando así en forma expresa las recetas prescritas por los enfoques de reforma hegemónicos. Esto, a sabiendas de que los arreglos organizativos y de gestión contribuyen a la creación de reglas de juego que afectan los balances de poder y los valores y, con ello, las condiciones de implementación de una política con enfoque de derechos.

Algunas pistas acerca de cómo se debe hacer la readaptación las proporciona el propio marco normativo de tales políticas, al menos en lo que respecta a tres de sus principios: integralidad, exigibilidad y participación social. En sí, ellos interpelan a tres atributos en el plano de la institucionalidad, que son, respectivamente, los siguientes:

- La necesidad de gobernanza sistémica, expresada en el alineamiento e integración de los diversos actores para la producción de soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.
- La *accountability* de los prestadores de los servicios garantizados, o sea la exigencia de rendición de cuentas y del cumplimiento de las obligaciones que emergen de las garantías de derechos.
- La ampliación del espacio público, es decir el involucramiento activo de la ciudadanía en la exigibilidad de sus derechos y en la modelación de las decisiones que los afectan.

Probablemente, la mejor justificación de la necesidad de *gobernanza sistémica* que conlleva la implantación de una política con enfoque de derechos queda reflejada en el siguiente aserto de uno de los directores entrevistados de los servicios de salud en Chile respecto de la reforma sanitaria implementada a partir del año 2005 bajo una orientación de derechos: “Antes nosotros estábamos más orientados hacia la administración de los hospitales. Ahora, debemos coordinar, aunar esfuerzos en torno a la salud”. En este caso queda relevada la importancia de los abordajes integrales para propender a la solución de los problemas sociales y, por ende, la necesidad de construcción de relaciones orgánicas entre los diversos actores que tienen injerencia en su logro. Esto, más aún si consideramos que, según lo advierte un reciente estudio referido a los servicios públicos descentralizados, “en nuestras ciudades se expresa una muy variada institucionalidad en la provisión de servicios públicos, generalmente desestructurada y en donde coexisten las instituciones nacionales-sectoriales, las regionales-metropolitanas y las municipales-locales. Generalmente se trata de instituciones con fuertes grados de superposición, con competencias insuficientemente establecidas y donde se acumulan inercias e ineficiencias de alta significación” (Galilea, Letelier y Ross, 2011: 35).

Ahora bien, aunque aún sabemos poco sobre este tema, evidencias empíricas disponibles (Cunill, Fernández y Vergara, 2011; Repetto, 2009; Cunill, 2005) apoyan la idea de que la percepción de las interdependencias, y por ende, la cooperación conjunta exigen del uso de mecanismos de gestión integradores. Si la planificación es unilateral, mal puede aumentar la comprensión mutua, lidiarse con las diferencias de intereses y perspectivas, y obtener visiones compartidas en torno a problemas que exigen del concurso de actores diversos, por más espacios de coordinación inter-organizacionales e inter-sectoriales que se generen. Por otra parte, si las articulaciones que se crean a través de procesos de planificación conjunta no encuentran un respaldo en los presupuestos de los actores concernidos, mal puede lograrse la articulación de sus recursos y saberes. Finalmente, pierde viabilidad la gobernanza sistémica si las evaluaciones del desempeño se orientan a medir logros individuales y los incentivos se asocian solo a su consecución.

Todo sugiere, pues, que la existencia de una real operación en red para propender a la integralidad de los derechos supone, a lo menos, procesos conjuntos de planificación, programación presupuestaria y evaluación, así como instancias que posibiliten la articulación de los actores concernidos, en el marco de valores que promuevan la colaboración y la comprensión mutua de las interdependencias. Los modos de gestión por resultados asociados al patrón hegemónico de reformas institucionales del sector público no solo no problematizan sobre tales cuestiones, sino que crean efectos reversos en tales sentidos, según hemos advertido. Cambios radicales son entonces requeridos para asegurar que el atributo de la gobernanza sistémica encarne en la institucionalidad encargada de la implantación de políticas con enfoque de derechos humanos.

Si colocamos ahora la mirada en otro principio consubstancial a políticas con enfoque de derechos, la exigibilidad, constataremos que su logro deviene también en la problematización de la manera cómo hasta ahora hemos entendido el asunto de la *accountability*.

La relación entre derechos y políticas sociales se hace posible básicamente a través de los mecanismos de *accountability* (Abramovich y Pautassi, 2006). Si estos son débiles, también lo será en la práctica la mentada relación. Bajo este marco, la construcción integral del edificio de la *accountability* reviste particular importancia. Tampoco sabemos suficiente acerca de cómo erigirlo, pero sí conocemos que no se agota en la rendición de cuentas a la sociedad sino que requiere del diseño de mecanismos de exigibilidad de los derechos que puedan ser accionados directamente por la ciudadanía (reclamos administrativos, recursos cuasi judiciales y recursos judiciales), tanto como agencias independientes para la resolución de conflictos (no solo judiciales) y también de órganos estatales (además de sociales) que puedan velar por sus intereses actuando como sus agentes.

Bajo este marco, propender a la *accountability* supone diseñar un *sistema institucional de exigibilidad de los derechos*, o sea de reglas que el Estado fija para que los portadores de obligaciones que emergen de los derechos ciudadanos efectivamente las cumplan o sean responsabilizados por sus

faltas. Ello, a la vez, teniendo en cuenta que la propia administración pública puede asumir una responsabilidad activa en la solución de los conflictos, a fin de evitar la excesiva judicialización de los derechos.

El diseño de un sistema de este tipo, de suyo complejo, se complica más cuando las garantías tienen que ser cumplidas por un sistema dual de servicios (públicos y privados) respecto del cual, por tanto, debe operar también la exigibilidad de su cumplimiento. De hecho, estudios muestran (Cunill, 2011a) que un sistema de exigibilidad de derechos montado sobre un sistema dual de servicios tiene que considerar las desigualdades que tal dualidad conlleva y debe buscar expresamente su eliminación o, por lo menos, su atenuación. Ello supone, entre otras cuestiones, que en el diseño de los mecanismos de información sobre los derechos (y deberes) y de los recursos de exigibilidad se tengan en cuenta las capacidades diferenciales de la población respecto de su uso. Por tanto, requiere políticas diferenciales de exigibilidad que tengan el propósito expreso de que los usuarios del sistema público, y en especial los pobres, puedan efectivamente reivindicar sus derechos en forma expedita. También exige de la creación de incentivos a la acción cooperativa y autónoma de las agencias que actúan en nombre de la ciudadanía, en pos de generar sinergias entre las capacidades estatales. Finalmente, en lo que respecta a la cara de la rendición de cuentas de la *responsabilización*, no basta con obligar a los organismos a rendir cuentas públicas y ni siquiera son suficientes leyes de acceso a la información si no se atiende expresamente a la relevancia, accesibilidad y exigibilidad de la información acerca de los derechos, así como al diálogo social sobre los resultados de las acciones de los sostenedores de obligaciones.

De manera que cuando está en juego el desarrollo de la *accountability* en relación con derechos ciudadanos, otros cambios son requeridos en la institucionalidad pública estatal. Otros más afloran cuando se coloca la mirada en cómo la sociedad puede perfeccionar directamente la *accountability*. Ello nos da pie para tratar un tercer aspecto interpelado cuando se trata de implementar políticas con enfoque de derechos: el *espacio público* que se conforma. Este ciertamente no constituye un objeto de atención del patrón hegemónico de reformas. A lo más su problema es dotar de medios de voz a los clientes por medio de la institucionalización de oficinas de quejas y sugerencias, encuestas de satisfacción y, eventualmente, órganos consultivos. Pero se trata de un asunto clave para hacer exigibles los derechos de la ciudadanía.

En este sentido, es preciso destacar que un sistema de exigibilidad de los derechos ciudadanos tiene dos dimensiones: la institucional, que hemos referido, y la social. Esta última es la que específicamente remite al espacio público que existe cuando la sociedad actúa expresamente en pos de la defensa y ampliación de sus derechos, por medio de la participación ciudadana y el control social. Abordaremos estos asuntos a continuación.

La ampliación de la esfera pública: preguntas más que respuestas

La esfera pública constituye básicamente el espacio político que la sociedad ocupa cuando tematiza y debate acerca de asuntos de interés público y ejerce presión sobre quienes adoptan decisiones acerca de ellos con el respaldo de la ley o de la autoridad. Interpela, por tanto, al sistema político como también a la administración pública. En general, todos los enfoques autodenominados “neo-públicos” coinciden en reconocer la importancia de la participación ciudadana en la administración pública. La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, especialmente aquella que se funda en la teoría normativa de la democracia deliberativa y, en parte, en el neo-republicanismo³⁰. Puede pues concluirse que hay un arsenal teórico y práctico ya disponible que invoca la *ampliación del espacio público* como alternativa al tipo de participación ciudadana que sugieren los enfoques de mercado e, incluso, los modelos neo-corporativo y pluralista integrativos³¹. Aquél, a diferencia de estos últimos, no supone la abdicación de la soberanía política ni de los propósitos políticos de los agentes sociales en su relación con el Estado. Por otra parte, no persigue expresamente la colaboración ni el acuerdo en las relaciones Estado-sociedad, sino el perfeccionamiento de las funciones de crítica y control de la sociedad hacia el Estado en aras de su democratización, sobre todo bajo la conciencia de que “es básicamente en una ciudadanía

anclada en el Estado que se adquieren derechos legalmente accionables” (O’Donnell, 2010: 192). Una vertiente de este modelo (basada en la visión de Habermas del espacio público) asume que, a tales efectos, la influencia social debe expresarse como formación espontánea de opinión pública, liberada de la presión de la toma de decisiones. Privilegia así el despliegue del poder comunicativo que pueden ejercer las asociaciones voluntarias que se encargan de propagar convicciones prácticas e intereses generalizables, a fin de persuadir al sistema político a su adopción. Sin embargo, otra vertiente de este modelo³² asume la posibilidad de la creación expresa de interfaces entre el Estado y la sociedad que desencadenen procesos deliberativos entre una variedad de sus respectivos agentes.

Más allá de sus diferencias, todos estos enfoques remarcan la importancia de la ampliación de la influencia *política* directa de la *ciudadanía*³³ sobre el Estado, y en particular sobre la administración pública, para aumentar la *accountability* y propender a su *democratización*. Múltiples experiencias no solo circunscritas a los ámbitos locales han emergido en la región al respecto, muchas recientemente con respaldos legales. Sin embargo, la práctica sobre aquellas que han sido inducidas desde instancias estatales sugiere que hay nudos críticos importantes que limitan el despliegue de una esfera pública vigorosa.

El caso del modelo de los Consejos deliberativos-Conferencias sobre políticas sociales que existen en Brasil en los tres niveles de gobierno, considerado como una de las más importantes innovaciones institucionales de interfaces entre el Estado y la sociedad que buscan democratizar las decisiones de política y el control social³⁴, dan importantes pistas acerca de algunos nudos críticos.

Una evidencia relevante es que cuando el control social opera a través de órganos *ad hoc* (como lo son los Consejos) en desmedro de otras alternativas preexistentes o de formatos procedimentales, no solo existe el riesgo de lesionar el tejido social constituido, sino el de un eventual uso clientelar de las estructuras de participación. Lo cierto es que a pesar de que los Consejos de Políticas en Brasil son paritarios o con participación mayoritaria de la sociedad, no satisfacen plenamente la condición básica para el ejercicio del control social, la *autonomía social*, porque el Estado es el que suele determinar quiénes ejercen la representación social³⁵. Tampoco disponen de una efectiva *capacidad de forzar* la observancia de los mandatos o reclamos sociales. Ello, no obstante que tienen la ventaja (muy poco frecuente en otros dispositivos existentes en América Latina) de que legalmente están dotados de recursos poderosos para forzar la observancia de la administración pública, específicamente tanto el poder de aprobar el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes, así como el poder de la deliberación. Sin embargo, en la práctica, estos recursos tienden a no ser utilizados, lo que explicaría a su vez el fenómeno de la huida de las burocracias estatales de este tipo de órganos.

Cada uno de estos asuntos muestra que hay variados problemas a enfrentar cuando se busca que el control social aumente la *accountability* de la administración pública.

Tampoco está exenta de problemas la relación entre participación social y democratización de la gestión pública cuando ella se pretende establecer por medio de estructuras promovidas por el Estado. De hecho, con la excepción de los presupuestos participativos que suelen ser usados por los sectores pobres y las personas no organizados, no es infrecuente que, una vez abiertos canales de participación ciudadana, sean copados por intereses organizados y reproduzcan las pautas de exclusión social. En general, la participación social no es *per se* balanceada ni representativa (Leach y Wingfield, 1999: 55).

Instancias como los Consejos de Políticas de Brasil muestran que incluso existiendo una representación paritaria o mayoritaria de la sociedad, ciertos actores pueden quedar subrepresentados, mientras otros resultar sobrerrepresentados³⁶. Este caso ilustra bien, por tanto, que la representatividad del conjunto social no se asegura automáticamente. El problema es mayor dado que en una misma categoría de intereses suelen ser siempre las mismas organizaciones las que participan (véase al respecto Cunill 2010b, según datos del IPEA, 2009).

Todo ello sugiere que la creación de espacios institucionalizados de participación ciudadana requiere de medidas expresas para asegurar la representación social de los sectores que no tienen voz³⁷ y compensar los costos de la participación para los sectores más carenciados, a fin de atenuar las

asimetrías en la representación social en los procesos de formación de las decisiones públicas y contribuir a la democratización de la gestión pública.

Finalmente, no puede soslayarse el hecho de que la representatividad social no solo alude a la debida consideración “al menos”³⁸ de todas las categorías de intereses sociales que son interpelados por los asuntos que tratan las instancias de participación. También es clave la medida en que los representantes actúen efectivamente como tales; o sea, que lo hagan en nombre de los representados y no solo de sí mismos. La autonomización respecto de las bases sociales y la consecuente elitización de la participación ciudadana es uno de los mayores riesgos que actualmente está anulando su contribución a la democratización de la administración pública. Aflora, a partir de acá, un nuevo tema: *la accountability de las propias instancias de participación social*³⁹.

En suma, lo que sugieren las evidencias prácticas es que las interfaces entre el Estado y la sociedad tanto para mejorar la *accountability* como para la democratización de los asuntos públicos, enfrentan aún una serie de desafíos. Así, lo que queda insinuado es que la mera invocación a la participación ciudadana y al control social no provee una respuesta para propender a la ampliación del espacio público si no responden, a la vez, a los nudos críticos que las experiencias más avanzadas ya sugieren. En el caso del control social, la preservación de la autonomía social y la capacidad de generar consecuencias. En el caso de la participación social, la debida representatividad social y la inclusión social. En ambos, su propia *accountability*, además de las condiciones de la deliberación.

Finalmente, en atención al nuevo sector público que se ha configurado, resulta de fundamental importancia establecer cómo la participación ciudadana puede extenderse a aquella parte de los servicios públicos que son actualmente prestados a través de asociaciones público-privado. Incluso, teniendo en cuenta que en muchos países una parte significativa de los servicios públicos han sido privatizados, resulta también indispensable profundizar en la conexión entre participación ciudadana y regulación. De no ocurrir esto no solo estaremos limitando las posibilidades de incidencia de la ciudadanía sobre los servicios públicos, sino que también estaremos cercenando las oportunidades de mejorar los procesos regulatorios de modo que respondan mejor a criterios democráticos. Soluciones diversas han sido ya intentadas, entre ellas la institución del derecho a la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada. Pero es claro que en este campo resta mucho por explorar para poder aproximarnos a una coproducción de los servicios de regulación, que tenga a su vez en consideración tanto los límites que imponen las asimetrías de la información como la potencial captura del proceso político por el modelo corporativo de intermediación de intereses.

No puede dejar de destacarse, por otra parte, que ya tampoco basta invocar a la necesidad de la rendición de cuentas de la propia sociedad civil cuando ejecuta tareas públicas, ya que es evidente que el sesgo financiero, económico-contable, técnico, burocrático o empresarial que suele mantener, actualmente contribuye poco al fortalecimiento de la esfera pública⁴⁰.

Conclusiones

La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abiertas ciertas condiciones, pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas, como ha sido destacado, no solo requieren de financiamientos públicos sino de una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y de una esfera pública vigilante; vale decir, exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente en la mayor parte de América Latina.

El problema mayor es que el cuadro actual no solo compromete en el corto plazo la viabilidad de iniciar el camino del aseguramiento efectivo de derechos, sino que al más largo plazo puede trancar este camino al permanecer latente el riesgo de que las acciones públicas y el *ethos* público sean

definitivamente reemplazados por un sector privado engrosado y una lógica de mercado colada en el corazón tanto del Estado como de la sociedad.

El asunto clave remite pues a la arquitectura social que legaremos a las nuevas generaciones. Si, en definitiva, gana la batalla la universalización de derechos e incluso su exigibilidad, pero pierde terreno lo público, la victoria probablemente será pírrica.

Aunque es evidente que hay matices, el escenario en términos generales ya ha sido dramáticamente cambiado. El poder del Estado en el sector público ha disminuido tras el vertiginoso crecimiento de las figuras de las contrataciones externas y *vouchers* (todos con financiamiento público) en el campo de los servicios sociales. Pero, además, estos han sido sometidos a una inédita segmentación producto de los procesos de privatización de servicios públicos esenciales. En este sentido, aquellos países que iniciaron tempranamente las reformas, lo que muestran son dos sectores respecto de los servicios de educación y salud: uno privado, grande en extensión y profundidad; y otro público, pequeño y que se sostiene en gran medida con el gasto de bolsillo, pero que a la vez financia significativamente al primero. Por su parte, aquellos servicios que han sido trasladados a niveles subnacionales han tendido a abonar aún más el terreno de los negocios privados tras su delegación a ellos, o bien han sido reconvertidos en servicios privados (piénsese en el caso de la figura de las corporaciones municipales que operan bajo los principios del derecho privado), o se han fragilizado inclusive más tras la figura de los financiamientos compartidos imposibles de asumirse por municipalidades o entidades locales pobres.

Bajo este escenario, una paradoja posible es que las garantías de derechos terminen reforzando todavía más los negocios privados si el sector público no puede atender las demandas que a él se dirigen. Si nos atenemos una vez más al caso chileno, veremos que esta paradoja ya tiene visos de realidad⁴¹. Lo anterior alerta sobre la importancia de devolver la mirada sobre recursos e institucionalidad acorde con la implantación de políticas de derechos en el sector público estatal y, eventualmente, no estatal.

Perfilar una nueva institucionalidad al interior de la administración pública probablemente exigirá de muchos cambios que aún no sabemos bien cómo enfrentar. En cualquier caso, según lo hemos acá advertido, unos ya son evidentes. Gobernanza sistémica, en vez de competencia destructiva o redes circunstanciales e instrumentales movidas solo por la obtención de beneficios económicos. Sistemas institucionales de exigibilidad de derechos que puedan ser usados por los que más los necesitan, en vez de que refuercen las asimetrías sociales. Rendición de cuentas públicas, en vez de presentación unilateral de historias formales. Evaluaciones que sirvan para orientar las políticas, en vez de que conduzcan a reificar solo lo que puede ser fácilmente medido. Valorización del personal público, en vez de marginalización de sus derechos y profundización de sus desigualdades. Y, en forma destacada, oportunidades para la ampliación de las interfaces entre el Estado y la sociedad que redunden en la vigorización de la esfera pública, en vez de instancias instrumentalizadas o directamente cooptadas por el Estado o copadas por seudos representantes sociales, que no devienen en incidencia ciudadana sobre la democratización de las políticas ni sobre la *accountability* de la gestión pública.

Todo ello es necesario para construir viabilidad a la implementación de políticas con enfoque de derechos. Pero, no solo por ello. La administración pública forma sociedad tanto a través de sus resultados, expresados en bienes y servicios, como a través de sus procesos. Si estos interpelan a seres humanos egoístas y calculadores, es altamente probable que así fomenten tanto a su interior como hacia afuera de ella el egoísmo, el cálculo, el todo vale. La pregunta final es si acaso es éste el tipo de sociedad que puede realizar los ideales de libertad efectiva e incluso de felicidad que ahora es tan crecientemente valorada.

Notas

¹ Esta sección, en parte, recoge datos expuestos en Cunill (2009).

² Cabe destacar, en todo caso, que la noción aparece mucho antes aunque desde fuentes normativas distintas. Ver, por ejemplo, Ranson y Stewart (1994) y Cunill (1997).

³ Los autores en referencia rescatan el rol del consumidor en el análisis de los tres mecanismos, agregándolo a los roles de financiador, comprador y proveedor. Sostienen que si el foco se coloca en los intereses de los consumidores, destaca el sistema de *vouchers* ya que en él las funciones del sector público se circunscriben solo al financiamiento, mientras que los ciudadanos toman los roles de compradores y consumidores, y las organizaciones privadas el rol de proveedores (*ibídem*: 219).

⁴ Rinne ...[et al] (2008) llaman la atención sobre este hecho habida cuenta de que también el sector privado ha buscado trabajar más estrechamente con el sector público y, en algunos casos, servicios que fueron tradicionalmente ofrecidos por el sector privado se han trasladado al público.

⁵ Recordemos que en el caso de Chile, durante el régimen militar, según lo destaca Larrañaga (2010: 23), se produjo una transformación profunda de la política social introduciéndose mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, educación, salud y vivienda, que luego fue imitada por muchos países. En el campo de la salud, “la posibilidad de depositar la cotización de salud en seguros privados y la opción de la libre elección del seguro público tuvieron por resultado la canalización de una parte sustantiva de la demanda hacia proveedores privados de salud, favoreciendo la creación de una industria que tendría un gran crecimiento en las décadas siguientes” (*ibídem*: 25).

⁶ Durante el régimen militar, la administración de los establecimientos públicos fue traspasada a las municipalidades.

⁷ El programa comenzó en 1991 con 18.000 estudiantes y en 1996 ya alcanzaba a 100.000. Solo cubre estudiantes pobres que han terminado su educación primaria en una escuela pública y que desean continuar en una privada. El pago del *vouchers* es hecho a la escuela a través del sector bancario (Calderón, 1997).

⁸ O'Donnell (2010: 173) alude a un problema aún más general al respecto, llamando la atención acerca del hecho de que no es necesariamente cierto que si existe un régimen democrático en el centro nacional, la legalidad estatal será efectiva a través del territorio, así como que los regímenes sub-nacionales serán también democráticos.

⁹ Salvo, según los autores en referencia, en aquellos casos en que los contratos sean completamente implementados (*ibídem*: 158). Cabe destacar que su investigación empírica en algunos países de África, Sur y Sureste de Asia y América Latina (en este caso, respecto del abastecimiento de agua) estuvo dirigida a tratar de explicar por qué si los contratos de cualquier tipo generalmente trabajan mejor, no son más comunes. La respuesta que aportan es que hay obstáculos institucionales y políticos a la reforma.

¹⁰ Asuntos tales como la provisión de servicios de empleo bajo arreglos público-privados han dado lugar a soluciones creativas que, además de disminuir cargas financieras a los gobiernos -agenciando recursos privados fundamentalmente-, estarían aumentando la eficacia misma de tales servicios (ver Rinne ...[et al], 2008).

¹¹ Desde la década del 90 surgen estudios que muestran que los nuevos enfoques de reforma de la administración pública producen un debilitamiento de la coordinación central. Sobre Estados Unidos, por ejemplo, véase Moe (1994). Ahora bien, lo más significativo es que los propios gobiernos que promovieron estos cambios comienzan a darse cuenta que existe un déficit al respecto.

¹² Véase al respecto, por ejemplo, el informe de la Australian Public Service Commission (2007).

¹³ Márquez, citado por Espinoza (2004), aludiendo a un reciente análisis de la relación entre hogares y proyectos de desarrollo en Chile, indica que las comunidades progresivamente se transformaron en hábiles especialistas.

¹⁴ El BID, ya en 1996, hacía una buena síntesis acerca de cómo se expresan los nuevos arreglos institucionales que supuestamente devienen en poder directo de los clientes sobre los servicios

públicos: “El poder de decisión de los usuarios puede fortalecerse mediante una mayor información acerca de la calidad de los diversos proveedores, con una mayor voz en el funcionamiento de tales proveedores y agencias de compras, y con mayores opciones para elegir entre diferentes proveedores” (BID, 1996: 248).

¹⁵ Mientras la década de los 80 se caracterizó por una brusca reducción de la inversión social, debida al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y a la disminución del ingreso por habitante, ya durante la década del 90 ambos factores tuvieron un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años 80 (Ocampo; 1998: 33-34). Es sabido que este crecimiento se consolida entre el 2002 y el 2008, pero aun así diagnósticos recientes dan cuenta que “la provisión de servicios públicos en nuestras ciudades suele estar ‘estructuralmente desfinanciada’ (...). Se supone que el financiamiento del presupuesto público (incluidas las instancias regionales y municipales, en sus relativos ámbitos de competencia) debe dar cuenta de los recursos para enfrentar esta tarea social. Fácilmente estamos hablando de presupuestos que distan de las necesidades efectivas” (Galilea, Letelier y Ross, 2011: 35).

¹⁶ En Chile, las movilizaciones estudiantiles y sociales que se están produciendo en torno a la educación, reclaman, entre otros asuntos, contra el hecho de que son los padres y los propios estudiantes los que básicamente financian en forma directa a las universidades estatales.

¹⁷ Véase Gill ...[et al] (2004), citados por Ramesh y Araral (2010).

¹⁸ Esto lo señala en forma expresa uno de los textos pioneros para América Latina, el Informe de Progreso Económico y Social en América Latina de 1996 del Banco Interamericano de Desarrollo denominado “Cómo organizar con éxito los servicios sociales”: “El pensar en los proveedores de servicios de educación y salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese ‘mercado’ mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección” (BID, 1996: 245).

¹⁹ Es sabido que hay diferencias de énfasis entre los países mentores e, incluso, dentro de ellos según el gobierno de turno. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, durante el gobierno de Clinton, el énfasis estuvo en el aumento de la discreción de los directivos públicos y de los operadores de campo, así como en la disminución del peso de los procedimientos, mientras que el gobierno de Bush se orientó más a promover la competencia, las tercerizaciones y las privatizaciones. Sin embargo, como lo destaca Rockman (2003: 45), “la realidad es más convergente que la retórica. Ambas administraciones gustaban de resaltar las reducciones en la nómina federal de pagos y el dinero ahorrado (presumiblemente recortando tareas)”.

En América Latina, en el campo de los servicios sociales, las reformas institucionales han tenido una clara preeminencia y, en lo formal, también la orientación a la “gestión por resultados”, aunque con extensiones y profundidades variables.

²⁰ Después de la crisis del 2008 diversos estudiosos reconocen que el resurgimiento del rol del Estado es un fenómeno multifacético que envuelve su retiro en algunos asuntos así como su afirmación en otros, y sostienen que la respuesta acerca del camino a seguir depende, entre otros asuntos, de cuál es el sector en cuestión, cuáles son los intereses y capacidades de los actores clave y cuál es el contexto institucional en referencia (Ramesh y Araral, 2010; Batley y Larbi, 2004).

²¹ En Chile, país emblemático y pionero en la instalación de las reformas con enfoque de mercado, han emergido, sobre todo a partir del año 2000, nuevas políticas de protección social que, según lo reconoce Larrañaga (2010: 14), “expanden significativamente la cobertura y los montos de los beneficios respecto de aquellas que priorizaban la superación de la pobreza en décadas anteriores, pero

que *no aspiran a cubrir toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado existentes*” (cursivas nuestras).

²² Narbondo (2003: 76-77), recurriendo al clásico estudio de Marshall, nos recuerda que la ciudadanía social otorga derecho al acceso de bienes y servicios sociales y económicos con independencia del poder de compra.

²³ Nos basamos en este punto en Cunill (2010a).

²⁴ O’Donnell (2010: 261) menciona, entre otros, los convenios internacionales sobre temas de género (1979 y 1999), discriminación racial (1965), derechos de los niños (1989) y pueblos indígenas (2007), entre otros.

²⁵ De las que la Constitución de 1989 de Brasil es pionera. No puede, en todo caso, desconocerse que en el ámbito internacional ya para ese entonces se insinuaba una conexión entre desarrollo humano y derechos humanos. Como lo advierte O’Donnell (2010: 239), en la concepción del desarrollo humano adoptada por el PNUD ha sido muy influyente el trabajo de Sen, el que ya en una obra de 1985 sostenía que las “capacidades son un modo de caracterizar la libertad positiva, y pueden ser vistas como derechos -derechos positivos para hacer esto o para ser eso-”.

²⁶ En junio de 2011 se modificaron 11 artículos de la Constitución, con la finalidad de actualizar el marco legal de los derechos fundamentales, a más de reforzar a las comisiones defensoras del cumplimiento y respeto de esos derechos (Quintana, 2011: 3). Además se cambió la denominación del Capítulo Primero de la Constitución, para llamarse ahora “de los derechos humanos y de sus garantías”, entendiendo que la expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales (*ibídem*: 22).

²⁷ En el sentido de propender a la universalización (*versus* la focalización) de las políticas sociales pero circunscribiendo los objetos de ellas.

²⁸ Cabe destacar, sin embargo, que no siempre todos estos principios son reconocidos. Por ejemplo, la reforma constitucional mexicana solo señala que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse apegadas y orientadas por los principios de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos (Quintana, 2011: 24). Nótese que no se hace referencia al principio de la exigibilidad ni al de la participación social.

²⁹ Lo que sigue ha sido extraído de Cunill (1999).

³⁰ Referencias bibliográficas en ambas direcciones pueden encontrarse en Cunill (2004).

³¹ Al respecto véase Cunill (1997).

³² Entre los autores que se adscriben a esta corriente están: Fung y Wright (2003), Santos y Avritzer (2004), Avritzer (2009) y Cunill (1997).

³³ Manejamos acá la noción de ciudadanía no en su expresión legal-formal, sino para aludir a la sociedad como portadora de derechos políticos.

³⁴ Nos basamos en los hallazgos empíricos de una investigación sobre los Consejos de Política que existen a nivel federal, sobre todo a los de salud, asistencia social, adultos mayores y niños y adolescentes (Cunill, 2010b, 2010c y 2011b).

³⁵ De los nueve Consejos a nivel federal creados o reformulados a partir del año 2003 con carácter deliberativo y paritario, en solo tres los representantes de la sociedad civil son escogidos en foro propio. Respecto de los ocho Consejos deliberativos que tienen participación mayoritaria de la sociedad, en tres casos quien determina la representación de la sociedad es el Gobierno (véase Cunill, 2010b).

³⁶ De los nueve Consejos nacionales creados o reformulados a partir de 2003 con carácter deliberante y paritario, solo uno contempla representación de usuarios; por su parte, de los ocho Consejos deliberantes con participación mayoritaria de la sociedad existentes a nivel federal apenas en uno hay

participación de usuarios. Por otra parte, en todos los casos donde existe representación de asociaciones de profesionales, aunque tengan el mismo porcentaje de representación que el resto de las categorías de intereses sociales, su incidencia tendencialmente es mayor (Cunill, 2010b y 2011b).

³⁷ Entre las sugeridas están hacer discriminación positiva o usar el sorteo.

³⁸ Decimos “al menos” porque idealmente también debiera existir representación de la ciudadanía como tal, en representación de los intereses públicos más generales.

³⁹ Y, por ende, aspectos como la periodicidad y tipos de contenidos de la rendición de cuentas a la sociedad; los procedimientos para asegurar que los actos de rendición de cuentas sean procesos dialógicos (por ejemplo, obligación de divulgar con antelación la información que se tratará en la rendición de cuentas; normas de escucha a los participantes; convocatorias amplias a través de todos los medios posibles, etc.); y los mecanismos de seguimiento permanente de las resoluciones emanadas de las instancias de participación, entre otras.

⁴⁰ Véase, al respecto, Cruz y Pousadela (2008).

⁴¹ Bajo el alegato que las garantías de salud operan independientemente del tipo de proveedor y ante las listas de espera en el caso de los asegurados por el sistema público, la solución ha sido entregar un bono para ser usado en el sistema privado, o sea proveer de más recursos al sector privado mercantil. De hecho, la garantía de oportunidad con plazos garantizados se hace efectiva a través de la compra del servicio en el sector privado si no hay resolución en el sistema público.

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 Pautassi, Laura (2006), “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza: el aporte del enfoque de derechos”, documento presentado en el Seminario sobre 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, 12 y 13 de diciembre.
- Australian Public Service Commission (2007), *Tackling Wicked Problems: a Public Policy Perspective*, Canberra, Australian Government; Commonwealth of Australia.
- Avritzer, Leonardo (2009), “Sociedade civil e participação no Brasil democrático”, en *Experiências nacionais de participação social*, Leonardo Avritzer (coord.), São Paulo, Cortez Editora.
- Banco Mundial (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.
- Batley, Richard (2003), “A política da reforma na provisão de serviços públicos”, en *Caderno CRH*, N° 39, Salvador, julio-diciembre, pp. 25-53.
- Batley Richard y Larbi, George (2004), *The Changing Role of Government: the Reform of Public Services in Developing Countries*, New York, Palgrave Macmillan.
- BID (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996*, Washington, BID.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Calderón Z., Alberto (1997), “Voucher Program for Secondary Schools: the Colombian Experience”, en *Red latinoamericana y caribeña para la privatización*, SELA. Secretaría Permanente (comp.), Caracas, SELA, AEI.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.

- Corporación Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- _____ (2008), *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- Cruz, Anabel y Pousadela, Inés (eds.) (2008), *Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- 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.
- _____ (1999), “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas, febrero, pp. 53-98.
- _____ (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”, Caracas, CLAD. Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del BID (publicado electrónicamente en http://www.clad.org/siare_isis/innotend/intersector/intersect.html).
- _____ (2009), “El mercado en el Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 221, Buenos Aires, mayo-junio, pp. 34-53.
- _____ (2010a), “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, Caracas, febrero, pp. 41-72.
- _____ (2010b), “Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal”, Brasília, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil; World Bank; PNUD (Relatório; N° 1).
- _____ (2010c), “La gobernanza democrática en la administración federal brasilera: una valoración de la contribución a la *accountability* y a la democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados”, Brasília, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil; World Bank; PNUD (Relatório; N° 2).
- _____ (2011a), Responsabilización y exigibilidad de los derechos en salud. ¿Qué se puede aprender de la reforma sanitaria chilena?, mimeo.
- _____ (2011b), “Control y participación social en la administración federal brasilera: balance y perspectivas”, Brasília, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão da Brasil; World Bank; PNUD (Relatório; N° 3).
- Cunill Grau, Nuria; Fernández, Margarita; y Vergara, Marcos (2011), “Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud: un análisis a partir del caso chileno”, en *Revista Salud Colectiva*, Vol. 7 N° 1, Buenos Aires, pp. 21-33.
- Espinoza, Vicente (2004), “De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía”, en *Política*, N° 43, Santiago, pp. 149-183.
- Ferlie, Ewan ...[et al] (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Forssell, Anders y Norén, Lars (2007), “(The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand”, en *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), London, Ashgate Publishing.
- Frisancho Arroyo, Ariel David (2005), “Participación ciudadana en la cogestión local de salud: el Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994-1999)”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Fuentes Mohr, Fernando (1996), “La modernización institucional de los sectores sociales en el marco de la reforma del Estado en Centroamérica”, documento presentado en el I Congreso

- Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003), “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en *Democracia en profundidad*, Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Galilea, Sergio; Letelier, Leonardo; y Ross, Katherine (2011), “Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento”, Santiago, CEPAL (Colección Documentos de Proyectos).
- González, Pablo (1997), “El desafío de la eficiencia y la equidad en la reforma educativa chilena”, en *Las reformas sociales en acción: educación*, Amalia Anaya ...[et al], Santiago, CEPAL, Naciones Unidas.
- Gregory, Robert (2007), “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, en *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), London, Ashgate Publishing.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management for All Seasons”, en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, London, Spring, pp. 3-19.
- King, Cheryl Simrell y Stivers, Camilla (1998), “Conclusion: Strategies for an Anti-Government Era”, en *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Cheryl Simrell King y Camilla Stivers (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.
- Larrañaga, Osvaldo (2010), “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, en *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds.), Santiago, Editorial Uqbar.
- Leach, Steve y Wingfield, Melvin (1999), “Public Participation and the Democratic Renewal Agenda: Prioritisation or Marginalisation?”, en *Local Government Studies*, Vol. 25 N° 4, London, Winter, pp. 46-59.
- Moe, Ronald C. (1994), “The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 2, Washington, March-April, pp. 111-122.
- Narbondó, Pedro (2003), “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado”, en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*, Conrado Ramos (ed.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (Colección Política Viva).
- Ocampo, José Antonio (1998), Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal, Santiago, CEPAL, mimeo.
- O’Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD.
- Pautassi, Laura (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 87).
- Pierre, Jon y Painter, Martin (2010), “Why Legality Cannot Be Contracted Out: Exploring the Limits of New Public Management”, en *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, M. Ramesh, Eduardo Araral Jr. y Xun Wu (eds.), London, Routledge, Taylor and Francis Group (Routledge Studies in Governance and Public Policy).
- Pollitt, Christopher (2003), “Joined-up Government: a Survey”, en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 1, Chichester, pp. 34-49.
- Przeworski, Adam (1998), *The State and the Citizen*, New York, New York University, mimeo.

- Quintana Roldán, Carlos F. (2011), “Derechos humanos y desarrollo social”, documento presentado en el Seminario Internacional de Instituciones y Desarrollo, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 25 y 26 de agosto.
- Ramesh, M. y Araral, Eduardo, Jr. (2010), “Introduction: Reasserting the Role of the State in Public Services”, en *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, M. Ramesh, Eduardo Araral Jr. y Xun Wu (eds.), London, Routledge, Taylor and Francis Group (Routledge Studies in Governance and Public Policy).
- 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.
- Rinne, Jeffrey James; Gupta, Tanya; y Hirmer, Tomas (2008), “The Age of Performance: Are Our Concepts and Data up to the Task?”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Rockman, Bert A. (2003), “¿Conseguir algo por nada o nada por nada? La seducción de los mercados en la reforma del Estado”, en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”*, Conrado Ramos (ed.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (Colección Política Viva).
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Schick, Allen (2003), “La modernización del Estado: reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar”, documento presentado en la IV Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington, 11 y 12 de diciembre.
- _____ (2004), “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas, octubre, pp. 19-60.
- Sen, Amartya (s.f.), ¿Qué impacto puede tener la ética?, <http://www.uca.edu.sv/facultad/clases/eco/100203>.
- Stivers C. (2001), “Citizenship Ethics in Public Administration”, en *Handbook of Administrative Ethics*, T. 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*, Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Walker, Richard M.; Brewer, Gene A.; y Boyne, George A. (2010), “How Far Has Market Orientation Penetrated Public Organizations? An Empirical Test on Customer Satisfaction”, en *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, M. Ramesh, Eduardo Araral Jr. y Xun Wu (eds.), London, Routledge, Taylor and Francis Group (Routledge Studies in Governance and Public Policy).
- Wamsley, Gary L. (1996), “A Public Philosophy and Ontological Disclosure as the Basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration”, en *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Gary L. Wamsley y James F. Wolf (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.

Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas *

Mercedes Iacoviello, Mercedes Llano y Luciano Strazza

Introducción

En los países latinoamericanos hay un discurso muy instalado acerca de la necesidad de contar con segmentos directivos altamente capacitados y profesionales para encarar la compleja tarea de administrar lo público. Sin embargo, pocos gobiernos de la región han establecido y sostenido políticas de fortalecimiento de la alta dirección, y pocos estudios abordan sistemáticamente esta problemática.

Este trabajo está basado en un estudio originalmente encomendado por el gobierno chileno¹¹, en el que se nos pidió identificar aprendizajes a partir del análisis de experiencias internacionales modelo para la reforma chilena, como lo son los casos de Nueva Zelanda y Australia. El objetivo último era enriquecer la etapa de redefinición del Servicio Civil chileno y, en particular, del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), aspecto emblemático del proceso de transformaciones. Para enriquecer el análisis, se incluyeron en el estudio algunas experiencias regionales: el Servicio Profesional de Carrera (SPC) de México, el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) de Perú, y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) de Argentina.

A partir de los resultados obtenidos en dicho estudio, reformulamos la investigación a fin de establecer lecciones ya no para Chile sino para la región. Este replanteo de la versión original tiene como finalidad extraer aprendizajes a partir de las experiencias internacionales y latinoamericanas seleccionadas, bajo la premisa que la inclusión de casos regionales permite realizar recomendaciones a la luz de los condicionantes contextuales que limitan o favorecen la implementación de las reformas.

El texto que sigue se estructura en dos secciones. En la primera sistematizamos la presentación de los seis casos seleccionados, y en la segunda se analizan las principales lecciones aprendidas, identificando los aspectos comunes y destacando las buenas prácticas de algunos casos particulares que pueden ser tomadas en cuenta al momento de diseñar o reformar sistemas de alta dirección pública en la región latinoamericana. Los principales ejes de análisis y los aprendizajes identificados se retoman en las conclusiones para cerrar el trabajo.

1. Los casos seleccionados

Para cada uno de los casos se establece el contexto de surgimiento del sistema, el mecanismo de gestión y los organismos involucrados, y sus características centrales en términos de políticas de reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, formación y remuneración. En la Tabla 1 se muestra la matriz que sistematiza los datos recogidos, para facilitar la lectura transversal y la comparación entre los casos.

Recibido: 15-11-2011. Aceptado: 08-01-2012.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

¹ Evaluación Comprehensiva del Gasto de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, Protocolo de Acuerdo en la Ley de Presupuestos 2010. Proyecto encomendado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) a Santiago Consultores Asociados.

Tabla 1
Los casos seleccionados en perspectiva comparada

	Nueva Zelanda	Australia	Chile	México	Argentina	Perú
Segmento directivo	Chief Executives Senior Management.	Senior Executive Service.	Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).	Servicio Profesional de Carrera.	Cuerpo de Administradores Gubernamentales.	Cuerpo de Gerentes Públicos.
Norma y año de creación	1988 Senior Executive Act.	1987 Australian Public Commission. 1999 Public Service Act.	2003 Ley de Nuevo Trato Laboral.	2003 Ley del Servicio Profesional de Carrera. 2007 Reglamento de la Ley.	1984 Decreto 993, Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.	2008 Decreto Legislativo 1024, Creación Cuerpo de Gerentes Públicos.
Dimensión	32 Chief Executives 1000 Senior Managers.	3.000 Senior Executive Servants.	980 cargos de “exclusiva confianza” de implementación (excluye cargos que diseñan políticas públicas).	Abarca todos los cargos de conducción y mandos medios del gobierno federal (36.000 cargos aprox.).	160 puestos (incorporación suspendida).	140 puestos (total planificado: 350).
Modalidad de contratación	Contrato de empleo para puesto específico, por período determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	Cuerpo permanente (sujeto a buen desempeño) combinado con contrataciones por tiempo determinado.	Contrato de empleo para puesto específico, por período determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	Contrato de empleo para puesto específico, por período determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	Contrato permanente dentro de un cuerpo profesional transversal con doble dependencia. Área de Función Pública financia, institución de destino asigna tareas.	Contrato dentro de un cuerpo profesional transversal. Permanencia sujeta a demanda efectiva de las instituciones y al desempeño. Financiamiento conjunto (área rectora + institución).
Contexto de la reforma	Crisis macro. Diagnóstico de sobre-dimensionamiento del Estado.	Crisis macro. Diagnóstico de sobre-dimensionamiento del Estado.	Escándalo de corrupción en el gobierno de Lagos “MOP-Gate” acelera aprobación del proyecto, que estaba en gestación.	El PAN llega al poder después de décadas de gobierno del PRI.	Primer gobierno democrático (Alfonsín, partido Radical) post-dictadura.	Se retoma el impulso para la profesionalización, ante la falta de reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público de 2004.
Objetivos	Eficiencia. Flexibilidad. Transparencia.	Eficiencia. Flexibilidad. Transparencia.	Despolitización de segmento directivo. Transparencia.	Renovación de cuadros directivos. Legitimidad y transparencia.	Masa crítica para democratización e innovación del Estado. Legitimidad y transparencia. “Bisagra” entre políticos y burócratas.	Agentes de cambio e innovación. Esquema transitorio (se aspira a concursabilidad general).
Área rectora	New Zealand State Service Commission.	Australian State Service Commission.	Dirección Nacional del Servicio Civil. Ministerio de Hacienda. Consejo para la Alta Dirección Pública.	Secretaría de la Función Pública. Consejo Consultivo SFP.	Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.	SERVIR Perú.

Nueva Zelanda

En un marco de agotamiento del modelo macroeconómico y del esquema de gestión pública, en los años ochenta se impulsa en Nueva Zelanda un amplio y profundo proceso de reformas, entre las cuales, la transformación del servicio civil constituía uno de los principales ejes.

Los cambios se materializaron en la sanción de la *State Service Act* (SSA) (1988), la cual formalizó la aplicación de muchas características e incentivos provenientes del sector privado con el objetivo de incrementar la efectividad, eficiencia y la transparencia de la administración pública (CIMMGP, 1997). Para esto, se consideró clave descentralizar en las agencias las decisiones sobre los recursos humanos, excepto en lo relacionado a la Alta Dirección Pública, y conceder a los ejecutivos libertad para gerenciar. Otro de los aspectos centrales de la reforma fue su contenido ético, materializado en iniciativas orientadas al establecimiento de estándares de integridad y conducta que guiaran el desempeño de los funcionarios en la administración pública.

Estas reformas implicaron procesos de delegación del área rectora del sistema de servicio civil -la *State Services Commission* (SSC)- hacia las agencias, preservando para esa instancia un rol central tanto en el sostenimiento de valores y patrones de comportamiento de los servidores públicos como en materia de planificación estratégica, que se traducen en Declaraciones de Intención plurianuales (trienales o quinquenales) (SSC, 2011).

Otro cambio sustantivo contemplado en el marco de la reforma fue la modificación de los procesos de incorporación de los altos directivos y, principalmente, la redefinición del rol del segmento ejecutivo. Por un lado, los jefes o gerentes de los servicios públicos dejaron de ser funcionarios de carrera para comenzar a ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos. Por otro lado, los *Chief Executives* (CE) se transformaron en el arreglo institucional clave que permite la separación entre la política y la operación. El CE -máxima autoridad después del ministro- es el responsable de la obtención de ciertos productos (determinados en su contrato de trabajo), mientras que el ministro es el responsable político de los impactos que esos productos generan socialmente. Estos mecanismos de *accountability* van acompañados del reconocimiento de un amplio margen de acción para la toma de decisiones gerenciales (Longo, 2004).

El segmento directivo en Nueva Zelanda abarca 32 *Chief Executives* y, por debajo de estos, se ubica una franja de altos directivos denominada *Senior Managers* (SM), que en total, suman 1.113 (SSC, 2011). Los *Chief Executives* son nombrados por un período de cinco años con posibilidad de renovar el cargo por tres años más.

La duración limitada de las asignaciones y la competencia favorecen la rotación, renovación y movilidad. Se reconoce y considera deseable la movilidad con el sector privado, existiendo tanto políticas como programas en ese sentido. La movilidad se encuentra menos planificada a nivel interdepartamental, y fuera de la administración fluctúa en función de las diferencias salariales con el sector privado (UAH, s.f.; Martínez Puón, 2011).

En lo referente a los procesos de reclutamiento y selección, al producirse una vacante, además de realizar la correspondiente notificación, la *State Services Commission* (SSC) contrata a un consultor o una empresa privada especializada en detección de talentos para que la apoye en el reclutamiento y realice una primera selección de aspirantes. Las postulaciones deben cumplir con las habilidades, cualificaciones y experiencia requeridas, sistematizadas en el *New Zealand Public Service Chief Executive Competency Profile* -basado en el *Lominger Competency Framework*-, matriz diseñada con base en investigaciones y probada experiencia. Una vez recibidas todas las candidaturas, el *State Services Commissioner* decide quiénes considera que deberían pasar a la instancia de la entrevista personal. Para ello, se conforma un panel integrado por el *Deputy State Services Commissioner* (DSSC) -actor que apoya en las labores cotidianas al *State Services Commissioner*- y otras personas seleccionadas por su conocimiento y experiencia relacionada con los asuntos del departamento en cuestión. Tras la ronda de entrevistas, la *State Services Commission* decide quién será el aspirante recomendado para el nombramiento. El postulante debe ser aceptado por el ministro correspondiente.

En caso de que el ministro desaprobe la propuesta del *State Services Commissioner*, está en condiciones de nombrar a otro postulante a *Chief Executive* pero bajo la aclaración de que se trata de un nombramiento de índole política (SSC, 2011).

Una vez nombrado, el *Chief Executive* (CE) es empleado bajo los términos y condiciones que se consignan en el contrato de trabajo individual, el que debe contar con el previo acuerdo del Primer Ministro y del Ministro de los Servicios del Estado (SSC, 2011). El contrato establece, de parte del CE, la obligación de entregar determinados resultados de gestión dentro de ciertos plazos. Dichos resultados están vinculados con los *Key Results Areas* (KRA), los cuales a su vez suelen tener relación con los *Strategic Results Areas* (SRA). Además, el acuerdo contractual estipula la obligación de actuar en conformidad con los valores y ética del servicio civil, así como también las causales de rescisión de contrato. Como contrapartida a este grado de responsabilización por los resultados, el CE cuenta con un amplio margen de autonomía para contratar, despedir, fijar remuneraciones y negociar condiciones de trabajo del personal de su agencia, entre otros aspectos. Según el tema, el monitoreo de los contratos está a cargo del *State Services Commissioner*, el Tesoro o la Contraloría.

En el contrato que se suscribe al efectuar el nombramiento del *Chief Executive* se negocia la remuneración. No obstante, el *State Services Commissioner* tiene la facultad de ajustar la remuneración anualmente y de pagar un incentivo por desempeño que alcanza al 15% del paquete remunerativo en función de su contribución al desempeño global del servicio público. El CE recibe un salario equivalente al asignado en puestos similares en el sector privado.

La *State Service Act* (SSA) atribuye al *State Services Commissioner* y a los *Chief Executives* la responsabilidad compartida de desarrollar y promover estrategias para la formación de líderes y gerentes talentosos con las cualidades, la diversidad y la cantidad requeridas para satisfacer futuras necesidades del sector público. En este marco, el *Leadership Development Centre*, órgano conducido por el CE, imparte el *Executive Leadership Programme*, a los efectos de que los funcionarios desarrollen las habilidades necesarias para ocupar posiciones directivas (SSC, 2011).

Australia

Al igual que en Nueva Zelanda, la principal causa que impulsó el proceso de reforma fue la crisis del modelo macroeconómico y de gestión pública basado en un Estado amplio, sumamente centralizado y con múltiples funciones, que tras años de haber sido una herramienta de crecimiento pasó a operar en condiciones de déficit fiscal cada vez más intenso (OCDE, 1997; Martínez Nogueira, 2002). En este contexto, la reforma debía ser extensa y profunda, teniendo al sistema de servicio civil como uno de sus principales ejes.

El diagnóstico realizado por la Comisión Coombs a mediados de los años 70 señalaba que el sobredimensionamiento y el carácter centralizado de la administración pública se convertían en obstáculos para el desarrollo de una gestión más dinámica y eficiente, por lo cual la recomendación fue mejorar la eficiencia y la eficacia a través de la gestión basada en resultados y favorecer la participación de la comunidad. El producto de este proceso fue la sanción de la *Public Service Act* (PSA) en el año 1999 (APSC, 2011).

Básicamente, la Ley formaliza la descentralización de las funciones financieras y de administración del personal, confirmando el poder y la flexibilidad de los jefes de agencias y departamentos, pero con el requisito de una rendición de cuentas más firme. Además, la norma contiene una referencia explícita a los “valores” que enmarcan la actividad de la administración pública (igualdad de oportunidades, imparcialidad, flexibilidad, etc.) y fija un Código de Conducta que contiene las normas de comportamiento esperado para todo aquel que se desempeñe en la administración pública (APSC, 2011). También se introducen conceptos tales como “contratos”, “metas” y “retribución por desempeño”, aspectos claves en el nuevo esquema laboral de los gerentes públicos.

En este marco de reformas también se creó, en 1987, la *Australian Public Service Commission* (APSC) -dirigida por un Comisionado- en reemplazo del Consejo de la Función Pública, como área rectora del sistema de servicio civil. La *Australian Public Service Commission* (APSC) es el eje de un modelo de gestión del sistema de servicio civil que se caracteriza por una fuerte descentralización de funciones en las agencias. Estas, como nunca antes, tienen la potestad de tomar una gran cantidad de decisiones en materia de recursos humanos siempre que sea dentro del marco general establecido por la ley y la APSC. Sin embargo, aun cuando Australia es uno de los países más descentralizados en lo que se refiere a la gestión de los recursos humanos, conserva una cuota relevante de centralización en manos del área rectora. Por un lado, mantiene la atribución de delinear, en el marco de la *Public Service Act* (PSA), de los *APS Values* y de otras disposiciones derivadas, las políticas generales del sistema de servicio civil. Por otro lado, conserva un rol decisivo en lo que se refiere a la gestión del sistema de alta dirección pública.

Uno de los ejes centrales de la reforma australiana fue el desarrollo de la alta gerencia pública sobre la base de la idea de “dejar a los gerentes gerenciar” (Fleury, 2000). En este marco, se crea en 1984 el *Senior Executive Service* (SES), segmento al que la *Public Service Act* (PSA) le asigna la función de: a) proveer a las agencias de *expertise* profesional, asesoramiento y habilidades de gestión; b) estimular la cooperación entre las agencias; y c) promover los *APS Values* y cumplir con el Código de Conducta (APSC, 2011).

El SES abarca tres bandas, alcanzando, en total, 3.049 cargos. Los funcionarios pueden ser contratados en forma permanente o temporal por un plazo de hasta cinco años, o bien pueden ser incorporados para realizar una determinada actividad, permaneciendo en el cargo lo que dure dicha actividad.

La movilidad en el SES australiano reviste una gran relevancia al ser concebido como un instrumento clave para imprimir unidad al sistema y permitir a los directivos adquirir una diversidad de experiencias. La normativa prevé mecanismos de movilidad intra e interjurisdiccional de los ejecutivos, sea como producto de un proceso de selección o de un acuerdo con el jefe de la agencia donde se desempeña el funcionario. También se contempla la movilidad hacia clasificaciones inferiores por diferentes causas previstas en la PSA, entre ellas, desempeño insatisfactorio, causales de incapacidad física o mental, entre otras (APSC, 2011).

En cuanto a los procedimientos de reclutamiento y selección, al presentarse una vacante de nivel *senior*, el jefe de la agencia debe decidir si cubre temporalmente el puesto con algún funcionario del área (siempre que éste haya alcanzado el mismo nivel en el que se produce la vacante) o si inicia un proceso de selección meritocrático. Para cubrirla a través de concurso se recurre a una modalidad abierta de reclutamiento de postulantes. Las convocatorias son difundidas a través del boletín oficial, la prensa escrita y otros medios de comunicación. En el proceso interviene un comité de selección integrado por tres o más personas, de ambos sexos, de las cuales al menos una es externa a la agencia y, previo acuerdo del comisionado, actúa como su representante. Los criterios de selección derivan de una matriz resultante de extensas investigaciones y de un proceso de consultas a un amplio rango de líderes y potenciales líderes del APS denominada *Senior Executive Leadership Capability Framework* (SELCF), la cual es revisada cada tres años a los fines de asegurar su adaptación al entorno (APSC, 2011). Las agencias son las encargadas de establecer los medios utilizados para evaluar a los postulantes, siempre dentro del marco de la *Public Service Act* y las instrucciones de la *Australian Public Service Commission*.

Además de las evaluaciones de desempeño relacionadas con los objetivos de gestión que figuran en su contrato de trabajo, las competencias de los *Senior Executives* (SE) son constantemente examinadas a través de un mecanismo de 360 grados diseñado en el marco del *Senior Executive Leadership Capability Framework* (SELCF) mencionado anteriormente. Responden una encuesta (que contiene 100 preguntas) el propio evaluado, su superior, sus pares y otros miembros del personal. La

herramienta les es útil a las agencias para hacer una evaluación comprehensiva de las competencias globales con las que cuentan (APSC, 2011).

Los resultados de estas evaluaciones sirven como insumo para los programas de desarrollo, los cuales se diseñan con el objeto de reflejar las competencias estipuladas en el SELCF y mejorar el desempeño del APS. La *Australian Public Service Commission* trabaja con las principales instituciones y proveedores de formación para diseñar programas ajustados a las cambiantes necesidades de los funcionarios. De esta política se deriva la creación de la *Australian and New Zealand School of Government* (ANZSOG). Esta instancia de formación fue impulsada en el año 2002 por un consorcio de los gobiernos australiano y neozelandés, universidades y escuelas de negocios con la finalidad de crear una institución focalizada en las necesidades del gobierno y de la comunidad.

El esquema de remuneraciones en Australia presenta un elevado grado de descentralización. En particular, las remuneraciones del segmento *senior* se acuerdan en los convenios individuales globales. Los salarios están compuestos por una base fija y otra variable. Se procura que las políticas salariales de la administración central se ajusten a las remuneraciones del sector público ampliado. A raíz de la disparidad remunerativa entre las agencias, generada por la descentralización de las decisiones salariales, se realiza una encuesta a los efectos de equiparar las remuneraciones.

Chile

En el caso chileno, la reforma reconoce un origen bastante diferente al de las experiencias modelo, aunque también tuvo un alcance más acotado. En un contexto de alto crecimiento, estabilidad macroeconómica y sistemática reducción de la pobreza, la modernización de la gestión pública se instala como una prioridad en la agenda del segundo gobierno de la Concertación (1994-2000). Durante esa gestión, así como en la tercera del mismo color político, se impulsa una serie de iniciativas orientadas hacia la reforma, como la constitución del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMMGP) y el proceso de negociación con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), pero será recién durante este tercer gobierno, cuando un escándalo de corrupción por el pago de sobresueldos a funcionarios públicos en el Ministerio de Obras Públicas (“MOPgate”), acelera el ritmo de las reformas y propicia la promulgación de la Ley del Nuevo Trato Laboral (LNTL) en el año 2003 (Iacoviello, 2009; Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Factores de naturaleza eminentemente política actúan como disparadores de esta nueva norma que representa un punto de inflexión entre una carrera funcionaria estancada y marcada por el “cuoteo político” de las áreas entre los partidos de la coalición gobernante y la voluntad de instaurar un servicio civil más profesionalizado, probo y transparente (Iacoviello, 2009; Navia, 2004).

La Ley del Nuevo Trato Laboral (LNTL) crea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), dependiente del Ministerio de Hacienda, como órgano rector del sistema de gestión de recursos humanos, asumiendo las funciones que históricamente desempeñó la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES). Este órgano descentralizado es conducido por un director, cargo de exclusiva confianza del Presidente. La DNSC es responsable de la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal de los servicios de la administración civil del Estado (Santiago Consultores Asociados, 2011; Iacoviello, 2009). Además, la misma ley creó el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) que conduce y regula el proceso de selección de los cargos de jefes superiores de servicio e integra el comité de selección para proveer los puestos administrativos del segundo nivel jerárquico. Este órgano autónomo está integrado por el Director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado Nacional. La conformación del CADP es de naturaleza técnica y pluripartidista (Iacoviello, 2010; Iacoviello, 2009).

La LNTL también instauró el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) orientado a regular la incorporación, movilidad y desvinculación de los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos directivos. Estos funcionarios responden por la gestión eficaz y eficiente de sus funciones en el marco de las políticas públicas y planes definidos por la autoridad, las instrucciones impartidas por sus

superiores jerárquicos y los términos del convenio de desempeño que suscriban (Iacoviello, 2009; Santiago Consultores Asociados, 2011).

El sistema abarca 108 servicios públicos adscritos, alcanzando 978 cargos, 176 correspondientes al primer nivel y 802 al segundo nivel (SSCI, 2011). Los altos directivos pueden durar en sus funciones tres años, renovables hasta dos períodos, sujeto al cumplimiento de un convenio de desempeño y a la dedicación exclusiva de sus funciones. Al tratarse de funcionarios de exclusiva confianza, pueden ser removidos contra el pago de una indemnización (Iacoviello, 2009). Además de la temporalidad en el ejercicio de las funciones, los concursos del sistema promueven la renovación de cuadros directivos en el Estado, ya que el 61% de los nombrados no ocupaba el cargo previamente, generando así movilidad horizontal (Iacoviello y Zuvanic, 2005; Pérez Fuentes, 2008, en Iacoviello, 2009).

La incorporación al SADP se realiza mediante sistemas abiertos que fomentan el ingreso externo, política que se refleja en el hecho de que un 16% de los nombrados en cargos directivos y un 59% de las postulaciones provienen del sector privado. El proceso de concurso se inicia con la convocatoria a través de los medios de comunicación masivos, la prensa escrita, la página web del Servicio Civil, el Diario Oficial y de un sistema de postulación en línea denominado SPEL. Los perfiles para los cargos a cubrir son aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) a partir de una propuesta de la autoridad política del servicio en el que se produce la vacante (Ramírez Alujas, 2007, en Iacoviello, 2009). Posteriormente, una empresa especializada en selección realiza el análisis curricular de los candidatos, el chequeo de los antecedentes y las entrevistas respectivas para luego elevar una nómina de preseleccionados al órgano colegiado que interviene en la selección. Dependiendo del cargo y del nivel jerárquico, el CADP (en el caso de cargos de nivel I) o un Comité de Selección designado por éste (en el caso de cargos de nivel II), elige a los mejores candidatos y luego de entrevistarlos personalmente elabora una nómina corta, con no menos de tres y no más de cinco candidatos, que es propuesta a la autoridad facultada para el nombramiento final, ya sea el Presidente, Ministro o jefe del servicio correspondiente (SSCI, 2011; Santiago Consultores Asociados, 2011; Iacoviello, 2009).

Los altos directivos públicos suscriben acuerdos de desempeño trienales con las autoridades correspondientes en el marco de sistemas de evaluación y control de gestión globales. En este escenario, la gestión del rendimiento abarca tres instancias: i) la evaluación institucional a partir de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los convenios de desempeño, ii) la calificación grupal, y iii) la evaluación del desempeño individual (Iacoviello y Zuvanic, 2005). A la autoridad jerárquica correspondiente le compete evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los objetivos acordados y a la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) le atañe el registro y seguimiento de las evaluaciones (SSCI, 2011; Iacoviello, 2009; Santiago Consultores Asociados, 2011).

La Ley del Nuevo Trato Laboral (LNTL) le atribuye a la DNSC la responsabilidad de realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a los fines de proponer las asignaciones del segmento directivo. En este marco, se desarrolló un análisis comparativo mediante el cual se constató la existencia de una brecha demasiado significativa entre las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos y las que el sector privado paga en cargos con responsabilidades análogas, fenómeno ante el cual se definió un salario de retención y un salario de atracción para los altos directivos (Santiago Consultores Asociados, 2011; Iacoviello, 2009; SSCI, 2011). Además del componente fijo, el salario de los funcionarios incluye componentes variables ligados al desempeño colectivo, individual e institucional, así como también un Premio Anual por Excelencia Institucional, entre otros (Pérez Fuentes, 2008, en Iacoviello, 2009).

La DNSC tiene competencia directa en la formación y desarrollo de los altos directivos públicos, abarcando un Programa de Inducción y un Programa de Formación para la franja gerencial. Más allá de estos avances, Chile aún no cuenta con una escuela de formación de funcionarios públicos (Pérez Fuentes, 2008, en Iacoviello, 2009), sino que basa su oferta en la contratación de universidades a través de la licitación de programas de formación cuyos lineamientos son establecidos por la DNSC.

México

En el año 2003 se inicia, por primera vez y de manera formal, un esfuerzo sistemático de implantación de un servicio civil de carrera en la administración pública a nivel federal a través de la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC). Este nuevo esquema surge en un contexto de alternancia político-partidista en el que la llegada del Partido Autonomista Nacional (PAN) a la presidencia crea las condiciones propicias para que el servicio civil se incorpore a la agenda de reformas políticas y administrativas del nuevo gobierno (Martínez Puón, 2009; Iacoviello ...[et al], 2006).

Al margen de las modificaciones que se introdujeron a la LSPC en el año 2007, la razón de ser de la aprobación de esta norma aún subsiste, que es la de implantar principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad para llenar las vacantes otrora monopolio del personal de confianza. En México, el personal se estratifica en funcionarios de base, quienes desempeñan tareas operativas y gozan de estabilidad, y los funcionarios de libre designación, quienes carecen de inamovilidad. Estos últimos se dividen entre los cargos políticos, nombrados por las autoridades, y los de nivel medio o de confianza, segmento conformado por profesionales semi-independientes que ocupan los cargos técnicos, legales y administrativos (Iacoviello ...[et al], 2006; Martínez Puón, 2006 y 2009). La citada regulación pretende operar sobre esta franja del nivel medio que abarca 36.690 puestos, produciendo cambios en la condición laboral de estos empleados (Iacoviello ...[et al], 2006).

La administración del personal de carrera consta de varios actores y niveles de decisión y ejecución, desde la Secretaría de la Función Pública (SFP) y su Consejo Consultivo, que establecen la normativa general y el diseño de la gestión de recursos humanos, seguidos por los Comités de Selección (CTS) y los Comités Técnicos de Profesionalización (CTP) de cada dependencia, con delegados del órgano rector, hasta el jefe inmediato de cada uno de los funcionarios. La implantación del sistema descansa en las dependencias, específicamente en 76 Comités de Selección y Profesionalización que tienen el poder decisorio sobre el ingreso del personal, su evaluación, sus planes de carrera, etc., y en las Direcciones de Recursos Humanos, con un papel operativo central. Se crea dentro de la Secretaría una entidad experta, la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Federal, responsable de dirigir, organizar y operar el sistema profesional de carrera y emitir criterios generales para su funcionamiento (Iacoviello ...[et al], 2006; Martínez Puón, 2006 y 2009).

En el plano ético, una de las acciones prioritarias de la Secretaría de la Función Pública es la inhibición y sanción de las prácticas corruptas (SFP, 2011). Por otra parte, la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC) establece que no podrá existir discriminación de ninguna naturaleza (edad, religión, género, etc.) para pertenecer al servicio.

La norma, recientemente modificada, contempla la instauración de un sistema mixto que combina mecanismos de acceso cerrados y abiertos. Los Comités de Selección emiten convocatorias anuales dirigidas: i) a los servidores públicos en general, ii) a todo interesado que desee ingresar al sistema, o iii) a todo interesado que integre la reserva de aspirantes de la rama de cargo o puesto que corresponda a la vacante en la dependencia. Los concursos y las vacantes a cubrir son publicados en el Diario Oficial de la Federación, además de estar disponibles en la página electrónica de la Secretaría de la Función Pública. La página web es la única vía para concursar a un puesto sujeto a la Ley de Servicio Profesional de Carrera y está diseñada para conservar el anonimato de los postulantes durante la primera fase del concurso.

Los perfiles de competencias de los directivos incluyen visión de servicio y capacidades técnicas y gerenciales. Las competencias gerenciales se definen entre la SFP, expertos en el tema y las dependencias, mientras que las técnicas están principalmente en manos de las dependencias según los lineamientos que proporciona el órgano rector.

En cada dependencia, el Comité Técnico de Profesionalización es el encargado de establecer las reglas de valoración y el sistema de puntuación general aplicables al proceso de selección, en

consonancia con las directrices emitidas por la SFP. Sujetos a tales disposiciones, el Comité de Selección (CTS) determinará los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades aplicables a cada puesto y otras especificaciones. El sector de recursos humanos instrumenta las evaluaciones y, además, examina la experiencia y mérito de los candidatos. En función de los resultados obtenidos, el área de recursos humanos elabora una lista de aspirantes en orden de prelación y el CTS determina el número de los aspirantes que pasa a la etapa de entrevistas a los efectos de elegir a los finalistas y, posteriormente, define el ganador. En igualdad de condiciones, los funcionarios públicos pertenecientes a la dependencia tendrán preferencia. Los finalistas no seleccionados integrarán la reserva de aspirantes durante un año, pudiendo participar únicamente en los procesos de selección de la propia dependencia (Cedillo Hernández, 2003; Martínez Puón, 2009; Iacoviello ...[et al], 2006).

En lo referente a la formación, el sistema no cuenta con un órgano público central de capacitación. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una asociación civil independiente, por lo que la oferta educativa no es obligatoria para los funcionarios. Los Comités Técnicos de Profesionalización son los responsables tanto de establecer los programas de capacitación, sobre la base de la detección de necesidades de cada dependencia, como de determinar el carácter obligatorio u optativo de las actividades de formación. Los cursos de capacitación deberán ser impartidos por instituciones educativas o de investigación, públicas o privadas, o por expertos registrados en la SFP. Los funcionarios están obligados a cursar los programas de formación que establezca el Comité Técnico de Profesionalización de su respectiva dependencia y a certificar, cada cinco años, las capacidades requeridas mediante evaluaciones. La acreditación es una condición para la permanencia en el sistema y en el cargo (Cedillo Hernández, 2003; Iacoviello ...[et al], 2006). Al margen de todas estas previsiones formales, en la práctica este mecanismo no se encuentra en pleno funcionamiento.

La gestión del rendimiento no ocupa un lugar preeminente en el servicio civil mexicano. La normativa prevé que la planificación y el seguimiento se harán mediante evaluaciones individuales y grupales, semestrales y anuales, en el marco de una evaluación institucional de resultados. A pesar de estas disposiciones formales, en la práctica este subsistema presenta un bajo nivel de desarrollo. En este sentido, de un estudio denominado Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, emerge que solo el 13% de las instituciones manifestó tener actividades de evaluación del desempeño para puestos sujetos a la Ley (Iacoviello, 2006 ...[et al]; Martínez Puón, 2006 y 2009).

La normativa contempla el otorgamiento de compensaciones extraordinarias, que no integran el salario, en función del desempeño satisfactorio y de la disponibilidad presupuestaria de la dependencia. Los Comités Técnicos de Profesionalización son los encargados de elaborar los proyectos para la entrega de estos incentivos y reconocimientos (LSPC, 2003). Más allá de las escasas disposiciones contempladas en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en materia de remuneraciones, no existe una estrategia salarial consistente, con reglas claras de compensación económica y las habilidades involucradas en las tareas y en los logros obtenidos (Iacoviello ...[et al], 2006).

Argentina

En el marco del advenimiento de la democracia se impulsaron cambios con el objeto de transformar el aparato administrativo y articularlo con la ciudadanía. Una de las principales reformas consistió en la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) en el año 1984, inspirada en la experiencia francesa de la *École Nationale d'Administration* (ENA). En su carácter de agentes de cambio de una administración democrática los AG desempeñarían una función de articulación entre el funcionario político y los funcionarios de línea (Piemonte, 2005; Pulido, 2005). Con el propósito de reestructurar el aparato estatal a través de un esquema de asignaciones móviles a las diversas jurisdicciones públicas, los miembros del cuerpo integrarían las áreas críticas de gobierno en materia de gestión de las políticas públicas, aunque sin excluir la posibilidad de participar en funciones de investigación, asesoramiento y coordinación (Negri, 2000; Piemonte, 2005).

Este cuerpo, que cobró un fuerte impulso con la restauración de la democracia, pronto se vio afectado por los vaivenes de la política. Este rol de “bisagra” entre los roles político y técnico asignado a los nuevos funcionarios no estaba instalado en la cultura administrativa. De esta manera, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales generaba resistencia entre los funcionarios políticos, al no estar alineados políticamente con el partido gobernante, y entre los funcionarios de línea, al percibirlos como una competencia y una limitación a su acceso a los niveles superiores. Ante este contexto, el espacio concedido a los Administradores Gubernamentales (AG) en el proceso de transformación del Estado fue variando a tal punto que del rol emblemático en el proceso de reforma administrativa atribuido en sus orígenes pasó a plantearse la disolución del cuerpo a inicios del milenio (Piemonte, 2005). Este fenómeno se ve reflejado en el hecho de que los llamados a concursos datan de 1985, 1986, 1987 y, el último, de 1993. A lo largo de estas cuatro aperturas se incorporaron 202 AG, de los cuales permanecen 162 en la actualidad, en gran medida debido a la baja que se produjo en el marco del programa de retiro voluntario instaurado por el gobierno aliancista que asumió en 1999 (Piemonte, 2005).

Estos funcionarios gozan de estabilidad en su calidad de miembros del cuerpo y son asignados a diversos organismos que así lo demanden por un plazo máximo de tres años, prorrogable por un lapso de dos años si hubiese acuerdo entre las partes. La periodicidad en el ejercicio de las funciones en una determinada dependencia le imprime una dinámica de rotación al sistema, factor que favorece el intercambio de experiencias y una mirada general de la problemática estatal (Negri, 2000; Pulido, 2005).

Bajo la coordinación de la Secretaría de la Gestión Pública (SGP), la incorporación al cuerpo se realiza a través de concursos abiertos cuyos llamados se hacen extensivos a aspirantes provenientes tanto del sector público como privado. Los postulantes deben ubicarse dentro de una franja de edad y haber obtenido un título universitario o terciario de al menos cuatro años de formación, entre otros requisitos formales. Las rondas de selección son sucesivas y eliminatorias, incluyendo exámenes de cultura general y habilidades intelectuales, talleres y entrevistas individuales y grupales. Los candidatos que aprueban esta serie de evaluaciones secuenciales, ingresan por orden de puntaje al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG) por un período de dos años. Los aspirantes que logran superar los exámenes y pasantías incluidos en el PROFAG acceden en forma inmediata al escalafón específico de Administradores Gubernamentales (AG) (Pulido, 2005; Minsky, 1997).

La carrera dentro del escalafón específico del CAG se estructura en tres niveles y diferentes grados en cada uno. Las promociones están condicionadas a la evaluación anual del desempeño que contempla una calificación ponderada en la que intervienen múltiples actores, entre ellos, los mismos Administradores Gubernamentales, e incluye como requisito la acreditación de formación permanente (Pulido, 2005). El proceso de calificación es articulado por la Coordinación para luego elevar las propuestas de evaluación y ascensos a la Secretaría de la Gestión Pública.

La remuneración de este cuerpo de funcionarios abarca una asignación correspondiente a la categoría o nivel y un adicional por grado. El salario no contempla ningún aspecto variable sujeto al desempeño. Inicialmente, las remuneraciones correspondientes a estos funcionarios superaban las retribuciones de los cargos superiores del escalafón general. Estas diferencias salariales pronto se fueron revirtiendo en perjuicio de los administradores, hasta lograr un equilibrio entre los dos escalafones. El salario es similar a los niveles gerenciales medios y bajos de las empresas privadas (Minsky, 1997).

En lo que respecta específicamente a la formación, el PROFAG tiene como objetivo dotar de una base común de recursos teóricos y prácticos a los postulantes provenientes de especialidades universitarias diversas. El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es el organismo responsable del dictado del mencionado programa. A este esquema se agrega la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), organización sin fines de lucro que fue conformada con la finalidad de asegurar el desarrollo profesional y la capacitación continua de sus asociados, así como

promover la vinculación científica, técnica y cultural con entidades afines, nacionales o extranjeras. En el seno de esta institución se creó el Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS) con el objeto de generar un ámbito de debate y reflexión sobre el sector público (Pulido, 2005: 9).

Perú

Con posterioridad a varios ciclos de reformas iniciados en la década del 90 y en el marco de una suerte de parálisis producida por la falta de reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público (2004), en el año 2008 el gobierno peruano, en uso de las facultades delegadas por el Poder Legislativo, impulsó una serie de decretos con la finalidad de fortalecer la institucionalidad del servicio civil y de profesionalizar el segmento directivo del empleo público. A tales efectos, mediante el Decreto N° 1023 se dio origen a SERVIR como área rectora del servicio civil y, a través del Decreto Legislativo N° 1024, se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) (Corrales Angulo, 2010; Iacoviello, 2011).

SERVIR surgió ante la ausencia de un órgano rector del sistema de recursos humanos desde el año 1995. Si bien esta institución está funcionando progresivamente como productora de coherencia sistémica y obteniendo el reconocimiento del entramado institucional de la administración pública, requiere aún de maduración para desempeñar acabadamente el rol que le ha sido asignado (Iacoviello, 2011).

El Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) surgió con el objetivo de atraer recursos humanos altamente calificados que pudieran ocupar los puestos directivos de las organizaciones de nivel nacional, regional y local (SERVIR, 2010, en Iacoviello, 2011). El contexto previo a esta norma estuvo signado por el reclutamiento generalizado de los cargos directivos con base en la confianza, limitando el acceso de los más idóneos a los puestos jerárquicos y generando una elevada rotación en tal segmento, lo cual afectaba la continuidad de las políticas públicas (Corrales Angulo, 2010). Además, se buscaba que la franja gerencial liderase una reforma hacia adentro (SERVIR, 2010, en Iacoviello, 2011). Se contempla que este cuerpo funcione transitoriamente, sirviendo inicialmente a la puesta en marcha de la profesionalización del nivel directivo para luego de transcurridos los 10 años que se prevé demandará el proceso de implementación de la reforma, integrarlo a lo que será la regulación general de los directivos públicos (Corrales Angulo, 2010).

Este cuerpo, que se aspira que esté compuesto por 350 gerentes, está integrado por 137 directivos sobre un total de 478.817 cargos de la administración central. Los Gerentes Públicos (GP) gozan de estabilidad, pero la permanencia está sujeta al desempeño satisfactorio, al carácter transitorio del servicio y a la efectiva demanda de las entidades de destino sobre el *pool* de gerentes públicos disponibles. La temporalidad de las asignaciones -tres años, prorrogables por dos años más- le imprime una gran flexibilidad y movilidad al sistema (Corrales Angulo, 2010; Decreto Legislativo N° 1024).

El proceso de selección es conducido por SERVIR e incluye dos etapas. En la primera, que puede ser llevada a cabo total o parcialmente por una empresa tercerizada, se realiza el reclutamiento abierto a nivel nacional y una preselección de candidatos. A través de la intervención de empresas privadas se busca otorgar mayor legitimidad a los nuevos procesos y aprovechar el *expertise* de algunas organizaciones especializadas en la selección de ejecutivos por competencias. Las empresas, con plena independencia, elaboran una terna que elevan a SERVIR. En el segundo estadio se imparte lo que se denomina un Curso de Introducción con el objetivo de desarrollar una visión común del rol de los gerentes públicos entre los participantes, alinear conocimientos claves, consolidar y evaluar competencias de los candidatos. Se incorporan al cuerpo los candidatos de la terna que aprueben el mencionado curso. El postulante que obtiene mayor puntaje y adecuación es asignado a la posición, los restantes quedan en situación de disponibilidad para ser asignados a otro cargo en función de nuevos requerimientos. Los postulantes deben ajustarse a un perfil tipo conformado por competencias genéricas, habilidades y actitudes (Corrales Angulo, 2010).

La coordinación de las actividades de desarrollo está a cargo de SERVIR. Además del Curso de Introducción descrito precedentemente, los integrantes del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) están sometidos a un proceso de formación continua que incluye desde actividades de capacitación destinadas a los gerentes públicos y a su equipo de colaboradores hasta un programa de *coaching* ejecutivo impartido por una empresa especializada (Corrales Angulo, 2010).

La evaluación del desempeño incluye dos instancias: por un lado, la evaluación del cumplimiento de metas definidas en el marco de los convenios suscritos entre la entidad solicitante y SERVIR; por otro lado, la evaluación de las competencias. En una fase inicial se está avanzando en la evaluación del cumplimiento de metas para proseguir con la evaluación de competencias. Se prevé que el gerente que no logre cumplir con el 50% de las metas en dos evaluaciones anuales, sea excluido del cuerpo (Corrales Angulo, 2010; Iacoviello, 2011).

Se busca diseñar una política remunerativa competitiva para el Cuerpo de Gerentes Públicos a los fines de atraer y retener profesionales altamente capacitados. Un reflejo de tal propósito es que el Decreto N° 1024 prevé que la remuneración de un gerente podrá superar en un 30% a la retribución correspondiente a un Ministro. La remuneración de un miembro del cuerpo comprende una escala básica, una bonificación mensual por cambio de residencia habitual y un incentivo a la productividad y buen desempeño. Este último componente remunerativo aún no ha sido implementado (Corrales Angulo, 2010).

2. Las lecciones aprendidas

A pesar de las diferencias en el contexto en el que se insertan, los objetivos que se plantean y la realidad institucional que pretenden modificar y mejorar, se pueden extraer algunos lineamientos básicos a partir de las seis experiencias estudiadas.

El fortalecimiento del área rectora es crucial para el sostenimiento de la reforma

Fundamentalmente en los países desarrollados, pero también en América Latina, las áreas rectoras son el centro de la *planificación estratégica en materia de políticas de recursos humanos*. Dicha planificación se apoya en la misión organizacional y los mandatos legales en vigencia, de los cuales se derivan las tareas/objetivos que el área rectora tiene, ya sea en términos de diseño como de implementación.

La importancia del área rectora como autoridad de planificación y diseño de políticas es un aspecto clave en los casos de Australia y Nueva Zelanda. A pesar de ser dos casos de descentralización de funciones en las entidades, la delegación no ha incluido aspectos estratégicos, tales como el diseño de políticas y la gestión del sistema de alta dirección pública. Es por ello que en ambos países no solamente se invierten importantes recursos en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades del área rectora, sino también hay una preocupación por contar con una clara definición de la misión organizacional que sea el reflejo de los mandatos normativos (leyes de empleo público). El resultado de esa combinación de referencias son los planes plurianuales (generalmente cubriendo quinquenios) que contienen objetivos de implementación de políticas y fundamentalmente de diseño, en línea con el rol de planificación estratégica que las áreas rectoras asumen.

Este tipo de lógica, en el caso de los países de América Latina, se manifiesta de una forma más difusa e imprecisa. En Chile, por ejemplo, la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) tiene funciones asignadas normativamente, principalmente asociadas al diseño y la planificación, que no se ven explícitamente reflejadas en su misión (Santiago Consultores Asociados, 2011). Estas apreciaciones también son válidas para los casos mexicano y peruano, donde la planificación está centrada, principalmente, en la gestión presupuestaria, aunque cabe resaltar que a partir de la creación de SERVIR en Perú, se han registrado importantes avances en la dotación de contenido estratégico a las políticas de recursos humanos por parte del área rectora del sistema (Iacoviello ...[et al], 2006; Iacoviello, 2011).

Por ello, surge como una lección valiosa para la región el fortalecimiento de este esquema de elaboración de políticas. Eso requeriría, en principio, alinear con la mayor precisión posible la misión organizacional con los postulados normativos correspondientes a las funciones de las respectivas áreas rectoras. Luego, ello debería dar lugar a planes estratégicos que contengan objetivos tanto de diseño como de implementación de políticas. Son esas políticas las que, canalizadas a través de los diferentes subsistemas, moldearán el sistema de servicio civil.

Otro aspecto central en el cual las áreas rectoras tienen fuerte incidencia en los países anglosajones estudiados es el *establecimiento y gestión de un marco ético-valorativo* para la alta dirección pública. En el caso de Australia, este aspecto está formalizado en los *Australian Public Service (APS) Values*, mientras que Nueva Zelanda cuenta con un Código de Conducta. En ambos países estas herramientas fueron formuladas por el área rectora, que además tiene la responsabilidad de velar por su cumplimiento.

La dimensión ético-valorativa es central al menos por dos motivos. Por un lado, porque brinda un marco de transparencia que es referencia de la actuación pública en general y de la gestión de los recursos humanos en particular. En este sentido, los valores de la función pública atraviesan transversalmente el sistema de gestión de recursos humanos y regulan los límites y posibilidades de los funcionarios cualquiera sea su agrupamiento escalafonario. En segundo lugar, porque al ser una responsabilidad directa del área rectora le permite fortalecer su rol de planificación del sistema en su conjunto y de autoridad de control.

A diferencia de Australia y Nueva Zelanda, esta dimensión tiene en los países de la región una presencia formal más difusa. Esto, por supuesto, no significa que la ética del servidor público sea un elemento poco importante, sino que las referencias en este plano son incompletas (solo se menciona la no discriminación en el acceso a la función pública en el caso chileno o la sanción de las prácticas corruptas en el caso mexicano) y aun escasamente formalizadas (no se cuenta con un código de conducta o un dispositivo de naturaleza similar en el caso chileno).

Estas diferencias en cuanto a la centralidad de la dimensión ético-valorativa están también ligadas al rol divergente que desempeñan las áreas rectoras en función del grado de consolidación de los procesos de reforma. En los casos chileno o peruano, donde los cambios han cobrado mayor impulso o se han instrumentado en los últimos años, las prioridades estratégicas se dirigen a asignar un papel más bien instrumental al área rectora de la gestión de recursos humanos en los procesos de modernización, mientras que en los casos anglosajones, donde las reformas están más afianzadas, los objetivos estratégicos se orientan, entre otros aspectos, a incrementar los niveles de confianza en el servicio civil.

Por lo tanto, avanzar en esta dirección permitiría a los países de la región dar ese salto cualitativo en los procesos de modernización de los respectivos servicios civiles, transitando el camino hacia un servicio civil de calidad y confiable. Y en términos más específicos, daría la posibilidad a las áreas rectoras de fortalecer su rol de planificador estratégico del sistema y autoridad de control de su funcionamiento.

La piedra basal es un sistema transparente y eficiente de reclutamiento y selección

Un denominador común de los seis casos es el énfasis en el proceso de reclutamiento y selección de los funcionarios al momento de su incorporación al sistema. A semejanza de sus pares anglosajones, los casos latinoamericanos analizados -aunque México exhibe ciertas dificultades- están transitando por la vía del *enfoque de competencias*. La implantación de este tipo de mecanismo flexible, que trasciende la mera exigencia de credenciales formales en las instancias de selección, permite conformar puestos polivalentes y versátiles con capacidad de adaptación a entornos cambiantes y ajustados a la estrategia organizacional (Iacoviello y Strazza, 2009).

En los países anglosajones analizados, los perfiles son elaborados sobre la base de instrumentos que sistematizan las capacidades y competencias requeridas (*New Zealand Public Service Chief Executive Competency Profile*, en Nueva Zelanda, y el *Senior Executive Leadership Capability*

Framework, en Australia). Estos instrumentos son el resultado de un largo proceso de reflexión y planificación de parte de las entidades rectoras. Incluso, en el caso de Nueva Zelanda, el proceso contó con la participación de actores no estatales, específicamente de empresas privadas, pero siempre con la entidad rectora como eje coordinador del proceso.

Los procesos de elaboración de perfiles de los altos directivos en Chile, aunque con un menor grado de desarrollo, presentan la misma tendencia. A partir de un análisis de una serie de perfiles en el seno del ámbito público, se definieron las competencias genéricas que los ocupantes de los cargos directivos deben reunir (Iacoviello, 2009).

La incorporación de estos marcos de referencia en cuya elaboración participan actores internos y externos permite dotar de mayor previsibilidad y transparencia al sistema, al igual que contribuye a la mejora de otros subsistemas como el de gestión del rendimiento y del desarrollo.

Otra tendencia que identificamos en los seis casos analizados es que se concentra en el área rectora la *responsabilidad última por la elaboración de los perfiles*, y las entidades de destino los aprueban. En el caso de los países anglosajones, al momento de hacer una incorporación, es el área rectora la encargada de elaborar los perfiles generales y específicos de los altos directivos públicos según el puesto a cubrir y las características de la entidad receptora. Luego, la entidad correspondiente es la encargada de aprobar el perfil.

En los casos de Argentina y Perú, la elaboración de los perfiles de los postulantes también responde a un perfil de base que engloba las competencias requeridas. Al igual que en Australia y Nueva Zelanda, el diseño de los perfiles generales y específicos son responsabilidad del área rectora pero en estos casos no requieren ser aprobados por las entidades receptoras. Esta característica de centralización del diseño de perfiles se vincula al modelo de Cuerpo Profesional que caracteriza a las experiencias argentina y peruana.

Por su parte, en el caso de Chile, el proceso conserva la participación de más de un actor, tal como ocurre en los países centrales, pero tiene un sentido inverso. A diferencia de todos los casos citados, aquí es la entidad receptora la responsable de elaborar el perfil del postulante según la naturaleza del puesto gerencial a cubrir, para luego ser aprobado por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Tal como lo demuestran las experiencias internacionales, el diseño de la función de recursos humanos debe balancear la centralización de la planificación y la participación de las instituciones en dicho proceso. Este esquema, por un lado, acarrea beneficios en términos de coherencia estratégica, puesto que reserva al área rectora las definiciones más estratégicas en la definición de los puestos y sus requerimientos. Pero al mismo tiempo, al prever la participación de las entidades como instancias de aprobación, asegura que la incorporación de profesionales sea funcional a los requerimientos particulares del puesto y considere las características de la organización de destino.

Otra característica transversal a los seis casos es la *incorporación de mecanismos para garantizar la imparcialidad y transparencia en los procesos de reclutamiento y selección*, aunque los países recurren a mecanismos diversos para este fin. Mientras que algunos han optado por adoptar dispositivos de selección externos para la incorporación de los ocupantes de cargos jerárquicos, otros, como es el caso de Argentina, se han inclinado por integrar a los miembros de los cuerpos directivos en los procesos de acceso.

La participación de empresas privadas en los procesos de reclutamiento y preselección de los postulantes a ocupar cargos correspondientes al segmento directivo es una práctica que ha permitido, tanto al servicio civil neozelandés como al chileno y peruano, dotar a estas instancias de mayor transparencia. Al mismo tiempo, se mejora la eficiencia de los procesos capitalizando la experticia de empresas especializadas en recursos humanos.

Sin embargo, esta no es la única estrategia adoptada para garantizar la imparcialidad y la claridad de los procedimientos de selección. Tal como se anticipó precedentemente, Argentina ha perseguido estos fines confiando el proceso de reclutamiento y selección a los propios integrantes del Cuerpo de

Administradores Gubernamentales (CAG) a partir de la segunda cohorte. Los incentivos funcionaron de manera óptima, resultando en procesos transparentes, confidenciales y absolutamente profesionales.

También relacionado con la garantía de transparencia, en los casos anglosajones y latinoamericanos próximos al modelo de empleo (Chile y México), *intervienen órganos colegiados en los procesos de selección*. Estos sistemas ponen un especial acento en el profesionalismo e independencia de los órganos responsables de la selección a los fines de brindar reaseguros ante la eventual politización y manejo discrecional del servicio civil (Longo, 2004, en Iacoviello y Strazza, 2009). La participación de estos órganos autónomos, altamente profesionales y técnicos, permite dotar de mayor transparencia al proceso de incorporación (Iacoviello y Strazza, 2009).

Estos comités, paneles o consejos tienden a conformarse en el seno del Poder Ejecutivo, aunque en algunos casos se admite la participación de algún miembro externo, como en la experiencia australiana. A diferencia de esta inclinación, Chile ha optado por adoptar una variante para la composición de estos cuerpos plurales, proporcionando a la región una alternativa interesante ante las especificidades de su entorno. La ratificación de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública por parte del Senado y el carácter multipartidista y técnico que este órgano asume, permite el ejercicio del monitoreo parlamentario sobre el servicio civil a los fines de limitar los posibles riesgos de utilización clientelar de los cargos directivos por parte de los detentores del poder. Estos controles son efectivos en contextos en los que predomina un fuerte compromiso de las fuerzas políticas y sindicatos con la profesionalización del servicio civil, tal como lo reflejó la aprobación de la Ley del Nuevo Trato Laboral en Chile, norma que fue fruto de un amplio proceso de consenso entre partidos políticos y representantes sindicales (Iacoviello y Strazza, 2009).

Por último, es interesante el mecanismo de evaluación de candidatos a partir de “*cursos de formación-selección*” aplicados en los cuerpos de directivos en Argentina y Perú. Este esquema, típico del servicio exterior en muchos países del mundo, permite por un lado evaluar el nivel de conocimientos y competencias que los postulantes presentan previo a incorporarse al puesto a cubrir, al tiempo que se forma a los postulantes dentro del marco definido por la entidad rectora, de manera tal de promover una cierta homogeneidad y espíritu de cuerpo.

Siendo el resto de los casos -Chile y México- sistemas de empleo, no tendría sentido replicar el esquema del curso de formación-selección, pero sí se podrían buscar alternativas que permitan maximizar la interacción entre la red de directivos públicos para conformar un entramado de red. En esta línea, en Chile se ha formado una comunidad de práctica entre los altos directivos públicos, en los cuales se comparten experiencias de gestión y se trabaja el desarrollo de competencias directivas.

El diseño debe considerar el compromiso entre movilidad interna dentro del Estado, y movilidad entre sector público y sector privado

Una de las principales innovaciones que se ha impulsado a través de las reformas es la *apertura de los puestos directivos a ejecutivos procedentes del ámbito privado* (Longo, 2004). A través de esta medida se busca incorporar al sector público directivos altamente calificados para desempeñar tareas gerenciales.

Nueva Zelanda ha instrumentado políticas orientadas a incentivar la incorporación de altos directivos provenientes del sector privado. En la región, los sistemas de altos directivos de Perú y Chile están transitando por esta vía. Además de la apertura de los concursos públicos y de la amplitud y difusión de las convocatorias, estos países han recurrido a la adopción de políticas salariales que permitan atraer a postulantes con experiencia previa en cargos directivos en el ámbito privado. La efectividad de las medidas adoptadas en Chile se ve reflejada en el hecho de que un 59% de las postulaciones para incorporarse al Sistema de Alta Dirección Pública proviene del sector privado. El Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina, por su parte, optó por una estrategia de reclutamiento mixto, con la mitad de las vacantes asignadas para funcionarios públicos, y la mitad para

candidatos provenientes del sector privado, aunque el carácter de permanencia en la función hace que una vez incorporado ya no haya movilidad entre sectores.

Es deseable incentivar la entrada de ejecutivos provenientes del ámbito privado con la doble finalidad de atraer directivos con capacidad de gerenciar y asegurar la renovación de los ocupantes de cargos jerárquicos. Sin embargo, es importante tener en cuenta el compromiso entre la deseable permeabilidad entre los mercados laborales público y privado, y los incentivos (y desincentivos) que puede generar la competencia de candidatos externos para quienes han optado por una carrera en la función pública.

Los países anglosajones incorporan altos directivos con la intención de retenerlos en el largo plazo, y generan *movilidad entre organizaciones del sector público* de dichos directivos, con dos principales objetivos. Por un lado se busca que los gerentes públicos adquieran una mirada transversal de la administración y, en entornos complejos y cambiantes, sean capaces de desplazarse rápidamente hacia lugares donde se requiera de su experiencia. Por otro lado, la movilidad de los altos directivos públicos desincentiva la supremacía de los intereses particulares por sobre los generales, al desalentar situaciones de colonización institucional.

También en la región latinoamericana la movilidad es un valor estratégico del sistema de alta dirección pública que se busca incentivar. Tanto en el caso del CAG de Argentina como del CGP de Perú, las asignaciones de tareas se dan por un tiempo acotado, y se prevé la reasignación en otras organizaciones según la demanda (en el caso de Perú, incluso, se busca que esa movilidad contemple diferentes niveles de gobierno).

Como se mencionó en las secciones previas, en Chile, si bien se facilita la movilidad funcional y geográfica al interior de cada institución, la movilidad entre organismos aún encuentra restricciones en el Estatuto Administrativo. Esto deriva de la naturaleza del Sistema de Alta Dirección Pública, el cual se encuentra organizado como un sistema de empleo donde se incentiva la incorporación de profesionales externos, tras lo cual son asignados a un puesto específico por tiempo prefijado (tres años renovables por dos períodos), sin garantías de estabilidad ni posibilidad de movilidad. En este sentido se diferencia de, por ejemplo, los casos de Argentina y Perú, donde los Administradores Gubernamentales y los Gerentes Públicos se organizan como cuerpos estables con límite fijo en puestos, pero con la posibilidad de desplazarse a través de diferentes organizaciones. En el caso de Chile, el límite de actuación garantiza la renovación de los profesionales pero no así su movilidad.

Considerando lo anterior, resultaría de valor introducir mecanismos de flexibilidad para el desplazamiento de los gerentes públicos, de manera tal de aprovechar las potencialidades de la transversalidad y las diferentes experiencias acumuladas en la gestión de organizaciones complejas.

La gestión del rendimiento directivo requiere evaluaciones de desempeño amplias e inclusivas

En materia de evaluación, los países anglosajones cuentan con dispositivos abiertos e inclusivos en los que participan diferentes actores relacionados con el desempeño del alto directivo. El caso más extremo es el de Australia, donde se implementan procesos de evaluación de 360 grados, es decir, combinando múltiples fuentes (autoevaluación, pares, supervisor, colaboradores). En Argentina, el proceso también es abierto y participativo. Los Administradores Gubernamentales son evaluados, tanto por la autoridad de la entidad donde se desempeñan como por un Consejo integrado por otros miembros del cuerpo y evaluadores externos.

En todos estos casos el esquema de evaluación busca satisfacer dos objetivos. Por un lado, existe una pretensión de transparencia y objetividad que puede verse afectada cuando hay un único evaluador y las relaciones personales no son armónicas. Como complemento, la participación de diferentes actores permite tener diferentes perspectivas acerca de un mismo desempeño, iluminando las distintas dimensiones del rendimiento del directivo. Considerando que éste es un nexo entre la política y la operación, lo cual implica relacionarse de diferentes formas con diversos interlocutores, resulta

provechoso capturar esa diversidad en las evaluaciones, enriqueciéndola y facilitando la realimentación del rendimiento del directivo.

Esta práctica es relevante para la región, donde el alto directivo público también asume ese rol de nexo con responsabilidad en una amplia gama de procesos, pero donde a diferencia de los casos mencionados, la evaluación está a cargo solamente de la autoridad política de destino. Eso obstruye la posibilidad de tener miradas “externas” a la organización, de pares y de subordinados, entre otros.

La formación directiva requiere institucionalización y orientación estratégica para ser efectiva

Una primera característica a resaltar como buena práctica -más instalada en los casos anglosajones- es la *orientación de la formación en función de un marco de competencias*. Por ejemplo, en Australia, los planes de formación buscan reflejar las capacidades estipuladas en el *Senior Executive Leadership Capability Framework*, a la vez que son nutridos por los resultados de las evaluaciones de las competencias de los *Senior Executives*. De este modo, en los países anglosajones se manifiesta más claramente la noción de “sistema”, donde los instrumentos (*framework*, planes de formación) y los procesos de gestión de recursos humanos (planificación, selección, capacitación, evaluación) se interconectan en una dinámica de ciclo. Fortalecer esta lógica orgánica y los instrumentos y procesos que participan en ella, es un objetivo valioso para los sistemas de servicio civil con vocación de modernización.

Esta orientación genérica en función del marco de competencias se complementa con *programas de formación flexibles y personalizados*. Si bien se pretende que los altos directivos públicos adquieran capacidades y competencias de aplicación transversal, es normal que en paralelo se busque avanzar en fortalecimientos más específicos. Hay, al menos, dos motivos para ello. Por un lado, el enfoque generalista no va en contra de cierto tipo de especialización en algunas áreas y problemáticas de la administración pública. Por ejemplo, en América Latina, esto es lo que ha ocurrido en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina, donde lo general y lo particular en ocasiones convive (cabe destacar, sin embargo, que este fue un efecto en cierta forma “no deseado” del proceso). El segundo motivo es que los cuerpos de altos directivos públicos usualmente no son homogéneos en cuanto a capacidades y necesidades de desarrollo, máxime cuando la tasa de movilidad es alta y las incorporaciones de profesionales del sector privado son frecuentes.

A diferencia de lo que ocurre en el mundo anglosajón, en Latinoamérica las actividades de formación tienden a ser más genéricas y llegan de forma más bien homogénea a segmentos más amplios, en línea con el enfoque generalista de los cuerpos/segmentos directivos. Por ello, una línea de acción valiosa para aquellos sistemas de servicio civil que se encuentren más consolidados, como es el caso de Chile, es comenzar a trabajar en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de una forma más desagregada y personalizada, observando los perfiles específicos de los directivos y su desarrollo de carrera profesional.

Por último, cabe resaltar que en todos los casos analizados hay una *instancia centralizada que garantiza la pertinencia y la calidad de la formación directiva*, generalmente bajo el formato de una Escuela de Gobierno.

El carácter complejo y cambiante de la gestión pública hace que también las necesidades de capacitación de los directivos tengan la misma naturaleza. Para ello, en los países anglosajones se trabaja conjuntamente con diversas instituciones y proveedores de formación con la finalidad de diseñar programas ajustados a esa dinámica y complejidad. En este marco, como ya se mencionó, la colaboración entre Estado y actores de la sociedad civil dio lugar a la creación, en 2002, de la *Australia and New Zealand School of Government* (ANZSOG), impulsada por un consorcio del gobierno australiano y neozelandés, que incluyó la participación de universidades y escuelas de negocios para el desarrollo de programas a ejecutivos orientados a capacidades gerenciales y de liderazgo. En la actualidad esta escuela de gobierno es una institución clave en la formación y desarrollo permanente de los altos directivos.

Dentro de los casos latinoamericanos, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina es otro ejemplo de un sistema de formación permanente canalizado a través de una institución especializada (el INAP de Argentina), mientras que Perú está avanzando en esa dirección.

Sin lugar a dudas, contar con una institución que garantice la orientación estratégica de la formación de los directivos públicos sería un aporte sustantivo a la consolidación del sistema. Esto no implica centralizar la implementación ni concentrar el dictado de cursos. Más bien la tendencia es la contraria: constituiría un valor adicional hacerlo en alianza con universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, aprovechando como se da, por ejemplo, en el caso chileno.

La competitividad salarial es no negociable, el pago variable es opcional

Los países desarrollados analizados incorporan componentes variables a los salarios de los altos directivos a los fines de incentivar la mejora del desempeño. Igualmente, es política de estos países la adopción de instrumentos orientados a la equidad interna y externa de las remuneraciones a los fines de captar y retener directivos altamente calificados.

Chile es el país que más ha avanzado hacia la flexibilización salarial, y su par peruano lo ha hecho en el plano de lo formal. En el sistema chileno, los salarios incorporan un componente variable ligado al desempeño colectivo e institucional, entre otras bonificaciones. En Perú, las respectivas normativas prevén el pago de un incentivo por desempeño individual, aunque aún no ha sido implementado. Es importante remarcar que Chile ha podido incorporar mecanismos de pagos diferenciados en el marco de un sistema salarial razonablemente equitativo y a partir de una cultura fiscal que asegura la sustentabilidad de estos mecanismos. La situación de Chile es peculiar en la región, donde el desarrollo de estos factores es aún incipiente, a lo que se agrega la ausencia de mecanismos o de culturas organizativas que permitan evaluar el rendimiento (Iacoviello y Strazza, 2009; Longo, 2004).

Pero más allá de la introducción de componentes variables, en todos los casos se puede ver el esfuerzo por garantizar niveles salariales adecuados para la atracción y retención de los segmentos directivos. A tales efectos, en Chile, a través de un estudio comparativo, se ha intentado equiparar los salarios de los gerentes públicos a las retribuciones de quienes ejercen funciones análogas en el sector privado, y en Perú se ha tomado como parámetro al sector público, contemplando la posibilidad de que el salario de los altos directivos supere en un determinado porcentaje a las remuneraciones de los ministros. Si bien estas medidas representan significativos avances en aras de definir salarios competitivos para captar postulantes calificados, se trata de acciones aisladas que no se enmarcan dentro de una política institucionalizada que procure en forma permanente la equidad salarial interna y externa. En este sentido, Nueva Zelanda procura que las remuneraciones de la totalidad de organizaciones que conforman el sector público registren niveles salariales equiparables; por su parte, Australia instrumenta periódicamente encuestas a tales efectos, así como también un porcentaje significativo de agencias de ese país utiliza bonificaciones de retención.

Es deseable para los países de la región crear las condiciones necesarias -equidad salarial y gestión del rendimiento- para transitar por la vía de la flexibilización salarial. Además, en un contexto propicio a la alta politización del servicio civil, la introducción de componentes variables también debe ir acompañada de claras reglas a los efectos de evitar el eventual manejo discrecional de los adicionales. Pero más importante todavía es adoptar mecanismos que permitan monitorear en forma habitual el nivel salarial en el ámbito público y privado a los fines de adoptar de manera permanente, medidas orientadas a equiparar las remuneraciones en ambos sectores y al interior de la administración pública.

Conclusiones

Todos los países incluidos en el estudio siguen enfrentando el desafío de lograr mayores niveles de profesionalización de los segmentos directivos en el sector público. A pesar de los diversos enfoques y

estrategias desarrollados en los seis casos analizados, surgen del análisis una serie de buenas prácticas que pueden ayudar a enriquecer mutuamente las iniciativas de los distintos países. Emergen como imperativos claros a partir de las experiencias anglosajonas estudiadas el fortalecimiento del área rectora, la definición de un marco ético valorativo que oriente la función pública, y la articulación e integración de las prácticas de gestión de las personas en un sistema estratégico.

Ante los condicionantes imperantes, los procesos de reforma impulsados en la región han optado por soluciones alternativas que se ajusten al contexto en el cual se insertan. El Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina buscó establecer inicialmente una masa crítica de innovadores para la gestión pública en democracia, y su profesionalidad y transparencia permitió que se adaptara creativamente a las necesidades de sucesivas administraciones. El Servicio Profesional de Carrera en México buscó, en cambio, generalizar la concursabilidad del segmento directivo en el gobierno federal, y fue migrando de un sistema de empleo a un sistema mixto. El Sistema de Alta Dirección Pública chileno apuesta, contrariamente, a la profesionalización de un segmento de funcionarios de libre designación, incorporando en su gestión elementos de flexibilidad más instalados en la tradición de la gestión de los niveles gerenciales en el sector privado, pero con espacios de decisión reservados a la instancia política. Por último, el Cuerpo de Gerentes Públicos peruano, en lugar de crear una estructura estable cuyo rol esencial quede supeditado a los avatares de la política, se instauró como un sistema de carácter transitorio para que desempeñara un papel central en un proceso de reforma específico.

La diversidad de experiencias analizadas, a pesar de desarrollarse en contextos político institucionales muy diferentes, permiten derivar lecciones interesantes para la región en términos de los desafíos y avances que en cada caso pudieron lograrse para instalar segmentos directivos profesionalizados.

Lección 1. Resulta crucial el desarrollo de capacidades en la estructura a cargo de la gestión del sistema, tanto en su instancia centralizada (el área rectora) como en las áreas de personal de las instituciones donde los directivos desarrollarán sus actividades. Es notable que aun en el caso de esquemas que maximizan la descentralización del sistema, se retiene la planificación estratégica y la gestión de valores a través de códigos de conducta y normas de ética profesional en el área central.

Lección 2. Todo sistema de alta dirección pública comienza con un mecanismo transparente, eficiente y lo suficientemente sofisticado de selección que considere todas las competencias relevantes de la función directiva, y no solo las credenciales formales típicas de los concursos de antecedentes y oposición. Esto requiere órganos de selección con altas dosis de respaldo político, solidez técnica e imparcialidad.

Lección 3. Se debe definir desde el diseño mismo del sistema si se privilegiará la movilidad interna dentro del Estado, o la movilidad entre los sectores de empleo público y privado. Esto implica una opción entre concursabilidad para cargos con períodos acotados, o la incorporación a cuerpos transversales con mayor permanencia en la función pública.

Lección 4. La gestión del rendimiento en cargos de alto nivel requiere herramientas de seguimiento sofisticadas que logren captar tanto los logros en términos de resultados como las competencias desplegadas para alcanzarlos. La complejidad e impacto político de las tareas desarrolladas por los altos directivos requieren un *feedback* permanente acerca de ambos aspectos para garantizar el desempeño esperado.

Lección 5. Las actividades de formación y desarrollo para los altos directivos deben estar bien alineadas con los objetivos estratégicos del rol que les fuera asignado. La mejor vía para lograr esta correspondencia es trabajar la identificación de necesidades prioritarias de formación, a partir del marco de competencias que rige la incorporación y el seguimiento del desempeño de los directivos.

Lección 6. La remuneración de los altos directivos públicos debe establecerse y mantenerse en niveles competitivos con aquellos cargos de alta responsabilidad en el mercado laboral de referencia. Esta condición es ineludible para atraer y retener a personas con las capacidades y experiencia

requeridas para posiciones estratégicas en las distintas áreas del Estado. Si, además, parte de la remuneración puede establecerse con un formato variable de acuerdo al logro de los objetivos institucionales, puede ser un mecanismo útil para reforzar el mensaje de la incidencia central que el rol directivo tiene sobre dichos objetivos. Pero lo que resulta ineludible es garantizar la competitividad del pago, aun cuando la opción sea una remuneración fija asociada con la función directiva ejercida.

A partir del análisis realizado en este trabajo se observa que las reformas que apuntan a la profesionalización de los segmentos directivos públicos van incorporando, paulatinamente, componentes idiosincrásicos a los fines de adecuarse a la realidad de referencia y, consecuentemente, dar cumplimiento a sus fines originarios. Resulta oportuno entonces indagar sobre las buenas prácticas adoptadas por otros países a los efectos de evaluar la pertinencia y adaptabilidad de tales iniciativas a los escenarios nacionales y, de ese modo, seguir impulsando reformas institucionales orientadas a fortalecer los segmentos directivos.

Bibliografía

- APSC (2011), Canberra, Australian Public Service Commission, <http://www.apsc.gov.au>, febrero de 2011.
- Cedillo Hernández, Miguel Ángel (2003), “Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en México”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- CIMMGP (1997), *La reforma del sector público en Nueva Zelanda*, Santiago, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Corrales Angulo, Andrés (2010), “Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú”, documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- Fleury, Sonia (2000), “Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Iacoviello, Mercedes (2009), Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil de Chile, mimeo.
- _____ (2010), “La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes”, documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- _____ (2011), *Diagnóstico: servicio civil de Perú; informe final*, Washington, BID.
- Iacoviello, Mercedes; Rodríguez-Gustá, Ana Laura; y Orozco, Ivania de la Cruz (2006), “Síntesis del diagnóstico: caso México”, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID. Diálogo Regional de Política.
- Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2009), “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina”, documento presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27 al 30 de octubre.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2005), “Síntesis del diagnóstico: caso Chile”, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID. Diálogo Regional de Política.
- Longo, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
- Martínez Nogueira, Roberto (2002), “El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones”, Buenos Aires, Grupo CEO, http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf.
- Martínez Puón, Rafael (2006), “Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México: un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 15 N° 2, México, pp. 457-483.

- _____ (2009), “La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, Caracas, febrero, pp. 177-206.
- _____ (2011), *Directivos versus políticos: la importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos; Editorial Miguel Ángel Porrúa (Las Ciencias Sociales).
- Minsky, Rafael (1997), “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales y su inserción en la administración pública”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 9, Buenos Aires.
- Navia, Patricio (2004), “Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad”, en *Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales*, C. Stefoni (ed.), Santiago, FLACSO.
- Negri, Sergio Ernesto (2000), “La función pública en la República Argentina: impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos: el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales”, 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.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Piemonte, Víctor Daniel (2005), “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Pulido, Noemí Lidia (2005), “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Santiago Consultores Asociados (2011), “Evaluación comprehensiva del gasto: Dirección Nacional del Servicio Civil 2006-2010; primer informe”, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- SFP (2011), México, Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx>, febrero de 2011.
- SSC (2011), Wellington, State Services Commission, <http://www.ssc.govt.nz>, febrero de 2011.
- SSCI (2011), Santiago, Servicio Civil Chile, <http://www.serviciocivil.gob.cl>, febrero de 2011.
- UAH (s.f.), “Construcción de un modelo de desarrollo del Sistema de Alta Dirección Pública”, Santiago, Universidad Alberto Hurtado (Informe 1: Área de Fortalecimiento de ADP, DNSC-GTZ).

Normativa de referencia

Australia

1922 Act (1922)

Public Service Act (1999)

Public Service Regulations (1999)

Public Service Commissioner’s Directions (1999)

Public Service Classification Rules (2000)

Prime Minister’s Public Service Directions (1999)

Public Employment (Consequential and Transitional) Amendment Act (1999)

Workplace Relations Regulations (2006)

Nueva Zelanda

State-Owned Enterprises Act (1986)

State Sector Act (1988)

Public Finance Act (1989)

Chile

Ley del Nuevo Trato N° 19.882 (2003)

México

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003)

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2007)

Argentina

Decreto N° 2098/87: Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (1987)

Perú

Decreto Legislativo N° 1024 (2008)

Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno*

Mariano Lafuente, Fernando Rojas y Laura Agosta

Introducción

Diferentes estudios muestran que la confianza en las instituciones públicas en América Latina tiende a ser, en promedio, la más baja del mundo (Blind, 2007; Banco Mundial, 2010a). Para restaurarla es preciso llevar adelante, entre otras medidas, políticas públicas más efectivas que den mejores resultados a la ciudadanía.

Este estudio define las políticas públicas como planes para alcanzar objetivos de interés público que posteriormente son implementados, evaluados y, de ser necesario, corregidos. Dichos diseños para la acción no son procesos totalmente racionales, sino que están sujetos a fuertes influencias políticas entre las que es importante lograr un equilibrio con el conocimiento técnico.

El objetivo de este trabajo consiste en contribuir al debate para la mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en Latinoamérica. Su contenido se estructura a partir de: i) un análisis de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos de la región en dichos procesos, y ii) la presentación de ideas para mejorarlos basadas en la experiencia de seis países de la OCDE (Gran Bretaña, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda)¹.

La región enfrenta, como muchas otras del mundo, el desafío de traducir objetivos y metas de políticas públicas en programas diseñados e implementados con la rigurosidad técnica suficiente para alcanzar dichas metas. Las relaciones entre los tres principales actores de este proceso (ciudadanos, administración pública y dirigencia política) se desarrolla en un contexto que refleja una desconexión entre propuestas políticas y resultados de programas, bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y radicales cambios de dirección en las políticas implementadas.

Si bien altamente influenciados por tendencias políticas, los procesos de formulación de políticas en América Latina presentan un amplio espacio para introducir mejoras técnicas. El movimiento hacia la gestión por resultados que se viene desarrollando en la región desde hace algunas décadas se enfoca en informar a la población acerca de las opciones de políticas, debatir sistemáticamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo.

Algunos países, en especial Chile y en menor medida Brasil, ya han dado pasos importantes para la mejora en la formulación de políticas públicas. En particular, han fortalecido su alto gobierno², han consolidado una gerencia pública capaz de coordinar la formulación con la implementación, han introducido sistemas organizativos con reglas claras y han abierto su proceso de formulación de políticas a actores fuera del Poder Ejecutivo para mejorar la calidad de sus políticas a través de un mayor nivel de *contestabilidad*, entre otras acciones.

Sin embargo, aunque la mejora es notoria en muchos ámbitos, estos procesos se encuentran todavía en una etapa incipiente.

¿Son relevantes las experiencias de la OCDE en formulación de políticas públicas para América Latina? Si bien los contextos de la OCDE y de América Latina son diferentes, hay lugar para considerar puntos en común que permitan una comparación de herramientas (México y Chile, países miembros de la OCDE, se agruparán para fines de este estudio con América Latina exclusivamente).

Algunos países de América Latina, conscientes de la necesidad de lograr nuevos acuerdos entre ciudadanos y gobierno, así como políticas públicas más efectivas por ser acordes a las expectativas de los primeros, ya están implementando reformas institucionales en el proceso de formulación de

Recibido: 18-11-2011. Aceptado: 01-01-2012.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 al 11 de noviembre de 2011.

políticas. Otros se encuentran en etapas más incipientes. Pero sin dudas todos podrían beneficiarse reflexionando acerca de los puntos que se analizan en este trabajo.

El estudio comienza con una aproximación teórica a las definiciones e implicancias del concepto de ciclo de políticas públicas. Posteriormente, se analiza el contexto en el cual se formulan políticas públicas en Latinoamérica. Se sigue con una caracterización de ciertas rutinas del ciclo de políticas públicas en los países de la OCDE para luego, a partir de ella, adentrarse en las especificaciones de seis ideas que pueden contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas en América Latina.

1. El ciclo de las políticas públicas

Se denomina proceso de políticas públicas al conjunto de rutinas mediante las cuales se identifican, deciden, implementan y evalúan dichas políticas. El ciclo ideal de la política pública tiene dos fases principales. La primera es de “formulación de políticas” y representa el momento en el cual se suceden las etapas de: i) identificación, ii) decisión y iii) formulación de programas³. La segunda es de implementación de políticas o “administración de programas” y representa el momento en el que los programas i) se implementan y ii) se evalúan.

Esta secuencia ideal, que también se puede resumir en “planificar-hacer-verificar-actuar”, está sujeta en la práctica a fuertes influencias políticas que dificultan un análisis completamente racional de sus componentes. Por esta razón, estudiar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas implica tener en cuenta también dos elementos claves. Por un lado, el *entramado institucional*, que son las organizaciones y procedimientos de toma de decisiones formales, la división formal de trabajo y el conjunto de instituciones que ayudan a determinar el comportamiento de los actores en el proceso. Por el otro, la *contestabilidad*, que permite generar una competencia entre ideas cuando fuentes alternativas de asesoramiento de políticas, ya sea dentro o fuera del gobierno, han conseguido, o pueden conseguir, la atención de éste en el proceso de las políticas públicas.

¿Cuáles son los criterios para determinar los elementos que componen una “buena” formulación de políticas? Generalmente las buenas políticas son aquellas que generan resultados: i) consensuados entre las partes interesadas clave; ii) sólidos desde el punto de vista económico (ya que responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación con los costos); iii) política y iv) técnicamente viables; v) con capacidad de respuesta técnica, es decir, que cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación; vi) sustentables (que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia); y vii) estables en tanto logren que la política no sea abandonada fácilmente.

2. La formulación de políticas públicas en América Latina: el contexto

El desafío en la mejora de los procesos de formulación de políticas públicas en América Latina es doble. Por un lado, las diferentes iniciativas técnicas de mejora y transparencia de la gestión pública se enfrentan a un contexto social y político que presenta serias dificultades para alcanzar políticas públicas más efectivas. Por el otro, los países de la región deben encontrar un equilibrio entre los extremos: procesos muy políticos o muy técnicos. Entender las causas y las consecuencias de estos dos desafíos resulta crucial como punto de partida para pensar y debatir posibles reformas y mejoras.

Contexto social y político en el que se elaboran las políticas públicas

Se considera que la confianza en las instituciones públicas es un factor clave para alcanzar grados más altos de desarrollo (Corporación Latinobarómetro, 2010; Banco Mundial, 2010a). La confianza en el gobierno es difícil de medir, y da cuenta de hasta qué grado los ciudadanos esperan que el gobierno y el sistema político en general respondan de manera adecuada, honesta y competente a sus requerimientos sin la necesidad de un escrutinio constante (Miller y Listhaug, 1990). Mayores niveles de confianza en el gobierno conducen a una mayor productividad del sector público (y del país en general),

principalmente porque hay una reducción de los costos transaccionales en los que se incurre cuando la ciudadanía debe estar continuamente asegurándose de que el gobierno cumpla con lo que promete.

Los procesos de formulación de políticas en los países de América Latina se desarrollan en el marco de una *ciudadanía* principalmente desilusionada y descreída acerca de la efectividad de las acciones de gobierno. Si bien los procesos de democratización que se sucedieron en los últimos 30 años trajeron consigo, en la mayoría de los países, nuevos impulsos de transparencia y mejora en la gestión pública (la cual responde principalmente a la necesidad de dar cuenta y transparentar los procesos decisorios), la ciudadanía en general no tiene confianza en la efectividad de las acciones de gobierno. Algunos autores consideran que América Latina no alcanza mayores y más sostenidos niveles de desarrollo económico precisamente por este problema (Corporación Latinobarómetro, 2010). Mejorar los procesos de formulación de políticas públicas puede ser un elemento clave en el camino hacia la restauración de esta confianza.

El bajo grado de confianza de la ciudadanía en los gobiernos de América Latina puede explicarse por dos características propias del contexto social, económico y cultural. Como primer aspecto, existen altas tasas de desigualdad. Ciertos estudios muestran que el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre solo recibe el 1,6%. Asimismo, a partir del coeficiente de Gini, se considera que desde la década de 1970 hasta la de 1990, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 17,5 puntos respecto de los países de la OCDE (De Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2005). Varios estudios demuestran que altos índices de desigualdad pueden ser fuente de conflicto social que contribuye a fomentar la deslegitimación de las políticas e instituciones gubernamentales, tejiendo nocivas consecuencias también para el crecimiento económico del país (Alesina y Rodrik, 1994; Alesina y Perotti, 1996; Goñi, López y Servén, 2008).

Relacionado con el punto anterior, existe una situación paradójica en la que los ciudadanos consideran que el Estado tiene las herramientas para resolver sus principales problemas, pero a la vez perciben que los servicios públicos que están a su disposición son de baja calidad. En efecto, según datos del Informe de 2010 del Latinobarómetro, el 71% de la población considera que el Estado tiene las herramientas para resolver los problemas, mientras que solamente el 44% considera que las políticas públicas que se implementan mejoran en efecto las condiciones de vida en la región (Corporación Latinobarómetro, 2010).

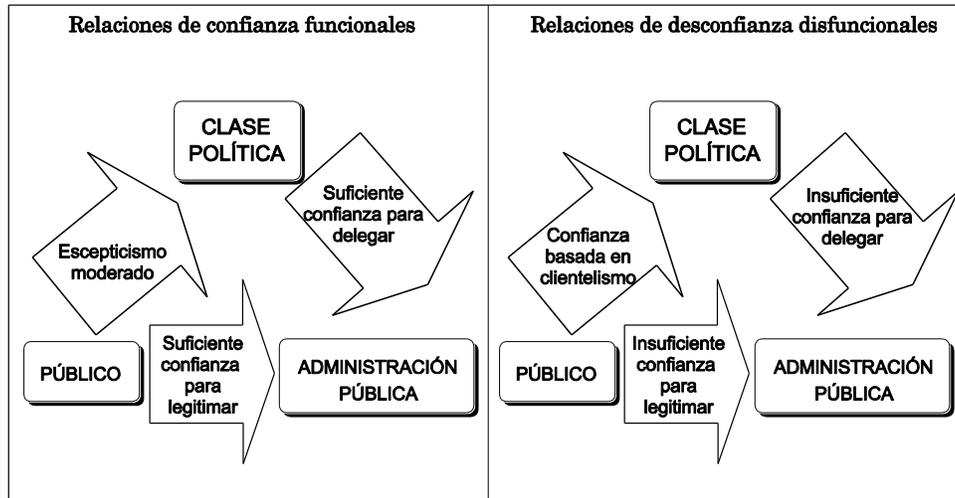
Este sentimiento se ve claramente reflejado en (y también afectado por) las altas tasas de evasión impositiva que, combinado con recurrentes episodios de corrupción en las diferentes esferas de la vida política, socavan las principales relaciones de confianza entre gobierno y ciudadanía. La percepción de legitimidad del Estado afecta la forma en que los ciudadanos ven el pago de impuestos como parte de sus obligaciones (Corporación Latinobarómetro, 2010). En efecto, se estima que el ingreso por impuestos en la región ronda, en promedio, el 18% del producto interno bruto, mientras que en los países de la OCDE los mismos representan aproximadamente un 36% (Banco Mundial, 2010a). Asimismo, algunos estudios identifican que en países como Argentina, Brasil y Chile la evasión tributaria alcanzaría tasas del 50% o aún más en el caso de los impuestos personales, y alrededor del 40% en el caso de impuestos a la renta (Goñi, López y Servén, 2008).

La renuencia a cumplir con las obligaciones impositivas acentúa problemas relacionados con la desigualdad social, en tanto que la baja recaudación tributaria tiene efectos perjudiciales en la redistribución del ingreso y, consecuentemente, en la calidad de la provisión de los servicios para toda la población en general. Este problema tiene especial incidencia en aquellos estratos poblacionales más pobres para los cuales la provisión de servicios públicos resulta imprescindible en su vida diaria.

Este nivel de desconfianza entre ciudadanía y gobierno se refleja también en las relaciones perjudiciales entre el sistema político y la administración pública. En sociedades como las latinoamericanas, la contracara de la desconfianza en las instituciones es la excesiva dependencia interpersonal que rige las relaciones políticas. Dicho proceso atenta contra sistemas más racionales

basados en la gestión por resultados y genera dificultades en la delegación de actividades de la clase dirigente a la administración pública (Banco Mundial, 2010a) (ver Figura 1).

Figura N° 1
Triángulos de (Des)confianza



Fuente: basado en Banco Mundial (2010a: 54).

Así es como la administración pública en América Latina suele caracterizarse por una importante subordinación al sistema político, lo que genera una falta de profesionalización y de capacidad de análisis técnico de sus miembros y problemas de coordinación en el proceso de formulación de políticas. Esto último está a su vez marcado por una desconexión entre ministerios y agencias ejecutoras, y pocos o débiles mecanismos de rendición de cuentas.

El equilibrio entre lo político y lo técnico en el proceso de formulación de políticas públicas

Son pocos los gobernantes latinoamericanos que han conseguido combinar el logro de sus objetivos políticos con la implementación de políticas de gobierno efectivas que respondan a dichas prioridades estratégicas de Estado. Dicho de otra manera, es inusual que las metas propuestas por el poder político estén alineadas con un análisis técnico riguroso que lleve a los resultados deseados a través de la implementación de programas. El núcleo político en el centro de gobierno suele ser una “mesa chica” de toma de decisión con insuficiente capacidad de formulación de políticas. En teoría, los ministerios y las agencias independientes alinean sus acciones con las metas generales de gobierno, pero en la práctica cumplen sus propios objetivos de desempeño y adaptan las medidas de desarrollo organizativo a sus propias necesidades. El Congreso no suele proveer un filtro técnico a las propuestas de política y tampoco se suele involucrar a expertos externos en un proceso de discusión abierto.

Esta desconexión entre metas de políticas y resultados de programas es percibida tanto por el gobierno como por la ciudadanía en general y tiene dos efectos profundamente nocivos. Por un lado, el alto gobierno suele reaccionar imponiendo directamente sus metas e interfiriendo en la gestión directa de los programas, violando las especializaciones de la agencia y obstaculizando la creatividad y autonomía en las agencias ejecutoras. Por el otro, se crea un sentimiento general de desconfianza hacia las reformas que intentan introducir elementos de mayor racionalidad en el proceso, que deslegitima los discursos alineados con ellas y desmotiva a los servidores públicos involucrados en dichas iniciativas.

La raíz de este problema parece ser la inhabilidad o la falta de voluntad política para fortalecer técnicamente los cuadros de gerencia pública en el centro de gobierno, que en países con economías más avanzadas combinan experiencia en el Estado con conocimiento técnico y tienen un rol

fundamental en la mejora de la formulación de políticas. En este sentido, los procesos de profesionalización de dichos cuadros, así como también los de fortalecimiento de las capacidades gerenciales de los miembros del alto gobierno parecen jugar un rol esencial en la consecución de resultados que puedan revertir esta situación.

En este contexto y en vistas de estas problemáticas, distintos gobiernos de la región se han hecho eco de los reclamos ciudadanos por mejores y más transparentes procesos de gestión a través de un cambio de paradigma en la forma de pensar el ciclo de las políticas públicas, buscando que sea más racional, y de la mejora de la capacidad técnica a tal efecto. En pos de la optimización de recursos y la interpretación de las percepciones del cliente-ciudadano, existe en la región un movimiento hacia la gestión por resultados (*performance management*), que tiene como objetivo lograr mecanismos que contribuyan a informar a la población acerca de las opciones de políticas, que le permitan debatir sistemáticamente las alternativas de políticas a nivel técnico y justificar sus prioridades sobre la base de un análisis de costo.

Sin embargo, aunque la mejora es notoria en muchos ámbitos, este proceso se encuentra todavía en una etapa incipiente. Tal como se ha destacado, existen ciertas debilidades técnicas entre las cuales cabe destacar principalmente características orgánicas del sistema, como parlamentos sin la capacidad técnica y procesos inerciales que no incluyen prioridades políticas, así como también características de un proceso que ha quedado a mitad de camino. Las oficinas presidenciales a menudo no hacen un buen trabajo al momento de especificar técnicamente los indicadores centrales de desempeño del gobierno ni al indicar la forma en que se espera que las agencias ejecutoras contribuyan a estas metas. Esto conduce a procesos de monitoreo y evaluación que han quedado principalmente restringidos solo a ciertos programas y a un no-alineamiento entre programas y políticas más generales de gobierno. Como resultado, las funciones de monitoreo y evaluación de políticas ubicadas en la cima de los sistemas de gestión por resultados que abarcan todo el gobierno no son todavía lo suficientemente creíbles.

A la vista de los puntos anteriores y de los resultados alcanzados por las reformas ya implementadas, sería posible concluir que en la tarea de mejora del proceso de formulación de políticas los países de la región enfrentan, al menos, cinco problemas importantes: i) una capacidad técnica insuficiente en el alto gobierno para formular políticas o evaluarlas *ex-ante* o *ex-post*; ii) poca coordinación entre políticas sectoriales, lo que genera políticas inconsistentes e incoherentes; iii) bajos niveles de impugnabilidad durante la formulación de políticas, dentro del Ejecutivo, desde el Legislativo o desde fuera del sector público; iv) desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas; y v) proceso altamente politizado, ya que si bien la política influye fuertemente en la formulación de políticas públicas en todos los países del mundo, se observa una mayor distancia entre las propuestas de diferentes partidos políticos en países de América Latina en comparación con las propuestas de partidos en otros países y en especial en la OCDE.

Aunque varios de los desafíos de América Latina están profundamente arraigados en la realidad política de la región, existe espacio para mejorar la práctica de formulación de políticas públicas y así contribuir a la reconstrucción de la confianza en el gobierno. La experiencia de administraciones públicas más avanzadas de la OCDE aporta ideas que pueden contribuir al debate acerca de cómo lograrlo.

3. El ciclo de políticas públicas en la OCDE

Los países de la OCDE analizados atravesaron una crisis relacionada con la capacidad de generación de políticas públicas a principios de la década de 1990, que forzó a las administraciones centrales a buscar nuevas formas de respuesta a los desafíos que se planteaban. Estos elementos derivaron en un cambio de paradigma en lo que respecta a los modelos de procesos de políticas públicas. Dicho cambio estuvo principalmente signado por el reemplazo del antiguo modelo de “monopolio de asesoría”, cerrado y centralizado, dominado por el gabinete o la presidencia y los tecnócratas, por un modelo de “mercado de asesoría” en el cual las responsabilidades políticas están más descentralizadas en agencias

sectoriales, existen múltiples posibilidades de procedimientos administrativos superpuestos y la consulta a los ciudadanos y los servicios de consultoría externa cumplen un rol cada vez más importante.

A partir del nuevo paradigma se pueden identificar nuevas rutinas de formulación de políticas públicas comunes con elementos esenciales para la conformación de procesos de formulación de políticas más racionales.

Respecto de los factores comunes de la estructura institucional que los países analizados comparten, la formulación de políticas en el alto gobierno sigue dominada por consideraciones políticas, tanto en los gobiernos presidencialistas como en los parlamentarios. La preeminencia de lo político significa, en este sentido, que es la autoridad principal del gobierno la que analiza las ideas y decide los objetivos e instrumentos de políticas públicas. Sin embargo, en esta rutina se destaca la importancia del soporte técnico como las secretarías del alto gobierno u organismos de investigación y comisiones de estudio *ad-hoc*. Esta combinación de consideraciones técnicas y políticas predomina mayormente en la fase de formulación de políticas, mientras que en la fase de implementación de programas existe una dominación casi exclusiva de consideraciones técnicas.

El ciclo presupuestario anual es también parte del ciclo de las políticas públicas en el alto gobierno en el que se da una combinación de toma de decisiones políticas y rutinas técnicas para financiar los programas. Existe una extensión desde esta fase de formulación de políticas a la implementación de programas y su desempeño.

Adicionalmente, los ministerios juegan el rol de formuladores de políticas cuasi-independientes y asumen las principales responsabilidades de la implementación de los programas. Sin embargo, están conectados con la formulación de políticas en el alto gobierno sobre todo a través del gabinete o los procesos presupuestarios. Los ministerios, al igual que el alto gobierno, respaldan sus rutinas del ciclo de políticas públicas a través de funciones de investigación especializada y sistemas de información.

En relación con el *ciclo de las políticas públicas*, existe un quiebre entre las fases de formulación de políticas y la implementación de programas. En efecto, en la primera se combinan análisis de tipo técnico y político, existe una mayor intervención de las organizaciones externas al gobierno y no hay una rutina fija para la consecución de los objetivos propuestos. Distinta es la situación en la fase de implementación, donde dominan las consideraciones técnicas y una rutina más establecida, según el tipo de política y el área estudiada.

Por último, una característica central común a los países estudiados es la existencia de diversos mecanismos formales y agencias que tienen un mandato significativo para la evaluación de políticas y/o programas. Estas evaluaciones suelen ser de tipo i) *ex-ante* de políticas, en las que existen agencias en el centro del gobierno dedicadas a una evaluación selectiva de políticas previa implementación de programas; ii) *ex-post* de programas, en las que se llevan adelante evaluaciones sistemáticas sobre la efectividad, eficiencia y gestión de los cursos de acción realizados y que abarcan todo el gobierno pero se realizan en general de manera descentralizada; iii) *ex-post* y externa de programas, que se llevan a cabo por las instituciones de auditoría mayormente legales y financieras de los cursos de acción llevados adelante por el gobierno; y iv) revisiones *ex-post* de gasto, que son evaluaciones de programas en el contexto del proceso presupuestario a través de los cuales los países analizan si los resultados obtenidos podrían haber sido eventualmente alcanzados con una combinación diferente de programas o a través de una labor intersectorial.

4. Seis ideas para mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina: la relevancia de la experiencia de la OCDE

Seis ideas se consideran importantes para repensar los procesos de formulación de políticas en la región a partir de la experiencia de los países de la OCDE analizados. Por cada una de ellas, a continuación i) se resumen las características de este aspecto en dichos países de la OCDE, y ii) se analiza la situación

en Latinoamérica a través de los ejemplos de reformas identificados, incluyendo cómo sería posible repensar el proceso en el marco de la idea.

El alto gobierno como autoridad política y actor clave en el conocimiento técnico

Características en la OCDE. Tanto el presidente en los sistemas presidenciales como el gabinete en los parlamentarios son los actores clave que deciden los lineamientos generales de las políticas de gobierno. En otras palabras, determinan qué políticas se deberán traducir en programas, quiénes y cómo van a implementarlas.

Los gabinetes o el consejo de ministros son las unidades funcionales que se encuentran en el centro de los procesos de coordinación en los países de la OCDE y están respaldados por subcomisiones permanentes de asistencia técnica.

También existe una clara división entre las actividades coordinadoras del alto gobierno, que tiende a considerar el proceso en general y a participar directamente solo de las políticas más importantes y polémicas. Si bien coordina las acciones del gobierno, son muy pocas las veces en que el alto gobierno se involucra a nivel de detalle en el proceso de las políticas de las agencias sectoriales.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. Aunque los altos gobiernos (en estos casos las presidencias) se caracterizan por tener un fuerte rol en la coordinación política de este proceso, resulta evidente que en su mayoría carecen de las capacidades técnicas necesarias que les permitirían una coordinación más eficaz de las políticas.

Algunos países han incorporado reformas que permiten acercarse a este concepto de alto gobierno como autoridad política y de conocimiento técnico para la formulación de políticas. Ejemplo de esto son las Unidades de Gestión del Cumplimiento de Prioridades Presidenciales de Chile⁴ y Colombia, y la coordinación interministerial que existe a nivel presidencial en Chile. Asimismo, México ha logrado importantes avances en los procesos de planificación de políticas públicas relacionando los resultados de desempeño de los programas con el ciclo presupuestario a través del fortalecimiento de las unidades a nivel presidencial y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los funcionarios y organismos del alto gobierno en cualquier sistema político necesitan del respaldo de secretarías técnicas fuertes que respondan directamente al presidente, al gabinete o al primer ministro (dependiendo de la forma de gobierno de cada país) para alcanzar procesos más efectivos de formulación de políticas públicas. Estas oficinas son expertas en la gestión de procesos operativos que promueven o evalúan ideas de políticas, garantizan su coordinación y consistencia, y coordinan su implementación.

La formulación de políticas coordinada por un sistema organizativo

Características en la OCDE. La posibilidad de contar con mecanismos de coordinación que contrarresten la tendencia natural de las distintas agencias de gobierno de seguir su propia agenda resulta clave en pos de alcanzar procesos de formulación de políticas públicas más “racionales”. La existencia de estas instancias en los países de la OCDE demostró ser necesaria para que las agencias implementen sus cursos de acción siguiendo las metas que el centro de gobierno determina para cada una. Estas estructuras organizativas explicitan qué actores realizan qué tareas, las jerarquías y los límites organizativos para la consecución de los objetivos de políticas públicas.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. Los intentos de crear instituciones que tengan esta capacidad organizativa se dieron comúnmente con el formato de superministerios bajo la órbita directa de la presidencia. No obstante, dichas organizaciones no probaron tener más que una capacidad limitada de coordinación de sectores. No resultó común que este tipo de iniciativas lograran un papel más importante en lo que respecta a la alineación de metas o canalización de programas de agencias hacia prioridades clave de gobierno.

Los países de la región incursionaron también en la creación de comisiones sectoriales *ad-hoc* a nivel ministerial, para las cuales el mayor desafío es mantener la motivación de participar por parte de

aquellos ministerios que no están a cargo de la conducción. Si bien se ha implementado una cierta cantidad y tipos diferentes de incentivos para mejorar el desempeño de las agencias, el alcance de los mismos ha resultado limitado.

Es posible ver ejemplos relacionados con esta idea en el incremento de los niveles jerárquicos de los grupos responsables de la evaluación y el control de políticas públicas en México. Asimismo, en Perú los objetivos presupuestarios se definen en función del rol jerárquico del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de Colombia, los supra ministerios fallaron en varias oportunidades en el pasado.

Un sistema organizativo que establezca una secretaría técnica en el centro del gobierno puede ayudar a un proceso ordenado al interior del Ejecutivo, mediante el establecimiento de procedimientos estándar para evaluar políticas desde el punto de vista técnico y político a través de una deliberación colectiva y el establecimiento de una forma de organización que permita unificar las diferentes partes de la administración, tales como la creación de estos superministerios o la creación de comisiones interministeriales.

Asimismo, es importante que estas estructuras organizativas cuenten con métodos de control en el sector público que les permita alcanzar sus resultados. Dichos métodos pueden combinar órdenes con formas contractuales (como los contratos por resultados) y otros incentivos para los agentes involucrados.

Una Gerencia Pública con asesores expertos en políticas y capacidad de coordinación en la formulación e implementación de dichas políticas

Características en la OCDE. La misión de la gerencia pública es acortar la brecha entre el mundo de las ideas y la formulación de políticas y el de la implementación de programas. El conocimiento técnico de esa gerencia ha sido tradicionalmente garantizado a través de un sistema de mérito, tanto en sistemas de carrera como en otros sistemas.

En las últimas décadas, los países de la OCDE se preocuparon por desarrollar una función pública híbrida, con un fuerte filtro de mérito pero con nombramientos de carácter político, con capacidad de respuesta más inmediata a los programas políticos que dan como resultado procesos de políticas más eficientes. Así, en aquellos sistemas que lo permiten, se ha identificado un creciente número de candidatos a la gerencia pública que no pertenecen a la función pública, sino que son contratados por un tiempo determinado para desempeñar funciones específicas.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. En América Latina, salvo contados ejemplos, como la Dirección y Asesoramiento Superior en Brasil y el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, no existen demasiadas experiencias que apunten en esta dirección.

Alcanzar un sistema de gerencia pública experta en políticas y con capacidad de tomar decisiones técnicas acerca de las mismas a partir de un rol coordinador, es una de las reformas más difíciles de implementar. Sin embargo, esto resulta clave para una mejor gestión pública a nivel general.

Los funcionarios de la gerencia pública preparados en este sentido son el nexo clave entre la formulación y la implementación de políticas. Son capaces de traducir los requisitos e ideas políticas que fundamentan las políticas públicas en programas de acción eficaces que se adapten bien a los requerimientos de la realidad sobre la que se trabaja.

Fortalecer la capacidad analítica de los ministerios sectoriales

Características en la OCDE. Es común encontrar en los procesos más eficaces de políticas públicas, ministerios que cuentan con sistemas de información de gestión a nivel sectorial que contribuyen a un análisis más profundo de las políticas implementadas. No se trata solamente de contar con unidades financieras, de recursos humanos y de gestión de activos propias, sino sobre todo de tener áreas que reúnan información específica del sector en el cual el ministerio se desempeña. De esta manera, el

ministerio tiene más herramientas a su disposición para tomar decisiones de política pública, que cuenten con un mayor sustento en la información y los hechos.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. Los ministerios cuentan con áreas de administración de información relativamente débiles, que perjudican su capacidad analítica a la hora de una eficaz supervisión de las agencias que coordinan.

Para hacer frente a este problema se podría trabajar en el fortalecimiento de las oficinas de planificación ministeriales, lo que daría a los ministerios mayores herramientas para mejorar la calidad y la cantidad de información disponible para la formulación de políticas. Los cambios en este sentido pueden conseguirse gradualmente, de manera tal que los ministerios se enfoquen, primeramente, en mejorar la calidad y la cantidad de información disponible para luego embarcarse en reformas más profundas como crear unidades de investigación ministeriales.

La consideración de esta idea permitiría a los ministerios incrementar sus capacidades de armonización de las amplias prioridades presidenciales que caen bajo su responsabilidad con los programas específicos que llevan a cabo.

Fortalecer la capacidad técnica del Parlamento

Características en la OCDE. Principalmente en los Estados Unidos, el Poder Legislativo interviene en el proceso de formulación de políticas con aportes técnicamente relevantes.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. Varias de las constituciones y marcos legales latinoamericanos otorgan a los parlamentos un mandato crucial en el proceso de formulación de políticas. El problema radica en la debilidad técnica de estos cuerpos legislativos en lo que respecta a su capacidad de análisis profundo de las políticas públicas que se someten a consideración.

En Chile y México, la demanda por mejores sistemas de evaluación de desempeño generó el fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso chileno y una mejor comunicación de los resultados de desempeño del Ejecutivo en el marco de las decisiones presupuestarias en México.

Los países de la región, por tanto, podrían considerar prioritario fortalecer las oficinas de presupuesto y las comisiones técnicas del Parlamento, de forma tal de generar la capacidad para crear políticas o evaluar propuestas de políticas públicas enviadas por el Ejecutivo. Este proceso reforzaría la contestabilidad y mejoraría la formulación de políticas en la región.

Fomento de canales alternativos activos de asesoría sobre política

Características en la OCDE. La propia dinámica de los procesos democráticos actuales considera esencial la incorporación de diferentes grupos de interés en el proceso de formulación de políticas públicas. En efecto, la gran cantidad y complejidad de los problemas públicos en la actualidad exigen la necesidad de alentar la participación de las diferentes partes afectadas por las políticas públicas en el mismo proceso de formulación. En otras palabras, los caminos alternativos de asesoría sobre política requieren que los gobiernos habiliten canales de participación a organizaciones que puedan incorporar consideraciones técnicas que informen la toma de decisión de una política pública.

Las organizaciones no gubernamentales y los sectores académicos en varios de los países de la OCDE disponen de alternativas viables de participación de manera tal de no solo informar mejor el proceso, sino además generar consensos políticos más sólidos que resultan, a fin de cuentas, sumamente importantes para el éxito en la implementación de las políticas que son aprobadas.

Situación en Latinoamérica y posibles aportes de la idea. La práctica de la ampliación de la masa crítica de expertos que se integran a la vida política a partir de la generación de presión por una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones de política pública es extendida en general, y también se viene dando en América Latina. Quizás uno de los principales ejemplos en la región sean las Comisiones Presidenciales en Chile, constituidas *ad hoc* para ciertas temáticas con el fin de lograr un consenso técnico-político por expertos, que luego facilite el proceso de

formulación de políticas públicas a través de los canales formales (leyes, decretos, programas). Colombia es otro de los países que ha utilizado este mecanismo.

A nivel institucional, este cambio de paradigma puede llevarse adelante a través de diferentes herramientas. Por ejemplo, la creación de instituciones con paneles de expertos que no provengan de los cuerpos gubernamentales es una práctica relativamente común tanto en los países de la región como en los de la OCDE. Además, es posible la creación de una institución o de cuerpos más permanentes de expertos dentro de una agencia de gobierno autónoma que lleven adelante estudios de políticas en forma individual.

5. Conclusión

En las secciones previas se presentó una serie de ideas de cómo mejorar la calidad de las políticas públicas en América Latina con base en experiencias en la OCDE, con el objetivo de contribuir al debate para la mejora de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en la región. Algunas de estas ideas ya han sido discutidas e incluso implementadas en algunos países de América Latina, sobre todo en los más avanzados, pero su implementación se encuentra en una etapa inicial en la gran mayoría de los casos. Los desafíos de cómo mejorar la capacidad de análisis técnico en el centro de gobierno, lograr constituir una gerencia pública que cierre la brecha entre formulación e implementación de políticas o intentar integrar el ciclo de políticas públicas permanecen como grandes retos en la agenda de modernización del Estado latinoamericano.

Reflexionar acerca de las posibles contribuciones de los patrones que siguen los procesos de formulación de políticas en la OCDE puede ser importante para reconstruir la confianza en el Estado latinoamericano. Las ideas que aquí se presentaron, de ser percibidas como útiles para mejorar la calidad de las políticas públicas en la región, requerirán de una adaptación especial al contexto de cada país.

Además, requerirán de una implementación gradual y cuidadosa. El incrementalismo ha demostrado ser muy efectivo en procesos de reforma en el sector público (Independent Evaluation Group, 2008). Esto se debe principalmente a que “las reformas institucionales son, por su naturaleza, de mayor complejidad, más inciertas y más difíciles de implementar” (que las reformas económicas) y dependen no solo del refinamiento técnico, sino además del proceso político que las apruebe (Lora, 2007: 60).

Quizás muchas de las ideas analizadas resulten más útiles para aquellos países que tienen una mayor capacidad técnica y avance en el desarrollo de un sistema de gestión por resultados en toda la administración. Pero, ciertamente, todos los países de la región se enfrentan en mayor o menor medida a los desafíos que aquí se describieron y tienen la necesidad de reconstruir la confianza en el Estado.

Mejorar la credibilidad del sector público implicará desarrollar los puentes institucionales e instrumentales adecuados entre anuncios políticos, prioridades del gobierno, financiamiento, capacidad de ejecución, prestación de servicios de calidad y satisfacción del ciudadano. Las ideas extraídas de la práctica de formulación de políticas en la OCDE pueden servir como insumo para este desafío.

Notas

¹ Las conclusiones principales de este trabajo se elaboraron a partir del estudio “La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina” (Banco Mundial, 2010b).

² Por alto gobierno se entiende la autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo, usualmente ubicada en la oficina del primer ministro o presidente (dependiendo del sistema). Es importante destacar que las secretarías centrales (por ejemplo, oficinas de gabinete) y ministerios (por ejemplo, Hacienda) brindan un soporte administrativo vital al alto gobierno.

³ Se denomina programa al conjunto detallado de metas y arreglos que se requieren para implementar una política y que se llevan a cabo mayormente en la esfera administrativa del gobierno.

⁴ A partir de la experiencia de la *Delivery Unit* del Reino Unido, Chile ha creado e implementado la Unidad de Gestión del Cumplimiento de la Presidencia. Esta iniciativa cuenta obviamente con el respaldo del mismo Presidente e institucionalmente se encuentra bajo la órbita del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Su objetivo es informar al Presidente sobre el avance de las metas prioritarias de gobierno como resultado de la implementación de los programas en distintos ministerios y servicios (agencias), y mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Desde su puesta en marcha en 2010, la Unidad de Cumplimiento coordina la provisión de información con grupos de trabajo en cada ministerio sectorial con impacto en las prioridades presidenciales.

Bibliografía

- Alesina, A. y Perotti, D. (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment", en *European Economic Review*, Vol. 40 N° 6, Amsterdam, pp. 1203-1228.
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109 N° 2, Cambridge, May, pp. 465-490.
- Banco Mundial (2010a), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Washington, Public Sector and Governance Unit for Latin America and the Caribbean, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/0,,contentMDK:22696757~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:832592,00.html>.
- _____ (2010b), *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Washington, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe (Reporte N° 59207-LAC), http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf.
- Blind, P. K. (2007), "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues", paper presented at the 7th Global Forum of Reinventing Government: Building Trust in Government, United Nations, Vienna, June 26-29, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>.
- Corporación Latinobarómetro (2010), *2010 Report*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- De Ferranti, D.; Perry, G.; Ferreira, F.; y Walton, M. (2005), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, Bogotá, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana.
- Goñi, E.; López, J. H.; y Servén, L. (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", Washington, World Bank. Development Research Group. Macroeconomics and Growth Team (Policy Research Working Paper; N° 4487).
- Independent Evaluation Group (2008), *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington, World Bank.
- Lora, E. (2007), "Una revolución silenciosa", en *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora (ed.), Washington, BID, Mayol Ediciones.
- Miller, A. y Listhaug, O. (1990), "Political Parties and Confidence in Government: a Comparison of Norway, Sweden and the United States", en *British Journal of Political Science*, Vol. 20 N°3, Cambridge, pp. 357-386.

Democracia “apolítica”: los ideales de la ciudadanía y las contradicciones de la opinión pública en los Países Bajos*

Paul Dekker y Ramón A. Feenstra

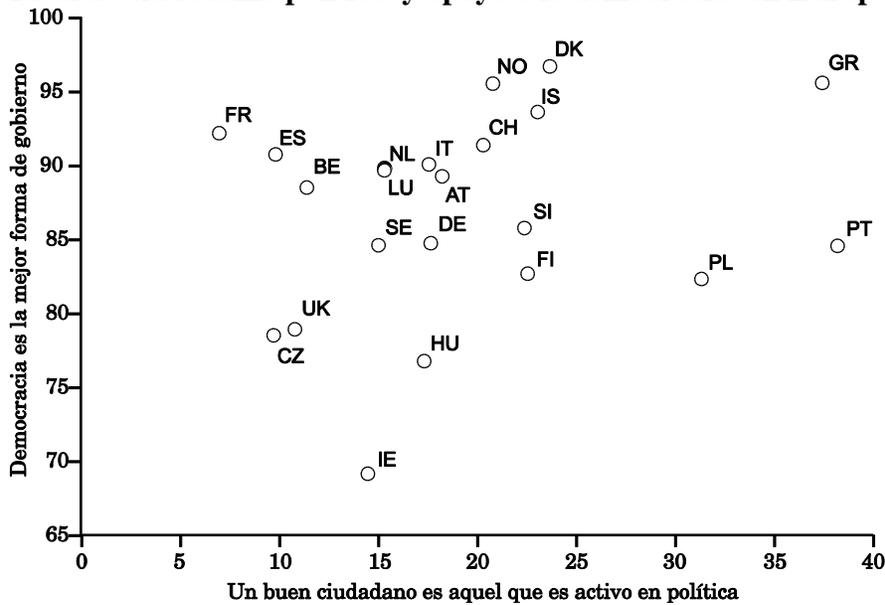
Introducción

Los sistemas democráticos de diversos países parecen vivir momentos de incertidumbre en cuanto a la relación entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Descenso del número de votantes, caída contundente en la afiliación a partidos políticos (Rosanvallon, 2010), ascenso en algunos países de discursos o partidos de carácter populista, aumento de protestas ciudadanas en movilizaciones que adquieren en ocasiones -como la convocatoria del 15-O del 2011, por una *Democracia real ya*- un carácter global, así como nuevas manifestaciones de organizaciones de la sociedad civil que se erigen en defensa y lucha de derechos concretos (Kliksberg, 2007). La definición del significado de ciudadanía ha ocupado un amplio espacio y esfuerzo por parte de los teóricos, quienes definen el carácter ideal vinculado con un modelo de buen ciudadano, útil y válido para mejorar las relaciones entre sociedad y Estado. Sin embargo, menos frecuente es encontrar perspectivas que aborden la cuestión sobre el significado de ciudadanía preguntando directamente a los propios ciudadanos. El presente artículo pretende, precisamente, abordar desde un análisis eminentemente empírico, las interpretaciones vinculadas con la noción de ciudadanía y democracia a partir de una investigación desarrollada, principalmente, en los Países Bajos. Un estudio basado, por tanto, en un plano nacional que no excluye, sin embargo, ciertos datos comparativos respecto a otros países.

Si observamos la Figura 1 nos adentramos directamente en la temática clave que se desarrollará en este artículo. En esta figura se aprecian dos variables básicas: en la parte horizontal se mide la opinión respecto a lo importante que se considera ser activo en la política si uno quiere ser un “buen ciudadano”. En la parte vertical se observa el nivel que alcanza la opinión que parte de la consideración de la democracia como el mejor sistema político.

* Recibido: 30-11-2011. Aceptado: 05-01-2012.

Figura 1
Ideal de ciudadanía política^a y apoyo a la democracia^b en Europa



^a Un buen ciudadano...: % de resultados 7-10 de una escala de 0 (extremadamente no importante) hasta 10 (extremadamente importante) en respuesta a la pregunta: “Para ser un buen ciudadano, ¿cuán importante dirías que es para una persona ser activo en política?”. Fuente: European Social Survey (2002-2003).

^b Democracia es la mejor...: % de aceptación (fuerte) de la afirmación que señala que: “La democracia puede tener sus problemas pero es el mejor sistema político respecto a cualquier otro sistema”. Fuente: European Values Study (2008-2009).

Un breve vistazo permite apreciar que el apoyo al sistema democrático como mejor forma de organización política es enorme -tanto en los Países Bajos como en la mayoría del resto de países, nueve de cada diez personas creen en la democracia como mejor sistema político-, mientras que la idea de que un buen ciudadano debe ser políticamente activo es mucho menos popular entre los encuestados. Únicamente en unos pocos países un tercio de su población considera relevante esta cuestión, y entre estos no figuran los Países Bajos.

Posteriormente se volverá sobre estos datos, a la vez que se presentarán otros que incorporen nuevas variables en la búsqueda de incertidumbres y evidencias respecto a la relación de la ciudadanía - y de la sociedad- con las instituciones políticas y estatales, que parece vivir un momento de creciente distanciamiento. Con el propósito de completar este objetivo se plantea, en primera instancia, un breve análisis de los ideales asociados con la definición teórica de buena ciudadanía que adquieren más peso en el contexto neerlandés.

En segunda instancia, se introducen algunas investigaciones previas que, mediante preguntas cerradas, trataron de definir el significado de “buen ciudadano” según la interpretación de ciudadanos corrientes de diferentes contextos. Introducidas estas dos cuestiones se aborda, en tercer lugar, la interpretación del “buen ciudadano” según una serie de encuestas y preguntas abiertas planteadas a ciudadanos neerlandeses, en un estudio realizado desde el Instituto Neerlandés de Investigación Social (SCP) -donde desarrolla trabajos de investigación uno de los autores del presente artículo-. Luego, en un nuevo punto, el interés se centra en el estudio sobre las actitudes y las expectativas que tienen los ciudadanos de los Países Bajos respecto a la política y a la política democrática, con datos obtenidos también en este caso a través del Instituto Neerlandés de Investigación Social (SCP).

El análisis global lleva a concluir, sobre todo a partir de los últimos dos puntos, que si bien los ciudadanos neerlandeses sí muestran su preferencia por el sistema democrático, no consideran la política como algo relevante. Es más, llegan a percibirla como algo engorroso y molesto. Los políticos

y los asuntos que tratan son considerados como cuestiones alejadas de una ciudadanía incapaz de entender, en numerosos casos, lo que estos discuten. La ciudadanía muestra una actitud negativa hacia la política, una elevada desconfianza hacia sus representantes políticos e incluso desconfianza hacia sus conciudadanos. Estos resultados llevarán a plantear, en la parte final, determinadas sugerencias normativas que contribuyan a frenar la retirada de la ciudadanía hacia la esfera privada y permitan pensar en posibles políticas dirigidas a establecer una relación más productiva y menos cínica entre la sociedad y el Estado (Rosanvallon, 2008; Keane, 2009).

1. Los ideales asociados a la definición teórica de la buena ciudadanía

El debate sobre el significado y las connotaciones que acompañan al ideal del buen ciudadano es una discusión que raramente preocupa a la propia ciudadanía. La voz cantante en esta cuestión la llevan los políticos, administrativos y funcionarios que se dirigen a los electores y a los clientes; los comentaristas que aprovechan la oportunidad para erigirse en gestores de los ciudadanos; o los teóricos políticos que discuten sobre este tema desde tiempos previos a la modernidad. Se suele hablar sobre todo de ciudadanos en relación con el gobierno y con la política. En ocasiones como ciudadanos socios del Estado y como encarnación de intereses comunitarios y de aspiraciones colectivas. A veces, como ciudadanos reunidos en forma de “sociedad civil” frente a un Estado explotador y represivo.

La pregunta acerca de qué son los ciudadanos modernos, es un debate basado principalmente en torno a la cuestión sobre qué deberían ser estos y cómo deberían comportarse entre sí. Las respuestas que se dan parten de diferentes posturas en la teoría política contemporánea. Influyente en las discusiones neerlandesas es la distinción entre la ciudadanía liberal, centrada en los derechos y libertades individuales, la ciudadanía comunitarista, que hace hincapié en las obligaciones ante la identidad comunitaria, y la ciudadanía neo-republicana, donde la participación en la comunidad política y el Estado se convierte en el componente central (Van Gunsteren, 1998). Tres posiciones que encajan en las tradicionales corrientes de la política neerlandesa: liberales, cristianodemócratas y socialdemócratas.

En la actualidad, la necesidad por encontrar respuestas a la pregunta “qué significa ser un buen ciudadano” es grande en los Países Bajos, fruto de la creciente individualización, el proceso de globalización y la inmigración. Sin embargo, el temor por hablar explícitamente sobre algo como la definición de una buena ciudadanía sigue presente de manera considerable. De esta forma, la incomodidad por moralizar públicamente acerca de la buena ciudadanía se evita al día de hoy mediante una estrategia basada en hablar sin rodeos sobre un ciudadano extraordinariamente positivo: el ciudadano activo. Este se define no únicamente como bueno en el ámbito de lo cotidiano, en sentido pasivo -como vecino dispuesto a ayudar, un usuario educado en el uso de los transportes públicos, amigable con los desconocidos, responsable con el medioambiente y votante en las elecciones-, sino también como emprendedor y lleno de iniciativas. La autosuficiencia y el compromiso social activo son considerados como los elementos más importantes de la ciudadanía activa.

Pero, ya sea si ahora se trata sobre el *good neighbor* -el buen vecino- (Schudson, 1998; Wuthnow, 1998) o sobre la ciudadanía activa y cuán implícita o explícita sea la dimensión moral, el debate sobre el buen ciudadano siempre se plantea principalmente como una discusión sobre los otros, sobre las demás personas. Una tendencia por la cual “se abandona en gran medida la propia conceptualización de los ciudadanos sobre la definición de una buena ciudadanía: ¿qué piensan las propias personas que significa ser un buen ciudadano?” (Theiss-Morse, 1993).

Esta es, precisamente, la cuestión que centra nuestra atención y que se intenta responder mediante encuestas realizadas a la población. Es importante reconocer que la realización de encuestas no es un método válido para acceder en profundidad a los ideales vividos y pensados por parte de los ciudadanos, pero sí supone una buena manera para lograr que una gran parte de la ciudadanía tome la palabra en esta cuestión. ¿Cuáles son las características especificadas y asociadas a la buena ciudadanía en encuestas?, y especialmente, ¿cuán política y activa se cree que debe ser la ciudadanía? En primer

lugar, se analizarán tres investigaciones previas que han planteado estas mismas cuestiones.

2. Investigaciones previas sobre el significado del “buen ciudadano” según los propios ciudadanos

La primera gran investigación mediante encuestas en la cual se planteaba como objetivo principal la definición de la buena ciudadanía fue, probablemente, el estudio de Almond y Verba centrado en la cultura política de México, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental e Italia a finales de los años cincuenta del siglo pasado. Tras una descripción del ideal del ciudadano como una persona políticamente involucrada, se preguntaba: “Si el modelo democrático es aquel del ciudadano activo, participativo e influyente, ¿crees que esto es una aspiración de las personas corrientes?” (Almond y Verba, 1989: 119). Para investigar este tema preguntaron en las encuestas por aquellas actividades consideradas deseables en cuanto a compromiso activo de los ciudadanos en políticas y comunidades locales. Los resultados muestran que los partidarios por adoptar un papel activo como ciudadano (visitar asociaciones, inscribirse en organizaciones ocupadas en asuntos de la comunidad, etc.) varían entre el 10% contestado por los italianos hasta el 51% por los estadounidenses. La participación pasiva (“interesarse por” o “informarse sobre” acontecimientos locales, “ir a votar”) solamente es exigida por el 22% de los italianos y por un 27% de los estadounidenses. Sumados se obtiene un resultado del 32% de los italianos, un 78% de los estadounidenses y, en el medio, se encuentran los mexicanos (59%), los alemanes (60%) y los ingleses (70%). Ejercer influencia y formar parte de la toma de decisiones volvía a la definición de las ideas sobre ciudadanía activa. Alguno de los encuestados nombraba también la participación social informal, como ayudar a los vecinos (Almond y Verba, 1989: 126-130). No obstante, esto último era fruto de una iniciativa propia del entrevistado, ya que las preguntas centrales de la investigación se focalizaban en la dimensión política.

En otra investigación, Conover y otros (1991) plantearon, a través de encuestas a la población y de *focus group* compuestos por norteamericanos e ingleses, la siguiente cuestión: “el término ciudadano significa diferentes cosas a diferentes personas. ¿En qué piensa usted primero, en una persona que es miembro de una comunidad o una persona con los deberes y los derechos legales reconocidos?”. Las encuestas revelaron que dos tercios de los norteamericanos pensaban en primer lugar en los derechos y en las obligaciones, mientras que dos tercios de los ingleses daban mayor relevancia a ser miembro de la comunidad. Esta diferencia se podría explicar, según los investigadores, por el tamaño reducido y la gran homogeneidad cultural de Gran Bretaña.

Por su parte, en los *focus group* la mayoría de los ingleses señalaban que el concepto de ciudadanía les decía bien poco, les hacía pensar en la Revolución Francesa y, aunque reconocían que era un término que se seguía empleando, consideraban que ya no era un concepto con un significado claro. Sin embargo, los estadounidenses empleaban de forma natural y común el concepto de ciudadano en los *focus group*. Cuando se les preguntaba lo que debían hacer los ciudadanos, los estadounidenses nombraban aspectos tales como pagar impuestos, ayudar a defender el país en caso de conflicto, ir a votar y también protestar contra una ley considerada como perjudicial. Los ingleses, por su parte, mencionaban con más frecuencia aspectos tales como atenerse a las normas y las leyes y adoptar un comportamiento educado. Aparte de estos principios generales comúnmente aceptados, en ambos países fueron mencionados por grupos minoritarios obligaciones morales como cuidar a los conciudadanos, hacer el voluntariado y tomar la iniciativa ante problemas en la comunidad. Los ingleses resaltaban, con más frecuencia, que también en la esfera privada se podía ser un buen ciudadano, como por ejemplo desde el ejercicio como padre o madre. Se observaba, en suma, cómo los británicos estaban más orientados hacia la comunidad mientras que los norteamericanos valoraban más los deberes y derechos como ciudadanos.

A raíz de esta investigación, Wuthnow (1998) planteó a los norteamericanos una serie de preguntas sobre qué se necesitaba para ser un buen ciudadano. De los encuestados, un 90% resaltó la importancia de una “persona de un carácter moral fuerte” como rasgo característico. La relevancia de tener una fuerte personalidad también sobresalía como rasgo deseable en las entrevistas que este autor

realizó. Las personas mostraban precaución sobre la creciente inseguridad moral causada por los grandes cambios y la abundancia de información contradictoria que recibían en la vida diaria. Frente a la idea planteada por los “científicos políticos y líderes de la comunidad”, que partía de una base según la cual una buena ciudadanía requeriría que cada uno colaborara mediante el voluntariado, las campañas políticas y la vida asociativa, los entrevistados afirmaron que cada uno debe actuar según sus talentos y ámbitos específicos. De manera que se pasaba a considerar que involucrarse en la educación o en la vida profesional puede, también, ser una forma de ciudadanía positiva (Wuthnow, 1998: 157-178).

En suma, se puede observar cómo los tres estudios mencionados muestran que, en el momento que se pregunta a las personas respecto al ideal del buen ciudadano, se valora más su compromiso social que su compromiso político. Los encuestados reclaman, en definitiva, atención para una buena ciudadanía en la esfera privada y en el vecindario. Además, en el momento que se habla de ciudadanía activa se espera que ésta esté preferiblemente vinculada con la comunidad local antes que con la política oficial.

Vistos estos tres estudios es conveniente introducir otros datos más recientes que nos acerquen al contexto de los Países Bajos y que permitan avanzar en el nuestro. Así, en el Cuadro 1 se observan los datos de distintos países sobre “buena ciudadanía”, basados en la encuesta respecto a ciudadanía del 2004 procedente del *International Social Survey Programme* (ISSP). En este estudio se analizan nueve características, sobre las cuales los encuestados debían apuntar su relevancia para ser un buen ciudadano¹. Las desviaciones del interés común de las llamadas características se separan por países para corregir las diferencias de matiz nacional. En el Cuadro 2 se muestran, por su parte, los resultados de ocho países europeos en relación con una pregunta similar planteada por el *European Social Survey*.

Cuadro 1
Importancia relativa de nueve características de “buena ciudadanía”. Desviaciones^a de las medias nacionales en ocho países^b. Mayores de 16 años en 2004

	US	BR	AU	JP	RU	SE	ES	NL
Tratar de entender otras opiniones.	2	2	4	0	5	8	3	11
Ir siempre a votar en las elecciones.	8	1	8	9	7	17	3	8
Seguir siempre las reglas del país.	13	8	13	17	18	11	9	8
Tener bien presente lo que hacen las autoridades.	7	1	7	6	0	11	-7	6
No intentar nunca evadir el pago de impuestos.	11	1	9	19	15	7	7	3
Ayudar a aquellas personas que tienen menos recursos.	5	14	3	-3	3	-3	7	3
Ayudar a aquellas personas que tienen menos recursos en otras partes del mundo.	-14	10	-13	-12	-16	-8	3	-2
Comprar productos por motivos morales, políticos o medioambientales, aunque acarree un mayor costo.	-15	-21	-9	-15	-18	-12	-5	-17
Ser activo en organizaciones sociales o políticas.	-18	-17	-23	-23	-14	-31	-20	-21

^a Desviaciones de la media de todas las características de una escala que va desde 0 (nada importante) hasta 100 (de mucha importancia) en respuesta a la pregunta: Existen numerosas opiniones dispares sobre qué es más o menos relevante para ser un buen ciudadano, ¿podría usted, de una escala de 1 a 7, indicarnos lo que considera más importante? Las características se ordenan de acuerdo a su importancia en los Países Bajos.

^b US = Estados Unidos, BR = Brasil, AU = Australia, JP = Japón, RU = Rusia, SE = Suecia, ES = España y NL = Países Bajos.

Fuente: International Social Survey Programme (2004).

Tal y como sucede en otros países, lo que mayor puntuación obtiene en Países Bajos, respecto a

¹ Una de estas características, vinculada a la disponibilidad de servir en el ejército, ha sido excluida por razones de diferencias nacionales en las normativas del servicio militar.

las otras características mencionadas, es la formación de una opinión independiente según las dos mediciones. En este mismo país, ir a votar ocupa un segundo puesto. En muchos otros países también es así, pero en ellos observamos cómo en términos medios alcanza una mayor puntuación el atenerse a leyes y normas. Cabe resaltar, sin embargo, que el asociacionismo activo y sobre todo la actividad política no son consideradas relevantes en ningún país. En este sentido, también existe una gran coincidencia entre países, y en Países Bajos no ocupa una posición desviada anormal.

Cuadro 2

Importancia relativa de seis características de un buen ciudadano. Desviaciones de las medias nacionales en ocho países europeos^a. Mayores de 15 años en 2002-2003

	PL	SE	UK	DE	FR	PT	ES	NL
Formarse una opinión propia e independiente de los demás.	10	19	17	21	11	12	11	15
Votar en elecciones.	5	14	6	8	17	0	1	7
Ayudar a personas en peor situación que ellos mismos.	3	6	3	6	5	10	14	7
Seguir siempre las leyes.	18	13	18	8	16	3	7	5
Participar activamente en organizaciones de voluntariado.	-16	-22	-14	-19	-14	-7	-5	-9
Ser activo en política.	-20	-30	-31	-25	-36	-17	-28	-25

^a Desviaciones de la media para todas las características en una escala de 0 (muy poco relevante) hasta 100 (muy relevante) en respuesta a la pregunta “¿Para ser un buen ciudadano qué importancia presenta para usted...?”.

Fuente: European Social Survey (2002-2003).

Llegados a este punto, se analizan datos internacionales mediante una serie de cuadros que tratan las características de la ciudadanía consideradas relevantes por los investigadores a nivel teórico, social y de comportamiento, o que estiman importantes de cualquier otro modo y de las que se suponía que la población tendría unas opiniones heterogéneas. Lógicamente, estas características no tendrían por qué coincidir con aquellas que los propios ciudadanos valoran como importantes a la hora de describir una buena ciudadanía. Con el propósito de conocer las opiniones de la población neerlandesa al respecto, hemos desarrollado una encuesta a la población en la que se pedía que formularan, mediante palabras claves, lo que estos consideran como un buen ciudadano.

3. La buena ciudadanía según los neerlandeses

Las respuestas respecto al significado de lo que es considerado como un buen ciudadano por parte de la ciudadanía de los Países Bajos aparecen resumidas en el Cuadro 3. La primera categoría está vinculada con el valor de la autonomía o lo que hoy en día se conoce también como la propia responsabilidad. En total, un veinticinco por ciento de los encuestados ha considerado esta característica como relevante. En las siguientes cuatro categorías destaca el estar involucrado socialmente, no provocar molestias a los vecinos, presentar un comportamiento de buenos modales, adoptar una postura positiva hacia las demás personas y tener una actitud generosa y solidaria hacia los demás. Es más, las últimas dos características son especialmente favoritas entre los encuestados, ya que en torno a la mitad opina que una actitud positiva hacia el otro y la actitud solidaria son importantes para ser un buen ciudadano. También las siguientes tres categorías -atenerse a las leyes, evitar crímenes, y otras normas y valores- aparecen en muchas de las respuestas, mientras que las características que hacen referencia a la política, la naturaleza y al medioambiente se mencionan en menor proporción.

En lo que se refiere a características políticas, éstas suelen estar vinculadas con el hecho de ir a votar. Cuando en los Cuadros 1 y 2 se pregunta explícitamente sobre estas dos características, es decir, participación política y preocupación medioambiental, éstas llegan a ser valoradas como relativamente importantes. Sin embargo, de manera espontánea, en las preguntas abiertas, pocas personas las nombran como características relevantes asociadas con el ideal del buen ciudadano.

Cuadro 3
Características de un buen ciudadano, % de mayores de 16 años^a. Países Bajos, 2004

Categorías	Ejemplos de rasgos positivos	Ejemplos de rasgos negativos	Nombrados
Autonomía	“trabajar”, “no depender de ayudas”	“aprovecharse del Estado”	25
Evitar causar molestia	“no traficar”, “no meterse en líos”, “no provocar ruidos y suciedad”	“conducta viaria agresiva”, “alcoholismo”, “tirar basura en la vía pública”	38
Buenos modales	“saludarse”, “amoldarse a las normas”	“ser maleducado”, “cotillear” y “hablar mal a las espaldas”	31
Actitud positiva hacia los demás	“respeto”, “tolerancia”, “confianza”	“discriminar”, “falta de respeto”	46
Solidaridad y disposición a ayudar	“ayudar a los demás”, “hacer voluntariado”	“egoísmo”, “abandonar a la gente a su suerte”, “fallar al prójimo”	54
Atenerse a normas y leyes	“pagar impuestos”	“cometer faltas”, “conducir bebido”	44
No saltarse normas graves	“no robar”, “no matar”, “no cometer violencia de género”	“criminalidad”, “asesinato”, “agresión”	49
Otras normas y valores	“ser honesto”, “seguir los mandamientos”, “libertad de expresión”	“engañar”, “pasar por alto normas y valores”	21
Política	“votar”, “implicación social”	“no votar”, “quejarse de la política sin votar”	6
Medioambiente	“naturaleza”, “animales”, “separar basura”, “cuidar del medioambiente”	“estropear el medioambiente”, “maltratar animales”	5
Otros			23

^a Se nombran los porcentajes de las respuestas que fueron mencionadas una o más veces en las diferentes categorías.

Fuente: The Netherlands Institute for Social Research (2004).

Los ideales políticos quedan poco reflejados cuando se pide a los encuestados respuestas de iniciativa propia. Un buen ciudadano es considerado, sobre todo, como una persona social. Según las respuestas obtenidas, ser un buen vecino puede llevar a ser considerado como un buen ciudadano. Los ideales de la ciudadanía son en pocas ocasiones considerados como políticos, aunque por otra parte tampoco son puramente privados.

Los estudios empíricos, basados en preguntas tanto cerradas como abiertas, sobre lo que se supone debe ser una buena ciudadanía demuestran que la población neerlandesa da poco valor a las actividades políticas. En este sentido, este resultado no es una excepción ni a nivel mundial ni europeo si nos basamos en los Cuadros 1 y 2 y en la bibliografía mencionada al final del texto. Cuando es preguntado explícitamente, el resultado muestra que efectivamente el ir a votar se estima como algo relevante. Sin embargo, en el momento que se pide describir libremente lo que define a un buen ciudadano, este elemento electoral desaparece de la vista. La idea de politólogos y otros profesionales de la política, según la cual las personas disfrutan el ser activos en la política está en cuestionamiento desde hace un tiempo (Hibbing y Theiss-Morse, 2002; Theiss-Morse y Hibbing, 2005); y así resulta que gran parte de los ciudadanos que se abstienen de votar no consideran esto ni siquiera como un fallo democrático. Se puede ser un buen ciudadano siendo un buen vecino, e incluso hay personas para las que esta condición no es necesaria pues creen que es suficiente con no tratar mal a los propios familiares.

Esta concepción minimalista solo es compartida por una minoría. Independientemente de la encuesta que se plantee, hay un grupo numeroso, e incluso mayoritario, de encuestados que cree que para ser un buen ciudadano se necesita de la implicación social y de la disponibilidad hacia la comunidad, así como una actitud favorable a apoyar a las personas con menos recursos. Esto es, en sí, positivo y al mismo tiempo da algo de esperanza a los politólogos que están convencidos de que una

democracia no puede funcionar solo con la existencia de vecinos amables, al considerar que “el buen ciudadano no equivale a una buena persona” (Almond y Verba, 1989: 199). Las aspiraciones sociales hacen que el buen ciudadano supere el papel de persona privada y súbdito; y solo parece faltar un paso para lograr con ello un objetivo político. Pero, introducida esta cuestión respecto a la búsqueda de la definición de la buena ciudadanía desde la concepción que tienen los propios ciudadanos, queda por examinar otra pregunta clave: ¿cuáles son los ideales democráticos que estos apoyan?

4. La definición de los ideales democráticos de la ciudadanía en los Países Bajos

Las opiniones acerca de la democracia se expresan con datos a nivel internacional; en concreto, de los Países Bajos y los otros siete países europeos que también han sido mencionados en el Cuadro 2. En el Cuadro 4 aparecen datos de una de las últimas oleadas informativas de la *European Values Study* (EVS) de 2008-2009.

Cuadro 4
Opiniones sobre la democracia en ocho países europeos.
Datos medios a partir de los 18 años, 2008-2009

	PL	SE	UK	DE	FR	PT	ES	NL
Satisfacción con: “el modo en el cual la democracia se desarrolla en su país ^a .”	51	59	39	53	41	43	55	53
Tener un sistema político democrático ^b .	71	85	76	78	82	76	86	79
La democracia quizás tenga sus problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno ^c .	74	83	75	80	84	76	84	80
Tener a expertos, no un gobierno, que toman decisiones de acuerdo con lo que ellos creen que es mejor para el país ^b .	66	41	50	56	48	55	55	49
Tener un ejército que gobierne el país ^b .	24	13	16	6	9	28	9	9
Tener un líder autoritario que no tenga que preocuparse sobre el parlamento y las elecciones ^b .	30	22	33	23	29	49	26	39

^a 0 = no satisfecho en absoluto - 100 = muy satisfecho.

^b 0 = muy negativo - 100 = muy positivo.

^c 0 = muy en desacuerdo - 100 = muy de acuerdo.

Fuente: European Values Study (2008-2009).

Como se puede observar, en la mitad superior del cuadro, el nivel de satisfacción con la realidad democrática es más baja y más diversa (desde un 39 en Reino Unido hasta un 59 en Suecia) que el apoyo hacia la idea democrática (de 71/74 en Polonia hasta el 86/84 en España). A pesar de este apoyo masivo, en la segunda parte del cuadro la alternativa apolítica de una “expertocracia” también recibe mucha atención. Un líder autoritario recibe menos apoyo y una junta militar el menor apoyo de todas las posibilidades planteadas. Si se analiza cómo los individuos de los ocho países combinan las opiniones, vemos que el apoyo a la democracia lleva a una correlación inversa respecto al apoyo a una junta militar. La correlación entre apoyo a la democracia y la defensa de un líder autoritario también es inversa pero de manera más débil, y en Portugal esta correlación ha dejado de ser significativa. La correlación inversa entre democracia y “expertocracia” es todavía menor y en varios países incluso ausente en, por lo menos, un indicador de democracia. Es decir, a nivel masivo no se experimenta una contradicción entre el dominio de la población y el dominio de los expertos. Esto favorece a los expertos, pero pone interrogantes a la disposición democrática.

La realización de estudios en Países Bajos ha permitido ahondar en la cuestión sobre el aprecio hacia los expertos y políticos observando que, en este país, los expertos son mucho más apreciados. En un estudio desarrollado hace unos años, en el cual se exploraban las expectativas futuras en Países Bajos, salió a relucir que las personas esperaban un mayor grado de poder de los expertos, en

detrimiento de los políticos, en lo que respecta al dominio del país, aunque pocos pensaban que realmente esto fuera a suceder (Dekker, 2006).

Pero más relevante es examinar tensiones y contradicciones en la opinión pública neerlandesa observables a través de datos estadísticos. En el Cuadro 5 se constata (debajo de la línea) la existencia de una duda constante sobre la propia influencia política y un aprecio negativo aunque variable hacia los políticos. De forma constante existe una mayoría que desea una mayor influencia política, un aspecto en el que ha habido progreso en las últimas décadas. En las últimas dos mediciones (vía encuesta) se observa un gran apoyo a la elección directa de los alcaldes (en los Países Bajos se da la práctica de elegir el concejo municipal y es éste el que nombra los alcaldes) y un apoyo todavía mayor para la realización de referéndums nacionales (en los Países Bajos solo se ha dado el referéndum de 2005 sobre la Constitución Europea y el resultado ha provocado tal desconcierto que seguramente no se volverá a repetir, por el momento, otro referéndum). En la parte final del Cuadro 5 se vuelve a observar la preferencia por líderes autoritarios. El ítem muestra que en el transcurso de 1975 a 1996 se dio una división cuantitativa en el apoyo a los líderes autoritarios; en 2000, el apoyo se mantenía en este nivel, y de pronto en 2004 se observa un regreso al mismo apoyo que en 1975, manteniéndose casi al mismo nivel en 2008-2009. Probablemente los resultados de 2002 sobre un mayor apoyo hacia los líderes autoritarios se deba a la actuación y popularidad del político populista Pim Fortuyn, asesinado ese mismo año. Pero no nos extenderemos en esta cuestión, ya que lo que interesa en este punto es la relación de esta preferencia por líderes autoritarios con respecto a otras opiniones.

Cuadro 5
Opiniones heterogéneas sobre política.
% de la población neerlandesa mayor de 16 años, 1975-2009

	1975	1980	1985	1992	1996	2002	2008-2009
Considera tener un interés “elevado” o “normal” en política.	31	39	42	41	45	55	53
Piensa que estaría muy o bastante dispuesto a hacer algo si el parlamento estuviese a punto de aprobar una ley injusta.	30	33	39	44	48	52	54
De acuerdo con:							
‘Personas como yo no tenemos influencia sobre lo que hace el gobierno’.	53	52	56	47	46	49	51
‘No creo que los diputados y ministros se preocupen mucho por lo que personas como yo pensamos’.	49	49	55	46	43	46	41
‘La implicación ciudadana en el gobierno municipal y provincial debería aumentar’.	69	62	60	64	.	74	62
‘El alcalde debe ser elegido por los habitantes de la misma población’.	.	.	.	.	.	73	70
‘Sobre algunas cuestiones de interés especial deben poder votar los ciudadanos mediante sistemas tales como el referéndum’.	.	.	.	.	.	81	79
‘Lo que necesitamos son menos leyes e instituciones y más líderes con mayor coraje y comprometidos en los que poder confiar’.	61	52	47	38	30	61	55

Fuente: The Netherlands Institute for Social Research (2009).

El apoyo a los “líderes autoritarios” es analizado, asimismo, en el Cuadro 6 donde son comparadas personas contrarias a esta figura de “líder autoritario” frente a aquellas que lo apoyan, dejando fuera de consideración aquellos grupos intermedios que ni apoyan ni rechazan esta figura de político. Se observa, de esta manera, cómo aquella persona que apoya la figura de los líderes autoritarios presenta una menor autoconfianza política y una menor confianza en los políticos. Es destacable que aquel que aboga por un líder autoritario es, a su vez, defensor de una mayor democratización: más participación y mayor papel en la elección directa de la figura del alcalde. Se

observa, además, un ligero mayor apoyo a favor de la realización de referéndums. Todo ello son indicaciones que apuntan hacia un síntoma populista, que presupone que la no interferencia de reglas, instituciones y políticos garantiza mejor la voluntad del pueblo.

Cuadro 6
Combinación de datos del Cuadro 5 de los años 2008-2009: porcentajes de apoyo o rechazo hacia líderes autoritarios

De acuerdo con:	Media	Personas que están en contra de líderes autoritarios	Personas que están a favor de líderes autoritarios
‘Personas como yo no tenemos influencia sobre lo que hace el gobierno’.	51	41	59
‘Creo que a los diputados y ministros no les preocupa mucho lo que pensamos personas como yo’.	41	27	52
‘La implicación ciudadana en el gobierno provincial y municipal debería incrementar’.	62	54	67
‘Sobre algunas cuestiones de interés especial deben poder votar los ciudadanos mediante sistemas tales como el referéndum’.	79	77	81

Fuente: The Netherlands Institute for Social Research (2009).

Pero una comprensión más profunda de los ideales y las contradicciones en la opinión pública neerlandesa exige mirar otros datos. En el Cuadro 7 se recaba información de una encuesta que desde el Instituto Neerlandés de Investigación Social (SCP) se ha venido realizando trimestralmente durante los últimos tres años. Junto a porcentajes de la población total se aportan datos diferenciados según nivel académico, ya que esta información es -y no solamente en Países Bajos- uno de los principales elementos diferenciadores sobre opiniones políticas. Por encima de la línea (del Cuadro 7) se observa que un 28% de la población opina que la política es difícil de seguir y un 62% considera que incluso es demasiado complicado entender las cuestiones que se plantean. Aquellos con una menor preparación académica consideran en mayor proporción que la política es complicada de entender, y creen que así lo es para la mayoría de la gente.

Cuadro 7
Diversas opiniones sobre política en 2008-2010: % de la población mayor de 18 años

	Media	Nivel de estudios		
		Bajo	Medio	Alto
¿Cuán difícil o fácil le parece a usted en general comprender lo que sucede con la política nacional? (muy) difícil.	28	41	29	14
De acuerdo con:				
‘La política nacional es para la mayoría de las personas demasiado compleja para ser comprendida’.	62	70	62	55
‘A los diputados y los ministros no les importa mucho lo que personas como yo podamos pensar’.	48	61	49	32
‘Sería positivo que los ciudadanos tuvieran una mayor participación en relevantes cuestiones políticas’.	63	71	68	51
‘Sería positivo que el gobierno del país estuviera bajo el mando de líderes autoritarios’.	30	41	29	21

Fuente: The Netherlands Institute for Social Research (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008-2010* (n = ± 12.000 sobre 12 ítems).

Los datos de esta encuesta muestran, a su vez, cómo un 48% piensa que la clase política no está interesada en las ideas de los ciudadanos, el 63% opina que sería positivo que los ciudadanos tuvieran una mayor posibilidad de decisión, mientras que un 30% apoya la idea de un líder autoritario (en los tres datos señalados son las personas con un menor nivel de estudios los que dan un mayor sustento a estos resultados). El hecho de que aquí aparezca un menor apoyo a los líderes autoritarios que lo observado en el Cuadro 5 puede deberse al modo en que es planteada la pregunta.

Si se profundiza en el apoyo a un líder autoritario en relación con estas nuevas variantes, se puede observar, según el Cuadro 8, cómo aquellas personas que se muestran favorables a los líderes autoritarios consideran que la política es difícil de entender. Creen, además, en mayor proporción, que así lo es también para los demás, adoptan una actitud de más desconfianza hacia los políticos y son, con frecuencia, también defensores de una mayor influencia del pueblo en la democracia.

Cuadro 8
Combinaciones de opiniones del Cuadro 7 en 2008-2010: porcentajes de opiniones a favor y en contra de líderes autoritarios

	Media	Personas que están en contra de líderes autoritarios	Personas que están a favor de líderes autoritarios
Les parece difícil comprender la política nacional.	28	20	35
De acuerdo con:			
‘La política nacional es demasiado difícil para ser comprendida’.	62	55	72
‘A los diputados y los ministros no les importa mucho lo que las personas como yo piensan’.	48	32	70
‘Sería positivo si los ciudadanos pudieran participar sobre importantes cuestiones políticas’.	63	56	77

Fuente: The Netherlands Institute for Social Research (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008-2010*.

En suma, los estudios empíricos realizados y sintetizados en cuadros permite observar que los deseos de democratización se ven estimulados debido, en parte, a una percepción negativa de la clase política, así como a la impresión de que la política es demasiado complicada para ser entendida por la mayoría de la gente. El apoyo hacia líderes autoritarios también parece estimulado por estas apreciaciones y lo mismo sirve para la adopción de una actitud negativa hacia los conciudadanos, aunque estos dos últimos efectos presentan una menor incidencia. Aquellas personas con un nivel de estudios más bajo muestran un mayor apoyo a los deseos de democratización que aquellos con elevado nivel de estudios. Aun así, se observa en este análisis que el apoyo en favor de una democratización no presenta en absoluto raíces democráticas, sino más bien lo contrario: actitud negativa hacia la política, incompreensión hacia esta, desconfianza hacia los conciudadanos y la convicción de que líderes autoritarios pueden mejorar la situación.

5. ¿Cómo seguir?

Hasta ahora se ha observado con cierto detalle cómo los ciudadanos de los Países Bajos consideran la política de poca importancia, tanto para su propia vida cotidiana como en cuanto a su propia apreciación del significado de “buen ciudadano”. Los ciudadanos se muestran a favor de la democracia, pero en muchas ocasiones contrarios a la política y a los políticos, y frecuentemente apoyan una mayor participación de los expertos. Además, se aprecia la existencia de una ciudadanía cada vez más consciente de sí misma, con una gran demanda por lograr una mayor influencia política, pero con una actitud negativa hacia la política actual e incluso una creciente simpatía hacia líderes políticos autoritarios.

Los resultados obtenidos en los estudios empíricos realizados en los Países Bajos revelan un claro distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Una tendencia que, por otro lado, es observado por otros autores en distintos contextos democráticos. La desconfianza hacia la clase política, el desinterés o desconcierto ante los grandes temas políticos del momento, así como el descenso de la participación política a través de los cauces “tradicionales” de la democracia representativa, como el voto o la afiliación a partidos, aparecen como síntomas que afectan a numerosos sistemas democráticos (Crouch, 2004: 14-20). Es, por lo tanto, una tendencia en los Países Bajos del mismo modo que lo es en otros contextos.

La posible solución ante este creciente distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones políticas tradicionales no parece, sin embargo, plantearse mediante la defensa de un modelo elitista de la democracia basado en una competencia justa y exigente entre una clase elitista de políticos competentes que luchan por el poder político, mientras el ciudadano se limita a sancionar el resultado a través de elecciones periódicas (Schumpeter, 1984: 220). Esta solución no parece compatible con otra tendencia creciente que se ha observado en el presente estudio sobre los Países Bajos, y que también es común en otros sistemas democráticos: la ciudadanía demanda, cada vez más, una creciente capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas (Kliksberg, 2007). Las reivindicaciones a favor de un sistema democrático que trascienda la comprensión electoralista, que supere el soliloquio de los partidos, de los políticos y de los parlamentos y que refuerce la capacidad decisoria de la ciudadanía no han ido sino en aumento durante las últimas décadas (Alonso, Keane y Merkel, 2011; Kliksberg, 2007). Si bien los datos recogidos en este trabajo muestran que los ciudadanos de los Países Bajos no asocian al concepto y al ideal de ciudadanía una dimensión política, sí muestran un posicionamiento muy favorable hacia el aumento de su capacidad de influencia política. La posibilidad de escoger directamente a los alcaldes y la introducción del referéndum tienen una gran popularidad, a la vez que aparecen nuevas manifestaciones ciudadanas vinculadas a asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. En los Países Bajos se aprecia la existencia de una ciudadanía cada vez más consciente de sí misma, con una creciente demanda por lograr mayor influencia política, pero con una actitud negativa hacia los representantes y la política actual.

El distanciamiento respecto a la política oficial y sus variados instrumentos puede deberse a una cierta erosión de la confianza de la ciudadanía respecto a los partidos políticos y a los representantes (Rosanvallon, 2008). Una tendencia que puede explicar, además, la creciente reivindicación ciudadana por reforzar sus posibilidades de incidencia directa en cuestiones políticas. Pero, visto este panorama general, cabe preguntarse cuáles podrían ser las políticas dirigidas a lograr una relación más productiva y menos cínica entre la sociedad y el Estado. No hay que olvidar que la ciudadanía neerlandesa presenta ciertas tendencias contradictorias en cuanto a los ideales democráticos y que, al mismo tiempo que abogan por una mayor participación ciudadana, se muestran favorables a la consolidación de expertos y tienen cierta simpatía por líderes autoritarios. Las orientaciones normativas dirigidas tanto a las instituciones estatales como a las organizaciones propias de la sociedad civil parecen necesarias si se pretende aprovechar el potencial de una mayor implicación ciudadana, si se busca tender puentes entre la sociedad y el Estado y si se trata de paliar la erosión de la confianza en la clase política. Las propuestas que aquí se expresan no pretenden ser más que unos breves apuntes que, siguiendo trabajos diversos, tratan de plantear un enfoque normativo centrado en tres aspectos claves: la incorporación del principio de transparencia, la introducción de mecanismos de participación ciudadana directa y el reconocimiento del potencial de la sociedad civil. Propuestas dirigidas a paliar el distanciamiento entre la sociedad y el Estado y que se estiman útiles para los Países Bajos, sin excluir su relevancia para otros eventuales contextos afectados por los mismos síntomas.

La incorporación del principio de transparencia en la gestión pública

El uso de las nuevas herramientas de comunicación ha provocado que en ciertas ocasiones se consoliden nuevas dinámicas políticas. Los cada vez más frecuentes procesos de filtración de

información secreta de los grandes poderes políticos, estilo *Wikileaks*, el creciente poder de movilización de organizaciones como *Anonymous* o *Avaaz*, o el éxito eventual de demandas ciudadanas que irrumpen en la esfera pública mediante movilizaciones organizadas a través de redes sociales, han llevado a consolidar dinámicas de escrutinio o monitoreo público de los centros de poder. Al margen de todos los problemas que afectan tanto a los sistemas democráticos contemporáneos como a la nueva galaxia mediática, el ciudadano de hoy puede examinar más de cerca a quienes le representan y ha obtenido nuevas vías por las cuales dar la voz de alarma cuando algo falla (Keane, 2009: 688-689).

El creciente número de casos de escrutinio público de las actividades desarrolladas por los centros de poder, puede convertirse en un incentivo para que las instituciones políticas adopten medidas favorables para introducir la transparencia informativa. La consecución de una mayor transparencia sigue siendo, por supuesto, uno de los principales ideales democráticos por alcanzar. La introducción de políticas concretas dirigidas a su incorporación puede llevar tanto a una mejora en las condiciones para la rendición de cuentas de las instituciones políticas como a un incremento de la confianza que reciben (Bellver, 2007). El ideal de la transparencia como meta supone uno de los objetivos más relevantes del presente. La clase política puede verse motivada a dar pasos en esta dirección ante la presión procedente de la periferia o ante el propio deseo de mejorar los niveles de confianza en su actividad. Sin embargo, es esencial que se entienda la transparencia como valor, criterio y estrategia a incorporar a la realidad organizacional y a la cultura de las instituciones políticas (Arellano, 2008). De esta forma, se puede considerar la importancia de la transparencia informativa, “no solo como valor social de control sobre las decisiones gubernamentales, sino como generadora de cambios organizativos efectivos” (Arellano, 2008).

La incorporación del principio de publicidad, por el cual se exige documentar y publicar la información relevante respecto a la toma de decisiones, como forma para estimular la confianza entre sociedad y Estado, se erige como un objetivo central (García-Marzá, 2004; Arellano, 2008). Así pues, la aportación de información relevante que afecta a la toma de decisiones -y que, además, es susceptible hoy en día de salir a la luz por múltiples vías alternativas-, el reconocimiento de las dificultades estructurales del juego democrático (Green, 2009) y la presentación de información clara, sencilla y atractiva sobre cuestiones vinculadas a la “gran política” se erigen como posibles vías válidas para tender puentes que palíen el creciente distanciamiento entre la ciudadanía y los representantes neerlandeses y que reduzcan los niveles de desconfianza de la primera frente a la segunda.

Reforzar los elementos de una democracia directa y la formación discursiva de la política

Otro de los retos a abordar en el futuro próximo consistirá en buscar vías que satisfagan la creciente demanda ciudadana por alcanzar una mayor participación directa en las decisiones colectivas. Crear oportunidades de participación para poder ejercer una influencia real supone una cuestión que no puede quedar de lado, pues mucho de lo que en los últimos años se ha realizado, en cuanto al aumento del nivel de influencia ciudadana, no ha satisfecho las exigencias de los ciudadanos modernos neerlandeses (Michels, 2011). En este sentido, cabe recordar que la ciudadanía de este país expresa su pretensión de ejercer una influencia más directa a través de la elección directa de los representantes de los municipios y ciudades, así como a través del desarrollo de referéndums.

Si bien se puede considerar que la introducción de referéndums, u otras formas de toma de decisiones directas, no ayudarán a satisfacer directamente las necesidades de influencia política y reconocimiento de una ciudadanía exigente y consciente de sí misma, las experiencias históricas en diferentes contextos sí parecen mostrar su utilidad tanto en lo que respecta a la posibilidad de ampliar la capacidad representativa como al incremento del índice de legitimidad del sistema democrático (Mayorga, 2007). El hecho de no ofrecer opciones de influencia ciudadana o el rehusar las consultas populares por las posibles consecuencias provocan en todo caso factores de insatisfacción. Los referéndums no deben ser considerados como una solución perfecta o única, pero destacan por ser más que meras votaciones (Michels, 2011). Los preparativos y las campañas que acompañan a estos

procesos dan lugar a una mayor implicación ciudadana, ayudan a estimular elaboradas discusiones en la esfera pública y suelen generar una mejor formación respecto al asunto sobre el cual se vota (Akkerman, Hajer y Grin, 2004: 85).

Además de la incorporación de procedimientos como el referéndum, resulta fundamental introducir, a su vez, una mayor cantidad de formas democráticas discursivas encaminadas a la formación de voluntades y a la toma de decisiones políticas, como un proceso que trascienda el desarrollo y la ampliación de las opciones de voto (Akkerman, Hajer y Grin, 2004; Fung, 2006). Así podemos pensar, por ejemplo, en la introducción de “foros ciudadanos” o en “votaciones deliberativas” (Michels, 2011). Es decir, procesos en los que intervienen grupos de ciudadanos, reunidos de forma más o menos casual, que, con el apoyo de expertos, tratan de solucionar un problema o trazar algún plan. Son formas de democracia deliberativa en las que se entiende que los participantes no intentan formular o mejorar su situación particular sino, más bien, pensar en el bienestar común (Michels, 2011: 280). Los participantes esperan que los resultados logrados en el proceso no queden anclados exclusivamente dentro del grupo sino que, gracias a los medios de comunicación y a Internet, lleguen a un sector mayor de población y que sus experiencias sirvan realmente para la mejora democrática, y se traduzcan en una mayor comprensión de los problemas de la política nacional y en una mayor capacidad de análisis de las actuaciones de los políticos.

La puesta en común de preocupaciones concretas o la resolución deliberada sobre problemáticas por parte de aquellos que se ven afectados por las mismas, constituyen elementos fundamentales dentro de un sistema democrático. La ciudadanía y los actores de la sociedad civil deben ver cómo, además de la capacidad de exigir la rendición de cuentas a los actores con poder o la posibilidad de votar en consultas política directas, también pueden llevar a cabo procesos deliberativos cuyos resultados son considerados en la toma de decisiones. La capacidad de adoptar posiciones concretas sobre cuestiones políticas variadas, tras procesos deliberativos, y la posibilidad de llevarlos ante los actores políticos de quienes depende, en última instancia, la decisión final, constituye una parte central de una sociedad civil reforzada cuyo proceso político es definido desde una “participación entendida como deliberación” (Habermas, 1999: 245). La deliberación ciudadana sobre cuestiones que le preocupan, tales como la crisis económica o el uso de energías renovables, y la posibilidad de llevar sus conclusiones ante la clase política para su consideración constituye, por ende, un núcleo básico del proceso político democrático cuya promoción puede acercar la sociedad y el Estado y mejorar tanto la legitimidad como la confianza en el sistema político (Cortina, 2007; García-Marzá, 1996: 114).

La aportación de la sociedad civil

En los dos puntos precedentes se ha hecho hincapié en la necesidad de adoptar medidas que impliquen cambios por parte de las institucionales estatales. Una dirigida a incorporar el criterio de transparencia sobre sus estructuras y la otra centrada en la introducción de políticas, medidas o instrumentos concretos donde el Estado estimule los procesos de participación, consulta o deliberación ciudadana. Pero cabe observar, también, el papel que puede llegar a desempeñar la propia sociedad civil en la tarea de tender puentes entre el Estado y la sociedad. Es importante advertir, en esta dirección, que la reflexión política de las últimas décadas ha estado marcada por las grandes esperanzas depositadas en la sociedad civil como un marco normativo capaz de promover una ciudadanía políticamente válida para superar la generalizada pérdida de confianza en el Estado (Cortina, 1998: 353-354). La promoción de esta idea está vinculada -al menos en parte- al deseo de lograr una mayor capacidad de acción de los ciudadanos en los asuntos políticos (Barber, 1984: 285). No obstante, la enorme cantidad de connotaciones que ha llegado a adoptar para diversos autores, así como las excesivas esperanzas depositadas por algunos otros, ha llevado a que en ocasiones parezca constituir una especie de guía capaz de convertirse en un remedio infalible -“soluciona-lo-todo”- frente a los problemas del presente (Peters, 2007; Acanda, 2002; Edwards, 2004). No es el objetivo de este punto plantear un análisis exhaustivo de las heterogéneas propuestas acerca de la sociedad civil, y las posibilidades o límites que

acompañan a cada una, pero sí creemos relevante no olvidar a la sociedad civil como un componente necesario más en la búsqueda de orientaciones normativas aplicables al contexto político neerlandés.

Por un lado, la sociedad civil puede erigirse como un espacio de expresión y movilización ciudadana que, guiado por principios de no violencia y respeto al pluralismo, se constituye como un elemento de presión sobre el Estado a favor de reformas democratizadores o en defensa de derechos concretos. Tal y como han apuntado varios autores contemporáneos, la sociedad civil puede consolidarse como una “espina permanente clavada en el flanco político” (Keane, 1988: 14) o como un actor que plantea un asedio continuo al castillo “sin intención de asaltarlo” (Habermas, 1998: 612), cuyas acciones pueden empujar al Estado a adoptar reformas, a mantenerse abierto a las demandas ciudadanas e incluso a incorporar criterios de transparencia a los que previamente hacíamos referencia.

Pero la sociedad civil y los heterogéneos actores que la integran -asociaciones voluntarias, ONG, movimientos sociales, medios de comunicación, etc.- pueden, por otro lado, desempeñar un papel que acompaña o complementa su función como “contrapeso” respecto del Estado. La incorporación del criterio de transparencia o la introducción de los procesos deliberativos en la cultura organizacional puede ampliarse no solo hacia las estructuras estatales, sino también hacia los propios actores e instituciones de la sociedad civil cuya comprensión debe trascender a las organizaciones “puras” vinculadas con la gestión de la solidaridad. La participación ciudadana -en sus diferentes vertientes- puede extenderse hacia las distintas esferas de la sociedad civil donde también se expresan y definen relaciones de poder. Por tanto, la implicación social o política puede ser llevada hacia los grupos o asociaciones donde destinamos el tiempo libre, a los lugares de reunión y diversión así como, también, a los lugares de trabajo (García-Marzá, 2008: 31).

Es relevante, por ello, adoptar una comprensión amplia de la sociedad civil no basada exclusivamente en las asociaciones de voluntariado, ni que exalte las posibilidades del voluntariado sin apreciar las oportunidades que ofrece otro tipo de organizaciones; organizaciones o instituciones que mezclan lógicas diversas de aportación comercial, voluntaria y estatal (Eliasoph, 1998; Dekker, 2008). En este sentido, Nina Eliasoph ha mostrado las ventajas de lo que denomina “mezcla institucional” al observar, tras un estudio sobre “clásicos grupos de voluntarios”, cómo es frecuente ver en ellos una fuerte inclinación a ignorar la política presentando, además, un reducido interés por incluir personas con perspectivas y puntos de vista diversos (Chandhoke, 2005). En contraste, en las organizaciones marcadas por la “mezcla institucional” se aprecia una combinación de participación voluntaria de profesionales sin ánimo de lucro, ayuda de programas públicos, dinero filantrópico y recursos del mercado. Aquí, las personas están obligadas a conectar con la política y deben ser públicamente responsables con tal de obtener tanto soporte institucional como fondos del mercado. Necesitan debatir sobre amplios problemas sociales y deben desarrollar un capital social que no esté únicamente vinculado con los voluntarios, estableciendo puentes entre grupos y conectando con las autoridades.

Parece apropiado, por tanto, pensar en la sociedad civil no exclusivamente como contrapeso del Estado ni tampoco limitada a las asociaciones voluntarias, sino como un ámbito amplio en el cual también la deliberación y la transparencia pueden ser promovidas. La deliberación en escuelas, en centros culturales, en residencias de ancianos, etc., es decir, en ámbitos tales como los servicios sociales y los servicios públicos dependientes de la administración pública, puede adquirir un gran valor. En este tipo de entornos aumenta la posibilidad de conocer gente de fuera del entorno habitual y, además, son lugares favorables para el desarrollo de una ciudadanía políticamente relevante (Eliasoph, 1998). Si se compara con respecto a las “puras” asociaciones voluntarias, se puede observar cómo los lazos son más flojos, más funcionales y más abiertos a los extraños, y eso puede ser considerado como beneficioso en una sociedad donde es tan importante levantar puentes entre grupos de diversas culturas, ideologías y formas de vida (Dekker, 2009). Usando el lenguaje empleado por Alexis de Tocqueville, la dirección democrática en instituciones tales como colegios o institutos puede servir como modernos “*schools of democracy*” (Tocqueville, 2002) y todavía con mayor determinación en el actual contexto de recursos limitados donde la toma de decisiones y el seguimiento de sus consecuencias puede servir

como proceso de aprendizaje y ayudar, a su vez, a comprender cuestiones políticas centrales.

En resumen, la promoción de criterios de transparencia por parte de las instituciones estatales, la introducción de instrumentos o consultas de participación ciudadana y un desarrollo “democratizador” de los propios actores de la sociedad civil tanto hacia sus propias instituciones -donde también son definidas relaciones de poder- como hacia las instituciones del Estado, son tres posibles vías para introducir mejoras en el contexto político de los Países Bajos. En todo caso, queda fuera de toda duda que la búsqueda de reformas y la urgencia de cambios parece grande, viendo cómo los estudios empíricos muestran la existencia, dentro de la opinión pública, de una combinación de los deseos de democratización, por un lado, con los sentimientos anti-políticos e incluso un creciente apoyo hacia líderes autoritarios, por el otro.

Bibliografía

- Acanda, Jorge Luis (2002), *Sociedad civil y hegemonía*, La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Akkerman, Tjitske; Hajer, Maarten; y Grin, John (2004), “The Interactive State: Democratisation from Above?”, en *Political Studies*, Vol. 52 N° 1, Malden, March, pp. 82-95.
- Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1989), *The Civic Culture*, Newbury Park, Sage.
- Alonso, Sonia; Keane, John; y Merkel, Wolfgang (2011), *Rethinking the Future of the Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arellano Gault, David (2008), “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las ‘fallas de transparencia’”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas, febrero, pp. 53-80.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Bellver, Ana (2007), “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, Caracas, junio, pp. 5-48.
- Chandhoke, Neera (2005), “What the Hell is ‘Civil Society’?”, en *OpenDemocracy*, London, pp. 1-8, http://www.opendemocracy.net/democracy-open_politics/article_2375.jsp, 11-07- 2008.
- Conover, Pamela Johnston; Crewe, Ivor M.; y Searing, Donald D. (1991), “The Nature of Citizenship in the United States and Great Britain: Empirical Comments on Theoretical Themes”, en *The Journal of Politics*, Vol. 53 N° 3, Abingdon, pp. 800-832.
- Conover, Pamela Johnston y Searing, Donald D. (2005), “Studying ‘Everyday Political Talk’ in the Deliberative System”, en *Acta Politica*, N° 40, Leiden, pp. 269-283.
- Cortina, Adela (1998), “Sociedad civil”, en *10 Palabras clave en filosofía política*, Adela Cortina (dir.), Salamanca, Verbo Divino.
- _____ (2003), *Por una ética del consumo*, Madrid, Taurus.
- _____ (2007), *Ética de la razón cordial: educar a la ciudadanía en el siglo XXI*, Oviedo, Nobel.
- Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Dekker, Paul (2006), “Andere burgers?”, en *Leren van de praktijk*, P. L. Meurs, E. K. Schrijvers y G. H. de Vries (eds.), Amsterdam, Amsterdam University Press.
- _____ (2008), “La disolución de la sociedad civil: sobre los ideales y las vaguedades en la esfera de las asociaciones de voluntariado”, en *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*, N° 8, Castellón de la Plana, pp. 113-134.
- _____ (2009), “Civicness: from Civil Society to Civic Services?”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 20 N° 3, pp. 220-238.
- Drogosz, Kayla Meltzer (2003), “Citizenship without Politics? A Critique of Pure Service”, en *National Civic Review*, Vol. 92 N° 4, San Francisco, Winter, pp. 14-20.
- Edwards, Michael (2004), *Civil Society*, Cambridge, Polity Press.
- Eliasoph, Nina (1998), *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*,

- Cambridge, Cambridge University Press.
- European Social Survey (2002-2003), <http://www.europeansocialsurvey.org>.
- European Values Study (2008-2009), <http://www.europeanvaluesstudy.eu>.
- Feenstra, Ramón (2008), “Diferentes concepciones de sociedad civil: la problemática de un concepto”, en *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*, N° 8, Castellón de la Plana, pp. 47-66.
- Fung, Archon (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, en *Public Administration Review*, Special Issue, Washington, December, pp. 66-75.
- García-Marzá, Domingo (1993), *Teoría de la democracia*, Valencia, Nau.
- _____ (1996), “Un modelo deliberativo de democracia participativa”, en *Arbor: Revista Ciencia, Pensamiento y Cultura*, N° 608, Madrid, pp. 97-121.
- _____ (2004), *Ética empresarial: del diálogo a la confianza*, Madrid, Trotta Editorial.
- _____ (2008), “Sociedad civil: una concepción radical”, en *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*, N° 8, Castellón de la Plana, pp. 27-46.
- Green, Jeffrey Edward (2009), *The Eyes of the People: Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford, Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta Editorial.
- _____ (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Hall, John (1995), *Civil Society: Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press.
- Hibbing, John R. y Theiss-Morse, Elizabeth (2002), *Stealth Democracy: American's Beliefs about How Government Should Work*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology).
- International Social Survey Programme (2004), Ciudadanía, ISSP, http://www.jdsurvey.net/jds/jdsurveyAnalysis.jsp?ES_COL=127&Idioma=E&SeccionCol=06&E_SID=496.
- Keane, John (1988), *Democracy and Civil Society*, London, Verso.
- _____ (2009), *The Life and Death of Democracy*, London, Simon and Schuster.
- Kliksberg, Bernardo (2007), “¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas, febrero, pp. 35-80.
- Mayorga Ugarte, Fernando (2007), “Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas, febrero, pp. 201-222.
- Michels, Ank (2011), “Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?”, en *International Review of Administrative Sciences*, N° Vol. 77 N° 2, Brussels, pp. 275-293.
- Peters, B. Guy (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas, octubre, pp. 33-50.
- Rosanvallon, Pierre (2008), *Counter-Democracy: Politics in the Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2010), *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Barcelona, Paidós.
- Schudson, Michael (1998), *The Good Citizen: a History of American Civic Life*, New York, Free Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1984), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- The Netherlands Institute for Social Research (2004), *Culturele veranderingen in Nederland*, The Hague, SCP.
- _____ (2009), *Cultural Changes in the Netherlands 1975-2008/09: Verbal Polls*, The Hague, SCP.
- _____ (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008-2010*, The Hague, SCP.

- Theiss-Morse, Elizabeth (1993), "Conceptualizations of Good Citizenship and Political Participation", en *Political Behavior*, Vol. 15 N° 4, Pittsburgh, pp. 355-380.
- Theiss-Morse, Elizabeth y Hibbing, John R. (2005), "Citizenship and Civic Engagement", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, Palo Alto, pp. 227-249.
- Tocqueville, Alexis de (2002), *La democracia en América*, Madrid, Alianza. Tomo 2.
- Van Gunsteren, Herman R. (1998), *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Wuthnow, Robert (1998), *Loose Connections: Joining Together in America's Fragmented Communities*, Cambridge, Harvard University Press.

¿Son las políticas de igualdad de género permeables a los debates sobre la interseccionalidad? Una reflexión a partir del caso español*

Raquel Platero Méndez

Introducción

A menudo, la literatura¹ sobre las políticas públicas de igualdad en el Estado español y las comunidades autónomas se ha centrado en el estudio histórico de su desarrollo, en su diseño, análisis, implementación y evaluación, en algún problema público concreto (como violencia contra las mujeres, la participación política, la conciliación, etc.), en la relación con el movimiento feminista y de mujeres, en influencias como la europeización, en las políticas de *mainstreaming* de género, e incluso en la interseccionalidad, pero solo excepcionalmente se ha estudiado cómo se concibe la sexualidad. El estudio de la sexualidad no normativa en el seno de las políticas de igualdad de género aparece en un segundo plano frente a aquellas cuestiones tratadas como principales (Platero, 2007a, 2008a y 2008b). Esta ausencia es reflejo de las dinámicas de inclusión y exclusión, espejo de los cambios sociales y de la diferente consideración de cada una de las desigualdades y ámbitos relevantes de la desigualdad de género en la agenda política; pensemos que la sexualidad de las mujeres frecuentemente se ha abordado como un problema y no como un hecho determinante y positivo de sus vidas.

Este texto se centra en la permeabilidad (o ausencia) de las políticas de igualdad de género en el ámbito estatal y autonómico de España a los nuevos debates teóricos sobre la interseccionalidad, y cómo pueden estar funcionando a modo de ventana de oportunidades para la inclusión de la sexualidad no normativa. Para ello, se analizan las políticas centrales y las de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco entre 1999 y 2011. Se parte de la premisa que algunos problemas en la implementación del principio de *mainstreaming* son debidos a que no se reconoce que existen múltiples interpretaciones de la (des)igualdad de género y que dicha (des)igualdad se enmarca de diferentes maneras como problema político, tal y como fue definido en el proyecto europeo de investigación MAGEEQ². En este sentido, cabe preguntarse también si la igualdad de género incluye las diferentes expresiones del deseo sexual y la identidad de género. Esta metodología, basada en el análisis de marcos interpretativos (*policy frame*) y aplicada al análisis de los discursos de políticas de igualdad, persigue la mejora de las políticas de igualdad³.

Un marco (*frame*) es un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad. La definición de marco de política (o, si se quiere, marco interpretativo de política, *policy frame*) de la que partimos es “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005). Por lo tanto, los marcos de política no son simples descripciones de la realidad sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma. El análisis de marcos (*frame analysis*) se concibe como el análisis de los marcos interpretativos de política tal y como se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y políticos en sus respectivos discursos. El método del análisis de marcos interpretativos de las políticas intenta identificar los marcos dominantes y en conflicto entre sí en el discurso de los actores y actrices socio-políticos, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir responsabilidad o causalidad, y

Recibido: 26-09-2011. Aceptado: 27-12-2011.

(*) Este texto se basa y actualiza el trabajo desarrollado por el equipo de investigación responsable del proyecto i+d+i 65/04 “Análisis de los marcos interpretativos de las políticas autonómicas de igualdad de género en España: un análisis comparado entre Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco”. Dicho estudio cubre el período 1999 a 2008 y fue dirigido por María Bustelo, con la participación de Silvia López, Emanuela Lombardo, Elin Peterson y Raquel Platero. Se agradece a Silvia López sus interesantes y generosos comentarios.

sugerir líneas de actuación (Rein y Schön, 1993 y 1994; Triandafyllidou y Fotiou, 1998; Snow ...[et al], 1986; McAdam, McCarthy y Zald, 1996).

En esta investigación nuestra labor ha sido realizar una mirada sobre aquellas representaciones discursivas que concernían a la diversidad de los sujetos de las políticas analizadas, generalmente mujeres, en tanto que seres sexuados. Así, hablaremos de ausencias, excepciones, vulnerabilidad e interseccionalidad, como veremos.

1. Interseccionalidad

No es nuevo que desde los movimientos sociales y distintas disciplinas del conocimiento se esté prestando atención a la desigualdad que viven algunas personas en nuestras sociedades, que a menudo calificamos como “colectivos”, “minorías”, “sectores” o con otros términos similares. Este interés se puede localizar en los debates feministas norteamericanos en los años setenta con las críticas antirracistas, lesbianas feministas, e incluso antes con el marxismo feminista que habla de los “sistemas duales” de clase y género. Estas autoras se fijan en los efectos simultáneos de la raza, género y la clase social, que van ampliándose para incluir la sexualidad, migraciones, edad, (dis)capacidad, etc. Algunas de las voces más relevantes que han contribuido a estudiar las relaciones de poder y las diferentes formas de discriminación en el panorama norteamericano han sido Kimberlé Crenshaw, Angela Davis, Alice Walker, Audre Lorde, Patricia Hill Collins, Barbara Smith, bell hooks, Cherrie Moraga, Gloria T. Hull y Chandra Talpade Mohanty, quienes tienen en común sus raíces en los movimientos antirracistas y feministas.

En el Reino Unido hubo autoras y autores como Stuart Hall (1980), Paul Gilroy (1987), Avtar Brah (1996) o Nira Yuval-Davis y Flora Anthias (1992b), quienes recogieron este interés por la interseccionalidad desde una mirada de los llamados “estudios culturales”, otorgando un papel clave a la subjetividad y subrayando que las personas excedemos los límites de las identidades. En Alemania se pueden localizar también trabajos interesantes sobre las diferencias en la conceptualización de la interseccionalidad frente a los debates norteamericanos (Lutz, Herrera Vivar y Supik, 2011). Además, en estos estudios europeos ha primado la insistencia por fijarse en las incongruencias y diferencias entre categorías, un debate basado en las jerarquías entre estas mismas diferencias. En los países nórdicos también se evidencia una doble perspectiva: una mirada posicionada en sus raíces en el antirracismo, postcolonialismo y el marxismo, y una corriente centrada en una mirada más libre del postestructuralismo⁴.

Así, desde hace ya al menos tres décadas son varios los enfoques que tratan de explicar cómo funcionan las desigualdades en esas “intersecciones”, cómo se cruzan o superponen y que exploran el resultado de esa situación de simultaneidad. De hecho, podemos ver que se utilizan diferentes conceptos en diferentes momentos, como son: “simultaneidad de opresiones” (Combahee River Collective, 1977), “interseccionalidad” (Crenshaw, 1989), “matriz de dominación y sistemas entrelazados de opresión” (*interlocking systems of oppression*) (Collins, 1990), “ejes de desigualdad” (Knapp, 2005; Klinger y Knapp, 2005; Yuval-Davis, 2006; Ferree, 2009; Degele y Winker, 2009), “interdependencia de ejes de opresión” (Walgenbach, Dietze, Hornscheidt y Palm, 2007), “discriminación múltiple” (Duclos, 1993; Fredman, 2005; Grabham, 2006; Grabham ...[et al], 2009), “desigualdad múltiple”, “ensamblajes o agenciamientos” (Puar, 2007).

La “interseccionalidad” puede ser definida como la variedad de fuentes estructurales de desigualdad que mantienen relaciones recíprocas, subrayando que el género, la etnia, la clase o la orientación sexual, por ejemplo, son categorías sociales construidas y que están interrelacionadas. En este sentido, nuestra tarea no es enumerar una lista de todas las desigualdades posibles, sino estudiar aquellas manifestaciones e identidades que son determinantes en cada contexto y cómo son encarnadas por los sujetos para darles un significado. Pensemos que estas descripciones suelen listar algunas desigualdades que cerramos con un “etcétera” cuyo uso reiterativo encierra una multiplicidad de

situaciones interseccionales que a menudo no son visibles, y cuyo reconocimiento es vital para abordar cualquier tipo de problemas sociales (Platero, 2012).

Nos enfrentamos a una tarea doble: comprender el impacto de la discriminación al tiempo que explorar las categorías en las que se basa. Nuestro análisis también nos lleva a preguntarnos por las relaciones mutuas entre estas categorías sociales, tanto para conformar una posible forma de exclusión estructural como para generar estrategias únicas de afrontamiento y resistencia. Cuando nos referimos a estas realidades complejas, nos servimos de una mirada analítica que va más allá de la llamada “doble discriminación” (triple, cuádruple, etc.) que se centra en la descripción de la diversidad. Es decir, desafiamos la noción de que las vivencias de las personas se puedan entender como la suma de una serie de desigualdades o formas de exclusión; el sexismo, la homofobia, el clasismo, el “capacitismo”⁵, la xenofobia, y todas las fobias e ismos se construyen siempre en relación. Las categorías relacionales entran en juego en nuestro propio cuerpo, son categorías versátiles, entrelazadas y casi inseparables analíticamente. Para Güemes (2011), hay discursos sobre ciertas categorías que consiguen convertirse en “paraguas totalizadores” o ser percibidos como discursos macropolíticos (como puede ser el nacionalismo), mientras que la movilización alrededor de otras categorías se mantiene en la periferia, a modo de gueto (sería el caso del feminismo, por ejemplo) (Radhakrishnan, 1992). Es decir, no se trata de sumar los efectos de cada forma de exclusión; así, es más útil fijarnos en la “discriminación múltiple” y en los efectos exponenciales de las relaciones recíprocas entre distintas desigualdades. El objetivo es huir de una posible tendencia a homogeneizar a las personas bajo el paraguas de un término construido socialmente y asimilar las diferencias de unos u otros grupos sociales (Platero, 2012).

2. La interseccionalidad y las políticas de igualdad de género

En el Estado español, el foco en la interseccionalidad tiene raíces en los movimientos sociales y en la academia, partiendo de un interés por la doble discriminación y la discriminación múltiple, que paulatinamente se va transformando en una mirada más compleja y más similar a los debates internacionales sobre la interseccionalidad. De forma breve podríamos afirmar que es una producción intelectual influenciada claramente por el contexto político de la Unión Europea al tiempo que los debates internacionales incluyen la discriminación múltiple. Son vitales los vínculos que se establecen desde los movimientos sociales y estudios postcoloniales, *queer*, sobre la diversidad funcional, etc., que muestran una mirada postestructuralista del conocimiento en materia de políticas públicas y que abordan la toma de conciencia social (Platero, 2012).

Centrándonos en la interseccionalidad y las políticas públicas en el Estado español, vemos que existe una profusión de políticas dirigidas a grupos minoritarios de la sociedad, que responden a cambios como la incorporación de las mujeres al mercado laboral, la entrada de España en la Unión Europea y a cambios socio económicos y demográficos (Bustelo, 2009b: 536). De hecho, es visible un rápido crecimiento de las políticas de igualdad en comparación con nuestros vecinos europeos (Valiente, 1995; Bustelo, 2004), lo cual tiene como contrapartida una falta de consolidación, y por tanto, la posibilidad de su desmantelamiento en la situación actual de crisis, a pesar de suponer un monto muy pequeño de los presupuestos públicos (Osborne, 2009). Además, las políticas públicas del Estado español abordan las desigualdades con una perspectiva *monofocal* o descriptiva de cierta diversidad, y se dirigen exclusivamente a la desigualdad de género o a las mujeres, la discapacidad, la familia, la juventud e infancia, los mayores, la exclusión social, el empleo, etc., y a menudo reciben el nombre de *políticas sectoriales* (Platero, 2007a: 35).

Es en la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) cuando se produce un gran desarrollo de las políticas de igualdad, ya sea de género, sobre la sexualidad u otras formas de exclusión social que son especialmente palpables, con una atención privilegiada a la igualdad de género mediante la promoción de textos legislativos como la ley integral contra la violencia de género⁶, la ley de dependencia⁷, la ley de igualdad⁸, etc., así como la creación de órganos e instituciones sobre la igualdad, como son la Secretaría General de Igualdad y el Ministerio de Igualdad -ya en la segunda

legislatura de Rodríguez Zapatero, 2008-2011-. Esta “explosión” de políticas y organismos se ve frenada por la recesión económica, que se usa como justificación para su desmantelamiento progresivo⁹.

Este rápido crecimiento en políticas e institucionalización de las políticas de igualdad de género, pero también sobre la sexualidad (se legislan los derechos de las parejas de hecho, matrimonio del mismo sexo, reconocimiento del cambio de nombre de las personas transexuales), contrasta con el lento y parcial desarrollo de la noción de interseccionalidad. Las políticas de igualdad de género han sido resistentes a incluir la sexualidad en sus acciones, y no es sino hasta la promoción de leyes y planes de igualdad más recientes que se ha empezado a incorporar poco a poco y de forma más excepcional la sexualidad no normativa. Se empieza a nombrar la orientación sexual, y de forma aún más minoritaria, la identidad de género y la transexualidad. Y esta mirada inclusiva de la sexualidad sucede en esta última década al tiempo que empiezan a utilizarse tanto la “discriminación múltiple” como la “interseccionalidad”. Sin embargo, que se utilicen estos términos no significa, como veremos, que se entienda la interseccionalidad como una categoría relacional, sino más bien, como lista de distintos tipos de discriminaciones.

Hay dos factores determinantes con respecto a la inclusión de la interseccionalidad en las políticas de igualdad: el *primero*, es que son políticas recientes (desde 2005, pero sobre todo entre 2007 y 2011), que encontramos en los planes *estratégicos* de igualdad a nivel central y de algunas comunidades autónomas¹⁰, y en algunas leyes¹¹. El *segundo*, es que dichas políticas de igualdad aparecen en comunidades autónomas donde ha existido una permeabilidad hacia las demandas y una práctica de consulta con la sociedad civil, con una clara influencia de las políticas europeas. Estas políticas en concreto, además, muestran un cierto mimetismo en su formulación, suponen un cambio relevante con respecto a su trayectoria, aunque su acción se centra más en la inclusión y menos en la transformación de las condiciones que posibilitan la exclusión social (Platero, 2012).

En el siguiente apartado nos acercaremos a las políticas de igualdad a nivel central y autonómico -Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco-, para estudiar cómo se representan los conceptos de “interseccionalidad” y de “discriminación múltiple”, que a menudo aparecen como “doble discriminación” o nos refieren vagamente al término “colectivos vulnerables”.

3. Interseccionalidad y discriminación múltiple en la política central y en Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco

En la política central encontramos cuatro generaciones de planes de igualdad de oportunidades (I Plan 1988-1990; II Plan 1993-1995; III Plan 1997-2000; IV Plan 2003-2006), que han dado paso al Plan Estratégico 2008-2011 que elegimos para nuestro estudio comparado. Con este plan se produce una nueva definición del colectivo “mujeres”, entendido como grupo plural cuyos derechos están ligados al concepto de ciudadanía y a la presencia de las mujeres en todas las esferas de la vida pública. Recordemos que ya no es solo el Instituto de la Mujer (1983) el organismo encargado de desarrollar las políticas de igualdad, sino que han surgido instituciones importantes como la Secretaría de Estado de Políticas de Igualdad (2004) y posteriormente el Ministerio de Igualdad (2008) que amplían la atención gubernamental (Bustelo, 2009a), y que, como ya apuntábamos, dibujan un panorama de institucionalización y atención privilegiada a la igualdad que está cambiando rápidamente desde 2010, entrando en una recesión cuyo alcance aún no conocemos.

En cuanto a las políticas de igualdad de las Comunidades Autónomas analizadas observamos que son muy heterogéneas; de hecho su comparación entraña ciertas dificultades. Para empezar, estas comunidades han experimentado un desarrollo disímil: no todas ellas cuentan con planes y leyes de igualdad que podamos observar. Éste es el caso de Andalucía, que ha desarrollado solo dos planes de igualdad en toda la historia de su Instituto Andaluz de la Mujer (1990-1992 y 1995-1997), optando por otras formas de hacer políticas públicas como, por ejemplo, mediante la creación de una pionera Unidad de Igualdad (2000), la promoción de la *Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de*

la igualdad de género en Andalucía, así como la *Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*, o el *Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en Andalucía (2009-2012)*. En Andalucía, nuestro análisis se centrará en la ley de igualdad y el I Plan Estratégico.

En Cataluña, observamos que existe un desarrollo muy prolífico tanto de la institucionalización como de la creación de planes de igualdad. Vemos que se produce una progresión institucional, desde la creación de una Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer (1987), al establecimiento del *Institut Català de la Dona* (1989), que pasó a ser el *Institut Català de les Dones*¹² en 2005. En el seno de esta institución se han generado seis generaciones de planes de igualdad (I Plan 1989-1992; II Plan 1994-1996; III Plan 1998-2000, IV Plan 2001-2003; V Plan 2005-2007; VI Plan 2008-2011). Prestaremos una especial atención al V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña (2005-2007), que incluye a su vez el Programa para el abordaje integral de las violencias contra las mujeres, así como al VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña (2008-2011).

En Madrid, la primera institución de igualdad fue la Dirección General de la Mujer (1989) que, tras numerosos cambios institucionales, en la actualidad se configura como Consejería de Empleo y Mujer. Esta comunidad autónoma ha desarrollado cuatro generaciones de planes de igualdad (I Plan 1989-1991; II Plan 1993-1995; III Plan 1997-2000; IV Plan 2001-2005), de los cuales analizaremos el plan vigente, titulado “IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid” (2001-2005).

En el País Vasco se creó el Instituto Vasco de la Mujer/Emakunde en 1988 y han generado cuatro generaciones de planes de igualdad (I Plan 1991-1994; II Plan 1995-1998; III Plan 1999-2005; IV Plan 2006-2010). De estos, prestaremos especial atención al último por la importancia que tiene con respecto a nuestro análisis de la interseccionalidad y discriminación múltiple: el IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV (2006), así como la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en la que se basa. También haremos mención al plan anterior: III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de la Comunidad Autónoma de Euskadi (1999), en tanto pionero en la sección concreta sobre la sexualidad.

A continuación se muestra la Tabla 1 con los textos analizados, que serán abordados en el siguiente punto.

Tabla 1
Resumen de los textos analizados

Localización	Tipo de texto	Nombre del texto
Política Central	Plan de igualdad	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)
	Ley de igualdad	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
Andalucía	Ley de igualdad	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía
	Plan de igualdad	I Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en Andalucía (2010-2013)
Cataluña	Plan de igualdad	V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña (2005-2007)
	Plan de igualdad	VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña (2008-2011)
Madrid	Plan de igualdad	IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid
País Vasco	Plan de igualdad	III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de Euskadi (1999)
	Plan de igualdad	IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV (2006)
	Ley de igualdad	Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco

Las políticas de igualdad: de la diversidad a la discriminación múltiple

Las políticas públicas de igualdad han manifestado un interés creciente en torno a la “diversidad” de las mujeres, interés que se evidencia en el uso de expresiones como: “situaciones de especial vulnerabilidad”, “mujeres en exclusión social”, “doble discriminación”, “colectivos”, “tipología”, etc. Nos detendremos en el uso de estos términos en cada nivel de política (ver Tabla 2).

Tabla 2
Textos analizados y uso de términos clave

Textos analizados	Interseccionalidad	Discriminación Múltiple	Vulnerabilidad	Doble Discriminación	Colectivos	Minorías	Diversidad	Exclusión Social
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)	x	x	x	x	x	x	x	x
Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres		x	x	x	x	x		x
Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía		x	x		x	x	x	x
I Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en Andalucía (2010-2013)	x	x	x		x		x	x
V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña (2005-2007)		x	x	x			x	x
VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña (2008-2011)		x	x			x	x	x
IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid					x			x
IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV (2006)		x	x	x	x	x	x	x
Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco		x			x	x	x	x

La noción de *diversidad* es esencial para reconocer la necesidad de abordar la interseccionalidad, y está presente en los textos analizados, señalando, por ejemplo, que “las mujeres no conforman un grupo homogéneo, sino todo lo contrario (...) ya que las circunstancias que rodean a cada persona son muy variables y específicas, siendo en muchas ocasiones favorecedoras de situaciones de discriminación, como son, la discapacidad, el origen étnico, la migración, la falta de recursos económicos, residencia en el ámbito rural, etc.” (I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013, p. 10). Este plan considera que su público objetivo es toda la ciudadanía, no sólo las mujeres, al igual que el VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña, en el que se señala la ausencia de un sujeto universal o neutral de las políticas públicas: “*Les polítiques públiques s’adrecen a la ciutadania, una ciutadania integrada per persones plurals i diverses. No existeix un ‘subjecte universal’ amb característiques, necessitats i expectatives també universals*” (p. 4). En algunos textos se habla de “diversidad identitaria de las mujeres y las variables que la configuran” y de “múltiples combinaciones de estas identificaciones diversas y su carácter relacional y coyuntural” (V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña, pp. 45-46). También aparece un término vago: “*dones en situacions específiques*”; similar a la “situación de vulnerabilidad” o “riesgo” de las mujeres (VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña).

Además, los planes analizados se diferencian respecto a qué desigualdades diagnostican (discapacidad, vivir en el ámbito rural, pertenecer a un sindicato, orientación sexual o identidad de género, edad, inmigración u otras), qué soluciones ofrecen con sus acciones, y qué correspondencia tienen con los problemas diagnosticados. Algunos planes amplían las características de la desigualdad y la vulnerabilidad; por ejemplo, la pertenencia a sindicatos, vínculos de parentesco con otros trabajadores, uso de lenguas, orientación sexual (Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres); desempleo, imposibilidad de cobrar pensiones compensatorias y alimenticias, víctimas de violencia, pobreza, ámbito rural, tráfico de mujeres y prostitución (Ley 12/2007 para la promoción de la igualdad de género en Andalucía); niñas, mujeres mayores, viudas, víctimas de violencia (Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres), etc. En general, imitan la redacción del Art. 14 de la Constitución a la hora de listar las fuentes de discriminación sin necesariamente articular las relaciones que se establecen entre ellas. Así, es frecuente en estos planes considerar la diversidad como una evidencia de riesgo de exclusión social, lo cual llama a la acción pública para la compensación de la discriminación.

La *vulnerabilidad* de las mujeres, ya sea frente a ciertas situaciones o por el hecho mismo de ser mujeres, es otro de los conceptos que con frecuencia se encuentra en estos textos, y aparece en relación con la noción de la “doble discriminación”. Encontramos el concepto de vulnerabilidad, por ejemplo, en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, donde se habla de la doble discriminación de mujeres y niñas derivada de la discapacidad, minorías étnicas, migración o exclusión social (p. 41), además de utilizar expresiones como “colectivos con especiales dificultades”, “situación de especial vulnerabilidad” y “colectivos en situación de vulnerabilidad” (pp. 45-46). En este plan aparece una referencia común, como es mezclar “estar” (en una situación de vulnerabilidad) y “ser” (parte de un colectivo vulnerable), no solo perdiendo la oportunidad de explorar qué implica la interseccionalidad, sino además reforzando un posible proceso de etiquetamiento social. De hecho, esta idea de la pertenencia a un “colectivo” o ser un “tipo” (de mujer) aparece frecuentemente en varios textos (Plan Estratégico y también en las leyes 3/2007, 12/2007 y 4/2005, y en los planes: IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV y IV Plan de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres de la Comunidad de Madrid). Por ejemplo, se dice: “Entre las tipologías de estas mujeres estarían: las mujeres separadas, las mujeres viudas, las madres adolescentes, las mujeres con hogares cuyo cónyuge o compañero no comparte las cargas económicas así como otras situaciones que pudieran darse por las causas mencionadas” (IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV, p. 207). De hecho, se llega a considerar la “identidad femenina” como parte de la vulnerabilidad a la violencia (V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña, pp. 107-108), que toma forma de ciertas identidades o circunstancias (Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, pp. 82-88), lo que lleva a creer que está en la esencia misma del hecho de ser mujeres, en ciertas situaciones, siendo ésta una idea un tanto esencialista del concepto “mujer”. No obstante, se aclara también que “la agenda política esté claramente vinculada al avance de los derechos sociales y de la política social, dirigiéndose, también, a aquellas mujeres que se encuentran más alejadas del ejercicio de ciudadanía, a las que la sociedad considera como más vulnerables, en situación o riesgo de exclusión y nombrarlas, no por la situación de precariedad en la que se encuentran, sino en tanto que sujetos preceptores de derechos” (Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, p. 82). Sin embargo, es persistente la noción de que las mujeres, si bien constituyen un grupo heterogéneo, son colectivos de mujeres en diferentes circunstancias o con ciertas características, lo cual insinúa una noción de las mujeres como “grupos *cuasiétnicos*”, es decir, que se pudiera atribuir una personalidad o un riesgo o una vulnerabilidad concreta a algunas personas basándose en alguna característica que ahora conceptualizamos como “diversidad” (Falquet, 2002: 139; Seidman, 1993: 111; Murray, 1979; Epstein, 1990).

Para observar cómo se define la vulnerabilidad recurriendo a la noción de colectivo, podemos también usar el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, donde se distingue entre los “*Colectivos con necesidades de atención específicas*”, definidos como las mujeres con discapacidad,

mayores, que consumen sustancias tóxicas y monoparentales, y los “*Colectivos con mayor riesgo de exclusión social*”, que son delimitados como las mujeres gitanas, reclusas y ex reclusas, prostitutas y en trata, e inmigrantes. En el área de Actuaciones, la mayor vulnerabilidad a la violencia contra las mujeres en ciertas situaciones se expresa en cuanto a discapacidad, migración, mujeres mayores, mujeres rurales, minorías étnicas (p. 93). También se refiere a promover el conocimiento de las situaciones de discriminación y vulnerabilidad por razón de sexo (p. 108).

Otra manera muy frecuente de aludir a la vulnerabilidad es con respecto a la violencia contra las mujeres, que aparece en casi todos los planes analizados. Como ejemplo, se observa que en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades se alude a “Mejorar la atención integral a las mujeres víctimas de la violencia de género”, en cuyas actuaciones se contempla la atención a “mujeres con discapacidad, mujeres inmigrantes, mujeres mayores, mujeres rurales y pertenecientes a minorías étnicas, así como la atención de menores”; también se tendrá en cuenta la asistencia social a “las necesidades de las mujeres más vulnerables” (p. 95).

El siguiente concepto abordado es el de “*doble discriminación*”, que, como hemos dicho, está asociado al de “vulnerabilidad”. Por ejemplo, en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades se hacen varias referencias “a los colectivos de niñas y mujeres que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad por sufrir una doble discriminación”; o en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, tanto en la Exposición de Motivos (p. 12611) como en el Art. 14, donde se mencionan las “singulares dificultades” de ciertos grupos de mujeres definidos como “colectivos de especial vulnerabilidad” y “minorías” (p. 12615). También encontramos referencias a la “doble estigmatización” (referida a lesbianas, toxicómanas, migrantes y otras) en el V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña, que introduce la noción de “discriminación múltiple”. En el caso del IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV se hace énfasis en la discriminación múltiple, que en ocasiones se explicita como doble discriminación y se señala en el contexto de la edad, inmigración, discapacidad, drogodependencias, presas, tercera edad, etc., que cruzan con el género para producir situaciones y colectivos vulnerables.

El término *discriminación múltiple* aparece en todos los textos analizados, aportando una responsabilidad de los poderes públicos sobre la atención a estas mujeres; el único texto donde no aparece la discriminación múltiple es en el IV Plan de igualdad madrileño. Veamos más de cerca qué diferentes significados encierra la expresión “discriminación múltiple”: es sinónimo de interseccionalidad en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades central y en el I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía, donde desigualdad o diversidad no son necesariamente sinónimos de exclusión social. Otra política interseccional que requiere una mención específica con respecto a la “discriminación múltiple” es el IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el País Vasco (2006), junto con la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el País Vasco, que si bien no nombra la interseccionalidad como tal, sí hace una aplicación de este término a lo largo de toda su redacción. La diversidad de las mujeres aparece reflejada alejándose de una mirada esencialista del hecho de ser mujer (p. 41), con una redacción que recuerda de nuevo al Art. 14 de la Constitución en una versión ampliada para incluir otras fuentes de discriminación que no han estado presentes y, sobre todo, con una referencia a la discriminación múltiple tanto en la descripción de la realidad de las mujeres en el País Vasco como en las acciones que se ofrecen para actuar ante la discriminación y prevenirla. De hecho, se fija incluso en “los procesos desde los que se distribuyen estos recursos y las situaciones de discriminación a las que quedan expuestas las mujeres. (...) la necesidad de que las administraciones públicas vascas adopten las medidas necesarias para contrarrestar la mayor incidencia de la pobreza y la exclusión social en las mujeres. Por una parte, a través de la integración de la perspectiva de género en los diferentes programas sectoriales dirigidos a garantizar a todas las personas el disfrute de sus derechos sociales básicos y, por otra parte, mediante el diseño de programas específicos para colectivos de mujeres que sufren discriminación múltiple” (p. 145). El plan define esa situación de riesgo como aquella ligada a

las drogodependencias, prostitución, privación de libertad, inmigración, discapacidad, mujeres mayores y pobreza (pp. 145-146). Sin embargo, y con respecto a la diversidad de esas “otras mujeres” que podemos señalar como alteridad, este plan aporta, respecto a otros planes, el hecho de no definir estas situaciones de las mujeres como esencialistas y ligadas únicamente a la exclusión social, sino como una fuente de la riqueza y diversidad misma de las mujeres. De esta forma, el plan no solo ubica a las mujeres en estas situaciones en sus acciones contra la exclusión social, sino de manera transversal a lo largo de todo el plan. Supone una mirada un tanto diferente con respecto a otros planes, que sitúan a las mujeres en ciertas situaciones o con posturas identitarias de tal manera que solo se entiende su inclusión, referencia o acciones si están ligadas a la exclusión social. Este plan reconoce la posibilidad y la vulnerabilidad frente al riesgo de exclusión social pero no sobre generaliza ni genera una perspectiva homogénea sobre las mismas: “la ubicación de los miembros de estos colectivos que están en riesgo de exclusión social en esta área, tiene un sentido estratégico al posibilitar un reconocimiento de la situación precaria de muchas mujeres dentro de ellos” (p. 146).

Sin embargo, el texto vasco define la interseccionalidad en términos “acumulativos” y no tanto relacionales, recíprocos ni multicausales (ver p. 205). Esta mirada aditiva supone que el género tiene un lugar de privilegio a la hora de explicar la discriminación que viven las mujeres, y se le añaden otras situaciones de desventaja, lo cual genera una discriminación múltiple. Podemos encontrar esta mirada en la siguiente cita: “En muchos casos, las situaciones de desprotección vienen derivadas de la concurrencia de más de un factor de discriminación y, en consecuencia, la intervención social se realiza desde el enfoque integral y adoptando medidas globales como las iniciativas de lucha contra el desempleo, políticas de acceso a la vivienda, acciones de integración escolar, trabajo social y comunitario, etc..., a las que acompañan también, otras específicas adaptadas a cada una de las situaciones de exclusión y discriminación, aspecto este que da sentido a las planificaciones sectoriales que se elaboran desde las administraciones y entidades. Sin embargo, en este Plan se ha optado por señalar y hacer visibles las situaciones de discriminación de cada colectivo con el fin de posibilitar un abordaje más específico y adaptado a las diferentes realidades y problemáticas. Los objetivos se dirigen a adecuar tanto los recursos generales como los sectoriales, para la mejora de las condiciones y posiciones de las mujeres en situaciones de discriminación múltiple y en riesgo de exclusión social. El enfoque del trabajo desde la mejora de las posiciones y el impulso de procesos de empoderamiento de las mujeres implica además avanzar en los intereses estratégicos de género” (p. 154).

Fijándonos ya en otros planes, vemos que hay un esfuerzo por reconocer la diversidad de mujeres que evidencian discriminación múltiple dentro del marco de la exclusión social. Por ejemplo, en la Ley 12/2007 para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la alteridad de las mujeres está señalada a través de referencias a la edad, discapacidad, opción sexual y transexualidad, gitanas, inmigrantes, prostitución, estatus como mujer divorciada o separada, mujeres en el ámbito rural, pobres, etc. (ver Art. 46 sobre la Inclusión Social). También incluye acciones concretas frente a aquellas formas de discriminación en las que género y sexualidad no normativa se cruzan. En otros planes se habla de “diversidad de las mujeres como categorías identitarias, pero también de sus “múltiples combinaciones”, siendo diversas, relacionales y coyunturales (V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña, p. 46). Sin embargo, se reconocen de nuevo formas concretas de exclusión: las mujeres trabajadoras sexuales, las pertenecientes a diferentes procedencias étnicas, las inmigradas, lesbianas y mayores, poseen saberes y aportaciones sociales y culturales que están habitualmente ausentes (pp. 46-47).

Finalmente, hay otros textos en los que la referencia a la “discriminación múltiple” es un tanto más aislada con respecto al contenido en general y queda como algo puntual (por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres).

Pasemos ahora a otro término que aparece en todos los textos mencionados: “*exclusión social*”, y que es especialmente importante y central en su retórica en uno de ellos: el IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid (2006), donde el uso de la expresión

“exclusión social” referido a las mujeres no solo es especialmente prolífico, sino que es el argumento clave de su redacción con respecto a nuestro análisis. Este énfasis lo encontramos con mayor intensidad en el área 4 titulada “Área de derechos sociales, urbanismo, salud y bienestar”. En ella se cita: “Asimismo, la atención social es necesaria para avanzar en la mejora de la calidad de vida de los colectivos más desfavorecidos. Especialmente debe dirigirse a mujeres en riesgo de exclusión social o en clara situación de necesidad” (p. 54). La atención está puesta sobre la calidad de vida de aquellas mujeres que están en los márgenes y que han sido mencionadas como “los colectivos más desfavorecidos”, las “mujeres más desfavorecidas” o “en riesgo de exclusión social”, en relación con la salud, el acceso a estudios y el empleo (ver objetivo 4.3 sobre la Promoción de la salud, bienestar y mejora social de las mujeres, pp. 58-61). La alteridad en este plan madrileño se define como las diferentes formas de exclusión social de las mujeres en cuanto a las responsabilidades familiares no compartidas, mujeres solas en situación de dificultad, víctimas de violencia de género, escasos recursos, gitanas, inmigrantes, mujeres desempleadas, mujeres en el ámbito rural, etc. No obstante, cada una de estas situaciones está nombrada como compartimento estanco (ver Acciones 4.3.12 a 4.3.16, p. 61). Como vemos, este plan es más limitado que otros en su comprensión de la discriminación múltiple, definiendo la diversidad de las mujeres en un rango más estrecho de posibilidades con respecto a los otros planes que acabamos de ver. En éste existe una relevancia concreta de la exclusión social de las mujeres por diferentes causas, definidas en clave de alteridad, pero en ningún caso está haciendo una lectura cruzada y recíproca de las mismas.

Veamos el último término: “*interseccionalidad*”, respecto del que solo podemos encontrar dos referencias a ella. La primera está en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), donde aparece una sola mención en todo el plan, cuando señala la multiplicidad de formas de discriminación, aunque no se detiene en las relaciones recíprocas y simultáneas de las mismas. Allí se sostiene: “La organización social se apoya en el supuesto de que todas las mujeres son iguales, pero la realidad es que entre las mujeres existen disparidades, que pueden ser fuente de riqueza, pero, también, pueden suponer un motivo de discriminación. La interacción de dos o más formas de discriminación es lo que se ha denominado con el término de interseccionalidad” (p. 82).

De hecho, interseccionalidad aparece como equivalente a “discriminación múltiple”, y se define como “la conexión entre el género y factores como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, la localización geográfica, el nivel educativo o modelos de socialización en el país de origen” (p. 82). Para nuestro análisis es vital el hecho de que señala la conexión entre género y otras formas de discriminación, en lugar de todas las potenciales formas de discriminación de forma simultánea. Además, se refiere a la “diversidad de los perfiles de las mujeres y las posibles formas de discriminación múltiple que puede llevar, aunque no necesariamente, a situaciones de exclusión social”. Es decir, que a pesar del énfasis que hace sobre la diversidad y la exclusión social, señala que esta visión compleja no tiene que estar ligada a una problematización de sus experiencias.

El segundo texto en el que se habla explícitamente de interseccionalidad, pero también de la discriminación múltiple, es el Plan Estratégico para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en Andalucía (2010-2013), en el área de Bienestar Social. Allí se afirma que: “el concepto de interseccionalidad es una herramienta que ayuda a representar cómo se produce la convergencia de las múltiples discriminaciones en las vidas individuales y colectivas, principalmente en las vidas de las mujeres. Las mujeres, por el hecho de pertenecer a esta condición de género, pueden encontrarse más cerca de la dependencia económica y la pobreza. Esta posibilidad provoca mayores riesgos de explotación, abuso y malos tratos, sobre todo cuando se suman elementos de discriminación como pueden ser el origen social, la raza/etnia, discapacidades o llegar a la última etapa de la vida sin haber podido participar en el mercado laboral productivo de manera formal. A la luz de la realidad encontrada, atender a colectivos de mujeres con necesidades específicas significa impulsar procesos de

empoderamiento, así como conquistar la equidad en la distribución de las responsabilidades del trabajo tanto productivo como reproductivo” (p. 23).

En este plan se hace un énfasis en la diversidad de las mujeres, como hemos visto, y se articula toda una serie de objetivos para “Combatir la múltiple discriminación y la exclusión social que sufren las mujeres”. Son medidas que van desde la mejora en las condiciones de vida (con especial incidencia en las mujeres que se encuentren sin hogar, en prisión, prostitutas y con problemas de adicción); sensibilización frente a la discriminación por opción sexual e identidad de género; facilidades para la inserción social y laboral de las jóvenes tuteladas; fomento y difusión de los programas y proyectos dirigidos a mujeres migrantes y minorías étnicas, así como de prevención y atención a las mujeres que residen en Zonas con Necesidades de Transformación Social; aumento de las líneas de financiación dirigidas a entidades que lleven a cabo programas en los que confluyan factores de múltiple discriminación (edad, discapacidad, exclusión, migración, minoría étnica); refuerzo del Programa de Atención Jurídica a mujeres que se encuentren en situación de precariedad económica; promoción de estancias de ocio y tiempo libre compartido para las mujeres solas en situación de dificultad económica y con menores o personas dependientes a su cargo; sensibilización para promover el valor de la diversidad, a fin de garantizar la igualdad y participación de las mujeres migrantes; impulso al conocimiento y la reflexión sobre los nuevos fenómenos migratorios con perspectiva de género; difusión de información especializada para las mujeres migrantes; fomento de la coordinación pública-privada para la unificación de criterios y de actuaciones en la atención de mujeres en riesgo de exclusión.

Como producto de nuestro análisis de las políticas de igualdad de género con respecto a la diversidad, la discriminación múltiple y la interseccionalidad, podemos extraer algunas conclusiones. La primera es que *el sujeto de las acciones de igualdad* en las políticas de igualdad estudiadas son fundamentalmente las mujeres. Los ámbitos de la violencia contra las mujeres y de la corresponsabilidad parecen ser los únicos en los que se diseñan actividades o bien para los profesionales (ver, por ejemplo, el Plan Madrileño) o bien para los varones como sujetos violentos (ver, por ejemplo, el *Pla de polítiques de dones del govern de la Generalitat de Catalunya 2008-2011*). Hay otros planes que sostienen dirigirse a toda la sociedad, pero cuando nos fijamos en las acciones, éstas están mayoritariamente orientadas a las mujeres (ver el Plan Estratégico para la Igualdad en Andalucía o el VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña).

Las mujeres *están definidas como un colectivo amplio y heterogéneo* de personas que viven en situaciones determinadas y que de alguna forma muestran unas características propias, idea que construye cierta forma de feminidad y que a veces llega a calificarse de “*tipología*”, “*diversidad*” o “*situaciones específicas*”. Sin embargo, esta heterogeneidad trata más bien de una lista de situaciones o identidades posibles que varía de un texto analizado a otro, con una jerarquía de poder a la hora de incluir una u otra forma de desigualdad.

La atención a la diversidad de las mujeres aparece en muchos de los textos, y se articula a través de expresiones como “*colectivos vulnerables*”, “*situaciones específicas*”, “*colectivos*” o “*tipologías*”. Es decir, las políticas públicas de igualdad estudiadas reconocen tanto la existencia de muchas mujeres que están situadas en los márgenes de sus sujetos hegemónicos, como la necesidad de intervenir y promover políticas inclusivas.

Los planes varían en la medida que construyen estas situaciones y condiciones de vida de las mujeres como identidades o como circunstancias más o menos fijas. Es importante señalar que esta mirada sobre algunas mujeres como grupos *cuasiétnicos* se hace sobre una idea negativa de la diversidad de las mujeres, ya que se señalan como problemas públicos, ámbitos para la intervención social. De esta forma, las *mujeres aparecen como sujetos en situaciones o con características inmutables que permiten observar una heterogeneidad limitada, reproduciendo una mirada homogeneizante sobre las mismas*. Así, es difícil que las políticas superen los límites identitarios insertos en esta mirada clasificadora, y cuando se habla de discriminación múltiple como una forma de

doble discriminación no se puede concebir como las relaciones recíprocas entre diferentes formas de discriminación estructural. Incluso cuando la discriminación múltiple e interseccionalidad llegan a ser enunciadas tienen problemas a la hora de explicitar las relaciones recíprocas entre varias formas de discriminación.

Si nos fijamos en la intersección entre sexualidad y género, podemos señalar que esta mirada sobre la diversidad *produce la inclusión de la orientación del deseo y la transexualidad junto con otras formas de exclusión, principalmente cuando se introduce el concepto de “discriminación múltiple”*. Es el caso, por ejemplo, del Plan Estratégico, que incluye un área concreta llamada Atención a la Diversidad e Inclusión Social, muy novedosa y articulada sobre la interseccionalidad y la discriminación múltiple, pero que desafortunadamente no impregna la totalidad del documento. Los planes estudiados difieren en la forma que incluyen la sexualidad no normativa. Para unos es una cuestión de los derechos de las mujeres como *derechos humanos* (ver III Plan de Acción Positiva de Euskadi, 1999); *de participación social, atención integral a todas las mujeres, de dar respuesta a las necesidades de las mujeres que sufren discriminación por opción sexual y de investigar violencia entre parejas del mismo sexo* (V Plan de acción y desarrollo de las políticas de mujeres en Cataluña y VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña, 2008); *de igualdad y de prevenir el acoso en el ámbito del empleo* (Ley de igualdad 3/2007); *como una cuestión de educación, conciliación, permiso de paternidad y políticas de promoción y protección de la salud y del bienestar social* (Ley de igualdad andaluza 12/2007); o, finalmente, de *discriminación múltiple* (Plan Estratégico, IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV; Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco; I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013).

4. Representaciones de los problemas públicos

En este apartado abordamos brevemente cómo se construye la noción de interseccionalidad, estudiando su representación y señalando cómo las diferentes formas de nombrar suponen una manera de construir un problema social en un momento determinado del tiempo. Así, nos serviremos del trabajo desarrollado por Carol Bacchi (1999) sobre cómo se representan y construyen problemas y soluciones, según su perspectiva teórica de *“what’s the problem approach”*. Bacchi propone fijarnos en la *representación* del(de los) problema(s) público(s), que presupone que no hay una realidad aparte de sus representaciones. Definir un problema no es la definición de los objetivos y la medición de la distancia que hay entre ellos y la realidad; no es nunca una cuestión simple en la que se definen los objetivos y se buscan soluciones. En realidad se trata de una representación estratégica de la situación (Bacchi, 1999: 36).

Las *representaciones* son las prácticas por las que un(os) problema(s) adquiere(n) un significado y un valor. Es decir, cuando los diferentes actores políticos presentan un problema, el cómo lo hacen es una forma de construir el problema y sus soluciones; lo harán de tal modo que ofrezcan la visión más ventajosa y de esta manera puedan movilizar y conseguir más apoyo a cierto enfoque del problema y/o solución. Esto supone que la atención se centrará en las representaciones que funcionan en cada nivel de discusión y sobre si el problema es aceptable y abordable. Así, determinadas representaciones del(de los) problema(s) son las que entran en la agenda política y en torno a las que finalmente se debate, legisla y actúa.

También Bacchi (1999: 36) presta atención a aquellos problemas que no se convierten en parte de las agendas políticas: las ausencias y los silencios, y que “no llegan a ser problematizados”. Así, es importante fijarse en aquellos aspectos que no entran en la agenda política y, en particular, en los “silencios sobre las relaciones de poder y las relaciones de género” (Bacchi, 1999: 60).

Uno de los elementos clave del modelo de *representación de los problemas* es que se parte del uso del *lenguaje*, del hecho que no existe una realidad más allá de la representación de ésta. El lenguaje que se utiliza media en la comprensión y representación de los problemas públicos. Por eso, es interesante observar el lenguaje que se utiliza en la representación de los problemas de las políticas de

igualdad objeto de nuestro análisis, la elección de las expresiones “discriminación múltiple”, “opción sexual”, “situaciones específicas”, etc. Estas elecciones construyen el problema público, intervienen al nombrar. Por este motivo, cada representación discursiva recibe la denominación de los elementos clave de cada construcción.

Mostraremos las representaciones de la sexualidad en las políticas de igualdad en sentido incremental, partiendo de aquellas que están ausentes o tienen una presencia vaga, para pasar a aquellas que la nombran de una forma un tanto esencialista y, por último, aquellas que se acercan a una mirada interseccional y compleja de las relaciones de género y sexualidad (ver Tabla 3 de resumen).

Tabla 3
Representaciones en las políticas de igualdad

Textos analizados y marcos interpretativos	
Texto estudiado	Marcos interpretativos
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)	Doble discriminación - Discriminación múltiple
Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres	Vulnerabilidad
Ley 12/2007 para la promoción de la igualdad de género en Andalucía	Vulnerabilidad
I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013	Discriminación múltiple, como reconocimiento de la diversidad de la ciudadanía, observable en los colectivos
V Plan de Acción y Desarrollo de Políticas para Mujeres en Cataluña (2005-2007)	Doble discriminación y diversidad
VI Plan de políticas para las mujeres de Cataluña (2008-2011)	Doble discriminación y diversidad
IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid	Exclusión social de las mujeres, como algo estructural y de las que pertenecen a colectivos en particular
IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV (2006)	Doble discriminación
Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres en el País Vasco	Discriminación múltiple en términos de ciudadanía, desaparece la idea de colectivo

Vulnerabilidad de las mujeres (en tanto que colectivos excluidos)

Esta representación englobaría a aquellos textos que han construido parte de los sujetos de sus acciones como “mujeres en situación de vulnerabilidad” o en “situaciones específicas”. En estos textos encontramos que las personas objeto de las acciones públicas son las mujeres descritas en función de su riesgo de exclusión social, señalando toda una serie de situaciones concretas (drogadicción, pobreza, discapacidad, etc.), que inherentemente son construidas como negativas. Si bien las mujeres son definidas dentro de una mirada sobre la diversidad, se aceptan tanto la categoría mujeres como la misma vulnerabilidad, de manera estables y de alguna forma naturales.

Esta perspectiva que reconoce la vulnerabilidad supone un paso importante en cuanto a que la administración pública asume responsabilidad y acción sobre la discriminación de las mujeres “más desfavorecidas”, que previamente se había observado como un problema limitado al ámbito de lo privado o de acción de las instituciones civiles o religiosas. Sin embargo, la construcción de las mujeres en diferentes situaciones estructurales de desigualdad como “colectivos vulnerables” conlleva también serias limitaciones, ya que su vaga formulación impide concretar realmente las acciones necesarias. Son políticas que ignoran el impacto de las relaciones recíprocas de cada desigualdad y no reconocen las estrategias que desarrollan estas mujeres en situaciones interseccionales.

Asimismo, responder con acciones “sectoriales” puede no hacer visible algunas formas de desigualdad que todavía no han recibido la suficiente atención o se perciben como “menos importantes”. Pueden tener como consecuencia la sobre generalización de cómo se concibe la situación de las mujeres en cada una de las formas de vulnerabilidad, reproduciendo su estigmatización. Esta construcción entraña el riesgo de desarrollar acciones que pueden reproducir la desigualdad en la medida que no cambian las situaciones estructurales que la generan, de hacer invisibles ciertas realidades para las políticas públicas de igualdad, de producir jerarquías de (ex)inclusión, etc. Se trataría de una mirada unitaria o *monofocal* de la causa y solución de los problemas de las mujeres. Los dos textos principales en los que encontramos esta mirada son las leyes de igualdad 3/2007 y 12/2007, central y andaluza.

La diversidad de las mujeres y la doble discriminación (en el contexto de las políticas de reconocimiento)

En esta representación se reúnen aquellas políticas de igualdad que, de forma progresiva, van incorporando diferentes fuentes de desigualdad estructural en su análisis, apuntando frecuentemente a la “doble discriminación” y, de forma amplia, a la “discriminación múltiple” que viven aquellas mujeres en riesgo de exclusión social y vulnerabilidad. En estos textos se señala al género como la principal desigualdad, al que se suman otras formas de exclusión. En estas “otras formas de exclusión” se produce la pugna por el reconocimiento, por entrar en la agenda política de igualdad; así, emergen ciertas dinámicas de poder al tiempo que surgen resistencias. Es justamente en estas políticas donde aparece de forma pionera la sexualidad no normativa, con referencias a la “opción sexual”, “orientación sexual”, “nuevas formas de familia”, “transexualidad”, “identidad de género”, junto con otras formas de desigualdad que han recibido más atención como son la discapacidad, etnia, edad, etc.

Las políticas públicas bajo esta representación discursiva suponen un cambio positivo en la medida que se obtiene reconocimiento de situaciones que tradicionalmente no han sido visibles, como es la situación de las sexualidades e identidades de género no normativas y las nuevas formas de familia en las políticas de igualdad. Sobre la sexualidad en concreto, podríamos establecer un vínculo entre estos textos y la situación actual de consecución de derechos para las minorías sexuales, que ha cristalizado en doce leyes autonómicas de parejas de hecho¹³, en el derecho al matrimonio entre parejas del mismo sexo con la Ley 13/2005, y en el cambio registral de nombre que permite la Ley 3/2007. Toda una serie de nuevos derechos civiles que han conseguido visibilidad en la agenda política, bajo la consideración de la sexualidad no normativa como identidades sexuales. No obstante, tanto para la sexualidad como para otras situaciones discriminatorias, en estos planes la mirada interseccional está limitada a la suma de discriminaciones, una mirada que llamaremos “género + otra”, o perspectiva aditiva. Supone una mirada *monofocal* en la que la dificultad parece que está situada en localizar todas y cada una de las diferentes formas de desigualdad que se combinan con el género en lugar de analizar las complejidades de la discriminación múltiple. Llama la atención la ausencia de los varones en muchas de estas políticas públicas (con algunas excepciones); si bien algunos planes están enunciados como “planes para las mujeres”, están señalando problemas estructurales que son responsabilidad y conciernen también a los varones.

La interseccionalidad y las relaciones recíprocas entre la sexualidad y el género

Se trata de aquellas políticas de igualdad en las que la desigualdad múltiple es un problema estructural de relaciones mutuas y complejas. En este sentido, son aquellos textos que articulan la “discriminación múltiple” y la “interseccionalidad” sobre la base de la multiplicidad de experiencias y situaciones de las mujeres y hombres, de forma que no existan inherentemente situaciones de exclusión ligadas a esta diversidad. Reconocen la atención necesaria para prevenir o intervenir sobre situaciones de exclusión, pero no presuponen que bajo el paraguas de “mujer con discapacidad” o “mujeres cuya opción sexual es distinta a la heterosexual” se encierre necesariamente la consideración de ser una situación propia de

la exclusión social. Más allá de una mirada sobre la vulnerabilidad o las relaciones aditivas, se fijan cómo intervenir sobre cuestiones un tanto más estructurales. De esta manera, la atención se pondría más en cambiar las relaciones de poder entre mujeres y hombres y las condiciones estructurales que permiten la discriminación, y en estudiar las condiciones materiales que posibilitan la invisibilidad o el desconocimiento de los efectos de la discriminación múltiple sobre la ciudadanía.

De todos los textos analizados, esta perspectiva aparece más claramente en la Ley vasca 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres, ligada al concepto de ciudadanía y rompiendo claramente con la idea de las mujeres como colectivo. Otros textos tienen representaciones discursivas un tanto mezcladas, como es el caso del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades y el Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía. En ambos se utilizan los términos interseccionalidad y discriminación múltiple, pero no se trata tanto de enunciarlos como de hacer uso de su comprensión, de manera que el empleo retórico no nos lleva necesariamente a encontrar este marco interpretativo, ya que a menudo reconocer la diversidad de las situaciones estructurales de exclusión social no es necesariamente una traducción de una mirada interseccional y recíproca.

5. Algunas conclusiones

En las políticas públicas de igualdad de género analizadas en el ámbito central y en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco, hemos encontrado un interés creciente y concreto por la diversidad de las mujeres y las posibles formas de exclusión de las mismas. De forma explícita, estas políticas de igualdad muestran cómo las administraciones públicas centrales y autonómicas dan un paso hacia la acción, asumiendo su responsabilidad en la tarea de compensación por las situaciones de desventaja y exclusión que viven muchas mujeres. Se construye el problema de la discriminación múltiple de las mujeres y su solución como una cuestión de Estado.

Además, constatamos cómo se ha transformado la mirada sobre las mujeres que viven discriminaciones múltiples al haber sido concebido como un problema privado o de responsabilidad de instituciones civiles o religiosas para convertirse en un problema público de la agenda de las políticas de igualdad. De hecho, algunos de estos planes empiezan a articular acciones concretas sobre los varones, ampliando su radio de intervención. Sin embargo, muchas de estas políticas que hemos analizado están todavía sumidas en una construcción de las desigualdades como algo monolítico, donde el género se traduce generalmente como mujeres y no siempre como una categoría relacional que también incluya acciones hacia los varones. Además, el género es la desigualdad principal que abordan estas políticas, y que está cruzada por otras, generando situaciones de exclusión y vulnerabilidad social.

Podemos señalar el importante avance en dirección a nombrar y señalar la “discriminación múltiple”, a veces como “doble discriminación” o “vulnerabilidad” y en otras ocasiones de forma más transformadora como sinónimo de “interseccionalidad”. Esta tendencia optimista nos sitúa en la posibilidad de conceptualizar la desigualdad, las formas de resistencia y la exclusión social de una manera más compleja. Las políticas de igualdad, como las analizadas en el País Vasco y Cataluña, están mostrando una permeabilidad no solo a las demandas y consultas a la sociedad civil, y al impacto que genera la consecución de derechos civiles sobre la sexualidad y el género, sino a los debates actuales postestructuralistas sobre la sexualidad, las políticas públicas y la igualdad, la teoría *queer*, etc. Muestran una mirada de influencia europea en la que se reconocen desigualdades estructurales que han estado tradicionalmente ausentes pero que, a diferencia de éstas, pueden articularse de forma compleja más allá de las políticas identitarias.

Otras políticas, como las analizadas en Andalucía, muestran el interés por visibilizar novedosamente la “interseccionalidad” al incluir la sexualidad e identidad de género no normativa. Mientras, la política de igualdad de Madrid que hemos analizado ha mostrado un interés por la vulnerabilidad de las mujeres y la inclusión de las mismas; sin embargo, ha resultado ser la política menos inclusiva con la discriminación múltiple o la sexualidad. Por otra parte, parece relevante señalar que aquellos planes y políticas interseccionales son más proclives a incluir la sexualidad no normativa,

cuestión habitualmente ausente de la agenda política de igualdad de género. Esta realidad pone de manifiesto que existen jerarquías entre las formas de desigualdad que reciben atención, resistencias y ausencias de experiencias relevantes. La sexualidad no normativa, al igual que otras formas de exclusión, aparecen como inarticuladas en su relación con el género u otras desigualdades, con una mirada *monofocal*, o se presentan varias categorías con efectos *sumativos* de forma que no dejan sitio para una lectura compleja y recíproca con otras desigualdades.

En suma, a través de esta mirada sobre las políticas de igualdad analizadas hasta 2011 hemos localizado una tendencia que incluye todo tipo de realidades e identidades en las mujeres, ya que en su conjunto contienen un interés explícito por incluir la diversidad. Son políticas cada vez más capaces de incorporar la idea de que las mujeres viven más de una situación estructural de exclusión social, y de que existe una simultaneidad de fuentes de exclusión social. Por otra parte, se trata de políticas de igualdad de género recientes, de comunidades autónomas en las que existen gobiernos que adoptan posiciones progresistas y que tienden a incluir la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales (Bustelo, 2009a). Sin embargo, estas políticas también refuerzan ciertas nociones como la pertenencia de algunas mujeres a “colectivos”, “ser de un tipo de mujer”, que de alguna manera se fijan en quienes viven la exclusión social pero no cuestionan las categorías ni las condiciones estructurales que construyen esta discriminación. Se asume que una mirada sobre la diversidad de las mujeres es positiva, que reconocer e incluir diferentes formas de exclusión en las políticas públicas constituye un ejercicio de ciudadanía necesario. Sin embargo, también nos podríamos preguntar si la “inclusión” de algunas mujeres excluidas en las políticas de igualdad de género es “suficiente”, o si bien nuestro objetivo debería situarse en unas políticas de igualdad de género más ambiciosas que se dirigieran también a los hombres, que no generasen jerarquías y relaciones de inclusión-exclusión, y que pudieran ser de alguna manera más “transformadoras” en cómo se entiende la identidad, las prácticas sociales o las relaciones entre mujeres y hombres. Si tomamos la sexualidad como ejemplo, ¿se trataría de que los planes cada vez más reconocieran todas las formas de sexualidad no normativa?, ¿o se trataría de ver cómo el género y la sexualidad determinan las vidas de hombres y mujeres y estructuran sus relaciones desiguales? El diseño de las políticas públicas con una mirada que atiende algunas desigualdades pero relega a otras a un plano secundario, o no articula sus relaciones interseccionales, está condicionando relaciones de inclusión para algunas realidades nombradas y una invisibilidad y exclusión para otras que ni existen. Podríamos así estar contribuyendo a generar políticas de igualdad diseñadas para compensar la exclusión que, sin embargo, y al mismo tiempo, reproducen la desigualdad. Además, las políticas de igualdad no son suficientes para acabar con la discriminación de género; como afirma Spade (2011), la experiencia nos dice que en nuestras políticas desplazamos el análisis sobre la violencia y la discriminación fijándonos en los efectos individuales, al tiempo que articulamos las políticas en categorías identitarias universales. Y, sobre todo, mientras nos fijamos en las “otras mujeres” y damos contenido a estas categorías identitarias, nos distraemos de la tarea de identificar cómo el Estado y sus instituciones producen violencia desde distintos sistemas de significación y control.

En un panorama político y económico como el actual, en el que se están desmantelando activamente las llamadas “políticas sociales” que conforman el Sistema de Bienestar, con graves recortes en asistencia a las personas dependientes, educación, sanidad, etc., puede parecer secundario fijarnos en el diseño de políticas públicas de igualdad. Sin embargo, justamente este tipo de análisis crítico e interseccional puede ayudar a pensar y diseñar políticas futuras que no tengan “efectos no deseados” (como es el hecho de que unas políticas diseñadas de manera genérica para un objetivo concreto, hagan justo lo contrario para una parte de la ciudadanía). También a ser cada vez más conscientes de qué consecuencias tienen las demandas sociales, no solo en el diseño de políticas de igualdad de género cuando el objetivo propuesto es erradicar la discriminación de género e interseccional.

Notas

¹ Existe una vasta literatura de autoras como Celia Valiente, María Bustelo, Judith Astelarra, Emanuela Lombardo, Alba Alonso, Isabel Diz, Marta Lois, Eva Martínez, Ainhoa Novo, Arantxa Elizondo y Neus Campillo, entre otras. Acerca de una red de expertas en género y política, ver: www.generoypolitica.org. Respecto a algunos de los temas abordados por las expertas, ver, sobre la evaluación: Bustelo (2004); la conciliación: Pazos (2003), Valiente (2003), Peterson (2007 y 2009), Kvist y Peterson (2010); violencia de género: Bustelo, López y Platero (2007), Lombardo y Bustelo (2009), Osborne (2009), López Rodríguez (2011); la europeización: Lombardo (2004); la relación con el movimiento feminista: Valiente (2004 y 2007), Orbals (2007); el *mainstreaming* de género: Alonso, Diz y Lois (2010); la interseccionalidad: Platero (2007a, 2007b, 2007c y 2012), Bustelo (2009a y 2009b), Forest y Platero (2009), Lombardo y Verloo (2010); la sexualidad en las políticas públicas: Platero (2007a, 2007b, 2007c, 2008a y 2008b).

² Proyecto financiado por el V Programa Marco de Investigación de la Unión Europea, MAGEEQ (HPSE-CT-2002-00127), “Policy Frames and Implementation Problems: the Case of Gender Mainstreaming”/MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality), 2003-2005. Investigación desarrollada por María Bustelo, Emanuela Lombardo, Elin Peterson, Raquel Platero, Petra Meier, Ilse van Lamoen, Jacintha van Beveren, Marjolein Paantjens, Birgit Sauer, Karin Tertinegg, Cornelia Klinger, Viola Zentai, Andrea Kriszan, Vlasta Jalusic y Majda Hrenzjak, Maro Pantelidou Maloutas y su equipo.

³ El estudio de los procesos discursivos de las políticas se sirve del análisis de “marcos interpretativos”, un concepto utilizado por la teoría de los movimientos sociales, una rama de las ciencias sociales que utiliza una combinación de oportunidades políticas, estructuras de movilización y procesos marcos para explicar el auge y la caída de los movimientos sociales (Snow y Benford, 1988 y 1992; Snow ...[et al], 1986; Tarrow, 1998). Según esta teoría, los “marcos interpretativos” sirven a los movimientos para asignar significado e interpretar los acontecimientos sociales con la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar a sus antagonistas (McAdam, McCarthy y Zald, 1996; Ibarra y Tejerina, 1998).

⁴ Entrevista personal con María Carbin (3 de septiembre de 2011).

⁵ “Capacitismo”: traduce el término “ableism”, que engloba la formación de estereotipos, actitudes negativas y discriminación hacia aquellas personas que tienen una diversidad funcional, que, como consecuencia, serán discriminadas. Se basa en la creencia de que algunas capacidades son intrínsecamente más valiosas y quienes las poseen son mejores que el resto, que existen unos cuerpos capacitados y otros no, unas personas que tienen discapacidad o diversidad funcional y otras que carecen de ella, y que esta división es nítida (Toboso y Guzmán, 2010).

⁶ Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. BOE de 29 de diciembre de 2004, N° 313.

⁷ Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE de 15 de diciembre de 2006, N° 299.

⁸ Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE de 23 marzo de 2007, N° 12611.

⁹ En 2010 se cierra el Ministerio de Igualdad argumentando una respuesta a la crisis económica, promocionando a su vez el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, y le sigue la clausura de otras instituciones y políticas de igualdad en comunidades gobernadas por partidos conservadores, como son Galicia, Murcia y Madrid. El incierto futuro de las políticas de igualdad continuó con las elecciones anticipadas, el 20 de noviembre de 2011, que dan al traste, por ejemplo, con el proyecto de “Ley de Igualdad de Trato” y transposición de la directiva europea (Bustelo, 2009a y 2009b), y la elección de un gobierno conservador, que ya anuncia recortes en material social.

¹⁰ Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco. En Cantabria, con el plan específico sobre *mainstreaming*.

¹¹ En cuanto a las leyes más recientes, aquellas que se refieren a la discriminación múltiple son: a nivel central, la Ley Orgánica 3/2007; la Ley andaluza de igualdad 12/2007; la Ley asturiana 2/2011; la Ley canaria 1/2010; la Ley 12/2010 de Castilla-La Mancha; la Ley 8/2011 de Extremadura y la Ley vasca 4/2005.

¹² *Llei 11/2005, de 7 de juliol, per la qual l' Institut Català de la Dona passa a denominar-se Institut Català de les Dones.*

¹³ En la actualidad existen leyes de parejas de hecho en Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

Bibliografía

- Alonso Álvarez, Alba; Diz Otero, Isabel; y Lois González, Marta (2010), “La influencia de las políticas públicas de igualdad en la toma de decisiones: un análisis de los informes de impacto de género”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 24, Madrid, pp. 107-136.
- Bacchi, Carol L. (1999), *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*, London, Sage.
- Baer, Susanne; Keim, Janet; y Nowotnick, Lucy (2009), *Intersectionality in Gender Training*; Working Paper, Vienna, Quing Project, mimeo.
- Brah, Avtar (1996), *Cartographies of Diaspora: Contesting Identities*, New York, Routledge.
- Bustelo Ruesta, María (2004), *La evaluación de las políticas de género en España*, Madrid, La Catarata.
- _____ (2009a), “Mucho camino por recorrer: la institucionalización de la ‘interseccionalidad’ en España”, documento presentando en el IX Congreso de la AECPA: Repensar la Democracia: Inclusión y Diversidad, Málaga, 23 al 25 de septiembre de 2009.
- _____ (2009b), “Spain: Intersectionality Faces the Strong Gender Norm”, en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 11 N° 4, Gainesville, pp. 530-546.
- Bustelo Ruesta, María y Lombardo, Emanuela (eds.) (2007), *Las políticas de igualdad de género en España y Europa*, Valencia, Cátedra.
- Bustelo Ruesta, María; López, Silvia; y Platero, Raquel (2007), “La representación de la violencia contra las mujeres como un asunto de género y un problema público”, en *Las políticas de igualdad de género en España y Europa*, María Bustelo Ruesta y Emanuela Lombardo (eds.), Valencia, Cátedra.
- Collins, Patricia Hill (1990), *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, Boston, Unwin Hyman.
- _____ (2000), “Gender, Black Feminism, and Black Political Economy”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 568 N° 1, Philadelphia, March, pp. 41-53.
- Combahee River Collective (1977), “A Black Feminist Statement”, en *The Second Wave: a Reader in Feminist Theory*, Linda Nicholson (ed.), New York, Routledge.
- Crenshaw, Kimberlé (1989), “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine Feminist Theory and Antiracist Politics”, Chicago, University of Chicago Legal Forum.
- Degele, Nina y Winker, Gabriele (2007), *Intersektionalität als Mehrebenenanalyse*, http://www.tu-harburg.de/agentec/winker/pdf/Intersektionalitaet_Mehrebenen.pdf, 02-01-2012.
- _____ (2009), *Intersektionalität: Zur Analyse sozialer, Ungleichheiten*, Bielefeld, mimeo.

- Duclos, Nitya (1993), “Disappearing Women: Racial Minority Women in Human Rights Cases”, en *Canadian Journal of Women and the Law*, Vol. 6 N° 1, Toronto, pp. 25-51.
- Epstein, Steven (1990), “Gay Politics, Ethnic Identity: the Limits of Social Constructionism”, en *Forms of Desire*, Edward Stein (ed.), London, Routledge.
- Eskalera Karakola (2004), “Diferentes diferencias y ciudadanías excluyentes: una revisión feminista”, prólogo en *Otras inapropiables: feminismos desde las fronteras*, bell hook ...[et al], Madrid, Traficantes de Sueños.
- Falquet, Jules France (2002), “Lesbianismo”, en *Diccionario crítico del feminismo*, Helena Hirata ...[et al], Madrid, Síntesis.
- Ferree, Myra Marx (2009), “Inequality, Intersectionality and the Politics of Discourse: Framing Feminist Alliances”, en *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*, Emanuela Lombardo, Petra Meier y Mieke Verloo (eds.), London, Routledge.
- Forest, Maxime y Platero, Raquel (2008), “Series of Quing STRIQ Intersectionality Country Reports: Spain”, Vienna, Institut Für die Wissenschaften vom Menschen.
- Fredman, Sandra (2005), “Double Trouble: Multiple Discrimination and EU Law”, en *European Anti-Discrimination Law Review*, N° 2, Brussels, pp. 13-18.
- Gilroy, Paul (1987), *There Ain't No Black in the Union Jack: the Cultural Politics of Race and Nation*, London, Routledge.
- Grabham, Emily (2006), “Taxonomies of Inequality: Lawyers, Maps, and the Challenge of Hybridity”, en *Social and Legal Studies*, Vol. 15 N° 1, Thousand Oaks, March, pp. 5-23.
- Grabham, Emily...[et al] (eds.) (2009), *Intersectionality and Beyond: Law, Power and the Politics of Location*, London, Routledge-Cavendish.
- Güemes, Ainhoa (2011), “La criminalización de los feminismos y otros (s)ismos”, en *Gara*, Gipuzkoa, 4 de abril.
- Hall, Stuart (1980), “Race, Articulation, and Societies Structured in Dominance”, en *Race Critical Theories: Text and Context*, Philomena Essed y David Theo Goldber (eds.), Oxford, Blackwell.
- _____ (1992), “New Ethnicities”, en *Race, Culture and Difference*, James Donald y Ali Rattansi (eds.), London, Sage.
- Hancock, Ange-Marie (2007), “When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm”, en *Perspectives on Politics*, Vol. 5 N° 1, Washington, pp. 63-79.
- Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (eds.) (1998), *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Klinger, Cornelia y Knapp, Gudrun-Axeli (2005), “Achsen der Ungleichheit: Achsen der Differenz. Verhältnisbestimmungen von Klasse, Geschlecht, 'Rasse'/Ethnizität”, en *Transit: Europäische Revue*, N° 29, Vienna, Juli, http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=232&Itemid=230, 02-01-2012.
- Knapp, Gudrun-Axeli (2005), “Race, Class, Gender: Reclaiming Baggage in Fast Travelling Theories”, en *European Journal of Women's Studies*, Vol. 12 N° 3, London, August, pp. 249-265.
- Kvist, Elin y Peterson, Elin (2010), “What Has Gender Equality Got to Do with It? An Analysis of Policy Debates on Domestic Services in the Welfare States of Spain and Sweden”, en *NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, Vol. 18 N° 3, Abingdon, pp. 185-203.
- Lombardo, Emanuela (2004), *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Lombardo, Emanuela y Bustelo Ruesta, María (2009), “Promotion de l’égalité de genre en Espagne: de la parité politique à la lutte contre les violences domestiques”, en *Informations Sociales*, N° 151, Paris, pp. 118-126.
- Lombardo, Emanuela y Verloo, Mieke (2010), “La ‘interseccionalidad’ del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 23, Madrid, julio, pp. 11-30.
- López Rodríguez, Silvia (2011), “¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 25, Madrid, abril, pp. 11-30.
- Lutz, Helma; Herrera Vivar, María Teresa; y Supik, Linda (eds.) (2011), *Framing Intersectionality: Debates on a Multi-Faceted Concept in Gender Studies*, Surrey, Ashgate (The Feminist Imagination: Europe and Beyond).
- McAdam, Doug; McCarthy, John D.; y Zald, Mayer N. (eds.) (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCall, Leslie (2005), “The Complexity of Intersectionality”, en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 30 N° 3, Chicago, Spring, pp. 1771-1800.
- Murray, Stephan (1979), “The Institutional Elaboration of a Quasi-Ethnic Community”, en *International Review of Modern Sociology*, Vol. 9 N° 2, Tacoma, July, pp. 165-177.
- Ortbals, Candice D. (2007), “Jumbled Women’s Activism: Subnational and International Influences on Galician Equality Politics”, en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 9 N° 3, Gainesville, September, pp. 359-378.
- Osborne, Raquel (2009), *Apuntes sobre violencia de género*, Barcelona, Bellaterra (Serie General Universitaria).
- Pazos, María (2003), “Los 1200 euros: la política familiar y las mujeres”, en *Protección social de las mujeres*, Madrid, Consejo de la Mujer de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Peterson, Elin (2007), “El género en los marcos interpretativos sobre la ‘conciliación de la vida familiar y laboral’”, en *Las políticas de igualdad de género en España y Europa*, María Bustelo Ruesta y Emanuela Lombardo (eds.), Madrid, Cátedra.
- _____ (2009), “Género y Estado de bienestar en las políticas españolas”, *Asparkia: Investigación Feminista*, N° 20, Castelló de la Plana, pp. 35-57.
- Platero, Raquel (2007a), “The Limits of Equality: the Intersectionality of Gender and Sexuality in Spanish Policy Making”, en *Kvinder Køn & Forskning*, N° 1, København, pp. 33-48.
- _____ (2007b), “Entre la invisibilidad y la igualdad formal: perspectivas feministas ante la representación del lesbianismo en el matrimonio homosexual”, en *Amazonia: retos de visibilidad lesbiana. Cultura, homosexualidad y homofobia: Vol. II*, Angie Simonis (ed.), Madrid, Laertes.
- _____ (2007c), “Mucho más que matrimonio: la representación de los problemas de lesbianas y gays en la agenda política española”, en *Las políticas de igualdad de género en España y Europa*, María Bustelo Ruesta y Emanuela Lombardo (eds.), Valencia, Cátedra.
- _____ (2008a), “Diversitat de les dones: opció sexual”, en *Diccionari: mapa de recursos dona i àmbit local*, Encarna Bodelón y María de la Fuente (coords.), Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, <http://www.icps.cat/diccionari.asp>, 02-01-2012.
- _____ (2008b), “¿Queremos las lesbianas ser mujeres? Las lesbianas a los ojos del feminismo de Estado: representaciones y retos de las sexualidades no normativas”, en *Lesbianas: discursos y representaciones*, R. Platero (coord.), Barcelona, Melusina.
- Platero, Raquel (2012, en prensa), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Barcelona, Melusina.

- Puar, Jasbir K. (2007), *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*, Durham, Duke University Press.
- _____ (2011), *I Would Rather Be a Cyborg than a Goddess: Intersectionality, Assemblage, and Affective Politics*, Vienna, European Institute for Progressive Cultural Policies, <http://eipcp.net/transversal/0811/puar/en,02-01-2012>.
- Radhakrishnan, R. (1992), "Nationalism, Gender and the Narrative of Identity", en *Nationalism and Sexuality*, Andrew Parker ...[et al] (eds.), New York, Routledge.
- Rein, Martin y Schön, Donald (1993), "Reframing Policy Discourse", en Frank Fischer y John Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- _____ (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.
- Seidman, Steven (1993), "Identity and Politics in a 'Postmodern' Gay Culture: Some Historical and Conceptual Notes", en *Fear of a Queer Planet: Queer Politics and Social Theory*, Michael Warner, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Snow, David A. ...[et al] (1986), "Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation", en *American Sociological Review*, N° 51 N° 4, Washington, pp. 464-481.
- Snow, David A. y Benford, Robert (1988), "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization", en *International Social Movement Research*, N° 1, Greenwich, pp. 197-217.
- _____ (1992), "Master Frames and Cycles of Protest", en *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon D. Morris y Carol McClurg-Mueller (eds.), New Haven, Yale University Press.
- Spade, Dean (2011), *Normal Life: Administrative Violence, Critical Trans Politics and the Limits of Law*, Cambridge, South End Press.
- Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Toboso Martín, Mario y Guzmán Castillo, Francisco (2010), "Cuerpos, capacidades, exigencias funcionales... y otros lechos de Procasto", en *Política y Sociedad*, Vol. 47 N° 1, Madrid, pp. 67-83.
- Triandafyllidou, Anna y Fotiou, Anastasios (1998), "Sustainability and Modernity in the European Union: a Frame Theory Approach to Policy-making", en *Sociological Research Online*, Vol. 3 N° 1, Guildford.
- Valiente, Celia (1995), "The Power of Persuasion: the *Instituto de la Mujer* in Spain", en *Comparative State Feminism*, Dorothy M. Stetson y Amy G. Mazur (eds.), Thousand Oaks, Sage.
- _____ (2003), "Central State Child Care Policies in Postauthoritarian Spain: Implications for Gender and Carework Arrangements", en *Gender and Society*, Vol. 17 N° 2, Kingston, pp. 287-292.
- _____ (2004), "La política de la prostitución: el papel del movimiento de mujeres y los organismos de igualdad en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 105, Madrid, pp. 103-132.
- _____ (2007), "Are Gender Equality Institutions the Policy Allies of the Feminist Movement? A Contingent 'Yes' in the Spanish Central State", en *South European Society and Politics*, Vol. 12 N° 3, Abingdon, pp. 315-334.
- Verloo, Mieke (2005), "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality", en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12 N° 3, Evanston, pp. 344-365.

- Walgenbach, Katharina; Dietze, Gabriele; Hornscheidt, Antje; y Palm, Kerstin (2007), *Gender als interdependente Kategorie. Neue Perspektiven auf Intersektionalität, Diversität und Heterogenität*, Opladen, Verlag Barbara Budrich.
- Yuval-Davis, Nira (2006), “Intersectionality and Feminist Politics”, en *European Journal of Women’s Studies*, Vol. 13 N° 3, London, August, pp. 193-209.
- Yuval-Davis Nira y Anthias, Flora (1992a), “Raza y género”, en *Razas en conflicto: perspectivas sociológicas*, Eduardo Terrén (ed.), Barcelona, Anthropos.
- _____ (1992b), *Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle*, London, Routledge.

Políticas sociales de infancia con discapacidad en Chile: una aproximación desde el vínculo Estado-sociedad civil*

María Cristina Cárdenas, Carlos Andrade y Sara Arancibia

Introducción

En materia de infancia, en los últimos años, Chile ha ratificado instrumentos y convenciones internacionales que dan cuenta de los cambios en los sentidos y en las formas de hacer frente, a través de la política social, a las necesidades de cada etapa del desarrollo de los niños y las niñas.

En este contexto, figuran, entre otros, la ratificación de la Convención sobre los derechos del niño, en 1990, junto a los protocolos que la complementan, así como las reformas e instrumentos de política pública que se han impulsado en el país con posterioridad a su aprobación.

Ejemplos de ellos, son la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 (2000); la creación de los Tribunales de Familia, por medio de la Ley N° 19.968, de 2004; la adecuación del plano jurídico orientado a los adolescentes en conflicto con la justicia, por medio de la Ley N° 20.084, del año 2005; y la instalación de una política universal dirigida a la primera infancia, a través del Sistema de Protección Integral “Chile Crece Contigo”, en el año 2009, la cual se institucionaliza como parte integrante del Sistema Intersectorial de Protección Social chileno (Ley N° 20.379, de 2009).

Por su parte, en materia de discapacidad, dentro de las medidas que ha tomado el Estado en los últimos años, destacan la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año 2008, así como la aprobación de la Ley N° 20.422 sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad, que deroga la Ley N° 19.284¹ que abordaba la materia.

Estos avances en el ámbito institucional se constituyen en hechos concretos por medio de los cuales el Estado ha generado y avanzado en el robustecimiento de las condiciones para el resguardo de los derechos de los niños y las niñas, ejerciendo su rol como responsable de garantizar sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, poniendo especial atención en aquellos más vulnerables (IIN, 2007).

En relación con las expresiones de mayor vulnerabilidad en materia de infancia, se encuentra la situación en la que viven los niños y las niñas con discapacidad. Ello, en tanto, por un lado, enfrentan diversas barreras que les impiden integrarse socialmente y ejercer de forma activa sus derechos en igualdad de condiciones que sus pares, y por otro, en tanto se ven más expuestos a vivir episodios de vulneración de sus derechos a causa de la indefensión que les produce la determinada discapacidad que presentan.

Lo anterior es especialmente sensible -aunque en ningún caso privativo- en niños y niñas que presentan alguna discapacidad mental, quienes han sido reconocidos por la literatura como altamente vulnerables a sufrir episodios de violencia y abuso sexual, por señalar solo algunas expresiones de maltrato (Berástegui y Gómez, 2006).

En este sentido, la infancia con discapacidad ha sido visibilizada por una acción estatal que ha buscado contribuir al resguardo de sus derechos, pero también ha sido atendida por una esfera civil que interviene en la provisión de bienestar, desarrollando una oferta programática que ha apuntado a la promoción, el resguardo y la restitución de sus derechos en los casos necesarios.

Es en este contexto en que se sitúa este trabajo. Su análisis se enfoca en las dinámicas presentes en el vínculo que se genera entre la acción estatal y las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el desarrollo de políticas sociales orientadas a la atención de la infancia con

* Recibido: 04-10-2011. Aceptado: 03-01-2012.

discapacidad, y que, en un marco de articulación y coordinación corresponsabilizada, se movilizan en pos del desarrollo de iniciativas que contribuyan a su efectiva integración desde un enfoque de derechos. En relación a la infancia, este encuentro entre el mundo público y la sociedad civil ha sido reconocido, tanto por la literatura como por organismos internacionales, como relevante para generar iniciativas que contribuyan a proteger sus derechos.

Se entenderá por niños y niñas con discapacidad a toda la población infantil menor de dieciocho años que, presentando algún grado de discapacidad, ya sea física, mental o sensorial, al interactuar con diversas barreras, puede ver impedida su integración plena en la sociedad, en igualdad de condiciones que sus pares.

Dentro de este marco, y observando el período posterior a 1990, este trabajo busca responder en qué contexto se genera este vínculo, y cuáles son los elementos que dentro de él se reconocen como prioritarios, en términos de aportar a la integración social de la niñez con discapacidad. Todo ello, con miras a establecer reflexiones que contribuyan a la política social que por medio de la provisión de bienestar, se orienta a su atención.

Así, este trabajo se estructura en las siguientes secciones: la primera, constituida por esta introducción; la segunda presenta el marco metodológico que facilitó dar respuesta a las preguntas que han guiado el estudio. La tercera expone las principales medidas de política orientadas a la población con discapacidad, incluida la población infantil. La cuarta se concentra en el análisis del vínculo público-privado en las políticas de infancia con discapacidad para, en la quinta sección, identificar los elementos del vínculo que han sido relevados para alcanzar el objetivo de su integración. Por su parte, la sexta sección expone y analiza en profundidad las prioridades de cada elemento en este objetivo para, en la última sección, exponer las principales conclusiones surgidas de este trabajo.

1. Marco metodológico

En términos metodológicos, este trabajo ha buscado dar respuesta a las preguntas de investigación que lo han movilizado por medio de la integración de herramientas cualitativas y cuantitativas. Así, se ha integrado el análisis de contenido, presente en el relato de especialistas en políticas de infancia con discapacidad y vínculo público-privado, con herramientas cuantitativas a través de la metodología multicriterio Proceso Analítico Jerárquico (AHP, por sus siglas en inglés).

En este contexto, se ha utilizado el análisis de contenido por tratarse de una técnica de interpretación de datos, como transcripciones de entrevistas, discursos y otros, que permiten conocer determinados aspectos y fenómenos de la vida social (Andréu Abela, 2003).

Al integrarlo con el instrumental cuantitativo AHP se ha podido responder en qué contexto se genera este vínculo y cuáles son sus elementos prioritarios para la integración social de la niñez con discapacidad.

En función de etapas, este trabajo se ha elaborado en cuatro momentos: en una primera instancia se han revisado y recogido los principales aportes de la literatura especializada sobre políticas sociales, infancia y discapacidad y vínculo público-privado. Esta revisión ha permitido hacer una primera aproximación al contexto en el que se desarrolla este vínculo e identificar una serie de elementos presentes en él. Asimismo, permitió definir las preguntas que guiaron el trabajo de campo.

En un segundo momento se inició el levantamiento de los datos cualitativos a través de entrevistas de corte semiestructurado a especialistas en la materia, representantes del Estado, de las organizaciones civiles y de la academia. En términos de la selección de la muestra, se trabajó con un muestreo intencionado por criterios. Asimismo, la pauta de entrevistas fue construida tomando como criterio de calidad salvaguardar la flexibilidad necesaria que permitiera la emergencia de categorías de análisis, para resguardar la axiomática de expectativas que utiliza el proceso analítico jerárquico (AHP)². Las preguntas orientadoras del trabajo de campo se establecieron en función de responder en qué contexto se genera este vínculo entre el mundo público y las organizaciones civiles; cuáles de sus

elementos contribuyen a la integración social de la niñez con discapacidad; y, finalmente, cuáles de ellos son prioritarios en el objetivo de integración.

En relación con la cantidad de informantes, se entrevistó a cuatro representantes del aparato del Estado, a dos representantes de organizaciones de la sociedad civil y a un representante de la academia.

En la etapa siguiente, aquellos elementos del vínculo que fueron identificados y reconocidos como relevantes para la integración, se modelaron en una estructura jerárquica por medio de la metodología AHP. Esta estructura fue presentada en una segunda instancia a los especialistas consultados, quienes la validaron como representativa de sus percepciones sobre la problemática y los elementos que aportan a integrar socialmente la niñez con discapacidad. Asimismo, las conceptualizaciones de cada uno de sus elementos se realizaron tomando como insumos tanto los aportes conceptuales surgidos desde la literatura especializada como las conceptualizaciones que fueron relevadas por los propios especialistas, las cuales fueron calibradas al momento de revisar la estructura y establecer las prioridades de cada elemento en el objetivo de integración.

2. Políticas sociales en discapacidad

A nivel general, las conceptualizaciones sobre política social tienden a entenderla como la acción de parte del Estado en función de una determinada problemática de incidencia social. Así, Montagut (2008: 19) refiere a ella como “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida a través del desarrollo de servicios y prestaciones que persiguen objetivos que responden a una determinada problemática social”.

Por su parte, Herrera y Castón (2003: 35) entienden que la política social “consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. Esto no significa que el bienestar esté asegurado directamente por la política, ni tampoco por el sistema político, sino que necesita de la mediación política entendida como modalidad normativa para perseguir y regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales como sujetos de ciudadanía”.

Para el caso chileno, Raczynski ... [et al] (2001) describen los componentes que ha incorporado la política social desde su desarrollo a partir de los años noventa, destacando dos elementos relacionados entre sí:

a. El fortalecimiento de las políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo, justicia y, más recientemente, lo comprendido dentro de las políticas de seguridad ciudadana.

b. El desarrollo de programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad. Este componente responde a la responsabilidad del Estado de asegurar que efectivamente los sectores en las situaciones descritas puedan desarrollar su potencial y capacidades, accediendo a las oportunidades que ofrecen la economía y la sociedad.

En este sentido, las políticas de infancia con discapacidad se pueden enmarcar en el segundo componente. Ello, en tanto este grupo específico ha sido reconocido como el de mayor riesgo y vulnerabilidad para el ejercicio activo de sus derechos. Al respecto, Berástegui y Gómez (2006: 295) plantean que “la infancia con discapacidad ha sido, y sigue siendo, la población cuyos derechos han sido más impunemente negados y violados a lo largo de la historia y en la mayoría de las culturas, y, con toda probabilidad, la más vulnerable a todo tipo de maltrato”.

En relación con las conceptualizaciones de política pública de infancia, el Instituto Interamericano del Niño (en adelante, el IIN) (2002: 9) plantea que ella es un “conjunto articulado de acciones que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio, del estado, provincial, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos de las niñas y los niños”.

El aporte conceptual del IIN evidencia la importancia que se le asigna, en un marco de derechos, al encuentro producido entre el Estado y el mundo civil.

A su vez, en materia de políticas orientadas a las personas con discapacidad, y particularmente en relación con la infancia, Soto (2005) advierte la importancia que revisten los pilares o los ejes conceptuales que sustentan la política pública. Señala que “el primer elemento a considerar dentro del desarrollo de toda política, es la estructura de ejes que la sustentan y guían, vale decir, los principios orientadores de la política en cuestión” (Soto, 2005: 41).

Así, revisando las acciones que ha desarrollado el Estado chileno en materia de atención a este grupo vulnerable, se puede concluir que éstas han estado orientadas hacia el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, algunas de las medidas que se han impulsado en el plano legislativo son la Ley N° 18.600 (1987), que establece normas sobre personas con discapacidad mental³; el Decreto Supremo N° 490 de 1990, que norma el ingreso de alumnos y alumnas con discapacidad al sistema de educación regular; la Ley N° 19.284 (1994), que establece normas para la plena integración social de las personas con discapacidad; el Decreto Supremo N° 1 de 1998, que regula la Ley N° 19.284 en lo referido a la integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales (Política Nacional de Educación Especial, 2005); la Ley N° 20.201 (2007)⁴, que avanza, entre otros elementos, en el establecimiento de la definición de lo que se entenderá por necesidades educativas especiales de carácter transitorio; y el Decreto N° 170 (2009), que define la normativa para identificar a los niños y a las niñas que serán entendidos como poseedores de ellas⁵. Más recientemente, en materia de atención a la infancia con discapacidad, destaca la promulgación de la Ley N° 20.422, del año 2010, que responde a diversos tratados vinculados al tema de la infancia y la discapacidad a los cuales el Estado ha adherido⁶.

Por su parte, a nivel de políticas, en 1999 se promulga la Política Nacional para la Integración Social de las personas con discapacidad, la cual establece la carta de navegación del gobierno en materia de políticas sociales orientadas a su integración, operacionalizándose en un instrumento de gestión de la acción gubernamental: el Plan de Acción en Discapacidad (en adelante, el PLANDISC), el cual “representa los compromisos gubernamentales para el avance de las políticas sociales y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad” (Mideplán y Fonadis, 2004: 4).

En este contexto, los principios rectores incorporados en el PLANDISC han sido la integralidad de la acción pública, la promoción de los derechos y el ejercicio de la plena participación de la sociedad civil. Estos principios rectores han servido de marco para la elaboración de políticas y programas intersectoriales, desarrollados en torno a cuatro componentes relevantes en materia de discapacidad y derechos: equiparación de oportunidades, eliminación de barreras, prevención y rehabilitación, y, finalmente, adecuación de la gestión del Estado (Mideplán y Fonadis, 2004).

Adicionalmente, en el 2005, el Ministerio de Educación impulsa la Política Nacional de Educación Especial, la cual se plantea el objetivo de “hacer efectivo el derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, a la participación y a la no discriminación de las personas que presentan necesidades educativas especiales, garantizando su pleno acceso, integración y progreso en el sistema educativo” (Ministerio de Educación, 2005: 45).

Asimismo, en la actualidad, el Sistema de Protección Integral Chile Crece Contigo establece igualmente un conjunto de prestaciones a nivel de ayudas técnicas, orientadas a facilitar la integración de este grupo vulnerable.

Todos estos elementos dan cuenta de los avances del Estado en materia de atención a la población infantil con discapacidad -incluyendo algunas medidas no solo dirigidas a la niñez- en sus diferentes formas: sensorial, mental o física, contribuyendo progresivamente a robustecer la oferta de bienestar orientada a su integración, dentro de un marco de derechos.

3. Vínculo público-privado en materia de infancia con discapacidad

Aproximando algunas conceptualizaciones respecto a la esfera pública y la esfera privada sin fin de lucro, es preciso establecer algunas diferenciaciones respecto a la identidad y los sentidos de operación de cada una de ellas.

Así, Forselledo (2002), en un estudio desarrollado para el IIN señala que al referirse al Estado se hace alusión al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, en todos sus niveles: nacional, provincial, departamental, municipal, etc. (Forselledo, 2002).

En contraste, De la Maza (2003: 3) explica que “la perspectiva conceptual que se utiliza sobre la sociedad civil parte comprendiéndola como el espacio intermedio entre ‘el Estado’ y ‘los hogares’, espacio en el cual se producen múltiples asociaciones autónomas y voluntarias de individuos, con diferentes objetivos”.

Por su parte, Serrano (1998) refiere a que el concepto de sociedad civil sería un ámbito ocupado por asociaciones, agrupaciones intermedias, movimientos sociales, territoriales o funcionales en los cuales los ciudadanos juegan papeles diversos en lo que concierne a su aporte a la política pública, la protección social de la población y la integración social.

De esta forma, la Sociedad Civil estaría conformada por “las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan y luchan en favor de los niños así como por las organizaciones sociales, los empresarios, los sindicatos, el mundo de las organizaciones jurídicas de defensa de derechos, los comunicadores, los formadores de opinión, las iglesias, los liderazgos comunitarios, las familias y hasta de los propios niños, niñas y adolescentes, cuya participación se ha vuelto un aporte insustituible en estos procesos” (IIN, 2002: 9-10).

De todas estas formas de representación social, este trabajo se concentra en fundaciones y organizaciones que trabajan en pos de mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas con discapacidad. Desde un punto de vista histórico, estas entidades sociales han tenido una amplia presencia en el trabajo sobre la infancia vulnerable en el caso chileno (Andrade, 2009). De hecho, el rol de las organizaciones civiles en el ámbito de la acción hacia la infancia tiene a su haber un trabajo de casi tres siglos atendiendo a la niñez en situación de vulnerabilidad o de vulneración de sus derechos, ya sea por causas vinculadas a la pobreza o a episodios de abandono, o de maltrato, por señalar algunas.

Del poco material existente relativo a la acción de las primeras organizaciones civiles especializadas en el plano específico de la infancia con alguna discapacidad, el trabajo de Rojas (2010) recoge antecedentes de entidades privadas que desarrollaron una oferta con posterioridad a 1900. La infancia con discapacidad fue atendida históricamente en Chile con base en una entrega de servicios enmarcados en programas de educación especial o de rehabilitación (Senadis ...[et al], 2010).

Por su parte, poner atención en el trabajo mancomunado que puede desarrollar el Estado junto a las organizaciones civiles, reviste importancia en relación con los espacios sustantivos que presenta este vínculo para contribuir a la promoción, el resguardo y la restitución de los derechos de la infancia con discapacidad, respetando sus características y necesidades específicas y particulares, por sobre la sola estandarización de una oferta orientada hacia ellos y ellas. “Frente a la inequidad, el Estado y la sociedad civil deben trabajar de manera conjunta para la identificación de necesidades y el desarrollo de políticas que generen programas y planes de atención a las personas con discapacidad, con propuestas dirigidas a mejorar su calidad de vida, pero también a beneficiarlos sobre la base de sus necesidades reales y no sobre la base de una oferta” (Vásquez, 2009: 124).

En esta línea, Senadis ...[et al] (2010) exponen que la satisfacción de las necesidades de las personas con discapacidad se sustenta principalmente en lograr la eliminación de las barreras de acceso y de participación en los diversos espacios del escenario social. En tal sentido, se le confiere a la comunidad, en todo su alcance, un papel protagónico en términos de contribuir a procesos de empoderamiento para las personas con discapacidad, y a las políticas sociales un rol activo en pos del

desencadenamiento de dichos procesos. “Las políticas públicas deben crear las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad fortalezcan sus organizaciones para que se garanticen sus derechos, por lo cual, solo se podrán producir cambios significativos en el desarrollo de las sociedades a partir del potenciamiento de las organizaciones de y para personas con discapacidad, por tanto, su rol debe ser activo y debe influir en los programas que son destinados a ellas, lo que rompe con la idea de pasividad de la cooperación pasando a convertir su accionar en un acto legítimo de sus derechos” (Senadis ...[et al], 2010: 156).

En relación con la acción mancomunada que debe realizarse en pos de la integración social de las personas con discapacidad, entendiéndola por ella el alcance de la plena igualdad de oportunidades, la inclusión social, la participación y la accesibilidad de las personas que la presentan, el Servicio Nacional de la Discapacidad (Senadis) cuenta con un mandato legal para articularse con entidades privadas con el fin de cumplir tal objetivo. En tal sentido, tiene la obligación de “promover y desarrollar acciones que favorezcan la coordinación del sector privado con el sector público en todas aquellas materias que digan relación con mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad” (Art. 62, Ley N° 20.422 de 2010).

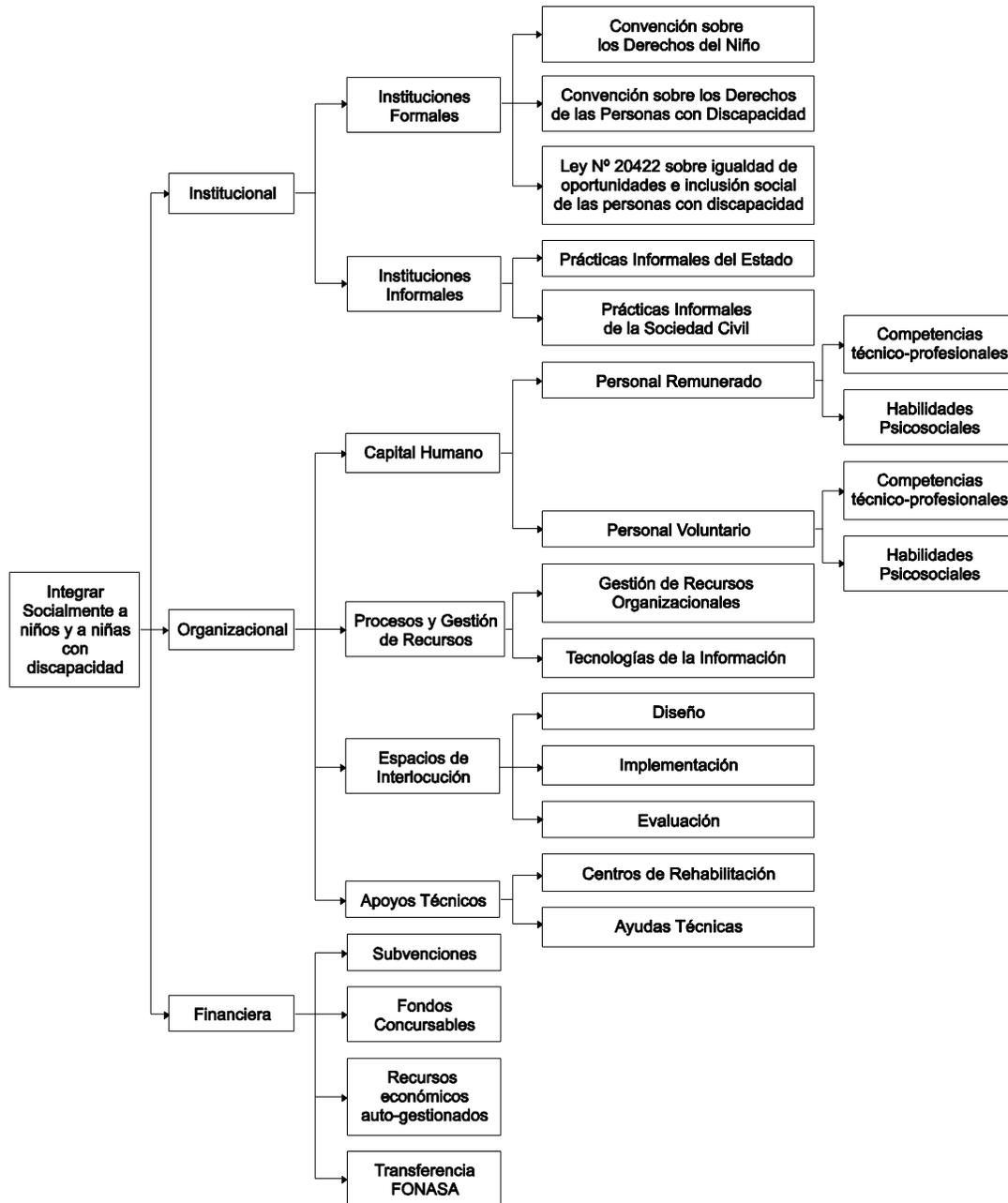
Asimismo, el Senadis está dotado de un Consejo Consultivo que garantice la participación y el diálogo social en el proceso de igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad, incluyendo en su conformación a organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad, debiendo este Consejo pronunciarse en pos de la política a desarrollar por el Estado en relación con la integración de este colectivo o grupo vulnerable (Ley N° 20.422 de 2010).

Así, teniendo en consideración el rol que se le reconoce al vínculo público-privado en este plano de la política pública, a continuación se presentan los elementos de este acercamiento que se consideran relevantes para la integración social de la niñez que presenta alguna discapacidad. Estos han sido identificados por especialistas en políticas centradas en esta población, y representantes de distintos sectores, tanto del mundo público como de la sociedad civil y la academia. Se presentan ordenados en torno a dimensiones, componentes y subcomponentes.

4. Dimensiones del vínculo público-privado prioritarios para la integración social de la niñez con discapacidad

Las principales dimensiones del vínculo para la integración social de la niñez con discapacidad dentro de un marco de derechos, pueden ser agrupadas en tres dimensiones: i) de tipo institucional, ii) de carácter organizacional, y iii) de tipo financiera. Cada una de ellas se desagrega en diversos componentes que contribuyen, en mayor o menor medida, a este objetivo de integración⁷ (ver Gráfico 1).

Gráfico N° 1
Dimensiones del vínculo público-privado en función de la integración social de la infancia con discapacidad



Fuente: elaboración propia.

Dimensión institucional. North (1993) se refiere a las instituciones como las restricciones que los seres humanos han creado y que moldean sus interacciones. Sostiene que son creadas para servir los intereses de los que tienen poder de negociación para diseñar nuevas reglas.

Aplicando este concepto al ámbito de la niñez, Andrade (2009: 24) señala que la dimensión institucional está “sustentada fundamentalmente por las escuelas doctrinarias -o por ausencia de ellas- en materia de infancia, y los instrumentos legislativos y normativos que de ellas emanan”.

Desde este marco, la dimensión institucional en materia de infancia con discapacidad

corresponde al marco regulatorio formal e informal dentro del cual se produce el acercamiento entre el Estado y las organizaciones civiles para desarrollar políticas sociales orientadas a su integración.

Dimensión organizacional. Esta dimensión se puede entender como un sistema de actividades y/o fuerzas conscientemente coordinadas y de cooperación, las cuales buscan alcanzar metas específicas en un ámbito determinado (Etzioni, 1964).

Por su parte, Andrade (2009), para referirse a la dimensión organizacional, toma la aproximación que hace De la Maza (2003) para hablar del encuentro público-privado, desde la noción de “interfaz” de Long (1999). Así, el acercamiento que se genera entre las iniciativas de la acción estatal con las de las organizaciones civiles se daría como un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produciría diferentes resultados, dependiendo de los recursos de poder con los que cuentan los actores que se vinculan entre sí (De la Maza, 2003, citado en Andrade, 2009).

En este contexto, en relación con el vínculo en materia de infancia con discapacidad, esta dimensión hace referencia al conjunto de recursos organizacionales con los que cuenta tanto el Estado como las organizaciones civiles, y que ponen al servicio de las iniciativas orientadas a su integración social.

Dimensión financiera. Anríquez (1994) sostiene que los recursos financieros con los que cuenta tanto el Estado como la sociedad civil son relevantes para el logro de los objetivos en materia de infancia. En este sentido, esta dimensión es entendida como el conjunto de instrumentos a través de los cuales se sostienen económicamente las políticas sociales orientadas a la integración de la niñez con discapacidad, y que pueden provenir tanto de fondos públicos como privados.

Componentes y subcomponentes del vínculo público-privado

A la luz tanto de la literatura especializada, como del juicio de especialistas en políticas de infancia y discapacidad, se relevan diversos componentes y subcomponentes del vínculo en este plano de la política social. Éstos se reconocen igualmente prioritarios en pos de la integración social de la niñez con discapacidad. Se definen a continuación, en función del elemento marco del cual se desprenden:

Dimensión institucional: componentes

a) Instituciones formales. Este componente reúne los elementos formales como convenciones e instrumentos legislativos que orientan las políticas de atención a la infancia con discapacidad. Sus subcomponentes de primer nivel reconocidos como relevantes son los siguientes:

- Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención refiere al marco regulatorio que orienta a los países que la ratifican, en términos de las acciones públicas y privadas, a favor de la infancia con y sin discapacidad.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento constituye el marco orientador de las acciones destinadas a la atención específica de las personas con discapacidad.

- Ley N° 20.422 sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad. Esta Ley establece el marco regulatorio vigente en Chile en materia de integración y equiparación de las oportunidades de las personas con discapacidad, incluida dentro de ella a la población infantil que presenta esta condición.

b) Instituciones informales. Este componente se refiere a aquellas normas implícitas que regulan la interacción entre las personas. En el ámbito de las políticas sociales de infancia con discapacidad, son específicamente las dinámicas de relacionamiento y los códigos de conducta que pueden facilitar o dificultar el acercamiento entre el mundo público y la esfera civil para el desarrollo de iniciativas que contribuyan a la integración social de niños y niñas con discapacidad. Ejemplo de ello es la voluntad o la falta de ella para establecer el diálogo en torno al refuerzo o a la generación de políticas de integración social de la niñez con discapacidad. Sus subcomponentes de primer nivel son los

siguientes:

- Prácticas informales del Estado. Este elemento reúne todas las dinámicas compartidas por funcionarios de servicios públicos y que, no estando plasmadas en instrumentos formales, pueden facilitar o dificultar el desarrollo de políticas sociales orientadas a la integración social de la población infantil con discapacidad. Ejemplos de este tipo de prácticas son la apertura o resistencia a mejorar la calidad de los diálogos, la disposición o no para rediseñar y formular políticas específicas de atención, entre otras, que inciden, en mayor o menor medida, en cómo se desarrollan las iniciativas orientadas a su integración.

- Prácticas informales de la sociedad civil. Este elemento del vínculo incorpora todas aquellas dinámicas compartidas por representantes de la esfera civil y que, no estando incluidas en protocolos o instrumentos formales, pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de políticas sociales de infancia con discapacidad. Ejemplos de este tipo de prácticas informales son la disposición a sumarse a mesas de trabajo, o a convocar al Estado a participar de encuentros temáticos sobre problemáticas de la niñez con discapacidad. Asimismo, es la disposición o falta de ella para trabajar con otras organizaciones civiles en problemáticas sensibles relacionadas con el desarrollo de los niños y las niñas con discapacidad, en términos de su integración social.

Dimensión organizacional: componentes

a) Capital humano. Se entiende como el conjunto de habilidades, destrezas y conocimientos con que cuentan tanto los profesionales remunerados como la fuerza voluntaria que interviene en la infancia con discapacidad. Sus subcomponentes de primer nivel son los siguientes:

- Personal remunerado. Se refiere al personal del Estado y de las organizaciones civiles que, teniendo una relación de dependencia contractual, interviene en las iniciativas de integración social de la infancia con discapacidad.

- Personal voluntario. Alude a la fuerza voluntaria que, siendo o no profesional, hace uso de su tiempo para ponerlo al servicio del desarrollo de políticas e iniciativas que contribuyan a la integración social de niños y niñas con discapacidades. Como subcomponentes de segundo nivel destacan en ambos casos los siguientes:

- Competencias técnico-profesionales: se entiende como la capacidad con que cuentan los profesionales remunerados y el personal voluntario para aplicar conocimiento técnico obtenido desde la acreditación formal, en el marco del desarrollo de políticas sociales orientadas a la integración social de la infancia con discapacidad.

- Habilidades psicosociales: se refiere al conjunto de habilidades y aptitudes, como por ejemplo: empatía, buen trato y asertividad que, estando presentes en profesionales remunerados y en voluntarios, facilitan el trabajo con la niñez con discapacidad.

b) Procesos y gestión de recursos. Este componente se refiere al conjunto de procesos y protocolos de administración y de gestión de los recursos económicos y técnicos que se ponen al servicio de las políticas. Comprende los procesos y la gestión de los recursos tanto públicos como privados, así como el levantamiento continuo de indicadores relativos a la infancia con discapacidad, considerando sus implicancias para el desarrollo de buenas intervenciones que apunten a su integración social. Sus subcomponentes de primer nivel son los siguientes:

- Gestión de recursos organizacionales: se entiende como las buenas prácticas de administración de los recursos, así como el establecimiento de funciones y papeles de los funcionarios tanto públicos como privados, en el marco del desarrollo de las políticas.

- Tecnologías de la información: se refieren al uso y desarrollo de plataformas informáticas que, estando al interior tanto de los organismos del Estado como de las organizaciones civiles, contribuyen, por un lado, en forma directa, al intercambio, la difusión y el acceso a la información en torno a sus necesidades; por el otro, a nutrir el levantamiento permanente de indicadores que den cuenta de sus

requerimientos específicos, identificando determinadas problemáticas que puedan afectar su integración.

c) Espacios de interlocución. Este componente refiere a los espacios de diálogo que, durante el ciclo de vida de la política pública, permiten recoger los aportes diferenciados y complementarios tanto del Estado como de las organizaciones civiles, y que se constituyen, en sí mismos, como activos que cada uno pone al servicio de las políticas que contribuyen a la integración social de la niñez con discapacidad. Sus subcomponentes de primer nivel son los siguientes:

- Diseño: se refiere a los espacios de diálogo en los que, tanto el Estado como las organizaciones civiles, pueden aportar conjuntamente al diseño de las políticas sociales.

- Implementación: alude a los espacios de encuentro público-privado que se generan al momento de implementar las políticas de infancia con discapacidad, y que permiten, desde las particularidades diferenciadas de cada esfera, contribuir a la mejora constante de la ejecución de las iniciativas.

- Evaluación: se refiere a los espacios de diálogo entre el Estado y las organizaciones civiles en los cuales se realiza de forma conjunta la evaluación de las políticas sociales, rescatando de forma coordinada aquellos aprendizajes a replicar y a reforzar en las políticas, así como aquellos en los cuales ha habido espacios de mejora.

d) Apoyos técnicos. Este componente comprende los distintos apoyos que se ponen al servicio de la atención de la niñez con discapacidad en el marco de las políticas sociales. Se ubiquen estos a nivel de centros abiertos o cerrados establecidos para el desarrollo de las iniciativas, o a nivel de productos, instrumentos, equipos o sistemas técnicos aportados por el Estado o por las organizaciones civiles, se supone que contribuyen al objetivo de integrar socialmente a la infancia con discapacidad. Sus subcomponentes de primer nivel son los siguientes:

- Centros de rehabilitación: alude a las unidades de atención del Estado o de la sociedad civil destinadas a la rehabilitación médico-funcional de la infancia que presenta alguna discapacidad.

- Ayudas técnicas: se refiere a todos aquellos apoyos diferenciados a nivel de instrumentos, equipos y otros dispositivos provistos tanto por el Estado como por las organizaciones civiles, y que contribuyen a la disminución de las barreras de acceso que enfrenta la niñez con discapacidad en relación a su integración social.

Dimensión financiera: componentes

a) Subvenciones. Este componente alude a la modalidad de transferencias con que opera en Chile el Servicio Nacional de Menores (Sename), que consiste en una transferencia mensual por cada niño o niña atendido por una organización colaboradora de la sociedad civil. Se accede a la subvención postulando a través de concurso público (Ley N° 20.032, de 2005). En materia de infancia con discapacidad, ejemplo de este tipo de subvención es el que se otorga al Programa de Protección Ambulatoria para niños, niñas y adolescentes con discapacidad grave o profunda (PAD), ejecutado por organizaciones civiles (Sename, 2008).

b) Fondos concursables. Este componente se refiere a la transferencia que se realiza desde el Estado hacia las organizaciones civiles, en el marco de proyectos específicos orientados a la integración social de la niñez con discapacidad. No opera como subvención, sino como un fondo determinado transferido para la ejecución de un proyecto.

c) Recursos económicos autogestionados. Hace referencia al conjunto de recursos financieros que llegan a las organizaciones de la sociedad civil por vía de autogestión y que se ponen al servicio de las políticas que desarrollan.

d) Transferencia Fonasa. Alude a la transferencia que se realiza desde el presupuesto del Fondo Nacional de la Salud (Fonasa) hacia organizaciones que operan como prestadores médicos, otorgando atención gratuita a niños y niñas con discapacidad que son derivados desde el Sistema Público de Salud

(Fonasa, 2005; Fundación Teletón y Sociedad Pro Ayuda del Niño Lisiado, 2010).

5. Análisis de los componentes del vínculo en materia de integración social de la niñez con discapacidad

Tal como se ha expuesto, el vínculo entre el Estado y las organizaciones civiles en materia de infancia con discapacidad se desarrolla en torno a tres importantes dimensiones: institucional, organizacional y financiera. En términos de prioridad para la integración social de este grupo vulnerable, la dimensión institucional del vínculo se considera, a juicio de los informantes, como la de más alta relevancia, alcanzando un 37% de prioridad. Ello, en tanto reúne, en su aspecto formal, los instrumentos orientadores de una acción centrada en los derechos de la niñez con discapacidad, como por ejemplo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (46% de prioridad) o la Ley N° 20.422 (con un 28%; véase ambos subcomponentes y sus prioridades en la integración en el Cuadro 1).

No obstante, los actores reconocen escasa visibilización de los instrumentos, ya que, si bien en materia de niñez se ha instalado en el discurso colectivo la mirada “pro derechos de la infancia”, no ha ocurrido lo mismo, según los especialistas, en relación con los derechos de las personas con discapacidad, abriéndose espacios susceptibles para avanzar en la materia.

En segundo término se ubica la dimensión organizacional, con un 34% de prioridad. Con ello se observa la importancia asignada a los recursos organizacionales para la calidad de las políticas de integración, reconociéndose como relevantes los recursos humanos y de gestión de las políticas sociales, así como los espacios de interlocución público-privada que se generan para el desarrollo de las políticas. En tercer lugar se sitúa la dimensión financiera del vínculo (29%).

Se destaca el hecho de que las tres dimensiones del vínculo presentan prioridades relativamente similares en términos del objetivo de integración, lo que permite interpretar que se debieran considerar estas tres dimensiones de manera equilibrada, observándolas de forma paralela e imbricadas.

A través de una mirada analítica a las dimensiones del vínculo, se aprecia, respecto a los componentes que integran la dimensión institucional, que a aquellos de carácter informal se les reconoce una relevancia superior en el objetivo de integración analizado, asignándoseles un 52% de prioridad versus un 48% a aquellos de carácter formal (ver Cuadro 1). Así, todas aquellas dinámicas de relacionamiento entre el mundo civil y la esfera pública, incluyendo los códigos de conducta cristalizados en las prácticas tanto del Estado como de las organizaciones civiles, se reconocen como prioritarias en la tarea de integración social de la niñez con discapacidad.

Este elemento se encadena con lo expuesto por Waissbluth ...[et al] (2010: 6), quien plantea que en materia institucional, los cambios son generalmente incrementales, “tienen elevados costos de puesta en marcha, provienen de las decisiones de los emprendedores (políticos y económicos) y sus organizaciones, que los llevan a alterar gradualmente el marco institucional a través del tiempo”. Así, llevar esta idea al ámbito de la infancia con discapacidad permite dar cuenta del cambio progresivo que en el ordenamiento hacia este grupo vulnerable se ha vivido en Chile, siendo robustecido de manera gradual y, en buena medida, por las acciones impulsadas por las propias organizaciones de y para personas con discapacidad, por ejemplo, a través de la ratificación de convenciones y aprobación de leyes en la materia. Al respecto, y recogiendo la historia de la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a nivel internacional, Senadis ...[et al] (2010: 75) señalan que “tras cuatro años de negociaciones por un comité de la Asamblea General de la ONU, los países alcanzaron un acuerdo sobre la Convención el 25 de agosto de 2006. Se destaca la participación de la comunidad de personas con discapacidad de todo el mundo, entre ellos Chile, quienes trabajaron arduamente en la elaboración y promoción de esta Convención”.

Esto permite abrir la reflexión respecto a que, en la tarea de integración, en lo que compete particularmente al robustecimiento de los marcos institucionales, el cómo ejerzan sus roles tanto el mundo público como el civil, podría ser gravitante en la mejora de las características de la

institucionalidad que promueve la integración de la niñez con discapacidad. Así, dentro de las instituciones informales se reconocen como especialmente prioritarias las prácticas informales que pueden desarrollar las organizaciones de la sociedad civil, por sobre las del aparato público (74% de prioridad versus un 26%), lo que constata el rol sustantivo que están llamadas a cumplir las organizaciones civiles en el objetivo de integración social. Destaca, en este aspecto, la disposición a sumarse a mesas de trabajo, a convocar a otras organizaciones para trabajar en temáticas de niñez con discapacidad, así como a convocar al propio Estado a discutir sobre temas relevantes que contribuyan a su integración. Las prioridades obtenidas por cada uno de los elementos de la dimensión institucional se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Prioridad de los elementos de la dimensión institucional en la integración social de la niñez con discapacidad

Dimensión institucional. Elementos constitutivos			
Componente	Prioridad	Subcomponente de primer nivel	Prioridad
Instituciones formales	48%	Convención sobre los Derechos del Niño	26%
		Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	46%
		Ley N° 20.422 sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de las Personas con Discapacidad	28%
Instituciones informales	52%	Prácticas informales del Estado	26%
		Prácticas informales de la sociedad civil	74%

Fuente: elaboración propia.

Al efectuar un análisis de los elementos de la dimensión organizacional se observa que, de sus cuatro componentes constitutivos, en términos de prioridad, estos no presentan diferencias sustantivas, alcanzando el componente Capital Humano un 30% de prioridad, y un 21% el que es reconocido como de menor incidencia en la integración social de la niñez con discapacidad: Espacios de Interlocución (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Prioridad de los elementos de la dimensión organizacional en la integración social de la niñez con discapacidad

Dimensión organizacional. Elementos constitutivos					
Componente	Prioridad	Subcomponente de primer nivel	Prioridad	Subcomponente de segundo nivel	Prioridad
Capital Humano	30%	Personal remunerado	76%	Competencias técnico-profesionales	66%
				Habilidades psicosociales	34%
		Personal voluntario	24%	Competencias técnico-profesionales	20%
				Habilidades psicosociales	80%
Procesos y Gestión de Recursos	25%	Gestión de recursos organizacionales	73%		
		Tecnologías de la información	27%		
Espacios de Interlocución	21%	Diseño	24%		
		Implementación	36%		
		Evaluación	40%		
Apoyos Técnicos	24%	Centros de rehabilitación	62%		
		Ayudas técnicas	38%		

Fuente: elaboración propia.

Se le atribuye la más alta prioridad al componente Capital Humano, ya que, de acuerdo a los especialistas, todo proceso de integración social de la niñez con discapacidad requiere de profesionales especializados en la provisión de servicios de habilitación y/o de rehabilitación, y en el desarrollo de vínculos afectivos con este grupo vulnerable.

Dentro de sus subcomponentes, el Personal Remunerado es reconocido como de mayor prioridad, alcanzando un 76%, por sobre el 24% que obtiene el subcomponente de Personal Voluntario, destacando, en un nivel específico, la importancia que se le asigna a las competencias técnico-profesionales con las que cuentan los profesionales remunerados para trabajar con niños y niñas con discapacidades. No obstante, se reconoce la necesidad de que, especialmente en el caso del personal remunerado del aparato público, se fortalezcan las capacidades y la entrega de herramientas para trabajar en situaciones de vulnerabilidad compleja con infancia con discapacidad. Ello, ya que de acuerdo a lo reportado por especialistas, en algunos casos los funcionarios del Estado no tienen acceso a la formación específica que les permita ir especializándose en determinados contenidos para abordar situaciones complejas de vulnerabilidad y derechos de la infancia con discapacidad.

Por su parte, al observar las prioridades de los elementos constitutivos del subcomponente Personal Voluntario, es posible constatar que, coincidiendo en los elementos que conforman al componente Personal Remunerado (competencias técnico-profesionales y habilidades psicosociales), la escala de prioridades para los especialistas presenta un cambio en la tendencia. Así, en cuanto al personal voluntario, las habilidades psicosociales adquieren una importancia sustantiva (80%), por sobre las competencias técnico-profesionales (20%), lo cual da cuenta de que el sentido mismo del voluntariado, el contar con habilidades más vinculadas al trato directo, se vuelve por mucho más prioritario en el objetivo de integración de este grupo vulnerable.

En relación con el componente Procesos y Gestión de Recursos, el cual cuenta con un 25% de prioridad dentro de esta dimensión del vínculo, se reconoce por parte de los especialistas que, a nivel de Estado, existe la necesidad de optimizar procesos de mejora continua. Así, dentro de sus subcomponentes, es relevado como altamente prioritario el robustecer la gestión de recursos organizacionales, alcanzando un 73% de prioridad (ver Cuadro 2), poniendo el acento en el fortalecimiento de las buenas prácticas que hoy en día existen para atender a la infancia, y en la clarificación de los roles que, en el plano de la política social, le corresponde desempeñar tanto a los funcionarios del Estado como a los que representan a las organizaciones civiles.

En la escala de prioridad le sigue el componente Tecnologías de la Información, con un 27%, reconociéndose como especialmente sensible el levantamiento permanente de indicadores que releven las necesidades que enfrenta la niñez con discapacidad, de manera de ofrecer respuestas adecuadas por medio de las políticas sociales.

En el tercer orden de prioridad en esta dimensión se identifican los Apoyos Técnicos (24%). Al analizar sus elementos constitutivos, se advierte que los Centros de Rehabilitación se reconocen como más prioritarios (62%) que las Ayudas Técnicas (38%) para la integración de la niñez.

No obstante, a estas últimas se les reconoce un papel relevante en la disminución de las barreras que enfrenta la niñez para integrarse socialmente. En este sentido, según lo recogido de los especialistas, actualmente la tarea de integración social de este grupo vulnerable enfrenta el desafío de aumentar la oferta de este tipo de ayudas y apoyos diferenciados, ya que la demanda por estos servicios excedería la oferta entregada por el Estado, lo que sería una de las razones que explicarían que organizaciones civiles emergieran para cubrir, en parte, esta necesidad.

Finalmente, en el marco de la dimensión organizacional, al observar el componente Espacios de Interlocución, se advierte que los encuentros de diálogo para trabajar conjuntamente el desarrollo de políticas alcanzan un 21% en la escala de prioridad.

Analizando sus elementos constitutivos, se observa que el más relevante es el referido a los

espacios de diálogo para la evaluación de las políticas (40%); le siguen, en orden de prioridad, los espacios de diálogo para la implementación (36%); y, por último, los referidos al diseño (24%). Estas prioridades establecen un contrapunto entre lo que se observa en dichos datos y los momentos en que se produce el encuentro entre las organizaciones civiles y el Estado para el desarrollo de políticas de infancia. Al respecto, Andrade y Arancibia (2010) observan que la interacción entre las organizaciones civiles y los organismos estatales en este plano de la política social, se produce en un 90% en la etapa de implementación de las políticas de infancia, representando solo un 1% los encuentros que se producen en la etapa de evaluación, contrastando sustantivamente con lo que, en el ámbito específico de la política de infancia con discapacidad, es reportado por los especialistas.

Cabe destacar que en cuanto a los espacios de interlocución referidos al diseño de iniciativas, los especialistas consultados, tanto del Estado como de la sociedad civil, perciben un rol predominante del Estado, señalando la existencia de diseños centralizados en esta esfera. Esto, en materia de infancia, se contrapone, en alguna medida, con lo declarado por el IIN (2002) que, al definirlos como un “conjunto articulado de acciones” a favor de la niñez, da cuenta de la relevancia del trabajo coordinado entre el Estado y la sociedad civil -incluidas sus organizaciones-, no siendo necesariamente el rol de esta última privativo a la implementación de las políticas.

Al respecto, Torres (2008) señala que, en materia de niñez, las organizaciones civiles se han mostrado como “insustituibles” en las políticas que tienen un enfoque de derechos. “En este punto, es fundamental una política orientada desde el Estado a su fortalecimiento y que ésta no implique una búsqueda de su sometimiento a los diseños oficiales o a la función meramente ejecutora. Se trata de un lugar indispensable para la innovación de diseños, estrategias y prácticas de intervención social que pueden ser procesadas por la política social. En este sentido, se debe reconocer que el saber profesional está distribuido por toda la sociedad y no exclusivamente en los funcionarios públicos” (Torres, 2008: 44).

Estos elementos dialogan con la escala de prioridades de los especialistas, ya que se haría indispensable para las iniciativas de integración social de la niñez con discapacidad, reforzar los espacios de diálogo no solo en la etapa de su implementación, sino también en las referidas al diseño y, en especial, a la evaluación.

En cuanto a la dimensión financiera del vínculo, los hallazgos respecto a las prioridades para la integración social dan cuenta de que la más alta la alcanza el componente Subvenciones, ya que sustentaría las iniciativas de intervención público-privada por medio de un ingreso garantizado por niño o niña atendida.

En segundo lugar en la escala de prioridades se ubica la Transferencia del Fondo Nacional de Salud (Fonasa). A este componente se lo reconoce especialmente relevante en tanto permite sustentar iniciativas específicas de rehabilitación en la niñez que son sujetas de atención del sector público de salud.

Igual prioridad obtienen los fondos concursables y los recursos económicos autogestionados por las organizaciones civiles, con un 15% cada uno. Respecto al primero, los especialistas destacan debilidades que son válidas también para el caso de las subvenciones, ya que al ser transferidos por medio de concursos públicos no permitirían asegurar la estabilidad del recurso humano remunerado que interviene en infancia con discapacidad. Ello, porque el mantenimiento de la fuerza laboral dependería, en gran parte, de este financiamiento entendido como variable.

Finalmente, respecto a los recursos económicos autogestionados por las organizaciones civiles, los especialistas advierten que, en materia de atención a la infancia con discapacidad, el acceso a estos recursos se dificulta, por ejemplo, en el caso de las colectas o campañas, dada la alta inestabilidad de dichas fuentes, con las implicancias que conlleva planificar en términos financieros las iniciativas hacia la niñez.

Las prioridades de los componentes de la dimensión financiera se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Prioridad de los elementos de la dimensión financiera en la integración social de la niñez con discapacidad

Dimensión financiera. Elementos constitutivos	
Componente	Prioridad
Subvenciones	53%
Fondos Concursables	15%
Recursos económicos autogestionados	15%
Transferencia Fonasa	17%

Fuente: elaboración propia.

6. Conclusiones

Este trabajo se ha situado en el vínculo que se produce entre el Estado chileno y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pos de mejorar las condiciones de vida de la infancia con discapacidad. En este marco, ha buscado responder en qué contexto se genera este vínculo y cuáles son los elementos que dentro de él se reconocen como prioritarios, en términos de aportar a la integración social de la niñez con discapacidad.

Así, las acciones que ha desarrollado el Estado en materia de atención a este grupo vulnerable dan cuenta de un rol progresivo en la generación de condiciones institucionales que propendan a su integración. En este sentido, las medidas que ha tomado el Estado, en pos de avanzar en el establecimiento y robustecimiento de estas condiciones con posterioridad a 1990, han consistido en la ratificación de instrumentos relevantes relacionados con los derechos de la niñez con discapacidad, dentro de los cuales se encuentran la propia Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008). Estos hechos se inscriben como hitos de un proceso progresivo en el tiempo por parte del Estado, en términos de generar condiciones en su ordenamiento institucional que beneficien a este grupo vulnerable, que se complementan con otras medidas impulsadas en la materia, como, por ejemplo, diferentes decretos en el ámbito educativo, el impulso de políticas públicas nacionales en materia de integración y, más recientemente, la propia Ley N° 20.422, de 2010, sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad, que deroga la Ley N° 19.284, de 1994.

Estos elementos dan cuenta de un vínculo, en un escenario de corresponsabilización, entre la esfera pública y la esfera civil, a partir de una lógica de articulación y de contribución a la integración social de este grupo vulnerable, lo cual se configura como un activo relevante, ya que desde esta dinámica se comparten responsabilidades en torno a la niñez con discapacidad y se complementan recursos económicos y, sobre todo, técnicos que robustecen la oferta de bienestar orientada a su atención.

No obstante, estos elementos que pueden ser considerados como fortalezas del vínculo, presentan espacios susceptibles de mejora. Así, si bien la ratificación de convenciones y el impulso de medidas legislativas y de políticas públicas son indicadores concretos de los avances realizados por el Estado, estableciendo el escenario para el vínculo con organizaciones civiles, al no encontrarse estos instrumentos suficientemente visibilizados, como ocurre, por ejemplo, con la Convención sobre los Derechos del Niño y con el discurso “pro derechos de la infancia”, se presenta el desafío de avanzar hacia una difusión activa de los derechos de las personas con discapacidad. Con ello se propendería a instalar en el imaginario colectivo una mayor conciencia en torno a dichos instrumentos, y, sobre todo, a sus contenidos y orientaciones. Este aspecto es gravitante en términos de contribuir a fortalecer procesos de empoderamiento ciudadano que apunten a la fiscalización y al resguardo de las medidas en pos del ejercicio activo de los derechos de la niñez con discapacidad.

Cobran relevancia, en este marco, las prácticas de la sociedad civil que, en la lógica de una ciudadanía activa y corresponsable, pueden aportar sustantivamente en esta tarea.

En esta línea, los espacios de interlocución para el desarrollo de políticas se constituyen en un activo para el fortalecimiento de estos procesos. No obstante, en la medida en que dichos espacios se remitan exclusivamente a la voluntad del Estado, no podrán desplegar su potencial tanto de interlocución y complementariedad como de servir de instancias de control y exigibilidad de buen funcionamiento de las acciones dirigidas hacia la niñez con discapacidad. Así, avanzar en la creación de instancias institucionalizadas formalmente, por ejemplo, bajo la figura de observatorios o defensorías de derechos que cuenten con los mecanismos para exigir estos diálogos, es fundamental para la integración social de esta población.

Por su parte, dadas las características de la infancia con discapacidad, el fortalecimiento y estabilidad del personal que interviene en ella es una condición necesaria para su integración. En esta línea, se ha evidenciado que, en la dimensión organizacional del vínculo, el componente Capital Humano es de la más alta prioridad para tal objetivo. Así, perfeccionar a los profesionales que intervienen directamente con la niñez es un imperativo para este propósito. En este contexto, instrumentos como la Política Nacional de Educación Especial (2005) han relevado la importancia de fortalecer los equipos profesionales que trabajan con este grupo vulnerable. No obstante, este punto es extensible a toda entidad que trabaja con infancia con discapacidad, no siendo privativo de un ámbito determinado del bienestar, ni mucho menos privativo de un sector, sea éste público o privado sin fin de lucro.

Asimismo, las acciones de carácter voluntario han sido reconocidas como importantes para la integración de la niñez con discapacidad. Sin embargo, es preciso destacar la importancia que suponen los procesos de selección, capacitación y asistencia técnica del voluntariado. Lo anterior, en tanto la intervención con niños y niñas, en general, y particularmente con la infancia con discapacidad, requiere de la adquisición y refuerzo permanente de habilidades y herramientas que doten a la acción voluntaria del conjunto de recursos necesarios para desarrollar de buena forma la intervención.

A este elemento se encadena fuertemente un imperativo ético, en tanto la niñez con discapacidad se encuentra, por su condición, expuesta a mayores factores de riesgo que podrían explicar determinadas expresiones de vulneración, como violencia y maltrato. “La discapacidad en sí misma no causa violencia, pero indudablemente aumenta el riesgo” (Filippini ...[et al], 2004: 14). Asimismo, la niñez con discapacidad intelectual presenta, en muchos casos, una incidencia mayor de episodios de abuso, por ejemplo, de tipo sexual (Berástegui y Gómez, 2006). Por esta razón, el acompañamiento al personal -remunerado o voluntario- se vuelve prioritario, tanto en la entrega de herramientas para la intervención como en la generación de instancias de auto y co-cuidado, y, especialmente, en lo que se refiere al refuerzo de los mecanismos de alerta, detección y denuncia ante un determinado episodio de vulneración.

Por su parte, un componente relevante del vínculo es el trabajo que se desarrolla a través de apoyos bajo la figura de centros de rehabilitación y de ayudas técnicas. Al respecto, toda iniciativa de integración requiere del perfeccionamiento continuo de dichos apoyos para el desarrollo de mejoras en las prácticas que diariamente se realizan. Esto implica, además del traspaso de recursos, promover la incorporación activa de prácticas de rehabilitación basadas en la comunidad, de manera de propiciar la disminución de las barreras de entrada que ha enfrentado la infancia con discapacidad, contribuyendo a que los niños y las niñas, en la medida de sus posibilidades, hagan uso de los espacios de desarrollo puestos a disposición de la ciudadanía en general. Asimismo, propiciando, con su visibilización en dichos espacios, una mejor comprensión por parte del entorno respecto a la realidad de la discapacidad.

Para ello, la incorporación activa en estos procesos de las familias y de los adultos significativos, así como de los actores locales, también adquiere importancia en pos de disminuir lazos de relacionamiento tradicionalmente verticales entre personas con y sin discapacidad.

Otro componente del vínculo reconocido como prioritario para la integración de este grupo vulnerable, es el de Procesos y Gestión de Recursos, así como sus subcomponentes: Gestión de

Recursos Organizacionales y Tecnologías de la Información. Cobra especial relevancia, en relación con las iniciativas que implementan las organizaciones civiles con recursos públicos, definir todas y cada una de las funciones que desarrollarán los funcionarios tanto de la esfera pública como de la esfera civil. Por su parte, el Estado debe, entre otras funciones, reforzar tareas en lo relativo a la sistematización y la difusión de las buenas prácticas de intervención orientadas a la niñez con discapacidad, de manera que aquellas iniciativas que puedan ser reconocidas como exitosas se difundan y repliquen por otras organizaciones civiles que desarrollan acciones con este grupo vulnerable. Así mismo, reforzar el acompañamiento técnico durante el desarrollo de las intervenciones se vuelve gravitante en el robustecimiento de la oferta de bienestar orientada a su integración.

Además, las organizaciones civiles deben reforzar su rol de fiscalizadoras de las acciones que se desarrollan hacia la infancia con discapacidad, tanto de aquellas llevadas a cabo por el Estado como de las iniciativas realizadas por las propias organizaciones privadas sin fin de lucro. En este sentido, es fundamental contar con indicadores actualizados respecto a la situación de la infancia con discapacidad, que permitan identificar a tiempo determinadas problemáticas que podrían afectar su integración.

Respecto a la dimensión financiera del vínculo, este trabajo identificó que ella se ubica en el tercer orden de prioridad en términos de contribuir a la integración social de la infancia con discapacidad. No obstante, reconociendo la importancia de los cuatro componentes identificados en esta dimensión, especialmente aquel referido a la Transferencia de Fonasa para el desarrollo de iniciativas de rehabilitación, es necesario reflexionar respecto a aquellos elementos con características de concurso (subvenciones y fondos concursables), o de acceso a recursos por vía de autogestión. Ello, porque no necesariamente permiten contar con fuentes de ingresos estables a las organizaciones, haciendo vulnerable el tipo de intervenciones que desarrollan. En este sentido, la literatura especializada en infancia y vínculos público-privados da cuenta de las externalidades negativas que se producen en materia de atención a la niñez por medio de la modalidad de concursos, en tanto ésta supone, en algunos casos, el resguardo de las metodologías exitosas para el trabajo con la niñez por parte de las organizaciones civiles (Andrade y Arancibia, 2010).

Asimismo, los recursos autogestionados suponen una fuerte variabilidad en los ingresos de las organizaciones, lo que repercute en el tipo de acciones que se pueden desplegar a favor de la integración social de la infancia con discapacidad. Estos aspectos refuerzan la necesidad de abrir la reflexión respecto al sistema de financiamiento y, sobre todo, interrogarse si le compete al Estado subsidiar la acción de las organizaciones civiles, ya que en materia de infancia y, en especial, en lo referido a los derechos económicos, sociales y culturales, se constituye como el primer garante en la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos de la niñez, incluida aquella con discapacidad (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989: Art. N° 4; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006: Art. N° 4).

Finalmente, cabe poner énfasis en que toda iniciativa de integración que se genere a favor de esta población, en tanto se encuentra particularmente expuesta a situaciones de vulneración grave de sus derechos y a episodios de discriminación y exclusión, más allá de estar incorporadas en el accionar de entidades públicas o civiles, debe estar necesariamente guiada por un fuerte sentido de auto y corresponsabilización, que ponga en todo momento la atención en la necesidad de generar, promover y resguardar las condiciones para que estos niños y estas niñas puedan ejercer, al máximo de sus posibilidades, cada uno de sus derechos fundamentales.

Notas

¹ Exceptuando los artículos 21, 25-A al 25-F y el artículo 65. Véase Ley N° 20.422 (2010).

² El AHP se basa en el desarrollo de tres principios: la construcción de una estructura jerárquica en donde se ordenan los criterios a considerar en el modelo; el establecimiento de prioridades, con base

en matrices de comparaciones a pares (para lo cual se utiliza la escala de Saaty, permitiendo sintetizar los juicios del equipo de expertos); y, por último, la verificación de la consistencia de dichos juicios. Esta herramienta, fundamentándose en las ciencias exactas, se sostiene metodológicamente sobre el cumplimiento de cuatro axiomas: reciprocidad, homogeneidad, dependencia y expectativas. Para un análisis en profundidad, revisar Saaty (1994 y 1997).

Se optó por esta metodología, en primer lugar, debido a la escasa información disponible en bases de datos que dé cuenta de esta relación público-privada. En segundo lugar, con el propósito de extraer una reflexión consistente por parte de los especialistas que permitiese jerarquizar aquellos elementos que, a su juicio, contribuyen a integrar socialmente la infancia con discapacidad.

³ El instrumento utiliza la denominación de “deficientes mentales”.

⁴ Modifica el DFL N° 2, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

⁵ Se han señalado algunos de los instrumentos de carácter legislativo en materia de integración. No obstante, no se encuentra dentro de los objetivos de este trabajo hacer una revisión exhaustiva de cada uno de ellos.

⁶ A nivel internacional, Chile ratificó, en el año 1990, la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el año 2007, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Previamente ratifica, en el año 2002, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010), hitos, entre otros, que expresan la forma con la que el Estado chileno ha dado pasos progresivos en pos de la generación de condiciones para reguardar los derechos de este grupo vulnerable.

⁷ Si bien estas dimensiones y sus componentes no constituyen los únicos aspectos del vínculo, a objeto de facilitar el análisis los autores han intentado capturar dentro de ellos al conjunto de variables que se hacen presentes en esta relación público-privada.

Bibliografía

- Andrade, Carlos (2009), “Corresponsabilidad Estado-sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social”, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Andrade, Carlos y Arancibia, Sara (2010), “Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia”, en *Revista de la CEPAL*, N° 101, Santiago, pp. 127-143.
- Andréu Abela, Jaime (2003), “Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada; documento de trabajo”, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>.
- Anríquez, María (1994), “La atención privada de la infancia en Chile”, en *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*, F. Palotti (coord.), Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes.
- Berástegui Pedro-Viejo, Ana y Gómez-Bengoechea, Blanca (2006), “Los menores con discapacidad como víctimas de maltrato infantil: una revisión”, en *Intervención psicosocial*, Vol. 15 N° 3, Dossier, Madrid.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010), “Historia de la Ley N° 20.422: establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad”, Santiago, BCN.
- De la Maza, Gonzalo (2003), “Sociedad civil y democracia en Chile”, en *Sociedad civil, esfera pública y democracia en América Latina: Andes y Cono Sur*, Aldo Panfichi (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.

- Etzioni, Amitai (1964), *Modern Organizations*, New Jersey, Prentice Hall.
- Filippini, Melissa; Hoogerwerf, Evert-Jan; Lució, Susana; Rodrigues, Ana; Díaz, Cristina; Royo, Ana; y Fyca, Georgia (2004), *Infancia, discapacidad y violencia: facilitar el desarrollo de estrategias de prevención en las Asociaciones de Discapacitados*, Bologna, AIAS, <http://www.makinglifeasafeadventure.eu/publications.html>.
- Fonasa (2005), “Cuenta pública 2004: salud transparente e informada para todos”, Santiago, Fondo Nacional de Salud.
- Forselledo, Ariel Gustavo (2002), *La planificación de políticas de infancia en América Latina: hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de derechos*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes (Documentos de Trabajo de PRODER).
- Fundación Teletón y Sociedad Pro Ayuda del Niño Lisiado (2010), “Memoria anual 2009”, Santiago, Fundación Teletón.
- Herrera, Manuel y Castón, Pedro (2003), “Las políticas sociales en las sociedades complejas”, Barcelona, Ariel.
- IIN (2002), *Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes; Organización de los Estados Americanos.
- _____ (2007), *Políticas públicas y derechos humanos del niño*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes; Organización de los Estados Americanos.
- Lahera, Eugenio (2004), *Política y políticas públicas*, Santiago, CEPAL.
- Long, Norman, 1999, “The Multiple Optic of Interface Analysis”, Wageningen, UNESCO (UNESCO Background Paper on Interface Analysis).
- Ministerio de Educación (2005), *Política Nacional de Educación Especial: nuestro compromiso con la diversidad*, Santiago, Ministerio de Educación.
- _____ (2009), “Decreto con toma de razón N° 170: fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial”, Santiago, Ministerio de Educación.
- Mideplán y Fonadis (2004), *Plan Nacional de Acción para la Integración Social de las Personas con Discapacidad 2004-2010*, Santiago, Ministerio de Planificación Social; Fondo Nacional de la Discapacidad.
- Montagut, Teresa (2008), *Política social: una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Naciones Unidas (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, New York, Naciones Unidas.
- _____ (2006), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, New York, Naciones Unidas.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Raczynski, Dagmar ...[et al] (2001), “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales”, en *Descentralización: nudos críticos*, Dagmar Raczynski y Carmen Serrano (eds.), Santiago, CIEPLAN; Asesorías para el Desarrollo.
- Rojas, Jorge (2010), *Historia de la infancia en el Chile Republicano 1810-2010*, Santiago, Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- Saaty, Thomas (1994), *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process*, Pittsburgh, RWS Publications (Analytic Hierarchy Process Series; Vol. 6).
- _____ (1997), *Toma de decisiones para líderes: el proceso analítico jerárquico. La toma de decisiones en un mundo complejo*, Pittsburgh, RWS Publications.

- Senadis; Conferencia Episcopal de Chile; y Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez (2010), *Rampas y barreras: hacia una cultura de la inclusión de las personas con discapacidad*, Santiago, Servicio Nacional de la Discapacidad; CECH; UCSH.
- Sename (2008), “Bases técnicas. Undécima convocatoria de concurso. Línea de acción Programa de Protección en General: Programa de Protección Ambulatoria para Niños, Niñas y Adolescentes con Discapacidad Grave o Profunda (PAD)”, Santiago, Servicio Nacional de Menores.
- Serrano, Claudia (1998), “Participación social y ciudadanía: un debate del Chile contemporáneo”, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Soto, Hernán (2005), “Políticas y programas nacionales”, en *Inclusión social, discapacidad y políticas públicas*, Santiago, Ministerio de Educación del Gobierno de Chile; UNICEF.
- Torres, Osvaldo (2008), “Niñez, políticas públicas y sociedad civil”, en *Revista Mad: Niñez y Políticas Públicas*, Edición Especial N° 3, Santiago.
- Vásquez, Armando (2009), “El Estado y los privados frente a las personas con discapacidad: la perspectiva latinoamericana”, en *Inclusiones inconclusas: políticas públicas para superar la exclusión*, Pamela Díaz-Romero y Augusto Varas (eds.), Santiago, Fundación EQUITAS.
- Waissbluth, Mario; Arredondo, Cesia; Quiroga, Valentina; y Diez, Soledad (2010), “Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas, junio, pp. 5-46.