

Nº 53, Junio 2012

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

Pablo A. González y Pedro Güell

Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social

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

José Ignacio Vigil y Víctor Ramiro Fernández

Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas

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

Egon Montecinos

Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil

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

Mourad Aboussi y Fernando García-Quero

Una aproximación institucional al emprendimiento de los inmigrantes

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

Eduardo Araya-Moreno, Daniel Burgos-Bravo y Francisco Ganga Contreras
Coincidencias y diferencias de la oferta y la demanda en la formación de directivos públicos: una mirada al caso chileno

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

Miquel Salvador y Carles Ramió

El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso

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

Jorge E. Culebro Moreno y David Arellano Gault

Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional

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

William Guillermo Jiménez B.

El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner

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



Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social*

Pablo A. González y Pedro Güell

Introducción

En las discusiones sobre políticas públicas, la inclusión social suele entenderse algo así como la movilización de las fuerzas de las instituciones públicas -desde el derecho, pasando por las políticas sociales hasta la escuela y la cultura- para que todos los individuos que habitan un país -incluyendo infantes y adultos mayores, migrantes e indígenas, mujeres y hombres, con independencia de sus ideas y opciones personales- puedan participar de los logros y oportunidades de la sociedad. En fácil, la inclusión social consiste en evitar y superar la exclusión de grupos sociales. En los debates, el consenso llega hasta ahí. Más allá de eso hay maneras muy diferentes y hasta encontradas de entender la exclusión y cómo resolverla (Minujin, 1998; Atkinson y Davoudi, 2000; Sen, 2000; Arriba, 2002; CEPAL, 2008).

En esta breve presentación vamos a diferenciarnos del enfoque dominante sobre el tema de la exclusión social y a proponer una mirada -la que hemos desarrollado en los Informes chilenos de Desarrollo Humano del PNUD- que nos permite darle importancia a algunos aspectos que solemos descuidar al pensar las estrategias de inclusión. Sobre eso propondremos un ajuste que debiera llevar a mejores políticas.

Una de las imágenes más corrientes sobre la inclusión es la de que existen grupos que están fuera del espacio de las oportunidades y que basta abrir la puerta -el concepto oportunidad viene etimológicamente de “puerta”- y eliminar las barreras entre ellos y las oportunidades para que puedan superar la exclusión. Según esta mirada, las personas se moverían espontáneamente hacia las oportunidades, atraídas por unos beneficios que debieran ser evidentes y deseables para cualquier persona racional. Esta perspectiva, que podemos llamar “lineal tecnocrática”, es la que suele aplicarse en la teoría económica convencional. Basta con crear ciertas oportunidades e incentivos y las personas responderán automáticamente a ellos, escogiendo lo que racionalmente maximiza su utilidad. Esta visión, que en rigor procede de una imagen culturalmente específica acerca de la subjetividad individual, puede encontrarse en la mayoría de los textos básicos de economía neoclásica, como los de Pindyck y Rubinfeld (1998) y Nicholson (1997); ejemplos de aplicaciones notables -y extremas- incluyen a Becker (1971, 1991 y 1993). Así, para combatir la delincuencia bastaría con elevar las penas -lo que llevaría a los delincuentes a actualizar sus cálculos de riesgos y a pensarlo dos veces antes de delinquir-. Para que los niños se eduquen sería suficiente difundir las diferencias de sueldos entre los educados y los no educados, y a la vista de estas ventajas apreciarían el valor evidente de la educación. Y para mejorar la calidad de la educación habría que informar cuáles escuelas son buenas y cuáles son malas, así cada uno elegiría las mejores y aumentaría la competencia en el sistema escolar. Esto es en parte cierto, pero incompleto. Los resultados de muchas de esas políticas lo muestran: la elevación de las penas no reduce el crimen, muchos adolescentes desertan de la escuela, la gran mayoría de los apoderados mantiene a sus hijos en las mismas escuelas a pesar de sus bajos resultados, las oportunidades de capacitación y emprendimiento no siempre son tomadas aunque estén a la mano, y el acceso a medios para tener relaciones sexuales protegidas no conduce necesariamente a evitar el riesgo.

Lo que suele ocurrir en la realidad es que entre una persona y una oportunidad o un incentivo social hay más, mucho más que la sola racionalidad del cálculo de utilidad que podría hacer un

Recibido: 24-01-2012. Aceptado: 11-05-2012.

(*) Los autores agradecen el apoyo del proyecto Implementación e instrumentación de políticas públicas en su dimensión regional y local, SOC-08, 2º Concurso de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación en Políticas Públicas, CONICYT y CONICYT-PIA Project CIE-05; así como del proyecto Fondecyt N° 1110402: Los tiempos del individuo. Investigación sobre las estructuras temporales en que se apoyan las estrategias de individualización en Chile.

observador neutral. Entre persona y oportunidad hay una historia, una cultura, instituciones, prácticas y muchas relaciones sociales. A partir de ese condicionamiento social, las personas desarrollan emociones, temores, aspiraciones, expectativas, interpretaciones, necesidades, y toman decisiones que no pueden caracterizarse como puramente “racionales” en el sentido instrumental del término¹. No hay ningún esquema de incentivos racionales, por ejemplo, que pueda explicar satisfactoriamente por qué los adolescentes fuman, consumen drogas o alcohol, o tienen sexo no protegido. Lo que la teoría de los incentivos racionales queda debiendo debe buscarse en esta construcción social de la subjetividad, que opera como mediación y traducción entre la persona y las oportunidades.

Esto es lo que han mostrado persistentemente los Informes chilenos de Desarrollo Humano (ver en particular PNUD, 2009). Si este hecho se toma en cuenta, entonces las políticas públicas pro inclusión deben hacer algo más que crear oportunidades brutas y desplegar los incentivos racionales para su uso. Deben promover también los marcos culturales que permitan la interpretación, valoración y confianza en esas oportunidades e incentivos. No se trata simplemente de educar e informar a la gente acerca de las oportunidades que hay en su entorno. Eso siempre es necesario. Se trata más bien de apelar a los niveles estrictamente sociales en que se produce la cultura, que es la que define en última instancia el valor de una oportunidad y el significado de un incentivo.

1. Subjetividad, promesas, sacrificios y credibilidad

Las políticas públicas pueden actuar en este nivel. Para hacerlo en forma efectiva son necesarias cuatro condiciones. Lo primero es el desarrollo de una promesa creíble que dé sentido a las políticas. La realización de cualquier oportunidad supone sacrificios por parte de sus beneficiarios; se debe invertir recursos y esfuerzos para obtener sus resultados, como ocurre con la educación, la salud, el emprendimiento o la vivienda. Los beneficios están en el futuro, pero los esfuerzos deben hacerse en el presente. Esto significa que hay que hacer experimentable el futuro en el presente, lo cual solo se obtiene a través de la visibilidad simbólica que proporcionan las promesas (Güell, 2009 y 2010). Las políticas de desarrollo requieren, antes que nada, formular promesas que les haga sentido a cada uno en sus circunstancias concretas y movilicen los esfuerzos requeridos.

Por lo mismo, es necesario que sean creíbles. Así, la segunda condición -en un mundo saturado de promesas- es la credibilidad. Por ejemplo, una promesa de inclusión social en Chile hoy es la movilidad social a través de la educación: “Si tú te esfuerzas y educas (te sacrificas hoy) vas a tener una mejor inserción laboral mañana”. Pero, ¿puede todo ciudadano con un esfuerzo sostenido y sacrificio aspirar a la movilidad social a través de la educación? La encuesta Ecosocial 2007 del PNUD muestra que en Chile y en Latinoamérica la respuesta a esta pregunta es positiva: la mayoría de la población reconoce en la educación un factor de movilidad social ascendente, atribuye la pobreza y la riqueza a factores de logro individual y piensan que ellos y sus hijos estarán mejor en el futuro. ¿Qué sostiene estas creencias? No hay un solo factor de la credibilidad. En ella juegan un rol las historias personales de superación, la comparación con la vida que tuvieron las generaciones anteriores, los discursos públicos de valoración de la educación, etc. Esta credibilidad ha llevado a asumir los sacrificios que conlleva la promesa de la educación. La credibilidad que ha alcanzado la promesa se refleja en que actualmente el 70% de los jóvenes es primera generación en la educación superior y el gasto privado en educación -sin contar la inversión de tiempo- es uno de los más altos del mundo.

Tercero, la credibilidad no es estática; ella cambia y se ve sometida al embate de las dudas a medida que se acerca o se aleja el cumplimiento de la promesa. ¿Será la economía capaz de validar la

¹ Debe reconocerse que la distinción entre racionalidad instrumental, que asume la teoría neoclásica, y otros tipos de racionalidad ha sido discutida por algunos economistas, incluyendo varios premios Nobel (North, 1990; Simon, 1978 y 1979; Ostrom, 1990; Williamson, 1985). Autores como Kahneman, Tversky y Rabin han intentado modelar los procesos de toma de decisiones de los seres humanos reales (Kahneman y Tversky, 1979). Sin embargo, las teorías explicativas de la realidad social elaboradas por estos autores de todas maneras suponen algún tipo de racionalidad limitada, que, a pesar de ser más coherente con el comportamiento humano real, no integra adecuadamente la subjetividad.

esperanza de las familias de mejores empleos para sus hijos con mayor educación? Estas dudas comienzan a aparecer en Chile. Los estudios muestran que los egresados de educación efectivamente cuentan con mayores ingresos que los que solo terminan la enseñanza media. Pero esta diferencia se irá cerrando con la masificación del acceso (y del egreso) de la educación superior y con las restricciones que tiene una economía centrada en las materias primas para incorporar una fuerza de trabajo con mayor capital humano. Además, aún existen fuertes barreras sociales para el cumplimiento masivo de la promesa: el mercado laboral discrimina por apellido, lugar de residencia, origen étnico y redes sociales (Núñez y Pérez, 2007). La “rentabilidad” de la educación superior es menor para los grupos más vulnerables. Esto significa que no basta con hacer una promesa creíble al inicio de una política, sino que ella debe sostenerse en el tiempo mediante las transformaciones estructurales que hacen posible su cumplimiento. Sostener la credibilidad requiere pasos intermedios que permitan a los beneficiarios experimentar efectivamente que lo prometido es viable. En el arte de prometer, los discursos y las realidades concretas deben ir de la mano.

Cuarto, aunque la promesa sea sostenidamente creíble, nadie puede realizar por sí solo el contenido de ella. Una de las falacias que se esconde tras la idea más simplista de la “sociedad de oportunidades” promovida por la tecnocracia es creer que basta con que haya muchas oportunidades disponibles para que cualquiera, por su solo esfuerzo, pueda alcanzarlas y hacerlas efectivas. Pero lo cierto es que no solamente la producción de oportunidades sociales, sino el acceso a ellas y su aprovechamiento son resultado de relaciones sociales complejas. Las políticas de desarrollo e inclusión social requieren producir también las relaciones sociales -capital social, derechos, igualdad, solidaridad- que hacen posible la producción y aprovechamiento de oportunidades. Bien vista, una promesa de inclusión es siempre el anuncio de un proceso largo en el tiempo, donde muchos se coordinan para la producción de resultados que son siempre sociales, aunque sean apropiables individualmente. La promesa de la movilidad a través de la educación, para seguir con nuestro ejemplo, supone la afirmación de que se puede contar con muchos otros a lo largo del proceso, cada uno haciendo su parte: los profesores, los directivos, el Estado, los empleadores. La promesa de la educación se cumple solo si todos realizan su parte, porque nadie puede realizar el conjunto del proceso educacional por sí mismo. Por eso, sin la confianza en el sacrificio de los demás, el sacrificio propio no tiene sentido, pues las oportunidades del desarrollo son tareas colectivas. De esta manera, la promesa de inclusión alude a esfuerzos colectivos. Ello supone elaborar identidades y pertenencias; es decir, la creación de un “nosotros” que representa y garantiza el compromiso de los otros (PNUD, 2000 y 2002). Esto es especialmente cierto en el caso de las políticas de inclusión, pues ellas prometen no solo las oportunidades de igualación de recursos materiales, culturales y sociales, sino sobre todo la existencia de unos “otros” que se comprometen a reconocer como igual al incluido.

2. Los medios de la promesa

Las políticas de inclusión vía educación no se sustentan únicamente en promesas, aunque estas son centrales. También dependen de los medios concretos a través de los cuales ella se hace efectiva. En el caso de Chile, esta promesa se sustenta idealmente en el modelo republicano de educación, que promueve que todos los niños puedan aprender independientemente de los capitales del hogar de origen y asegura el acceso a la educación superior sobre la base del mérito académico. Esto último pretende realizarse a través de una prueba de selección igual para todos. Hasta ahora, por lo menos en las universidades públicas, nadie puede ingresar mediante una suculenta donación como aún ocurre en las mejores universidades privadas del mundo.

Sin embargo, estos medios, idealmente consistentes con la promesa, están distorsionados por el peso de las realidades sociales efectivas y por la insuficiente adecuación a los cambios de la sociedad. Así, por ejemplo, los resultados de las pruebas de rendimiento académico de un establecimiento, tanto en el nivel primario como secundario, pueden ser perfectamente predichos por el nivel socioeconómico. Los resultados en las pruebas de selección universitaria dicen lo mismo. Incluso un

informe de la OCDE sospecha que los mejores alumnos de menores recursos optan -si no quedan en una escuela secundaria pública de alto rendimiento- por la vía técnico-profesional, que no prepara para esa prueba (OECD, 2004). Las formas de enseñanza en todo el sistema educacional tienden a segmentar tempranamente por rendimiento. Hay quienes no aprenden a leer ni las operaciones matemáticas básicas, y se van quedando atrás. El profesor o profesora sigue hablando para quienes pueden seguirlo, o para los pocos que conservan la disciplina y la motivación.

Así, las desigualdades presentes en la sociedad no solo no son superadas por la aplicación concreta del modelo ideal republicano de inclusión vía educación, sino que más bien parece ocurrir lo contrario. Las lógicas de la desigualdad y de la distinción que operan en la realidad social hacen que el sistema educativo, en tanto su mecanismo reproductor, sea funcional a ellas. Este ejemplo muestra no solo que las promesas están siempre amenazadas por las experiencias sociales que se derivan de la operación real de los medios a través de los cuales aquellas pretenden realizarse. Las desigualdades evidentes a nivel de la experiencia hacen que las promesas y los incentivos desarrollados por los planificadores sean leídos en sentidos muy distintos por la gente. Pero el ejemplo también señala las debilidades del voluntarismo, que pretende transformar la pesada inercia de las desigualdades y exclusiones sociales a través de medios parciales. Puede establecerse, como un principio general, que el efecto de una política está condicionado en gran medida por la aproximación que establezca con las relaciones sociales y significados culturales que predominan en el contexto en el cual es aplicada (PNUD, 2006; Ramos, 2009).

Tener presente estas fragilidades y condicionamientos de las promesas de inclusión es un criterio para fortalecer técnica y políticamente sus instrumentos, pero también para valorar su dimensión y exigencias culturales. Un ejemplo del descuido de esta dimensión puede verse en la aplicación de las políticas de información sobre la calidad de la educación implementadas por el Estado en Chile. El año 2010 se les entregó a los apoderados un mapa de su sector donde se indica con colores verde, amarillo o rojo la calidad académica de las escuelas del sector. Si un apoderado recibe un folleto del Ministerio de Educación que muestra que su vecindario está rodeado de rojos y uno que otro amarillo, como es usual que ocurra en los sectores populares, entonces se le puede estar quitando el piso a la promesa. En una lógica de mercado, de oportunidades, esa información se supone que debiera permitir que el apoderado cambie a sus hijos a mejores escuelas. Pero en la sociedad real, donde las inserciones y posiciones sociales, entre ellas las territoriales, están determinadas por complejas estructuras sociales y no solo por la disponibilidad de información y la elección racional, el color rojo y amarillo únicamente señalan la imposibilidad estructural de ascenso e inclusión social. Esta información, que según las teorías de la elección e incentivos racionales debiera ser una oportunidad, en la vida real resulta una reafirmación de la desesperanza aprendida.

La incorporación de la cultura en el diseño de las políticas de inclusión social no significa primariamente desarrollar estrategias de comunicaciones, sino tomar en cuenta la forma real en que las personas se piensan a sí mismas como actores, las relaciones reales que los constituyen y el significado real que tienen sus posiciones estructurales y sus pertenencias colectivas. Este punto es clave para prevenir los efectos no intencionales que resultan de la aplicación de políticas voluntaristas y culturalmente ingenuas. Las realidades culturales tienen una gran capacidad para frustrar las intenciones de las políticas. Y ello conduce no solo a la frustración de las promesas y a la inutilidad de los sacrificios, sino especialmente a la búsqueda de vías alternativas para realizarlas. Este fenómeno puede observarse en el auge de formas anómalas de inclusión social, como el narcotráfico o las pandillas juveniles. Este es un problema que está amenazando la cohesión y gobernabilidad en muchas sociedades latinoamericanas, donde el crimen se ha transformado en una promesa de movilidad, con elevados riesgos, pero creíble para muchos en el contexto de sus relaciones y significaciones reales.

Sin duda, junto con el trabajo cultural es necesario robustecer los medios objetivos de la movilidad social. Sin embargo, estos esfuerzos conviven con realidades y experiencias que los distorsionan. Como complemento a los incentivos positivos de un futuro mejor, nuestra sociedad

abunda en incentivos negativos, pero de un tipo muy particular: el de los castigos permanentes que destruyen las posibilidades de desarrollo personal de aquellos que tropiezan en el camino y que generan exclusión. Este orden es complementado con una moral que explica la exclusión por desviaciones y características individuales de la moral de las personas y justifica así las exclusiones como separación de los malos elementos. Nuestras sociedades excluyen al pequeño empresario Pyme que cayó en la morosidad de sus pagos o al joven que se hundió en las drogas.

El orden de los castigos, elaborado por el voluntarismo tecnocrático, supone racionalidad instrumental (y adulta) donde hay simplemente jóvenes aprendiendo a vivir con otros; ve transgresión donde hay simplemente búsqueda, y castiga los fracasos en una economía donde el ensayo y error debiera ser la fuente del emprendimiento y la innovación. Como mostró el PNUD (2009), los jóvenes no solo demandan límites, sino adultos en quienes confiar y que los escuchen; que les enseñen a negociar y que cumplan sus promesas; espacios para crecer, estar con otros y ser libres; escuelas que integren su realidad, que estructuren su oferta desde las necesidades juveniles y que acojan sus identidades diversas. En suma, demandan soportes tanto instrumentales como culturales para hacerse cargo de la promesa de autonomía que les ha hecho la sociedad.

Algo similar ocurre en el campo de las relaciones de género. Como mostró el PNUD (2010), muchas de las discriminaciones cotidianas de género son invisibles. Las desigualdades están tan instaladas en la vida cotidiana, en nuestra manera de hacer las cosas y en la estructura social, que no se ven. Si la elite, predominantemente masculina, sigue ignorando el lado cultural y subjetivo de las desigualdades, estas seguirán reproduciéndose, y las mujeres seguirán transitando un laberinto desde el cual algunas, pero solo unas pocas, llegarán hasta donde sus sueños y extraordinarias capacidades pudieron encumbrarlas.

Así pues, los medios no solamente deben ser eficaces, sino también deben hacer sentido en las condiciones reales, estructurales y culturales de los beneficiarios. Esto requiere una nueva forma de hacer políticas públicas. Si bien la lógica lineal tecnocrática se ha allanado a reemplazar la lógica de la provisión de beneficios por una lógica de derechos en diversos servicios públicos, esto ha sido por la simple creencia en que consumidores empoderados podrán exigir mayor calidad de servicios y así propiciar un mejoramiento de estos. La lógica de derechos es mucho más que mayor rendición de cuentas y, como lo demostró el Informe de Desarrollo Humano chileno del 2009, requiere ser complementada por el reconocimiento de los “otros” y la movilización de las subjetividades de los actores. Más allá de los necesarios dispositivos de exigibilidad integrados por la lógica de derechos, no se obtiene mejores resultados de las políticas públicas de inclusión social a menos que estas comiencen y terminen en la participación y la subjetividad de sus beneficiarios, y a lo largo del proceso se desarrollen los dispositivos de gobernanza necesarios para la canalización de las contradicciones y conflictos. Al mismo tiempo, la lógica de los castigos permanentes debe ser sustituida por una lógica de la integración, prevención y de verdaderas rehabilitaciones y segundas oportunidades.

Es necesario, entonces, revitalizar la promesa de la inclusión social definida como un trabajo técnico, cultural y de construcción de las relaciones sociales que les sirvan de soporte. Una sociedad de oportunidades no se sostiene sin un sentido de futuro ni sin un sentido de pertenencia ni sin medios creíbles y experimentables que permitan realizarlas. Y estos medios deben ser políticas integrales construidas desde la complejidad de las relaciones sociales y desde las necesidades y demandas de las personas de carne y hueso en las situaciones efectivas de sus vidas reales.

3. Conclusión: políticas de integración con sentido cultural

Habiendo explicado por qué la aproximación tradicional al desafío de la cohesión mediante incentivos racionales es insuficiente y sesgada, pasamos ahora a sintetizar los elementos de nuestra propuesta y posteriormente a ilustrarla a través de un ejemplo. En primer lugar, las políticas tendrían que intervenir sobre el contexto real y complejo de la experiencia de exclusión. Este contexto no solo está conformado por las condiciones objetivas y estructurales de esa experiencia, sino también por las

relaciones sociales y los sentidos que las organizan y legitiman. Para identificar este contexto, por lo tanto, se requiere reconstruir la experiencia de la exclusión, para descubrir allí cuáles son los factores que la producen. Pero esto no es posible sin la participación y deliberación activa de los involucrados en las políticas, que son los únicos que pueden definir los sentidos que tiene su experiencia. Y esta deliberación no debe tomar los sentidos de un modo estático, como lo haría un observador externo o una fotografía, ni como un contexto exterior de las políticas. Hay que tomar en cuenta que los significados subjetivos son cambiantes y se producen y reproducen a través de relaciones con otros. Así, esta reconstrucción deliberativa no solamente es un diagnóstico, sino también es un proceso de producción de sentidos alternativos capaces de movilizar a las personas. La deliberación debería construir un diagnóstico común y dilucidar las opciones que hagan sentido a los involucrados, en ese contexto particular.

En este proceso se elabora una idea de sujeto a partir de las nociones que expresan los participantes y los hacedores de políticas acerca de lo que un individuo puede, debe y desea hacer. Asimismo, se deben definir los fines y los medios que respondan a un criterio de eficiencia y justicia, pero que también hagan sentido y sean valorados por los participantes. Esto es particularmente complejo, y de su correcta resolución depende en gran medida la calidad social, ética y cultural de una política. Ello requiere traducirse, en primer lugar, en la formulación de una promesa, que es un fin. Luego, definir los medios de la promesa, no solo ni primeramente técnicas, sino el conjunto de condiciones sociales que se requieren para ella. De ahí se deriva una idea de tiempo: en qué tiempos es posible alcanzar esa promesa con esos medios. De este modo, se construye un sentido legítimo para la espera.

Hay que tomar en cuenta que las esperas carecen cada vez más de legitimidad. La complejidad de la sociedad global y el descrédito de los grandes relatos han producido una concentración de las expectativas en el corto plazo. Por ello es necesario definir fines intermedios, realizaciones parciales, que sean capaces de legitimar y hacer creíble el proceso en su temporalidad larga. Respecto de estos fines intermedios, es normal algún grado de fracaso y frustración. Estas frustraciones deben también ser leídas en clave cultural y trabajadas como un aprendizaje para perfeccionar las políticas públicas. Esto requiere que, tanto para los fines intermedios como para los finales, existan sistemas de evaluación que incorporen indicadores relacionados con la experiencia subjetiva. La participación y deliberación debe constituirse en un proceso permanente de aprendizaje y construcción de opciones.

Consideremos como ejemplo la educación preescolar. Muchos países latinoamericanos están contemplando incrementar la cobertura de la educación preescolar. Chile lo ha estado haciendo hace tiempo, a partir del convencimiento de las elites tecnocráticas y políticas. Nuestra propuesta sugiere que la forma correcta de hacer una política preescolar requiere partir de un diagnóstico con participación y deliberación. Probablemente este proceso mostraría que mientras los hacedores de política están pensando principalmente en la inserción de la mujer en el mercado laboral, el sentido para las madres puede estar mucho más concentrado en las oportunidades que la educación preescolar dará a sus hijos, es decir en la movilidad social, o en los sentidos morales de atribuir la responsabilidad de entregar el cuidado de sus hijos menores a otros. El proceso deliberativo debe culminar con la elaboración de esos sentidos y en la formulación de promesas a partir de ellos. Por ejemplo, que los hijos van a ser adecuadamente atendidos y, posteriormente, van a ser admitidos en igualdad de condiciones en educación escolar, que esta educación escolar va a potenciar lo desarrollado durante la educación preescolar, que esto va a ser útil para su vida futura y permitir la movilidad social, que se van a producir nuevas formas legítimas de maternidad y paternidad, o de vida familiar asociadas a los deportes que brinda la educación preescolar.

Se deben definir los medios para realizar la promesa. Esto incluye los medios funcionales inmediatos: infraestructura, currículo, profesores, alimentación. Y también el tipo de relaciones sociales que permiten operar esos medios: por ejemplo, confianzas en la alimentación, en la calidad de los procesos, las nociones imperantes de maternidad, paternidad y familia, como también una revisión

de las razones de la desconfianza. Normalmente esto es lo que se deja de lado. Y parece razonable, aunque equivocado, pues normalmente es más fácil construir infraestructura, y sus resultados son más visibles y evaluables, que construir las condiciones socioculturales de la valoración y uso de esa infraestructura; por ejemplo, construir confianza. El proceso deliberativo debe aclarar lo que requiere la gente para creer en la promesa. Esto puede ser que los niños mejoren su cultura alimentaria, reduciendo obesidad; o formas más igualitarias de acceso al sistema escolar; o un currículo escolar rediseñado para potenciar capacidades en el sistema preescolar; o que los profesores estén bien preparados y traten bien a los niños, o que no se producirán juicios reprobatorios a las familias o que se alcanzará una vida familiar de mejor calidad; o todo lo anterior. Tanto fines o propósitos finales e intermedios como medios y condiciones deben negociarse; por ello no puede hacerlo únicamente un técnico. Puede incluso que la deliberación y negociación resuelvan otorgar incentivos si las familias envían a los niños a los centros de educación preescolar, pero estos incentivos tendrán un sentido y un efecto totalmente distinto a si el mismo incentivo fue definido en un escritorio por un funcionario. Tampoco puede hacerse centralizadamente, porque la deliberación debe reconocer la especificidad de los sentidos, fines, medios y desafíos locales.

En otro estadio del desarrollo es posible que esta deliberación y negociación no fuesen necesarias. Cuando la familia enfrentaba el peligro de sobrevivencia pensaba solo en el corto plazo. Bastaba con que al hijo se le asegurase una comida para enviarlo a educación preescolar. Entre más desarrollada la sociedad mayores las expectativas y, por tanto, mayores las exigencias de sentido; con ello, mayor necesidad de la deliberación.

Finalmente, es importante asignarle una función positiva al fracaso. Fracaso de fines intermedios sería, por ejemplo, que lo que han aprendido los niños en educación preescolar no es reconocido en la enseñanza básica, o no entran en igualdad de condiciones al sistema escolar, o se deterioran las relaciones familiares. O que las relaciones igualitarias que aprenden en el sistema preescolar chocan con el autoritarismo de las relaciones dentro de la casa. En estos casos, el fracaso opera como indicador de las relaciones entre los factores complejos que definen las condiciones sociales de la política. A veces es muy difícil prever y controlar toda esa red de relaciones, entre otras cosas porque para ello se requeriría una teoría total de la sociedad. La precariedad de los supuestos con los que opera una decisión de política que pretende hacerse cargo de la complejidad de las relaciones sociales en que opera es un hecho inevitable que debe ser reconocido. Esto supone una especial sensibilidad y el desarrollo de instrumentos adecuados que procesen los fracasos y los reintegren en el desarrollo de la política entendida como proceso permanente. En el caso de la política de educación preescolar, los fallos descritos pueden ser tratados positivamente a través de procesos participativos de acompañamiento que permitan reconocer el problema y ajustar deliberativamente las definiciones y promesas, así como su correspondiente operación práctica, por ejemplo, a través de capacitación a los padres que permita modificar patrones históricos de autoritarismo.

En resumen, las políticas sociales deben hacerse cargo de la cultura, de la subjetividad y de las relaciones sociales, co-construyendo, a partir de ahí, promesas creíbles y fines para realizarlas. Esto solo puede ser realizado a partir de la deliberación de todos los involucrados, desde lo local, y evaluando periódicamente los avances y retrocesos hacia esos fines o propósitos, finales e intermedios, de modo de mejorar las políticas.

Bibliografía

- Arriba González, Ana (2002), "El concepto de exclusión en política social", Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 02-01).
- Atkinson, Robert y Davoudi, Simin (2000), "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 N° 3, September, pp. 427-448.

- Becker, Gary S. (1971), *The Economics of Discrimination*, Ann Arbor, University of Chicago Press.
- _____ (1991), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (1993), *Human Capital*, Ann Arbor, University of Chicago Press.
- CEPAL (2008), *Superar la pobreza mediante la inclusión social*, Santiago, CEPAL.
- Güell, Pedro (2009), “En Chile el futuro se hizo pasado: ¿y ahora cuál futuro?”, en *El Chile que viene: de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Santiago, Universidad Diego Portales. Instituto de Políticas Públicas Expansiva; Centro de Estudios Públicos (Serie Políticas Públicas).
- _____ (2010), “Chile: hacer creíble la promesa del futuro”, en *Ideas para Chile*, Clarisa Hardy (ed.), Santiago, LOM Ediciones (Serie Ciencias Humanas).
- Kahneman, Daniel y Tversky Amos (1979), “Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk”, en *Econometrica*, Vol. 47 N° 2, March, pp. 263-292.
- Minujin, Alberto (1998), “Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Alberto Minujin y Eduardo Bustelo (eds.), Bogotá, UNICEF, Santillana.
- Nicholson, Walter (1997), *Teoría microeconómica*, Madrid, McGraw-Hill.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Núñez, Javier y Pérez, Graciela (2007), “‘Dime cómo te llamas y te diré quién eres’: la ascendencia como mecanismo de diferenciación en Chile”, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. Departamento de Economía (Serie Documentos de Trabajo; N° 269).
- OECD (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*, Paris, OECD Publishing.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.
- Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel (1998), *Microeconomía*, Madrid, Prentice Hall.
- PNUD (2000), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, PNUD.
- _____ (2002), *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, PNUD.
- _____ (2006), *Desarrollo humano en Chile. Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*, Santiago, PNUD.
- _____ (2009), *Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas*, Santiago, PNUD.
- _____ (2010), *Desarrollo humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad*, Santiago, PNUD.
- Ramos, Claudio (2009), *La transformación de la empresa chilena: una modernidad desbalanceada*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Sen, Amartya (2000), “Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny”, Manila, Asian Development Bank (Social Development Papers; N° 1).
- Simon, Herbert (1978), “Rationality as Process and as Product of Thought”, en *American Economic Review*, Vol. 68 N° 2, May, pp. 1-16.
- _____ (1979), “Rational Decision Making in Business Organizations”, en *American Economic Review*, Vol. 69 N° 4, September, pp. 493-513.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.

Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas*

José Ignacio Vigil y Víctor Ramiro Fernández

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central revisar críticamente la relación entre *gobernanza y regiones*, y su utilización en la construcción de herramientas de desarrollo regional para el escenario argentino y latinoamericano. Parte del supuesto que la inquietud por las virtudes de la gobernanza regional (aun sin utilizar necesariamente esa expresión conceptual), como un mecanismo que tiende a la construcción conjunta de los espacios regionales del desarrollo, ha minado el espectro de la elaboración de políticas públicas con una gran cantidad de instrumentos y procesos impulsados al efecto. Así, se ha visto en la última década el surgimiento, por ejemplo, de la asociatividad público-privada en los programas de gobierno regional, el auge de las agencias de desarrollo regional, la aplicación de programas industriales específicos que demandan la participación activa de los actores empresariales, el fomento a sistemas regionales de innovación para Pymes que “delegan” en los actores institucionales locales la construcción de los objetivos de los programas, la ejecución de políticas regionales basadas en la coordinación de estrategias con varios actores institucionales, etc. (ver, por ejemplo, Adam y Kriesi, 2010; CEPAL, 2005; Costamagna, 2007; Nacleiro, 2010; Narodowski, 2007).

En ese marco, el trabajo propone explorar ciertas debilidades de la relación entre *gobernanza y regiones* que permita reconsiderar la manera en que los procesos de desarrollo regional son abordados, política y conceptualmente. La discusión parte de dos ejes. Por un lado, retoma las descripciones sobre las *transformaciones del Estado* ocurridas en las últimas décadas y la creciente relevancia que fueron adquiriendo las formas de articulación y toma de decisión entre actores diversos, pertenecientes a instituciones estatales, no estatales o económico-productivas, así como a las instituciones de la sociedad civil, y que reflejaban vinculaciones más horizontales, “cooperativas” y “reflexivas” que las tradicionales formas jerárquico-dirigistas de la política económica. Por otro lado, retoma los abordajes *nuevo regionalistas* que remarcaron la emergencia de las *regiones* como “ámbitos estratégicos” y eficientes, tanto para un mejor diagnóstico y lectura de los procesos económicos en el marco de las transformaciones capitalistas postfordistas como para reformular estrategias de acción de la organización colectiva de los actores económicos. Esta convergencia de enfoques se centró principalmente en la interacción a nivel regional de determinados actores económicos, sociales y políticos, así como en instituciones público-privadas de apoyo al sector empresarial, para una mejor organización de la vida económico-productiva, muchas veces resumida en el concepto de gobernanza regional.

Sin embargo, estos enfoques fueron revisados por cierta literatura crítica que, sin desconocer sus potencialidades, daba cuenta de la existencia de no pocos obstáculos, debilidades y limitaciones en sus postulados. Surgieron preguntas tales como: ¿en qué medida las instituciones de la gobernanza regional pueden constituirse en el motor de un proceso de desarrollo más reflexivo, democrático, armónico y equitativo a partir de potenciar las relaciones entre los actores regionales? ¿Cuál es el rol reservado a la gobernanza regional en las discusiones sobre implementación de políticas? ¿Qué escalas de la gobernanza es preciso articular para lograr el desarrollo regional? ¿Existe aún algún rol reservado al Estado y a la escala nacional en la coordinación de las dinámicas de los actores productivos para la potenciación de un desarrollo regional?

Capitalizando estos interrogantes -muchos de ellos no resueltos aún-, este trabajo apunta a destacar dos elementos críticos que han sido escasamente analizados en el contexto argentino y

latinoamericano. El *primero* está vinculado a discutir la dimensión excesivamente intrarregional que dominó los abordajes de la gobernanza regional, y desconsideró la dimensión nacional y sus dinámicas, jerarquías, regulaciones y condicionamientos sobre la dimensión regional. El *segundo* cuestiona la minimización (casi dilución) de los efectos de las relaciones desiguales de poder emergentes de las interacciones entre actores e instituciones económico-sociales, descuidando (sobre todo en la construcción de programas de desarrollo regional) la posibilidad de visualizar la existencia de dinámicas de *gobernanza regional* que no necesariamente responden al patrón de *horizontalidad, armonía o apertura democrática* propuesto por dichos enfoques, sino que están mediadas por la conflictividad y contienen lógicas de acción excluyentes.

Para discutir estos aspectos se propone la siguiente secuencia. Primero se muestra el recorrido del surgimiento de la idea de gobernanza regional y sus bases conceptuales. Luego se analizan los aspectos críticos o debilidades mencionadas y se ejemplifica, en una región argentina vinculada a la producción de maquinaria agrícola, la manera en que los supuestos mencionados pueden constituirse en obstáculos para el proceso de desarrollo regional. En la tercera sección se avanza hacia una instancia propositiva para repensar las estrategias de desarrollo económico regional basadas en la gobernanza, introduciendo una mirada en los procesos regionales multinivel que involucre al Estado y a la instancia nacional en la articulación, regulación y coordinación de las actividades regionales económico-productivas. Unas breves conclusiones son presentadas al final.

1. Transformaciones en el Estado, regiones y gobernanza

Con eje en tres aspectos centrales del proceso de reestructuración del Estado, interesa remarcar primero la manera en que fue adquiriendo centralidad el concepto de gobernanza, sobre todo en el campo de los *policy makers*. En tal sentido, se destaca la relativización de la dimensión nacional vinculada a las transformaciones en la forma de acumulación capitalista, y la reestructuración *escalar e institucional* del Estado. Bajo ese marco, se muestra luego cómo la literatura fue analizando aspectos a nivel regional de la gobernanza y las potencialidades que de allí emergían en el marco de los procesos de desarrollo (regional).

El *primer aspecto* refiere a la tendencia de los *procesos de reproducción del capitalismo* reciente a reacomodar sus dinámicas a partir de “saltos de escala” de las regulaciones (por ejemplo, nacionales) que impiden el desplazamiento de los efectos negativos de sus contradicciones internas, en busca de instancias más proactivas-adaptativas para transformar y reconvertir estructuras institucionales (por ejemplo, regionales) más viables a su propia reproducción. No pocos analistas han señalado que la dimensión nacional fue perdiendo significación como la escala “natural” de acumulación y regulación social y económica¹. Se ha indicado que se asiste a una dinámica espacial del capitalismo que es continuamente construida, des-construida y re-construida a través de una dialéctica histórica específica de *desterritorialización* (eliminación de las barreras territoriales de la acumulación para la consecución de materias primas, recursos y fuerza de trabajo más baratos, así como la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de inversión) y *reterritorialización* (reconfiguración de la organización territorial y de la producción del espacio de asentamiento del capital) (Brenner, 1999 y 2004; Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003; Jessop, 2002). En ese proceso dialéctico se ha ido modificando la matriz organizativa territorial nacional que largamente definió la geografía política y económica del capitalismo, descentralizándose significativamente el papel de la escala nacional e intensificándose consecuentemente la importancia de las formas/dimensiones subnacionales y supranacionales de la organización económica territorial.

En buena medida, y en el marco del proceso de reestructuración capitalista, una contribución al proceso de relativización de la escala nacional de acumulación estuvo dada por el empuje *nuevo regionalista* (Keating, 1998 y 2004), que desde comienzos de los años 70 inundó de conceptos el debate académico, remarcando la aparente pérdida de centralidad -e incluso la suplantación (al menos analíticamente)- de las economías nacionales como las unidades geográficas más significativas del

capitalismo (Becattini, 1969, 1978 y 1979; Piore y Sabel, 1984; Scott, 1988; Storper, 1997; Storper y Scott, 1989). Como denominador común, estos aportes reconocieron las ventajas de la relación sinérgica entre actores productivos e instituciones a escala subnacional, las ventajas de la *proximidad* (espacial) y de la *flexibilidad*, el desarrollo de los procesos de acumulación y producción a escala regional sobre la base de la actuación *cara-a-cara* basada en la confianza, la incorporación de los servicios e instituciones especiales para las empresas, la aparición de una comunidad de profesionales complementaria, la reducción de los costos de transacción y de comunicación, etc., facilitando un derrame tecnológico y de conocimiento que permitía además obtener mayores beneficios que la actuación aislada de los actores empresariales².

El *segundo aspecto* en el camino a la gobernanza refiere a la transformación en las estructuras estatales y a la desarticulación interna del aparato estatal en términos de su coherencia vertical, con una progresiva *desnacionalización* (por su dispersión territorial) representada por la expansión del sistema supranacional y por la adquisición de roles importantes por parte de las entidades locales y regionales. En parte, este proceso de desnacionalización de la coherencia vertical del Estado ha sido atribuido a los dinámicos y cambiantes procesos de globalización que impactan sobre su estructura. En ese marco, y en términos estilizados, algunos analistas refieren a estos impactos como generando algo parecido al *decaimiento y/o cuasi desaparición* del Estado, convertido en una de las tantas instancias reguladoras posibles (Omhae, 1995). Otros, más moderados y vinculados a las “teorías de la constricción del Estado”, han indicado que éste mantiene aún una posición estratégica aunque con un creciente vaciamiento y transformación de su poder y funciones, y una disminución de capacidades para producir políticas en la arena doméstica (hacia el interior), a la vez que se produce una distribución (y difuminación) de su poder entre otros actores locales o externos (Strange, 1996). Ambas perspectivas han coincidido en señalar que los cambios en la política económica internacional, con el incremento de acuerdos y organizaciones internacionales, erosiona la libre capacidad de los Estados nacionales como hacedores de políticas, en función del peso que poseen las presiones de la competencia comercial, las preferencias de las corporaciones multinacionales y los mercados financieros, forzando cambios que juegan a favor de las preferencias de los inversores globales por sobre las necesidades de la política económica local (doméstica) (Weiss, 2003a).

Menos en términos de erosión o socavamiento del Estado, otras vertientes tienden a describir un proceso de reorganización y reacomodamiento territorial y funcional de sus actividades económicas, políticas e ideológicas en niveles distintos a los de la escala nacional: *hacia arriba*, a partir de la aparición y consolidación de numerosas instancias, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el G8, etc.; bloques como el NAFTA, el GATT, el MERCOSUR, la Unión Europea, la UNASUR y, más recientemente, la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), etc.; y *hacia abajo*, con el traspaso de competencias y descentralizaciones, con la posibilidad de que los acuerdos capital/trabajo pasen hacia regulaciones o negociaciones ubicadas en la instancia regional/local; o bien, pasen a ser organizadas (reguladas) por el mercado (Jessop, 2002; Swyngedouw, 1997 y 2004).

En ese marco, ha ido creciendo y madurando un debate (abierto aún), particularmente presente en los enfoques del desarrollo, que describe la reconfiguración de la anterior forma geométrica *isomórfica* del Estado hacia un régimen *polimórfico* (Morgan, 2007) donde la instancia regional aparece como el “caldo de cultivo” para experimentos institucionales y reguladores de la gobernanza del desarrollo económico (Jones y MacLeod, 1999), así como la arena clave para reducir el *déficit democrático* y promover una sociedad pluralista basada en “políticas participativas” (Amin, 1999).

El *tercer aspecto* del surgimiento de la gobernanza se vincula al denominado “giro institucional” del Estado. En forma simplificada, se ha ido señalando la existencia de un esquema de análisis, proveniente principalmente de las ciencias políticas, que comenzó a plantear una crítica a la concepción verticalista weberiana del Estado, y su manifestación keynesiana, asociada a la “autonomía” y la “soberanía externa”, con jerarquía sobre cualquier otra manifestación de intereses con intenciones de

governar la sociedad. Dicha crítica ha venido a romper con la vieja tradición sobre la localización de las demandas (y necesidades) en la sociedad y las capacidades (y respuestas) en el Estado, sosteniendo al mismo tiempo que las instituciones de la gobernanza constituyen una respuesta más efectiva a los problemas de la formulación/elaboración y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 1998). En buena medida, surgió como una posible superación de los problemas detectados tanto en la *planificación* o dirección jerárquica como en la *implementación* de las políticas, focalizándose en sus “destinatarios”, aduciendo que la mayor o menor receptividad de la política por los sujetos involucrados influía en su efectividad. Incluyó luego la focalización en el grado de “conocimiento” de los problemas, resaltando que la mejor forma de resolverlos estaría asociada a las instituciones encargadas de la generación y aplicación de la política pública más cercanas al problema, y no en una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (Kenis y Schneider, 1991; Kooiman, 1993 y 2004)³.

Este giro estatal implicó entonces una apertura institucional para abarcar las *policy networks*, las formas de autorregulación horizontal, la coordinación de las actividades individuales, y los sistemas de negociación (corporativos y de autorregulación social), resumidos como el paso “del gobierno a la gobernanza”, o en términos de *Sociedad en Red* (Messner, 1997), o como coordinación horizontal de política, o bien -en su definición por la negativa- “ni mercado ni jerarquía” (Powel, 1990), indicando con ello la existencia de una aparente “tercera vía” para intentar mediar/solucionar las ya tradicionales acusaciones de las fallas del mercado y del Estado. Así, la gobernanza fue representando un conjunto relativamente estable de relaciones que no son jerárquicamente organizadas, sino interdependientes, vinculando a una variedad de actores que tienen un interés en común en relación con un objetivo, y que intercambian recursos para conseguir sus metas, reconociendo que la interacción colectiva de esos actores es la mejor manera de lograrlo (Börzel, 1998).

Paralelamente al giro institucional, aunque menos ligado a la discusión del Estado, fue creciendo en presencia una línea de trabajo que centraba en las instituciones de la gobernanza una forma válida y más eficiente de organización económica, y que consideraba la innovación colectiva como fuente de la competitividad. En sus raíces, esta corriente ha estado más vinculada a los trabajos de List y a los de la economía de los costos de transacción de Coase y O. Williamson, tendiendo a resaltar cómo las preferencias recíprocas y de apoyo mutuo entre empresas e instituciones, donde cada parte es dependiente de los insumos que la otra controla, pueden proveer ventajas asociadas a la diseminación de información y de conocimientos, y la producción de nuevas ideas, así como un aumento en la velocidad y flexibilidad de las formas de producción (Powel, 1990).

Referentes de esta corriente han sido los enfoques provenientes fundamentalmente de la *economía del conocimiento, del aprendizaje y de la innovación* (Cooke y Morgan, 1998; Lundvall, 1993; Lundvall y Johnson, 1994). Muchos de estos aportes fueron resaltando las diferencias macroeconómicas entre países vinculando la dinámica microeconómica del progreso técnico a escala empresarial con el papel autónomo del sistema institucional en el nivel meso, indicando que la acumulación de capital en las empresas está estrechamente vinculada a la acumulación de tecnología derivada de la *innovación* fruto del *aprendizaje colectivo* que puede producir mejoras (*upgradings*) a nivel de productos y procesos en las mismas empresas, y como resultado, avanzar en la competitividad de la región en la que esas empresas están ubicadas. La generación de aprendizajes, elemento clave de este debate, se entiende como un proceso de carácter interactivo con base en el intercambio de información, de conocimientos y de habilidades que, en ocasiones, son formalizables (es decir, transferibles para obtener equivalentes niveles de productividad en los actores productivos que los adopten) y, en otras, transferibles solo parcialmente, siendo la *proximidad geográfica* y la *interacción de las estructuras y el entorno institucional* elementos esenciales para su generación. La innovación y la creación del conocimiento, por tanto, se vuelven procesos interactivos que son modelados por un repertorio variado de rutinas institucionales y convenciones sociales (Morgan, 1997)⁴.

Ahora bien, la gobernanza fue adquiriendo -no sin contradicciones⁵- un rol importante en los

procesos de reestructuración estatal a *nivel regional*, remitiendo a la articulación de las diferentes capacidades de los actores locales, la inmersión y el enraizamiento de las instituciones público-privadas de apoyo al sector productivo, y el involucramiento del Estado subnacional, junto con los propios destinatarios de sus acciones, en la conformación de la política pública (local o regional). Los análisis que se centran en las formas de *gobernanza regional* comenzaron a alejarse de la consideración o del cuestionamiento acerca de “quién gobierna”, para desarrollar más bien una perspectiva cercana al análisis de la “capacidad de actuar” o de “gobernar” (MacLeod y Goodwin, 1999: 507), resaltando la ausencia de un centro de poder o comando fuerte y destacando la forma en que se lleva a cabo la cooperación de intereses mutuos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (Goodwin y Painter, 1996).

En ese sentido, la gobernanza regional refiere al amplio espectro de instituciones alrededor del Estado local/regional encargadas no solo del diseño sino también de la implementación de los diferentes tipos de política (principalmente) económica y social de alcance regional. Esto es, instituciones que trabajan al lado del gobierno regional/local en ciertos casos, y en lugar del gobierno local en otros, dando *continuidad* al aparato tomador de decisiones. Esa *continuidad* decisional ya no es atributo del Estado regional en su forma jerárquica tradicional, sino de “un *conjunto reflexivo de instituciones (...)* capaz de combatir la incertidumbre económica y originar la cooperación industrial a través de estructuras de comunicación que monitorean y comparten información (...) [cuyos] apoyos institucionales proveen un medio de *colectivizar la acción* de los agentes económicos y prevenir el fracaso del mercado (Jones, 2001: 1189).

El énfasis puesto en la acción conjunta resalta la propensión a que las decisiones relacionadas con el destino económico-productivo e, incluso, social de la localidad o región, o de determinados aspectos de ella, se adopten por medio de una asociación de actores independientes a la vez que dependientes entre ellos, dando mayor importancia al proceso participativo de la toma de decisiones y, por lo tanto, desafiando a los interesados a encontrar formas de desarrollar una esfera pública interactiva y pluralista, que incluya tanto al Estado como a instituciones no estatales.

En ese marco, y es lo que se ha intentado dejar en claro en esta sección, el énfasis en la gobernanza regional generó un viraje hacia la descripción y análisis de la manera en que ocurren las interacciones y vínculos de reciprocidad e interdependencia entre los agentes económico-productivos y las instituciones de base local/regional, y hacia la evaluación de las calidades obtenidas por la organización de los actores institucionales y económicos al interior de las regiones y localidades. Este viraje ha calado hondo en los hacedores de políticas así como en profesionales, consultores y asesores de estrategias de desarrollo regional, tanto en instituciones regionales, gobiernos nacionales y organismos supranacionales, preocupados por apoyar, dar soporte y desplegar las interconexiones locales requeridas en la nueva etapa postfordista.

2. Una crítica amistosa a la perspectiva de la gobernanza regional. El caso argentino

Luego de este breve recorrido que enfatiza en la gobernanza regional, se destacan a continuación dos debilidades del enfoque que traen aparejadas importantes advertencias al modo en que se enmarca y presenta el desarrollo regional y se elaboran y ejecutan políticas públicas destinadas a lograrlo: la sobre-centralidad de la gobernanza al nivel intrarregional con la consecuente pérdida de dimensión de otras instancias que pueden influir en las articulaciones regionales; y la excesiva preservación de un esquema cooperativo y aparentemente más democrático de gobernanza regional con ausencia de conflicto, de actores desiguales y asimetrías de poder. Se muestra luego, con referencias a un estudio de caso en una región argentina, por qué la no consideración de dichos elementos en los análisis de gobernanza puede obstaculizar procesos de desarrollo regional antes que fomentarlos.

La reificación de la gobernanza regional

Respecto de la *primera debilidad*, debe decirse que los enfoques de la gobernanza regional tienden a

describir la construcción y funcionamiento de la base institucional regional, a analizar el impulso dado a la generación de agencias de desarrollo público-privadas y de organizaciones empresariales interactuando con representaciones sociales, políticas y sectoriales, y a mostrar la manera en que dichos actores intervienen conjuntamente en la construcción de los espacios de decisión regional. En principio, este aporte no encuentra cuestionamientos y es sumamente útil para la construcción regional. Sin embargo, el enfoque de la gobernanza regional se torna vulnerable cuando sus argumentos quedan asociados a una tendencia a *reificar* la interacción regional con respecto a otras escalas o dimensiones geográficas o institucionales, como un objeto de investigación empírica y como un lugar de intervención política. Entre algunas de las debilidades emergentes de esa reificación, cabe destacar que en el proceso de construcción regional se desconsidera la dependencia de procesos políticos, económicos y sociales más amplios, externos a los ambientes regionales. En la mayoría de los enfoques regionalistas que trabajan con la idea de gobernanza, el denominador común suele ser la interacción intrarregional y la relación entre empresas y sus entornos institucionales. En muchos casos, lo que en el fondo se está postulando es que los crecientes imperativos de la economía mundial se pueden afrontar concentrando la potencialidad de las interacciones a nivel local/regional (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003).

Descuida también el rol de las *conectividades a la distancia* en las formas de organización de las interacciones regionales y los efectos que de ello emergen. Por ejemplo, la creciente introducción de la espacialidad topológica (Serres y Latour, 1995) en los estudios regionalistas pone en la escena regional actores que aparecen distantes físicamente, pero próximos en los intereses sobre las acciones o planes que se quieren ejecutar, y no son considerados en los enfoques de la gobernanza: ¿cuán locales (o globales) son las asociaciones políticas de trabajadores, inmigrantes o ONG de actuación local pero financiadas internacionalmente o vinculadas a redes transnacionales? (Amin, 2002: 388, y 2004). La espacialidad topológica permitiría, por ejemplo, introducir nuevos canales de generación de innovación o conocimiento más allá de la proximidad física y la coordinación interinstitucional local (Amin y Cohendet, 2004), o permitiría revisar la manera en que determinados actores con intereses compartidos puedan coordinar acciones a la distancia en “comunidades de prácticas” (Amin, 2003 y 2005; Amin y Roberts, 2008a y 2008b).

Relega incluso todo un abanico de elementos que trabajan en la articulación de escalas, geografías y niveles decisionales que influyen en los actores locales o regionales, determinan comportamientos y establecen o fijan direccionamientos de los intereses regionales. Muchos de estos aportes han estado vinculados a las ideas foucaultianas de *gubernamentalidad* (*governmentality*) (Burchell, Gordon y Miller, 1991; Dean, 2010), trabajando en la noción de direccionamientos “a la distancia”, sobre todo de la instancia nacional sobre la regional (comparar Hudson, 2006; MacKinnon, 2000; Murdoch y Ward, 1997; Painter, 2005; Raco, 2003; Raco e Imrie, 2000).

Finalmente, desconsidera el *impacto* que los vaivenes de la macroeconomía de muchos países periféricos (e incluso, cada vez más, de muchas economías “centrales”) producen sobre los ámbitos mesorregionales donde se ejecutan las dinámicas de la gobernanza. Su análisis permitiría, por ejemplo, evaluar la manera en que determinados cambios en el comportamiento macro obstaculizan la vida y existencia de actores económicos e institucionales al nivel local y regional, constituyendo una “traba” o cuello de botella a la articulación e interacción demandada desde los enfoques regionalistas para la configuración de regiones con capacidad de inserción en los enlaces globales (Fernández y Vigil, 2006).

Vale la pena quizá aclarar que no es la intención desvirtuar las ventajas de la gobernanza regional, sino llamar la atención acerca de la excesiva focalización y, en ocasiones, fetichización de “lo regional” considerado como un recorte territorial.

El caso argentino I

Los elementos mencionados como parte de las debilidades pueden encontrarse en muchos de los

análisis regionales. El caso de la región argentina del suroeste de la provincia de Santa Fe (y este de Córdoba), una región tradicionalmente vinculada a la producción de maquinaria agrícola y agropartes, sirve para ejemplificar dichas situaciones. Conformada por las ciudades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas (Santa Fe) y Marcos Juárez (Córdoba), en los últimos años la región ha ido apareciendo conceptual y políticamente como ejemplo de un proceso basado en la interacción de actores locales y regionales. Se han ejecutado en la región programas de regeneración económica que tienen como objetivo avanzar en dichas interacciones como mecanismo de obtención de competitividad. Se constituyó al efecto una organización *ad hoc*, de carácter híbrida, constituida por actores públicos (representantes del gobierno provincial, municipal, de universidades, entidades autárquicas, escuelas técnicas, etc.) y privados (cámaras o fundaciones empresariales, empresarios, representaciones sectoriales, centros industriales, etc.), encargada de definir los objetivos de desarrollo, articular acciones y monitorear los resultados (ver CECMA, 2006; Castellarín, Moro y Bianchi, 2003; León, 2006). Aunque el caso ha sido discutido ampliamente en otros trabajos (ver Fernández y Vigil, 2009; Seval, 2011; Vigil, 2010; Vigil y Fernández, 2011)⁶, respecto de esta primera observación sobre las debilidades de la gobernanza regional, interesa aquí resaltar lo siguiente.

Muchos análisis sobre la región tienden a concentrar la mirada en las potencialidades de esas interacciones regionales, y pierden de vista la conformación e inserción institucional regional a redes más amplias de actuación que transmiten determinados intereses sectoriales y políticos. Por ejemplo, tienden a desconsiderar el sentido de la actuación del Estado nacional a través de los programas de promoción de aglomeraciones productivas, financiando, a partir del año 2005 a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) -organismo descentralizado dentro de la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina)-, la creación de las organizaciones regionales encargadas de liderar las dinámicas de gobernanza⁷.

Los análisis descuidan también el rol y la función en la región del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que introduce un determinado *paquete* conceptual cuyo objetivo es la regeneración económica regional⁸, y que fue implementado y financiado por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR) para potenciar complejos productivos de base PyME (SSEPyMEyDR, 2005). Descuidan a su vez, el rol del programa Proargentina (www.proargentina.gov.ar) perteneciente al Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), una conformación multilateral de apoyo económico entre Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay⁹, tendiente a brindar soporte técnico y financiero a grupos de PyME conectadas con la finalidad de explorar y alcanzar mercados externos con sus productos. Desatienden, asimismo, el rol de las instituciones autárquicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), encargado de generar para la región bajo análisis posibles nichos de exportación donde colocar los productos (Bragachini, 2008), orientando el proceso productivo en ese sentido (generando instancias de articulación con compradores internacionales, ferias, reuniones de negocios, misiones comerciales inversas, etc.).

Los enfoques de la gobernanza regional descuidan también los apoyos y aportes (mayormente financieros) impulsados por el Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹⁰ a través de su oficina regional de la provincia de Santa Fe a inicios de la década del 2000. Estos permitieron identificar y describir la existencia de un grupo de empresas especializadas en el sector metalmecánico/maquinaria agrícola, delimitando las posibles instituciones intervinientes y el espacio geográfico sobre el cual debía constituirse la aglomeración productiva (Castellarín ...[et al], 2003). Descuida, incluso, la función de organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el seguimiento del comportamiento del sector de la producción de la maquinaria agrícola a partir de los informes semestrales que ayudan a posicionar al sector y la región como un espacio económicamente importante y políticamente estratégico (ha sido de los pocos sectores económicos de Argentina que recibieron atención especial en los informes de coyuntura del INDEC desde el año 2002). Relegan, igualmente, el rol y la función de los acuerdos intergubernamentales firmados entre Argentina y Venezuela para el

intercambio de asistencia técnica en siembra directa por parte del primero, y el compromiso de compra de maquinaria agrícola por parte del segundo, y que hacia el año 2006 hizo que Venezuela representara hasta casi el 60% del destino de todas las exportaciones argentinas de maquinaria agrícola¹¹. Ello marca la importancia del acuerdo para la región bajo análisis, siendo además un elemento clave en la dirección de los objetivos, metas, y potencialidades de dicha región. Desestiman además la manera en que determinada coyuntura económica nacional puede producir una reacción negativa en la referida región: el caso del conflicto del sector agropecuario con el gobierno nacional por la problemática de las retenciones de granos a los exportadores agropecuarios, ocurrido durante gran parte del año 2008 y parte del 2009, es un ejemplo de ello. La reacción del sector agropecuario a dicha medida generó un congelamiento de la actividad agropecuaria, caída consecuyente de la compra de maquinarias y equipos (la región bajo estudio fue una de las zonas donde más disminuyó la demanda), y un complicado panorama para el empresario de maquinaria agrícola cuyo mercado mayoritario (más del 90%) es el productor agropecuario argentino. Dicho proceso conflictivo demandó una serie de rearticulaciones y redefiniciones de intereses entre el gobierno nacional, el sector empresarial metalmeccánico (maquinaria agrícola) y el sector de producción agropecuaria en conflicto.

La lista es solo ilustrativa y podría extenderse. Cada región tendrá una serie de conectividades diferentes. Lo que se intenta indicar con ello es que el abordaje de la gobernanza regional, dada su excesiva preocupación intrarregional, tiene poco que decir respecto de los procesos del caso propuesto. La descripción efectuada no pretende contribuir a un programa *panfletario* del gobierno nacional (al indicarse que muchas de las dinámicas regionales que aparecen en el estudio de caso tienen una manifiesta dimensión nacional), sino mostrar que la gobernanza regional, y la construcción regional misma, incluyendo la definición de intereses, de articulaciones, de objetivos y problemáticas, pueden ser mejor interpretadas apelando a este conjunto de articulaciones a diferentes niveles o geografías.

El caso argentino II

La segunda observación a resaltar en esta tendencia a la *fetichización* de las interacciones regionales, sobre todo en los abordajes de la gobernanza vinculada al desarrollo regional, es que se minimiza la capacidad del contexto macroeconómico para alterar la *vida misma* de los actores económico-productivos regionales y sus interacciones y vinculaciones empresario-institucionales. La continuidad de los actores y sus interacciones resultan imprescindibles para la construcción y posterior solidificación de la confianza que da basamento a la generación de redes de colaboración.

Siguiendo con la región bajo estudio, se propone un breve ejercicio para representar este aspecto. No pocas lecturas del proceso económico de la Argentina reciente muestran que los procesos reformistas de retiro del Estado y el consecuente esquema desregulador, privatizador y aperturista que caracterizaron el período de “convertibilidad”, alimentaron la entrada incontrolada de capital internacional con el objetivo de valorización financiera (Basualdo, 2000) y contribuyeron a generar en el campo productivo una matriz altamente concentrada de inversores -crecientemente transnacionales- que tomaron posesión de nichos de mercado con tasas de rentabilidad asegurada (Azpiazu, 1999). Ello generó una desvinculación entre los actores que controlaron el proceso concentrado y extranjerizado y los actores del sector productivo interno (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001). Se dio paso así a la conformación de una “estructura productiva dual”, en la que han convivido grupos concentrados locales con las empresas transnacionales (beneficiadas por las privatizaciones y las desregulaciones) y grupos de Pymes que, despojados del esquema proteccionista, “sufrieron” los mecanismos de “selección natural” impuestos por el mercado ante la apertura externa y la desregulación (Azpiazu ...[et al], 2001; Fernández, Tealdo y Villalba, 2005).

Dicho esquema generó una reducción del tejido empresarial industrial y de servicios, medido en términos de establecimientos o unidades productivas, una importante disminución de los niveles de empleo a ellos asociados, y una fuerte descomplejización del tejido industrial reflejada en la reducción del coeficiente de valor agregado sobre el valor de producción, fundada en la pérdida de actividades

antes desarrolladas en el mercado interno, así como en la conversión de las empresas -otrora productoras- hacia formas de ensamble y comercialización (Fernández ...[et al], 2005; Kosacoff y Ramos, 2001; Monza, 2001). En lo estrictamente regional, la provincia de Santa Fe (Argentina) fue receptora de dicho proceso de descomplejización de la estructura productiva, a partir de una marcada disminución de las unidades productivas industriales (con similares comportamientos en los sectores de servicios y comercio) *vis a vis* la expulsión de mano de obra asociada a ellos y pérdida de la capacidad de generación de valor agregado (Fernández ...[et al], 2005). Más aun, al interior de la provincia, el sector industrial metalmecánico, así como la región de la maquinaria agrícola, visualizaron un fuerte debilitamiento de la cantidad de establecimientos y de la población ocupada, y disminuyeron los indicadores de la complejidad del conjunto del entramado. Luego de 2001, y a juicio de algunos analistas (Azpiazu y Schorr, 2010; García Delgado y Chojo Ortiz, 2006), se produjeron en Argentina una serie de transformaciones estructurales que modificaron dichos patrones de desarrollo hacia un modelo más cercano a la “valoración productiva” (por sobre la financiera).

Cuando se analiza este proceso, se observa que el tejido empresarial se inserta en un contexto de inestabilidad que despliega, en períodos cortos, ciclos de caídas y recuperaciones del número de establecimientos. En ese marco, la región de la maquinaria agrícola muestra un alto porcentaje de su parque industrial productivo con una antigüedad que podría denominarse como relativamente “joven”, ya que casi un tercio del parque industrial se constituyó (o reconstituyó) durante los noventa, y otro tercio, con posterioridad al 2001 (el tercio restante es anterior a los 90). Si bien la “adaptabilidad” y la capacidad de transformación (a los cambios de contexto, al aprovechamiento de nuevos nichos, etc.) es una característica clave de las Pymes, la “juventud” de las empresas no es un dato menor desde el punto de vista de las relaciones de gobernanza e interacción entre empresas e instituciones, puesto que dichas interacciones suelen estar basadas en la rutina, en la confianza y en trayectorias históricas que se solidifican en el tiempo. Por tanto, la destrucción de tejido se vuelve un verdadero obstáculo al desarrollo continuo y permanente de dichas interacciones. De hecho, la dinámica de las interacciones y acciones conjuntas empresariales y empresario-institucionales ha ido acompañando el comportamiento que tuvo el ciclo de destrucción y de nacimiento del tejido empresarial; es decir, ha sido susceptible a las “reglas de juego” macroeconómicas (Fernández y Vigil, 2006; Vigil y Fernández, 2011).

La gobernanza regional con dinámicas armónicas y homogéneas

La *segunda debilidad* refiere a la manera en que el esquema de gobernanza regional ha preservado una idea de articulaciones armónicas y homogéneas de las interacciones. Como se describió con anterioridad, la aparición de la gobernanza y su manifestación a escala regional implicó una transformación de las formas más tradicionales de gobierno hacia una concepción por la cual el Estado se vuelve un “posibilitador estratégico” de la acción política, y de “soporte” o proveedor de los “servicios” necesarios para que la “comunidad organizada” pueda, de forma coordinada, conducir sus propios destinos bajo procesos más democráticos.

Esta mirada de la gobernanza en el contexto regional, en la mayoría de los abordajes, tiende a minimizar la existencia de relaciones de poder en las que se expresa la influencia de determinados actores en los procesos decisionales. Incluso algunos de los abordajes más sofisticados, que han incorporado la posibilidad de divergencias e intereses opuestos, han indicado la prevalencia dentro de las redes de gobernanza regional de lo que denominan “*problem-solving orientation*” (Messner, 1997). Sostienen ello por considerar que, aun cuando la divergencia pueda ocurrir, incluso en estrategias de desarrollo regional en las que verdaderamente exista un actor poderoso con mayor capacidad de influencia en el proceso decisional local o regional (como de hecho suele ocurrir en la mayoría de las situaciones), necesariamente los actores más poderosos deberán contar con la “colaboración” del resto de los actores. De estos obtendrán las complementariedades requeridas para sus estrategias colectivas, fruto -precisamente- de la idea de la existencia de una “dispersión” de recursos entre los actores. En virtud de la necesaria cooperación que los actores deben realizar, construyen intereses compartidos (y

colectivos) que aportan a la edificación de una identidad común que suaviza posibles diferencias.

Como muestran algunos enfoques regionalistas críticos, la convergencia hacia la focalización de la naturaleza cooperativa y reflexiva de las relaciones económicas en los enfoques de la gobernanza regional capta solo una parte de la ecuación de la interacción, y descuida cualquier consideración seria de la perspectiva de la rivalidad y el conflicto entre los diferentes actores empresariales y las instituciones (Cumbers ...[et al], 2003).

Por ejemplo, y sobre todo en los programas de regeneración económica regional, se corre el riesgo de focalizar en la simple verificación de la existencia de una determinada “densidad institucional” regional (Amin y Thrift, 1994 y 1995) como condición del éxito. Se descuida, así, el rol de las elites locales y la manera en que ciertos actores se comportan en determinadas situaciones y en ciertos períodos históricos, reflejando relaciones de control y poder *entre* y *sobre* ellos, simplemente por la posibilidad de que algunas instituciones o actores económicos posean una “mayor ventaja”, o sean más importantes que otros en la construcción y dirección (o incluso el boicot) de los destinos de una localidad o región. Esas “mayores ventajas” o mayor influencia en el proceso decisional pueden provenir de fuentes diversas. En ocasiones, del mayor tamaño relativo de un actor, o de su mejor posicionamiento estratégico en la cadena de producción, o de su trayectoria histórica productiva en la localidad o región, e, incluso, debido a su posicionamiento o relevancia “social” en un determinado territorio. Se descuida, por tanto, todo un abanico bibliográfico que ha trabajado la inclusión del poder y sus formas y manifestaciones espaciales cambiantes en los procesos de desarrollo regional, en la regeneración económica, en la construcción regional, etc. (ver Allen, 2008; Allen y Cochrane, 2007; Hudson, 2006). Su no consideración en la construcción de políticas regionales basadas en la gobernanza podría conducir a avalar con programas estatales y marcos conceptuales los esfuerzos de grupos elitistas para construir y promover agendas regionales que oculten las relaciones de poder desiguales entre los intereses particulares (MacKinnon, Cumbers y Chapman, 2002). Asimismo, la falta de comunicación e interacción esperada en una localidad o región como motor del crecimiento endógeno, fruto de aquellas situaciones asimétricas en las relaciones de los actores intervinientes, puede acabar reforzando fácilmente un “bloqueo” institucional que resultaría perjudicial (más aun que la no interacción ni cooperación) entre los agentes de la localidad o región.

El caso argentino III

La detección de la forma en que las heterogeneidades de los actores empresariales del territorio se trasladan al sistema de gobernanza institucional requiere un abordaje metodológico de sus variables. En el caso de la región de la maquinaria agrícola del suroeste de la provincia de Santa Fe (Argentina), como se había mencionado, los actores de la región conformaron una institución *ad hoc* con una Unidad Coordinadora Técnica (CECMA, 2006) encargada de ejecutar un programa de financiamiento destinado a la regeneración económica regional. Ello colocaba a esta institución (donde confluyen todos los actores regionales de apoyo al sector productivo y los actores económicos) en la posición de determinar los objetivos generales de desarrollo de la región, las herramientas necesarias para implementarlos, la forma de ejecución de los subproyectos y la designación de prioridades e intereses. Cualquiera que recorra la región podrá ver que el entramado productivo está constituido por actores empresariales de variados tamaños, como de hecho ocurre en casi todos los entramados empresariales, con mayor o menos nivel de especialización productiva. En otros trabajos se ha mostrado la conformación del entramado y las heterogeneidades de los actores, así como su traslado al sistema institucional (ver Fernández y Vigil, 2009; Seval, 2011; Vigil y Fernández, 2011; Vigil y Lauxmann, 2010). En localidades como las que conforman la región bajo estudio, de alrededor de 15.000 habitantes cada una, las empresas “grandes” (por ejemplo, con más de 200 empleados y altos niveles de facturación) representan un factor de poder importante en términos de la cantidad de familias afectadas a dicha dinámica empresarial. Son, por tanto, actores económicos locales de referencia, y en ocasiones poseen mayor liderazgo para llevar adelante procesos de regeneración económica que los propios

poderes municipales o regionales. Su presencia (o ausencia) en las organizaciones e instituciones con las que se construyen las dinámicas de gobernanza (instituciones empresariales, cámaras comerciales, centros industriales, fundaciones, etc.) es fundamental para la definición de los objetivos de desarrollo regional.

Estas diferencias de tamaño pueden dar paso, por tanto, a la existencia de un núcleo básico de actores empresariales que actuarían como “representantes” de la localidad o bien *referentes necesarios*, más cercanos al círculo decisonal de las instituciones de apoyo al sector productivo. Si bien las instituciones poseen intención de universalidad en su actuación, la práctica revela que su accionar reproduce las asimetrías provenientes de las heterogeneidades por tamaños de los actores productivos de la localidad, conformando una coalición decisonal asimétrica: *mayor participación en el sistema decisonal de las empresas más grandes*. Ello ha producido, por un lado, el desplazamiento de la toma de decisiones en aspectos centrales para la región desde el Estado hacia el núcleo de actores empresariales más grande, respecto, por ejemplo, a quiénes y cómo se llevan adelante los procesos asociativos productivos, la definición de los objetivos del plan de acción de regeneración económica regional, la delimitación del espacio territorial donde se aplica el programa, la determinación del tipo de alianzas y alineamientos que deben realizarse con otros actores institucionales y políticos (ver Seval, 2011; Vigil y Fernández, 2011). Por otro lado, la reproducción de ese esquema en el que aparece una coalición de actores (elites locales) al comando del sistema decisonal, parece inhibir progresivamente la concertación de alianzas y procesos asociativos productivos entre actores con tamaños dispares (por ejemplo, *pools* de compras, alianzas de exportación, etc.), lo que conforma un círculo vicioso de difícil ruptura y potencia con ello no solo la dispersión de recursos entre los actores económicos locales, sino también irrita el proceso (supuestamente) más “democrático” de la gobernanza regional.

3. Repensando la gobernanza. Reconsideraciones para una agenda actual y futura

Se ha señalado a lo largo de este trabajo que las dinámicas que vinculan la gobernanza y las regiones han aparecido como una alternativa a la concentración y centralización de una política de desarrollo económico, y como una posibilidad de aprovechar los recursos altamente dispersos entre los actores que intervienen en la política regional y local, a partir de contribuir colectivamente a la construcción de la “capacidad local”, la orientación local y el establecimiento de un orden de organización del poder diferente del Estado central.

Sin embargo, no parece plausible establecer recetas y esquemas de desarrollo universales replicables a todos los contextos. Las situaciones presentadas, aun cuando muestran la debilidad de los enfoques, no desestiman la importancia de la gobernanza como herramienta para potenciar el desarrollo local, ni desestiman tampoco a las *regiones* como espacios adecuados para la acumulación a partir de los procesos de aprendizaje e innovación por interacción. Lo que intentan es hacer explícito un llamado de atención, desde ciertas corrientes críticas, hacia elementos no considerados por la perspectiva de la gobernanza regional, que bien podrían complementar el esquema del desarrollo basado especialmente en la articulación de actores económicos a escala local/regional, haciéndolo más holístico, complejo y realista.

En ese sentido, se presentan aquí, a modo de cierre, tres aspectos centrales que podrían alentar la agenda futura: i) repensar el conflicto como posibilidad, fruto de las trayectorias de los actores; ii) revisar la “reificación” de las regiones, para examinar la manera en que se configuran las estrategias de desarrollo económico regional sobre la base de conexiones a diversas geografías o niveles; iii) reconsiderar la implicación del Estado en esa articulación multinivel.

Repensar la posibilidad de conflicto

La visualización (o al menos la posibilidad de visualización) de determinadas configuraciones heterogéneas de las relaciones de gobernanza entre actores económico-productivos e institucionales implica un abordaje empírico que no tome dichas relaciones como “algo dado”, supuestamente

coherente y no contradictorio, sino como un esquema más complejo, que permita verificar el tipo de actores económico-productivos e institucionales que operan en la región, así como que posibilite visualizar las disparidades en sus tamaños, las formas de vinculación, y la obtención/apropiación de beneficios para algunos de los actores involucrados por encima de otros. Bajo este marco, la gobernanza regional, lejos de democratizar los procesos de decisión y horizontalizarlos (como supone), reforzaría las asimetrías internas. Las estrategias de la gobernanza regional han utilizado categorías y conceptos tales como la interacción local, la confianza y la colaboración. También han partido de supuestos como la autosuficiencia, la capacidad regional y la potencialidad *bottom-up*. Toman dichas categorías, conceptos y supuestos “como algo dado” y, en ocasiones, sin exigir un abordaje que contemple cómo se desenvuelven en escenarios concretos (Hadjimichalis, 2006), o bien suponiendo que si funcionan en un escenario determinado podrían funcionar igualmente en otros.

Así, la adopción de un esquema de desarrollo económico regional basado en las dinámicas de gobernanza, concebido bajo un patrón de reproducción territorialmente autoconstruido, delimitado y cerrado, aislado del contexto y ajeno al reconocimiento de las desigualdades decisionales, que actúa en un escenario que no reconoce el conflicto, las heterogeneidades, las asimetrías ni el poder derivado de ellas, habilitaría un análisis empírico selectivamente focalizado al interior de la localidad, preocupado por las formas colaborativas, comunitarias y armoniosas que benefician (o podrían hacerlo) a todos los actores intervinientes. Si, por el contrario, se aborda el desarrollo regional mediante la descripción de sus especificidades y trayectorias pero sin tomarlas como “dadas”, permitiría obtener indicadores que visualizarían un escenario más complejo y realista, que atienda a las realidades específicas sobre las cuales actúan los conceptos teóricos que se propone replicar. Quizás deberían articularse mejor los aportes sobre las diferentes configuraciones de los sistemas productivos regionales (por ejemplo, los de Markusen, 1996) con las instancias de gobernanza. Algunos abordajes más recientes sobre la revisión de la política de cohesión social para la Unión Europea plantean crecientemente la necesidad de considerar este problema (Farole, Rodríguez-Pose y Storper, 2009), y ciertos enfoques vernáculos argentinos han advertido -aunque todavía muy apegados a estrategias excesivamente *bottom up*- la necesidad de revisar las relaciones de poder que emergen *en* y son expresadas *por* el territorio, y su materialización en los programas políticos, sobre todo en el marco de estrategias para el ámbito rural (Manzanal ...[et al], 2009). Aun así, su traslado al campo político es todavía escaso, en parte, por el tercer aspecto que se menciona luego.

Focalizarse en las interconexiones más allá de las regiones

Sería un error considerar el giro nacional e institucional del Estado, descrito al inicio, como una manera de habilitar y posicionar a la escala regional como instancia clave para reducir el *déficit democrático* y promover una sociedad pluralista basada en “políticas participativas” si con ello se tiende a “reificar” a las localidades y regiones. Es decir, si se restringe su esquema de articulación y gobernanza a espacios territoriales que delimitan actores económicos e institucionales. Ello conduciría a concebir a las regiones como “cerramientos”, o sea como instancias dependientes del desarrollo de sus cualidades internas, circunscritas exclusivamente a su sinergia interna (armónica y democrática).

Una reciente y creciente producción académica vinculada a las dinámicas regionales ha comenzado a mostrar una mayor “sensibilidad” a la construcción de las escalas, indicando que las estrategias de desarrollo económico regional deben una buena parte de su constitución y desarrollo a instancias extralocales o translocales, principalmente nacionales¹².

Ello parece cierto, y particularmente relevante para Argentina, en virtud de dos aspectos. Por un lado, y aun cuando se ha avanzado en el proceso de descentralización y traspaso de competencias de la escala nacional a la regional, gran parte del esquema de gobernanza que habilita la interacción económica a escala regional parece aún estar regulado, establecido y definido *nacionalmente*, por lo que las regiones y localidades tienen virtualmente “poco que decir” en la organización de sus instituciones y poca autonomía político-administrativa (considérese, por ejemplo, la definición de las

políticas monetarias que determinan la capacidad exportadora de un productor, o bien la protección o fomento de los sectores económicos a partir del despliegue de una u otra política sectorial nacional, etc., como vimos para el caso de la región de la maquinaria agrícola). Por otro lado, en virtud de la escasa capacidad real del esquema de gobernanza regional para imponer condicionamientos y disciplinar a determinados actores empresariales (y flujos decisionales, fundamentalmente financieros) con capacidad de producir grandes impactos en el sistema de producción local. La posibilidad de “romper” con la reificación regional puede implicar asumir lo que algunos han llamado un “giro relacional” (Yeung, 2005). Esta perspectiva permitiría repensar la manera en que las regiones son constituidas, revisando la posibilidad de que los actores locales (empresariales e institucionales, e incluso gubernamentales) puedan fabricar su propio destino -ya no solo económico, sino social y político-, independientemente de las realidades, decisiones y actores que operan en otras dimensiones escalares. De esta manera, lo local podría expresarse más bien a partir de la interacción permanente con esos flujos y dinámicas que lo atraviesan. Las regiones y localidades, por lo tanto, dejan de ser percibidas como lugares predefinidos, y las esferas públicas y las relaciones económicas como algo “estrictamente local”, para pasar a comprenderse como un resultado necesario de relaciones translocales (de flujos y redes).

En ese camino de *des-reificar* lo regional y local, las regiones y localidades pueden abrirse a un esquema que les permita evitar que las formas *delegativas* y promotoras de la participación colectiva de la gobernanza a nivel local queden pobremente acotadas a una acción política (un proyecto de desarrollo económico) sustentada en “lo íntimo” o “lo diario”, relegando al mismo tiempo el resto de las dimensiones problemáticas a otros ámbitos decisorios nacionales o internacionales. Ello no implica una postura antilocalista, sino que, por el contrario, despeja el camino a rejerarquizar lo regional/local, entendido como una instancia desde donde se deberían definir determinados “modelos de prosperidad” sustentados en estrategias de *conectividad multi-geográfica*, que compatibilicen con la construcción conjunta del desarrollo *en beneficio de esas instancias regionales*. Más que una política (económico regional) “de la proximidad”, ello invita, por ejemplo, a repensar en una política (económico regional) “relacional” (Amin, 2004). Como tal, esta es una política que no queda confinada solamente a lo local, a lo “diario” o lo íntimo, pretendiendo que desde lo local y desde un patrón *bottom-up* se pueda contar con capacidad de controlar eficazmente las fuerzas y dinámicas que participan, influyen y se despliegan globalmente y al mismo tiempo penetran los “nuevos” espacios regionales y locales (definidos ahora, y en virtud de sus múltiples influencias, como espacios locales “transterritoriales”). Por el contrario, una política económica regional de desarrollo que sea “relacional” considera más bien “lo nacional” y “lo internacional” como espacios que, si bien son aptos para otro tipo de política (por ejemplo, la política de las regulaciones económicas, de las cuestiones de Estado, etc.), deben hallarse estrechamente articulados al desarrollo de la política local, en sentido estricto.

Utilizar las transformaciones del Estado para reconsiderar su inclusión

El proceso de transformaciones que experimentó Argentina estuvo impulsado por un fundamento que colocaba al Estado como el vector central del retroceso económico y social sufrido en la región en los últimos años. Fruto de ello, el consecuente diagnóstico liberal fue -en su manifestación más extrema- propugnar su retiro y achicamiento, y, en un sentido menos drástico, propiciar una reorganización funcional y territorial (o escalar). Dicha reorganización implicaba, a su vez, la transferencia (entera o en parte) de actividades y funciones a otros actores no estatales, o no nacionales, dando paso al proceso denominado “ahuecamiento” (*hollowing out*) del Estado en su forma “desarrollista” latinoamericana, principalmente a escala nacional pero también regional y local.

Como han mostrado muchos analistas, el proceso de *descentralización* y sus consecuentes transferencias de responsabilidades a los estados subnacionales (por ejemplo, en salud, educación, seguridad, obras públicas, etc.) no siempre ocurrió con sus correspondientes recursos, y en muchas ocasiones estuvo guiado por un criterio estrictamente fiscalista de reducción de gastos, generando una

disminución en la cantidad y calidad en la oferta de servicios públicos básicos y una reducción de la capacidad de dar respuesta (directa) a las demandas de la sociedad (Cao y Vaca, 2006; Esteso y Cao, 2001)¹³. Más aun, el ahuecamiento del Estado que emergió de las *desregulaciones* y *privatizaciones* se orientó en el campo productivo a consolidar y profundizar un esquema concentrado de inversores - crecientemente transnacionales y de alto perfil rentista- que se posicionaron en el escenario local con tasas de rentabilidad asegurada (Azpiazu, 1999; Azpiazu ...[et al], 2001). Por su parte, esa *descentralización* no se tradujo -por diferentes causas- en que las provincias reforzaran sus estructuras institucionales estatales (Cao y Rubins, 1994); en cambio, redirigieron el gasto hacia las áreas de legitimación, contribuyendo a debilitar la capacidad de actuación del estado regional en las áreas económicas y en el diseño y aplicación de políticas industriales (Fernández ...[et al], 2006)¹⁴. En ese marco de transformaciones de la centralidad del Estado, el auge de las dinámicas de gobernanza -como hemos visto- habilitaba un esquema que delegaba a los actores institucionales locales (y a su habilidad para construir redes de apoyo) la implementación de políticas (por ejemplo, la de aglomeraciones productivas regionales), reduciéndose el Estado a una “agencia más”, a una “entidad de apoyo” (casi prescindible) a las formas de gobernanza local y regional.

Sin embargo, los diagnósticos obtenidos a modo de ejemplo en el estudio de caso han mostrado que el funcionamiento de las localidades y regiones, en ausencia del Estado, puede quedar enmarcado en lógicas de reproducción conflictivas y actores heterogéneos que reproducen lógicas de interacción selectivas que influyen regresivamente sobre el conjunto de los actores de la localidad o la región. El remedio es, pues, peor que la enfermedad.

Lejos de ello, como ha remarcado un cuerpo sustancial de aportes académicos en el marco de los procesos de globalización, el Estado parece preservar aún un papel fundamental y estratégico en los procesos de desarrollo (ver, por ejemplo, Mann, 1997; Wade, 2008; Weiss, 1998 y 2003b). Sin embargo, el mismo se encuentra bajo una redefinición de sus modalidades de organización e intervención *fordokeynesiana*, producto de la creciente necesidad de asumir nuevas y ampliadas formas de coordinación institucional impulsadas por una incrementada diversidad espacial y por la necesidad de reorientar sus funciones, entre las que se incluyen desde el aseguramiento del *bienestar* hasta la creación y estímulo de ambientes innovadores (Brenner, 2004; Brenner ...[et al], 2003; Jessop, 2002). Por lo tanto, la posibilidad de que las regiones y localidades reviertan estas actitudes asimétricas internas y capitalicen las “oportunidades” dadas por los nuevos patrones postfordistas de proximidad (espacial o relacional) y actuación conjunta, requiere de una *rejerarquización del Estado* respecto del escaso tratamiento que le han dado los enfoques dominantes del desarrollo regional. Es decir, requiere habilitar una *intervención política* que permita avanzar sobre las situaciones problemáticas planteadas, en especial en la reversión y disciplinamiento de determinados comportamientos colectivos, así como en la definición y planificación -políticamente consensuada y socialmente aceptada- de las metas y objetivos del desarrollo regional y nacional. A nivel regional, el Estado vuelve a ser un componente central en la articulación de actores, como director y generador decisonal del rumbo económico regional (social y políticamente consensuado) que permita al conjunto de los actores productivos desarrollarse y competir, aprovechando los beneficios otorgados por la proximidad y las externalidades de la actuación conjunta.

Todo ello implica, a su vez, reformular la idea de la *identidad* del Estado, ya no como una agencia más, sino como un actor político con una especificidad característica que le permite actuar sobre un territorio ejerciendo el monopolio de la coacción y de la extracción de recursos, utilizando tales instrumentos para conformar el ordenamiento interno, direccionar la inserción externa y establecer la defensa respecto de la acción de otros Estados y actores externos. En virtud de esta identidad, su *función* no debería ser ya la de un mero *creador de entornos favorables*, sino que sería más compleja: debería intervenir extrayendo los recursos del proceso de acumulación, direccionándolos a través de sus instrumentos regulativos, fiscales y financieros para propiciar la organización de los actores territoriales y potenciar su inserción en la dinámica del proceso productivo. Ciertamente, este es un

amplio tema que excede este trabajo, pero podría brevemente indicarse que esa reclamada intervención institucional del Estado debe inscribirse dentro de un proceso que tienda a: i) (re)construir las desgastadas *estructuras y capacidades* estatales (Fernández ...[et al], 2006), sobre todo en el escenario latinoamericano y argentino luego de la experiencia neoliberal de la década del noventa; ii) restituir la capacidad reguladora sobre el *sistema financiero* (Fernández, Lauxmann y Tealdo, 2012) que permita orientar (y ampliar) parte del crédito hacia segmentos productivos dinámicos considerados estratégicos en el desarrollo nacional, e incluyendo -no marginalmente- aquellos escenarios regionales tradicionalmente periféricos; iii) avanzar en la cualificación de *la estructura fiscal* revirtiendo la larga trayectoria de regresividad que ha caracterizado la experiencia argentina y buena parte de la latinoamericana (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2009; Gaggero, 2008; Gaggero y Grasso, 2007); iv) finalmente, y basada en esa identidad y en esas funciones, la *morfología* del Estado demanda tanto una adecuada articulación horizontal de las distintas instancias nacionales y regionales con los actores territoriales (económico-productivos y sociales), como también una pertinente articulación vertical, de abajo hacia arriba (y viceversa), donde las instancias regionales generen, a partir de los procesos de concertación, un Estado Nacional que sea capaz de darle a los territorios una escala operativa y política que permita asegurar un comportamiento redistributivo y equilibrado al interior y entre las regiones (Fernández, 2010).

4. Breves conclusiones finales

Este trabajo ha girado fundamentalmente alrededor de una crítica a los enfoques de la gobernanza regional que adquirieron gran relevancia en las últimas décadas en los estudios del desarrollo, alimentando al mismo tiempo el diseño y aplicación de políticas públicas.

La intención no ha sido otra que la de intentar aportar a una mirada crítica, pretendiendo contribuir a revisar algunos supuestos sobre los que trabaja la gobernanza, vinculados a su reproducción cerrada, armoniosa, horizontal, participativa y aparentemente más democrática. Desde esa intención, de ninguna manera se desestiman las valiosas contribuciones sobre las ventajas y beneficios dados por la perspectiva de la gobernanza regional y de la construcción colectiva de la política pública. Sin embargo, se procura alertar sobre los mecanismos y las herramientas del desarrollo regional que son replicados en escenarios muchas veces diferentes de aquellos en los que originariamente surgieron. De hecho, durante las últimas décadas, el escenario latinoamericano en general, y el argentino en particular, han sido testigos de una serie de alteraciones y modificaciones con repercusiones profundas en diferentes escalas (nacional, regional y local), y sus trayectorias de desarrollo no han sido similares ni semejantes a las trayectorias de los países centrales. En ese marco, sería prudente pensar entonces en estrategias de desarrollo regional basadas en las dinámicas de gobernanza, que, por un lado, sean coherentes con el entorno y las trayectorias en donde se aplican; y por otro, fruto de la primera premisa, que dichas estrategias no sean elaboradas como un “problema” exclusivamente “regional”, resoluble desde los propios elementos, recursos y dinámicas internas de localidades y regiones, sino como una política nacionalmente articulada, local y regionalmente compleja y, por tanto, multigeográficamente compuesta.

Notas

¹ En lo político, dicha “naturalización” se manifestaba por la organización nacional de las instituciones encargadas de regular la vida social sobre un ciudadano con derechos y obligaciones en los límites del territorio nacional, con un sistema de atención y coberturas universales nacionalmente construido que aseguraba la reproducción de la mano de obra, con un seguro social minimizador de riesgos, un sistema de redistribución a través del sistema fiscal, y el aseguramiento del consumo colectivo de ciertos bienes y servicios a través del financiamiento público. En lo económico, la naturalización de la escala estaba dada por la asunción de lo nacional como objeto del manejo macroeconómico.

² Para una revisión crítica reciente de estas vertientes y sus perspectivas “latinoamericanas”, ver Fernández, Amin y Vigil (2008); Fernández y Vigil (2009).

³ En algunas de sus vertientes más extremas, vinculados a la reforma del Estado, se incluyen los clásicos aportes de Barzelay (1998), Osborne y Gaebler (1992) y las corrientes del *New Public Management*.

⁴ El debate sobre la *proximidad* espacial como fuente de conocimiento permanece abierto aún. Existe actualmente un gran caudal de aportes, sobre todo en la geografía económica, que destaca la posibilidad de coordinación de actividades y generación de conocimiento “a la distancia” (comparar Amin y Cohendet, 2004; Amin y Roberts, 2008a; Amin y Wilkinson, 1999; Malmberg, 1997; Malmberg y Maskell, 1997; Maskell y Malmberg, 1999). No es la intención entrar aquí en ese debate, sino situarlo como elemento que contribuye a la discusión sobre las dinámicas de gobernanza regional.

⁵ Comparar Imrie y Raco (1999), Ward (2000).

⁶ Brevemente, la región ha sido constituida y presentada como una aglomeración del tipo *cluster empresarial* o *aglomerado de empresas*, con una entidad que coordina la construcción de dicho espacio regional, integra los actores interesados en la iniciativa y dirige el proceso general de captación y redireccionamiento de recursos.

⁷ Proyecto N° NA 002/06 denominado CECMA (Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo” - Resolución N° 225/2006 de la ANPCyT (27-12-2006); ejecución 2006-2010.

⁸ Se ha trabajado en otro lugar (ver Fernández ...[et al], 2008) el proceso de conformación de una ortodoxia nueva regionalista y los problemas de su institucionalización y replicación conceptual/académica y política en el escenario latinoamericano, a partir de programas como los del PNUD.

⁹ El programa, dirigido a Pymes, brinda herramientas (financiamiento) para desarrollar negocios de exportación, propiciando la interacción con los distintos actores locales, públicos y privados. Entre las actividades del programa figuran: Sensibilización (concientización de la importancia de exportar), Capacitación, Asistencia Técnica y Promoción Comercial (asistir a ferias y rondas de negocios) (ver <http://www.fonplata.org>).

¹⁰ El Consejo Federal de Inversiones es un organismo federal cuyo objetivo es promover el desarrollo armónico e integral de las regiones, orientando las inversiones hacia la promoción de las Pymes con base en dos ejes esenciales: Federalismo y Desarrollo Regional (ver <http://www.cfired.org.ar>).

¹¹ Por medio de una serie de acuerdos bilaterales, el gobierno venezolano se comprometió a comprar US\$ 500 millones en maquinaria agrícola argentina durante 2005-2006 y 2011, como parte de su programa para la Soberanía y Seguridad Alimentaria.

¹² Existe una cierta tensión en la literatura reciente sobre la relación entre las concepciones “relacionales” de la región y las concepciones que hacen hincapié en las “escalas” o en la “política de escalas”. Incluso, cuando hay posturas escalares relacionales en las discusiones regionales, la tensión no parece resuelta. Para algunos, ideas/conceptos como “conexiones espaciales plurales de los actores” o “expresiones geográficas múltiples”, resultan apropiadas para definir las interconexiones que construyen una región; para otros, los conceptos de “escala” o “múltiples escalas” son más útiles para captar y explicar los cambiantes procesos regionales (comparar Amin, 2002 y 2004; Fernández y Brandão, 2010; Jessop, Brenner y Jones, 2008; MacLeod y Jones, 2007).

¹³ El empuje de los organismos internacionales de financiamiento fue significativo en este proceso. Sirva como ejemplo el informe del Banco Mundial “*Argentina: from Insolvency to Growth*”, de 1993, que, alentando acciones profundizadoras, indicaba la relevancia de emprender medidas ligadas a reformas administrativas, reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social y un sistema de

coparticipación federal, e indicaba que “el traspaso de la educación secundaria a las provincias debería facilitar el achicamiento o aun el cierre del Ministerio de Educación” (World Bank, 1993: xxxviii).

¹⁴ Son significativas aquí también las sugerencias de los organismos internacionales. El Banco Mundial sostenía, por ejemplo, que los países en desarrollo generalmente no poseen capacidades estatales y su construcción es un proceso de largo plazo, por tanto es mejor pedir a los Estados que intervengan lo menos posible en las herramientas de política industrial (Fernández, Güemes y Vigil, 2006).

Bibliografía

- Adam, S. y Kriesi, H. (2010), “El enfoque de redes”, en *Teorías del proceso de las políticas públicas*, P. A. Sabatier (ed.), Buenos Aires, Westview Press; Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Allen, J. (2008), “Pragmatism and Power, or the Power to Make a Difference in a Radically Contingent World”, en *Geoforum*, Vol. 39 N° 4, pp. 1613-1624.
- Allen, J. y Cochrane, A. (2007), “Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power”, en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1161-1175.
- Amin, A. (1999), “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23 N° 2, pp. 365-378.
- _____ (2002), “Spatialities of Globalization”, en *Environment and Planning A*, Vol. 34 N° 3, pp. 385-399.
- _____ (2003), “Space of Corporate Learning”, en *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*, J. Peck y H. W. Yeung (eds.), London, Sage.
- _____ (2004), “Regions Unbound: Towards a New Politics of Place”, en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 86 N° 1, pp. 33-44.
- _____ (2005), “Local Community on Trial”, en *Economy and Society*, Vol. 34 N° 4, pp. 612-633.
- Amin, A. y Cohendet, P. (2004), *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*, Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A. y Roberts, J. (2008a), “Knowing in Action: Beyond Communities of Practice”, en *Research Policy*, Vol. 37 N° 2, pp. 353-369.
- _____ (2008b), “The Resurgence of Community in Economic Thought and Practice”, en *Community, Economic Creativity, and Organization*, A. Amin y J. Roberts (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Amin, A. y Thrift, N. (1994), “Globalization, Institutional Thickness and Local Prospects”, en *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, N° 3, pp. 405-427.
- _____ (1995), “Institutional Issues for the European Regions: from Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, en *Economy and Society*, Vol. 24 N° 1, pp. 41-66.
- Amin, A. y Wilkinson, F. (1999), “Learning, Proximity and Industrial Performance: an Introduction”, en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23 N° 2, pp. 121-125.
- Azpiazu, D. (1999), “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados: ¿seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Realidad Económica*, N° 164, pp. 78-106.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. M.; y Schorr, M. (2001), *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*, Buenos Aires, FLACSO. Área de Economía y Tecnología.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), “La industria argentina en la postconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41 N° 161, pp. 111-139.
- Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Basualdo, E. M. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, Universidad de Quilmes; FLACSO.
- Becattini, G. (1969), “Lo sviluppo socioeconomico della Toscana: un’ipotesi di lavoro”, en *Il Ponte*, N° 11, pp. 1404-1425.
- _____ (1978), “The Economic Development of Tuscany: an Interpretation”, en *Economic Notes*, Vol. 2 N° 3, pp. 107-123.
- _____ (1979), “Dal ‘settore’ industriale al ‘distretto’ industriale: alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale”, en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, Vol. 5 N° 1, pp. 7-21.
- Börzel, T. A. (1998), “Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks”, en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, pp. 253-273.
- Bragachini, M. (2008), Crecimiento sostenido de la maquinaria agrícola argentina: mercado interno y exportaciones, Manfredi, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, mimeo.
- Brenner, N. (1999), “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies”, en *Theory and Society*, Vol. 28 N° 1, pp. 39-78.
- _____ (2004), *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York, Oxford University Press.
- Brenner, N.; Jessop, B.; Jones, M.; y MacLeod, G. (2003), *State/Space: a Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Burchell, G.; Gordon, C.; y Miller, P. (eds.) (1991), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Cao, H. y Rubins, R. (1994), “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en *Realidad Económica*, N° 128, pp. 90-104.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006), “El fracaso del proceso descentralizador argentino: una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”, en *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 2, <http://www.ucm.es/info/nomadas>.
- Castellarín, J. L.; Moro, J. I.; y Bianchi, P. A. (2003), Producción regional exportable: potenciación e internacionalización del cluster de Las Parejas, Las Parejas, Consejo Federal de Inversiones, mimeo.
- CECMA (2006), Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo PI-TEC: Proyecto N° NA 002/06, Las Parejas, Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola, mimeo.
- CEPAL (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina: políticas de articulación y articulación de políticas*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 88).
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2009), *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos*, Santiago, CEPAL, GTZ.
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, New York, Oxford University Press.
- Costamagna, P. (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Argentina*, Santiago, ILPES. Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional; CEPAL.
- Cumbers, A.; MacKinnon, D.; y McMaster, R. (2003), “Institutions, Power and Space: Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography”, en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 N° 4, pp. 325-342.
- Dean, M. (2010), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London, Sage Publications.
- Esteso, R. y Cao, H. (2001), “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 1 N° 1, pp. 59-86.

- Farole, T.; Rodríguez-Pose, A.; y Storper, M. (2009), "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions", London, written in the context of the report "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy" for the European Commission.
- Fernández, V. R. (2010), "Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares: ¿por qué y cómo recuperar la escala nacional?", en *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, V. R. Fernández y C. A. Brandão (eds.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Amin, A.; y Vigil, J. I. (comps.) (2008), *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R. y Brandão, C. (eds.) (2010), *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Güemes, C.; Magnin, J. P.; y Vigil, J. I. (2006), *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe, Editorial UNL.
- Fernández, V. R.; Güemes, C.; y Vigil, J. I. (2006), "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial: explorando efectos sobre el escenario latinoamericano", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 37 N° 144.
- Fernández, V. R.; Lauxmann, C.; y Tealdo, J. C. (2012), "Sistema financiero bancario y sistema social de producción en Argentina: continuidades y cambios 1990-2010", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 43 N° 170.
- Fernández, V. R.; Tealdo, J. C.; y Villalba, M. (2005), *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los 90s*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2006), "Repensando el nuevo regionalismo en América Latina: desde el aislacionismo intraterritorial hacia una estrategia de desarrollo integradora", en *Economía y Desarrollo*, Vol. 5 N° 2, pp. 9-67.
- _____ (2009), *Clusters y desarrollo regional en América Latina: reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Gaggero, J. (2008), "La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico", en *Ciclos*, Vol. 18 Nos. 33-34, pp. 215-237.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2007), "La reforma tributaria necesaria en Argentina: problemas estructurales, desafíos y propuesta", en *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: la experiencia argentina*, R. Boyer y J. C. Neffa (eds.), Buenos Aires, Miño y Dávila; CEIL-PIETTE; Institut CDC pour la Recherche.
- García Delgado, D. y Chojo Ortiz, I. (2006), "Hacia un nuevo modelo de desarrollo: transformación y reproducción en el posneoliberalismo", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 6 N° 7, pp. 119-152.
- Goodwin, M. y Painter, J. (1996), "Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 21 N° 4, pp. 635-648.
- Hadjimichalis, C. (2006), "Non-Economic Factors in Economic Geography and in 'New Regionalism': a Sympathetic Critique", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30 N° 3, pp. 690-704.
- Hudson, R. (2006), "Regional Devolution and Regional Economic Success: Myths and Illusions about Power", en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 88 N° 2, pp. 159-171.
- Imrie, R. y Raco, M. (1999), "How New Is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24 N° 1, pp. 45-63.
- Jessop, B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Jessop, B.; Brenner, N.; y Jones, M. (2008), "Theorizing Sociospatial Relations", en *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 26 N° 3, pp. 389-401.

- Jones, M. (2001), "The Rise of the Regional State in Economic Governance: Partnerships for Prosperity or New Scales of State Power?", en *Environment and Planning A*, Vol. 33 N° 7, pp. 1185-1211.
- Jones, M. y MacLeod, G. (1999), "Towards a Regional Renaissance? Reconfiguring and Rescaling England's Economic Governance", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 24 N° 3, pp. 295-313.
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- _____ (ed.) (2004), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kenis, P. y Schneider, V. (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, B. Marin y R. Mayntz (eds.), Frankfurt, Campus Verlag.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government, Society Interactions*, London, Sage.
- _____ (2004), "Gobernar en gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 16, pp. 171-194.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- León, C. (2006), *Proyectos integrados de aglomerados productivos (PI-TEC)*, Buenos Aires, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Educación.
- Lundvall, B.-A. (1993), "Explaining Interfirm Cooperation and Innovation", en *The Embedded Firm: on the Socioeconomics of Industrial Networks*, G. Grabher (ed.), London, Routledge.
- Lundvall, B.-A. y Johnson, B. (1994), "The Learning Economy", en *Journal of Industry Studies*, Vol. 1 N° 2, pp. 23-42.
- MacKinnon, D. (2000), "Managerialism, Governmentality and the State: a Neo-Foucauldian Approach to Local Economic Governance", en *Political Geography*, Vol. 19 N° 3, pp. 293-314.
- MacKinnon, D.; Cumbers, A.; y Chapman, K. (2002), "Learning, Innovation and Regional Development: a Critical Appraisal of Recent Debates", en *Progress in Human Geography*, Vol. 26 N° 3, pp. 293-311.
- MacLeod, G. y Goodwin, M. (1999), "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", en *Progress in Human Geography*, Vol. 23 N° 4, pp. 503-527.
- MacLeod, G. y Jones, M. (2007), "Territorial, Scalar, Networked, Connected: in What Sense a 'Regional World'?", en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1177-1191.
- Malmberg, A. (1997), "Industrial Geography: Location and Learning", en *Progress in Human Geography*, Vol. 21 N° 4, pp. 573-582.
- Malmberg, A. y Maskell, P. (1997), "Towards an Explanation of Regional Specialization and Industry Agglomeration", en *European Planning Studies*, Vol. 5 N° 1, pp. 25-41.
- Mann, M. (1997), "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?", en *Review of International Political Economy*, Vol. 4 N° 3, pp. 472-496.
- Manzanal, M.; Arqueros, M. X.; Arzeno, M.; y Nardi, M. A. (2009), "Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica", en *EURE*, Vol. 35 N° 105, pp. 131-153.
- Markusen, A. (1996), "Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts", en *Economic Geography*, Vol. 72 N° 3, pp. 293-313.
- Maskell, P. y Malmberg, A. (1999), "Localised Learning and Industrial Competitiveness", en *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23 N° 2, pp. 167-185.
- Mayntz, R. (1998), "New Challenges to Governance Theory", Florence, European University Institute (Jean Monnet Chair Papers RSC; N° 98/50).
- Messner, D. (1997), *The Network Society: Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, London, Frank Cass.

- Monza, A. (2001), "Crecimiento y empleo", en *Enoikos*, Año 9 N° 18, pp. 7-12.
- Morgan, K. (1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", en *Regional Studies*, Vol. 31 N° 5, pp. 491-503.
- _____ (2007), "The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement?", en *Regional Studies*, Vol. 41 N° 9, pp. 1237-1251.
- Murdoch, J. y Ward, N. (1997), "Governmentality and Territoriality: the Statistical Manufacture of Britain's 'National Farm'", en *Political Geography*, Vol. 16 N° 4, pp. 307-324.
- Nacleiro, A. (2010), *Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico*, Buenos Aires, PNUD.
- Narodowski, P. (2007), "La escala local, desde la periferia: análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía argentina", en *Geograficando*, Vol. 3 N° 3, pp. 67-88.
- Omhae, K. (1995), *End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Painter, J. (2005), "Governmentality and Regional Economic Strategies", en *Habitus as a Sense of Place*, J. Hillier y E. Rooksby (eds.), Aldershot, Ashgate.
- Piore, M. y Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Powel, W. W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", en *Research in Organizational Behavior*, B. M. Staw y L. L. Cummings (eds.), Greenwich, JAI Press, v. 12.
- Raco, M. (2003), "Governmentality, Subject-Building, and the Discourses and Practices of Devolution in the UK", en *Transactions of the Institute of British Geographers*, N° 28, pp. 75-95.
- Raco, M. e Imrie, R. (2000), "Governmentality and Rights and Responsibilities in Urban Policy", en *Environment and Planning A*, Vol. 32 N° 12, pp. 2187-2204.
- Scott, A. J. (1988), *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London, Pion.
- Serres, M. y Latour, B. (1995), *Conversations on Science, Culture and Time*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Seval, M. (2011), "Heterogeneidades, instituciones y políticas de desarrollo regional: el caso del aglomerado productivo de la maquinaria agrícola argentina", Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias.
- SSePyMEyDR (2005), Reglamento Operativo del Proyecto PNUD ARG/05/024: promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional, Buenos Aires, Ministerio de Industria. Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, <http://www.sepyme.gov.ar>.
- Storper, M. (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press.
- Storper, M. y Scott, A. J. (1989), "The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes", en *The Power of Geography*, Boston, Unwin Hyman.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Swyngedouw, E. A. (1997), "Neither Global nor Local: 'Glocalisation' and the Politics of Scale", en *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, K. Cox (ed.), New York, Guilford Press.
- _____ (2004), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17 N° 1, pp. 25-48.

- Vigil, J. I. (2010), “El proceso de construcción discursiva del aglomerado de la maquinaria agrícola del suroeste de Santa Fe”, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas (Documento de Trabajo IIETE; N° 5).
- Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2011), *Gobernanza y dinámicas productivas de desarrollo regional: evaluando enfoques en el escenario argentino a partir de un estudio de caso*, Santa Fe, Ediciones UNL.
- Vigil, J. I. y Lauxmann, C. (2010), “Sistema productivo y dinámicas de innovación: evolución y performance en el conglomerado productivo de la maquinaria agrícola de Santa Fe”, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas (Documento de Trabajo IIETE; N° 6).
- Wade, R. H. (2008), “Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia de desarrollo del Este Asiático”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 8 N° 10, pp. 7-28.
- Ward, K. (2000), “A Critique in Search of a Corpus: Re-Visiting Governance and Re-Interpreting Urban Politics”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 25 N° 2, pp. 169-185.
- Weiss, L. (1998), *The Myth of Powerless State*, Sydney, Cornell University Press.
- _____ (2003a), “Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In”, en *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, L. Weiss (ed.), Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (ed.) (2003b), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (1993), *Argentina: from Insolvency to Growth*, Washington, World Bank (World Bank Country Studies).
- Yeung, H. W. (2005) “Rethinking Relational Economic Geography”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 30 N° 1, pp. 37-51.

Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil*

Egon Montecinos

Introducción

La discusión normativa sobre las nuevas instituciones participativas y su relación con las instituciones representativas plantea que su vínculo más virtuoso es el complemento. No obstante, a raíz de algunas investigaciones, la evidencia empírica ha indicado (Tatagiba y Teixeira, 2007; Resende, 2009; Montecinos, 2006 y 2009) que esta relación no tiende necesariamente a la complementariedad, sino más bien se observa, en muchos casos, cierto grado de asimetría con las instituciones representativas. Estas últimas son las que terminan imponiéndose en las políticas públicas en el ámbito local, haciendo de la participación ciudadana un instrumento funcional para legitimar los intereses del representante por sobre los intereses del representado.

En América Latina, las nacientes instituciones participativas se ven enfrentadas a estos y otros problemas, pero por sobre todo a diseños e instituciones representativas que no ofrecen espacios institucionales sustantivos ni permanentes, razón por la cual las innovaciones participativas terminan convirtiéndose en una manifestación temporal, muy frágil a los cambios electorales, y que no logran trascender en la sociedad civil ni en el entramado institucional permanente de decisión de las políticas públicas comunales o municipales.

El abordaje conceptual y teórico de los presupuestos participativos en América Latina ha puesto suficiente atención en la descripción y caracterización de sus dinámicas de participación, y últimamente en la relación con la democracia representativa para evaluar los alcances de dicha relación. No obstante, poco se ha abordado de manera comparada en la literatura la hipótesis de que los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se están consolidando como una institución participativa de incidencia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de ciudad (comuna o municipio). En este artículo se pone en discusión esta cuestión para analizar los riesgos que conlleva en el avance del presupuesto participativo como un instrumento que promueve políticas de inversión de prioridades, equidad territorial y reducción de la pobreza, objetivos originarios del presupuesto participativo en Brasil. Así, el objetivo principal de este trabajo es analizar el presupuesto participativo en tres países de América Latina donde se ha desarrollado por más de 10 años, poner en discusión esta hipótesis, analizar sus condicionantes y ofrecer un conjunto de dimensiones explicativas de este proceso.

Este objetivo se espera alcanzar a partir del análisis preliminar de los datos obtenidos del estudio de los casos de presupuesto participativo de Uruguay, Chile y República Dominicana. De estos países, no se estudiaron casos de municipios o ayuntamientos particulares, sino que el acercamiento fue de manera indirecta por medio de una metodología de revisión documental, y entrevistas a expertos e informantes clave de los países mencionados. En específico, se realizó una revisión documental sobre el presupuesto participativo en América Latina, y de manera complementaria se usaron fuentes directas (entrevistas) para conocer los resultados del proceso de presupuesto participativo en los países mencionados.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se contextualiza el debate teórico en relación con la democracia representativa y la democracia participativa, problematizando

Recibido: 15-02-2012. Aceptado: 30-04-2012.

(*) Trabajo elaborado a partir de los resultados preliminares arrojados del proyecto Fondecyt (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile) N° 1110519, titulado "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana". El proyecto de investigación comprende el período 2011-2014.

respecto de los presupuestos participativos. Seguidamente se presenta una descripción de los casos de presupuesto participativo de Chile, Uruguay y República Dominicana. En la segunda parte se presenta un análisis de las condicionantes que determinan el diseño y modelo predominante de presupuesto participativo en los países estudiados. En la tercera parte se ofrecen algunas hipótesis explicativas, para finalmente cerrar con algunas conclusiones.

1. Democracia representativa y participativa. Complemento en la teoría, no en la práctica

La idea central de la democracia liberal representativa se expresa en el supuesto de que ante la imposibilidad de que los ciudadanos se gobiernen a sí mismos, las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del “demos” sirven para legitimar mandatos y gobernantes, aspecto que permite el control de los líderes por parte de los electores. En este sentido, la participación esperada y deseable de los ciudadanos en la democracia representativa, es que estos tomen parte en discutir y votar a los líderes políticos, pues son estos los que deben ser activos y tomar las decisiones públicas, no los ciudadanos. Es la “competencia entre ellos para recibir los votos lo que finalmente configura el elemento central del método político democrático representativo” (Schumpeter, 1966: 283).

Bajo este supuesto, es entonces natural que los ciudadanos asuman un rol pasivo durante el mandato del gobernante, situación que se revierte cuando deben elegirlo, ya que ahí se deben volver activos, principalmente participando en elecciones libres y competitivas para elegir la mejor alternativa posible. La “apatía del ciudadano es la condición esencial que sostiene la estabilidad del sistema democrático representativo, y la alta participación estaría asociada solo a una minoría de los ciudadanos, aquellos más activos” (Resende, 2009: 22). Esta acción se ejerce por medio de las instituciones destinadas para tal efecto, “como son los partidos políticos y la militancia en ellos, los medios de comunicación, la participación eventual en manifestaciones y particularmente mediante las elecciones libres y competitivas, a través de las cuales los ciudadanos pueden rechazar o aceptar a quienes deciden aquellas políticas públicas” (Viejo ...[et al], 2009: 40).

El principio de la participación, en esta perspectiva, tiene la función principal de limitar los abusos de poder del Estado que privarían la libertad del ciudadano. No se espera que la participación sea el medio más idóneo que encamine al ciudadano hacia el autogobierno, o que se promuevan espacios de cogestión de las políticas públicas. La “participación ciudadana amplia en los asuntos públicos, o el autogobierno, no tiene lugar en la democracia liberal representativa, ya que supone que el Estado debiera estar dotado de múltiples capacidades para asumirlas” (Viejo ...[et al], 2009), incluso algunas de ellas pueden ser entendidas como poco eficientes para lograr el proceso de decisión de una política pública. Una participación masiva de los ciudadanos en los asuntos del Estado es considerada por teóricos de la democracia representativa (particularmente los teóricos de la versión elitista) como un riesgo para el sistema democrático, ya que este podría verse sobrepasado con excesivas demandas sociales, pudiendo llegar a desestabilizar el sistema político en general. Para esta corriente, la función del pueblo en la democracia consiste únicamente en manifestar su opinión en las elecciones para elegir los líderes y no para gobernarse a sí mismo, lo que es visto como un imposible (Sartori, 1965; Schumpeter, 1966; Dahl, 1989).

Otro de los aspectos sustantivos y problemáticos que supone la participación ciudadana en la democracia liberal representativa, es la justificación de la no participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. De acuerdo a este enfoque, ello se debería a que no disponen del tiempo necesario, conocimientos ni visión global de la sociedad que los habilite para tomar parte activa en decisiones de política pública. Por tal motivo, el gobierno debe ser asumido por una élite, y el ciudadano debe participar en la competencia entre estas élites para asegurar que los más aptos lleguen al gobierno. Es decir, y tomando la idea planteada por James Mill (citado en Macpherson, 1977: 54), “se puede excluir sin inconvenientes a todos los individuos cuyos intereses, se asume, están indiscutiblemente incluidos en los de otros individuos”. Los fundadores del sistema democrático representativo consideraron que

“las mayorías tendían a actuar apresurada y apasionadamente sin asegurar calidad y eficiencia en la toma de decisiones, por tanto, los más aptos eran los llamados a gobernar” (Gargarella, 1995, citado en Hernández, 2006: 40).

En esta visión, las élites son las encargadas de canalizar las preferencias de la mayoría de los ciudadanos y no los mismos ciudadanos como una forma de ejercer sus propios derechos. En definitiva, la democracia, desde esta perspectiva, debe asegurar la protección de los derechos fundamentales del ciudadano. Por su parte, el Estado debe asegurar una intervención mínima en la vida social, preservando que las preferencias ciudadanas (individuales o colectivas) se canalicen adecuadamente mediante la delegación o la representación.

Por otra parte, en la idea de la democracia participativa se supone que los ciudadanos asumen un rol activo, fundamentalmente en cuanto al diseño, decisión, formulación y control de las políticas públicas globales. Los autores que sostienen el modelo de democracia participativa y que, como consecuencia, critican los postulados de la democracia representativa liberal (Macpherson, 1977; Pateman, 1970; Barber, 1984), no sustentan entre sus ideas una ruptura con el Estado liberal y sus instituciones, sino más bien plantean una superación o transformación de las principales debilidades político-institucionales que se observan en las democracias representativas en relación con los ciudadanos.

Por ejemplo, Macpherson (1977: 127) sostiene que “no se puede prescindir de los representantes políticos, la democracia representativa debe ser usada en la sociedad pero no de manera exclusiva ni excluyente. La pregunta esencial no es cómo funcionaría adecuadamente la democracia participativa, sino cómo avanzar o llegar hacia ella”. Asimismo, se requiere de aperturas institucionales pero también de ciudadanos más activos que estén dispuestos a tomar parte en las decisiones a las que son convocados y que abren espacios. En este modelo de democracia participativa, los ciudadanos dejan de ser meros receptores y pasan a ser importantes protagonistas de las políticas públicas. Las dinámicas participativas “actúan en dirección anti-elitista frente a la concepción liberal y al socialismo autoritario, principalmente el de tradición leninista” (Resende, 2009: 23).

Barber (citado en Wampler, 2008: 64) plantea que “uno de los principales problemas de la democracia liberal representativa es la falta de participación activa de los ciudadanos”, pero eso no supone que las principales instituciones de la democracia representativa (puntualmente los representantes) deban ser reemplazados o sustituidos por los ciudadanos. Por el contrario, Barber (1984) señala que “debe existir complemento y compatibilidad entre las innovaciones participativas y las instituciones de la democracia representativa en las sociedades modernas”.

Lo esencial en la democracia participativa es que los propios ciudadanos puedan contar con espacios que les permitan definir sobre qué temas o decisiones del gobierno deben participar y cómo hacerlo. En este sentido, se parte del supuesto de que “es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno” (Viejo ... [et al], 2009: 43).

Esta idea plantea una diferencia sustantiva con la democracia representativa, principalmente respecto al rol que debe tener el ciudadano en la esfera pública y al tipo de participación ciudadana que ahí puede ejercer. Mientras en el modelo representativo, la participación cumple un rol legitimador de los actores políticos, en el segundo la participación cumple un rol legitimador del proceso de formulación de las políticas públicas y sus actores. En primer lugar, en la democracia participativa “se espera que [el ciudadano] asuma un rol más cooperativo, con un mayor sentido de comunidad e interés en los asuntos públicos” (Macpherson, 1977: 129).

En este modelo, el ciudadano está llamado a participar de manera constante en la formulación y gestión de las políticas públicas, más aún cuando “en la actualidad nos encontramos frente a instituciones públicas o burocracias con dificultades para gestionar el conjunto de las informaciones necesarias para la adecuada ejecución de políticas complejas en las áreas social, ambiental o cultural”

(Santos y Avritzer, 2004: 48). En este contexto, “la democracia participativa encuentra un espacio apropiado para complementar radicalmente las instituciones representativas y así representar mejor los intereses de los sectores minoritarios o de menos influencia en el poder institucional” (Viejo ...[et al], 2009: 44).

Presupuestos participativos en América Latina

Desde 1989, cuando aparecen los primeros presupuestos participativos en Brasil, estos han sido considerados como un mecanismo de la democracia participativa llamado a complementar las instituciones representativas de la región¹. Es así como en los últimos años se ha intensificado la literatura sobre el desarrollo y bondades del presupuesto participativo en América Latina y Europa (Wampler, 2008; Ganuza, 2003 y 2005; Ganuza y Gómez, 2008; Gaventa, 2006; Goldfrank, 2006 y 2007; Nysten, 2002 y 2003; Cabannes, 2004 y 2005; Shack, 2005; Sintomer, 2005; Font y Blanco, 2005; Gómez, 2007; Montecinos, 2006; Barceló y Pimentel, 2003; Vitale, 2005; Santos, 1998; Rendón, 2004).

La literatura acumulada hasta hoy sobre el presupuesto participativo (PP) es diversa, pero por lo menos se puede agrupar bajo dos criterios: uno de carácter histórico y otro en relación con el objeto de estudio. En cuanto al primero, y de acuerdo con Cabannes (2004 y 2005), existen tres etapas en el estudio del PP. “La primera fase de 1989 a 1997, denominada de *experimentaciones*, es en la cual se inventan las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y en Montevideo, Uruguay”. La segunda fase la llama Cabannes (2004) *masificación brasileña*, y corresponde al período de 1997 a 2000, durante el cual “un centenar de municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables”. Finalmente, la tercera fase, del 2000 a la fecha, es identificada por este mismo autor como de *expansión* (fuera de Brasil) y de *diversificación*. “Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas, y más recientemente europeas, adoptan los modelos existentes, en general, con profundas adaptaciones” (Cabannes, 2004: 42-43).

En relación con el segundo criterio de clasificación, se pueden identificar aquellas investigaciones de primera generación concentradas en mostrar y demostrar las bondades del PP (coincidente con la etapa de experimentación)²; las de segunda generación serían aquellas investigaciones concentradas en el diseño institucional y condiciones de éxito (coincidente con las etapas de expansión y masificación)³; y, finalmente, las investigaciones de tercera generación (coincidente con la masificación) relacionadas con los estudios sobre el presupuesto participativo interesados en explicar los vínculos entre instituciones participativas y representativas, estudios que se concentran en estudiar bajo qué contextos y condiciones se desarrollan y se producen dichas dinámicas de relación, de qué naturaleza son y cómo se manifiestan.

En relación con este último grupo, Tatagiba y Teixeira (2007), Resende (2009) y Wampler (2008)⁴ confirman, por medio del análisis de Santo André y São Paulo, que la relación entre instituciones participativas y representativas no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada (Tatagiba y Teixeira, 2007). Para dichos autores esta clasificación significa que la trayectoria institucional del presupuesto participativo se ve truncada producto del predominio de las instituciones representativas. Por ello, para el caso de São Paulo, agregan: “la democracia brasileña al mismo tiempo que inaugura nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado”; de esta forma, se puede observar más bien “una tendencia a la instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias de legitimación del gobierno” (Tatagiba y Teixeira, 2007: 43).

Wampler (2008) llama a este proceso “*democracia participativa cooptada*”, donde encuentra que los presupuestos participativos fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y no para transformar los instrumentos tradicionales de la elaboración de las políticas públicas. Esto, a su juicio,

“permitió que los seguidores más activos de los gobernantes fueran los que asumieran un rol protagónico en los presupuestos participativos, pero muy restringido en la elaboración de las políticas públicas. Fueron usados los presupuestos participativos básicamente para que sirvieran para dar la impresión de democracia y participación ante los votantes” (Wampler, 2008: 73). A esa misma conclusión llega Resende (2009: 13) al indicar que en São Paulo, “las experiencias formales de participación ciudadana extra-electoral reciben un amplio apoyo de las cúpulas partidistas y gubernamentales solamente cuando el programa no ofrece riesgos para sus estrategias de concentración de poder. Sean estas estrategias para fines electorales o de gobernabilidad”.

Tal argumento se fortalece por lo planteado por Baierle (2011: 421), quien señala que el caso de Porto Alegre sufrió cambios administrativos y socioculturales, que se pueden interpretar como un proceso de involución que tiene un impacto negativo sobre la autonomía y el alcance de las propuestas de los sujetos de los procesos participativos; se observa un monopolio político-administrativo de la participación, una ausencia de un proyecto de reforma de la gestión pública (más allá de la interacción Estado-sociedad) y la democracia comprendida casi exclusivamente como régimen político.

Dado que en una gran cantidad de países de América Latina se han incorporado iniciativas de presupuesto participativo a nivel local, cabe preguntarse qué está pasando fuera de Brasil, especialmente en relación con las condiciones que lo determinan, diseño que adopta e incidencia en las políticas públicas municipales. Es sabido que en algunos casos el presupuesto participativo incluso ha alcanzado al nivel regional y nacional (Goldfrank, 2006: 21) y que ha sido promovido mediante leyes nacionales. Esto ha ocurrido en Perú, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, destacando República Dominicana, que en el artículo 206 de su Constitución establece que “*la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local*” (Constitución Política de la República Dominicana, 2010, Art. 206). Por su parte, a escala local, encontramos presupuesto participativo en Brasil, México, Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile.

En este artículo se presentan los resultados parciales de tres de los seis países (Chile, Uruguay y República Dominicana) considerados en el proyecto de investigación Fondecyt N° 1110519, donde se usó como criterio de selección la existencia de leyes nacionales (Perú y República Dominicana) y la presencia de casos de presupuesto participativo de a lo menos 10 años y donde se contara con sistematizaciones que dieran cuenta del proceso y existieran contrapartes académicas que sirvieran de informantes clave iniciales y facilitadores del proceso (los países restantes del proyecto de investigación, y de los cuales en este trabajo no se muestran resultados, son Brasil, Argentina y Perú).

a) El presupuesto participativo en Chile

Hacia el año 2001, el municipio de Cerro Navia, ubicado en la Región Metropolitana, decide implementar presupuesto participativo con la idea de incorporar a ciudadanos y organizaciones en las decisiones de una porción del presupuesto municipal, en específico de 200 millones de pesos (400 mil dólares aproximadamente), lo cual representaba para ese entonces cerca del 4% del presupuesto municipal.

Años más tarde se sumaron municipios como el de Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio y Puerto Montt, entre otros. Hoy, de un total de 345 municipios, 37 municipios han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa al menos por una vez. Este número no representa más del 11% del total de municipios del país.

En todos los casos, con excepción de Illapel, el PP se inició por decisión política del alcalde y no del concejo municipal. El caso del municipio de Illapel se originó producto de la petición que hacen al alcalde de la municipalidad, la unión comunal de juntas de vecinos rurales en conjunto con la ONG

“Confluencia”. Posterior a la retirada de la ONG de la comuna, el presupuesto participativo terminó por decaer.

La participación de concejales en la implementación del PP es casi nula y solo se remiten a aprobar los dineros que propone el alcalde junto con sus equipos técnicos. En la mayoría de los casos, los concejales hacen sentir este malestar pero finalmente terminan apoyando la moción presentada por el alcalde, salvo mínimos ajustes. Por el contrario, el rol del alcalde en la implementación del PP es fundamental. La principal dificultad que han encontrado algunos alcaldes frente al concejo municipal sucede cuando quieren cambiar algunos fondos concursables a modalidad de PP. Es el caso particular de los Fondeve (fondo de desarrollo vecinal), el cual es un fondo concursable que muchos concejos municipales utilizan con un criterio clientelar para apoyar a organizaciones sociales.

En cuanto al rol de la sociedad civil, se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales con relativa autonomía e independencia de la institucionalidad pública, que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, o que surjan a raíz de la implementación de este mecanismo. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como funcional a la oferta municipal. Lo más relevante en este aspecto es que en la mayoría de los casos se ha provocado la renovación de liderazgos o la incursión de nuevos dirigentes sociales que aparecen producto del PP (Montecinos, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. En todos los casos no se discute la totalidad del presupuesto municipal y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y el 5% del presupuesto total. El ítem o partida desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión a la comunidad. Con este fondo se financian principalmente proyectos menores como, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En Chile no existen condiciones legales que promuevan el PP; como consecuencia, el rol del nivel regional y central de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa es pasivo o nulo, salvo la asesoría en difusión y capacitación al personal municipal que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los municipios interesados⁵ en implementar presupuesto participativo.

En cuanto a la discusión sobre el PP que se da al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es marginal o periférico. En general, tanto en la Alianza (agrupación de centro-derecha) como en la Concertación (agrupación de centro-izquierda) encontramos partidos altamente centralizados, de representación nacional, con vocación presidencialista y parlamentaria. Los temas locales son instrumentales para los partidos políticos chilenos, y aparecen únicamente cuando es necesario discutir los cupos de candidatos a alcaldes y concejales; como consecuencia, la temática de la democracia participativa es periférica o nula. Dentro de las discusiones y propuestas programáticas que realizan los partidos políticos en sus convenciones anuales o congresos ideológicos, la democracia participativa sigue siendo un tema periférico y al margen de la preocupación “en serio” que implica alcanzar los escaños que ofrece la “democracia representativa liberal”.

b) El presupuesto participativo en Uruguay

En Uruguay, desde el año 1990, específicamente en la Intendencia de Montevideo, se viene implementando el presupuesto participativo. Originalmente nació como una herramienta para incluir a la ciudadanía *en la elaboración del plan de gobierno o plan quinquenal*. En esta primera etapa, la construcción del presupuesto participativo fue realizada a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental para participar en la elaboración del presupuesto quinquenal. Los Concejos Vecinales cumplieron un rol importante ya que eran ellos quienes recogían anualmente las demandas provenientes de reuniones con los vecinos, elaboraban las propuestas y acordaban con el

Intendente su realización. Desde el año 2005 se entró a una segunda etapa y se realizó una serie de modificaciones al presupuesto participativo, incorporando dos fuentes diferenciadas de financiamiento (Intendencia Departamental de Montevideo, 2010: 48). La primera, con recursos definidos por el gobierno departamental que se ponen a disposición a través de la participación directa de los vecinos con voto secreto y universal de la población en cada zona. La segunda fuente se conforma con recursos que ponen a disposición del presupuesto participativo las distintas Divisiones y Servicios de la Intendencia de Montevideo, y las decisiones de las acciones a financiar con estos recursos las adoptan los Concejos Vecinales. Finalmente, en la Intendencia de Montevideo, a partir del año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, en lo que se podría interpretar como la inauguración de una tercera etapa de corte más liberal del presupuesto participativo en Montevideo.

De manera paralela a lo que sucedía en Montevideo, a partir del año 2005 se sumaron a la iniciativa de presupuesto participativo otros Departamentos, como por ejemplo: Paysandú (2005), Rivera (2007), Salto (2007), Maldonado (2007), Florida (2007), Canelones (2007) y Cerro Largo (2008). En la actualidad siguen vigentes Montevideo, Maldonado, Paysandú, Rivera y Florida. Este número representa el 25% del total de Intendencias del país.

En todos los casos, el PP se inició por decisión política del Intendente. No se observa una participación activa y determinante de alguna ONG en el inicio y desarrollo de los PP (como sí sucede en el caso de República Dominicana). La participación de ediles en la implementación del presupuesto participativo es neutral y su participación mayor es en la etapa de aprobación de los recursos que propone el Intendente junto con sus equipos técnicos para su desarrollo. El rol del Intendente en la implementación del PP es fundamental, al igual que lo es el de los alcaldes en el caso chileno.

En cuanto al rol de la sociedad civil en los casos uruguayos que han implementado PP, si bien se aprecia una ausencia de movimientos sociales locales que impulsen procesos de participación ciudadana o de presupuesto participativo, no se puede afirmar que el comportamiento de la sociedad civil sea pasivo o funcional a la oferta de participación promovida por el departamento. El rol de la sociedad civil en el origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se puede calificar como “dinámico”, al menos comparado con los casos de Chile y República Dominicana. Por ejemplo, lo más relevante en este sentido es que en Paysandú y Florida, donde el año 2010 perdieron los intendentes del Frente Amplio en manos del Partido Nacional, el presupuesto participativo ha continuado (aunque con modificaciones metodológicas y de diseño), en parte gracias a que organizaciones de la sociedad civil han planteado la necesidad de continuar con este mecanismo de democracia participativa (Informantes Clave Nos. 1 y 6, Uruguay, 2011).

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente departamental. En ninguno de los casos se discute la totalidad del presupuesto departamental y solo se hace sobre una pequeña porción que oscila entre el 3% y 5% del presupuesto total, dependiendo de si el modelo implementado es anual o quinquenal (Abraham, 2011: 18). No obstante, cabe destacar que en Uruguay se observa la coexistencia de un modelo de presupuesto participativo que promueve la participación ciudadana directa sobre proyectos anuales y otro modelo que promueve la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas quinquenales. El ítem desde donde surgen los recursos destinados a PP corresponde al de inversión. Con este fondo se financian principalmente proyectos de infraestructura y obras sociales, así como de promoción social (Informantes Clave Nos. 1, 2, 5 y 6, Uruguay, 2011).

En Uruguay no existen condiciones legales “nacionales” que promuevan específicamente el presupuesto participativo. Como consecuencia, el rol del nivel central (nacional) de gobierno frente a la promoción de este mecanismo de democracia participativa se puede catalogar de pasivo hasta el año 2010. Es más, Uruguay en su conjunto ha sido reconocido por mucho tiempo como un país centralista y con escasas políticas descentralizadoras, tanto así que recién el año 2010 se promulgó la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que, entre otras cosas, reconoce la existencia

de los municipios como un tercer nivel de gobierno para el Uruguay (Informante Clave N° 6, Uruguay, 2011).

No obstante lo anterior, a efectos de la propagación del presupuesto participativo, en Uruguay se puede reconocer el “*efecto Montevideo*” sobre los demás departamentos. Esto debido a que, desde 1990, especialmente este departamento ha liderado el impulso de profundas y efectivas políticas de descentralización y participación ciudadana intradepartamental. Cuestión que ha provocado que muchos de los departamentos del Frente Amplio se inspiren en este tipo de orientaciones estratégicas para impulsar sus gestiones. Incluso se podría deducir -a riesgo de equivocación- que a raíz de este efecto, en departamentos liderados por otros partidos políticos (fundamentalmente el Nacional y el Colorado) se impulsan -con las debidas modificaciones ideológicas-, estrategias similares de descentralización y participación ciudadana intradepartamental, como una forma de empatar el efectivo sello participativo que el Frente Amplio ha impulsado desde 1990 con la ciudadanía.

En cuanto a la discusión que se da al interior de los partidos políticos sobre los presupuestos participativos, se puede observar que en Uruguay, y puntualmente para el caso del Frente Amplio, el tema de la democracia participativa resulta central, así al menos se deja en evidencia en parte del contenido de uno de los congresos ordinarios del Frente Amplio denominado “Uruguay Democrático”, donde se señala “*La Reforma del Estado pasa, en uno de sus ejes centrales, por avanzar hacia una democracia participativa que complemente los aspectos representativos*” (Frente Amplio, 2007: 3).

c) El presupuesto participativo en República Dominicana

Hacia el año 1999, el ayuntamiento de Villa González, ubicado en la Provincia de Santiago, decide implementar presupuesto participativo con la idea de llevar a cabo políticas de participación comunitaria en la gestión municipal. Ya desde el año 1997, la ONG “Fundación Solidaridad” había comenzado a dar soporte técnico a este ayuntamiento para implementar este proceso, y otros de inclusión y participación ciudadana. Desde esta experiencia se comenzaron a propagar diversas iniciativas, al punto que para el año 2005 había 59 ayuntamientos con presupuesto participativo. Luego del año 2007, fecha en la cual entró en vigencia la Ley N° 170-07 de presupuesto municipal participativo, se expandió esta iniciativa, llegando a contarse 234 ayuntamientos en el año 2010, incluidos los distritos municipales, que desde el año 1999 habían implementando presupuesto participativo (Reyes, 2010: 8).

En la actualidad, y de acuerdo con el informe fiscal 2010 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana presentado al Congreso Nacional (basado a su vez en el reporte de la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo), se consignaron 73 ayuntamientos que presentaron su ejecución de presupuesto participativo por un monto de RD\$ 508,2 millones (14 millones de dólares aproximadamente), mientras que 63 distritos municipales presupuestaron RD\$ 58,5 millones (1,6 millones de dólares aproximadamente).

El total de ejecución entre municipios y distritos municipales asciende a RD\$ 566,8 millones (15,6 millones de dólares). Este indicador nos ayuda a inferir que en el año 2010, 73 de 155 municipios dominicanos implementaron presupuesto participativo, número que representa el 47% del total de municipios. A su vez, 63 de 231 distritos municipales (27,2% del total) lo implementaron. Al respecto, este mismo documento señala lo siguiente: “con respecto a este tipo de informe, que deben presentar las Municipalidades, se observó que una cantidad considerable de ellas no contempló en la formulación presupuestaria las partidas asignadas para este concepto (presupuesto participativo) a ser ejecutadas y en algunos casos, si lo contemplaron, no enumeraron el concepto del monto citado. Cabe consignar que de acuerdo a la disposición de la Ley N° 170-07 sobre Presupuesto Participativo Municipal, de fecha 13 de julio de 2007, esta normativa es de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, por lo que el incumplimiento de este mandato constituye una violación a estas medidas legales. Esencialmente, este indicador se destaca porque permite evaluar las metas alcanzadas

y si las mismas fueron logradas con eficiencia, eficacia y economía en el período pautado” (Cámara de Cuentas de la República, 2011: 230).

En todos los casos detectados y sistematizados para la República Dominicana (Duarte, 2009; Matías, 2008; Umaña, 2011) se puede constatar que antes de la implementación de la Ley de PP, su inicio estaba determinado por la voluntad política del alcalde y no del concejo municipal. Posterior a la implementación de la Ley, esta condicionante sigue siendo determinante para el inicio y desarrollo de este mecanismo de democracia participativa. Dos elementos avalan esta afirmación. El primero de ellos es el señalado anteriormente en relación con su limitado uso no obstante la existencia de la Ley. El otro elemento se relaciona con el hecho de que si bien la Ley faculta a los municipios para que el 40% de inversión lo puedan decidir por medio de presupuesto participativo, la estimación que realizan los entrevistados es que, *“en promedio los ayuntamientos que lo implementan alcanzan a un 60% del 40% de la partida de inversión municipal”* (Informantes Clave Nos. 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

Aun cuando para el caso de República Dominicana la voluntad política ha sido determinante, es necesario destacar también como condición de desarrollo del PP la presencia de una élite intelectual municipalista influyente en dos ámbitos. Por un lado, sobre la élite política, especialmente en alcaldes y diputados sensibles a temas locales⁶, y por otro lado, apoyando vía asesoría la implementación de presupuestos participativos en diversos ayuntamientos. Esta condicionante no se observa en países como Uruguay y Chile.

La participación de los regidores (concejales) en la implementación del PP se remite a aprobar los dineros que propone el alcalde para su implementación; la Ley no contempla un rol distinto al que se observa en otros países de América Latina.

A pesar de que en República Dominicana existe un número mayor de ayuntamientos con PP respecto de Uruguay y Chile, la sociedad civil no se observa activa ni actúa como un contrapeso en los ayuntamientos donde no se cumple la Ley N° 170-07. Sí se aprecia un número considerable de ONG que cumplen el papel de fiscalizadores sociales, especialmente en materias referidas al incumplimiento de leyes relacionadas con el sistema democrático dominicano; es el caso, por ejemplo del movimiento “Participación Ciudadana”. Asimismo, ha habido cuatro reclamaciones frente a tribunales por el no cumplimiento de la Ley de presupuesto participativo. Estos hechos pueden transformarse en dinamizadores para contar en el mediano plazo con una sociedad civil dominicana mucho más empoderada, la cual tiene una gran oportunidad para profundizar su democracia por el hecho de contar con una legislación vanguardista en materia de democracia participativa.

La naturaleza de los recursos fiscales destinados a PP es esencialmente municipal. La Ley establece que hasta el 40% de la partida de inversión municipal transferida por el nivel central de gobierno a los ayuntamientos sea destinada a presupuesto participativo. En todos los casos en que se implementa PP no se dispone de la totalidad de ese monto y solo en promedio alcanza al 60% de la partida de inversión municipal, la cual a su vez representa el 40% del presupuesto municipal total. Con este fondo, al igual que en Chile y Uruguay, se financian mayoritariamente proyectos de infraestructura menor, por ejemplo, ampliación y equipamiento de sedes, pavimentación de veredas, mejoramiento menor del alumbrado público, habilitación de espacios recreativos, entre otros.

En cuanto a la discusión sobre el PP al interior de los partidos políticos, se puede observar que el tema de la democracia participativa es transversal a los partidos mayoritarios, no habiendo una clara tendencia a encontrar esta discusión en un partido determinado, ya sea en el PLD o PRD (Informante Clave N° 3, República Dominicana, 2011).

Cuadro resumen
Descripción general sobre el PP en los países en estudio

	Chile	Uruguay⁷	República Dominicana⁸
Niveles de gobierno	Nacional, regional, provincial, municipal	Nacional, departamental, municipal	Nacional, regional, provincial, municipal/distrital
Número de municipios	345	89	386 (155 municipios y 231 distritos municipales)
Número de municipios con PP al año 2011⁹	37	8 (se consideran solo departamentos)	234
Año inicio del primer caso PP	2001	1990	1999

Fuente: elaboración propia.

2. Condiciones determinantes del desarrollo del presupuesto participativo en Chile, Uruguay y República Dominicana

A partir de la descripción de la tendencia del presupuesto participativo en los casos de Chile, Uruguay y República Dominicana, se puede deducir la presencia de algunas condiciones que están determinando el desarrollo de este mecanismo, aun en contextos donde prevalecen reglas del juego diferentes, como por ejemplo, una ley que regula su funcionamiento.

La ley no basta: la voluntad política sigue siendo determinante

La voluntad política de alcaldes, impulsada por convicciones de profundización de la democracia o por orientaciones políticas de sus respectivos partidos políticos, sigue siendo la gran condicionante del inicio y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina. Esta condicionante, sumada a otras colaterales como la existencia de un contexto legal favorable, un proceso de descentralización pro participación, recursos fiscales suficientes y personal municipal competente, configuran el conjunto de condiciones que determinan el desarrollo del PP. En el caso de República Dominicana, más de un 50% de municipios y más del 70% de los distritos municipales no implementan presupuesto participativo aun cuando existe un marco legal que lo indica. De acuerdo con los entrevistados, esta situación se debe a que muchos alcaldes evaden el cumplimiento de la Ley, ya sea por falta de convicciones democráticas o por falta de personal municipal capacitado, prevaleciendo eso sí la primera de las motivaciones (Informantes Clave Nos. 1, 2, 3 y 6, República Dominicana, 2011).

En el caso uruguayo también es determinante la voluntad política, aun cuando se está observando un rol incipiente de la sociedad civil en cuanto contrapeso social y político en la implementación y sostenibilidad en el tiempo del presupuesto participativo. Al menos para que garantice su continuidad en el tiempo, independiente del cambio de intendentes. Se suma, en este caso, la promoción ideológica que ha hecho el Frente Amplio entre sus intendentes para que impulsen instrumentos de democracia participativa.

En el caso chileno se observa una fuerte dependencia de la condicionante “voluntad política”. Incluso en casos de presupuesto participativo como el municipio de San Joaquín, que mostraba un gran protagonismo de la sociedad civil hasta el año 2009, fecha en la cual el mismo alcalde decidió discontinuar la implementación de este mecanismo de democracia participativa. Hasta la fecha, en ese municipio no se han registrado demandas sustantivas desde la ciudadanía para recuperar el presupuesto participativo.

El contrapeso ausente: la sociedad civil

La principal característica de la llamada sociedad civil en América Latina es la heterogeneidad de “públicos” a los que se hace referencia cuando se habla de ella. En este trabajo no se alude a empresarios ni tampoco a las ONG que se representan a sí mismas, o cuyos intereses ya se encuentran

debidamente representados por los dirigentes políticos tradicionales. Fundamentalmente nos referimos al sector de la sociedad, organizada o no, que no considera que sus intereses están debidamente representados por aquellos dirigentes. Se observa que este sector de la sociedad civil de los tres países no logra “empoderarse” debidamente de los espacios de participación que ofrece el presupuesto participativo.

Incluso, los referentes sociales (dirigentes sociales para el caso chileno) evalúan los espacios que ofrece el presupuesto participativo como una concesión de “buenos políticos”. La permanencia del presupuesto participativo la vinculan directamente con la permanencia del alcalde/intendente en el cargo político; implícitamente la sociedad civil se autolimita para exigirle a otro político esta misma iniciativa.

Como la sociedad civil no logra apropiarse de estas iniciativas, tampoco logra transformarse en el debido contrapeso político para que a través de estos mecanismos se generen los ajustes necesarios para perfeccionar el mecanismo, profundizar las iniciativas, hacerlas incidir en las políticas públicas globales o avanzar hacia procesos de superación de las desigualdades sociales que viven las sociedades latinoamericanas. Salvo las excepciones uruguayas (Florida y Paysandú) aún en curso, esta tendencia es generalizada en el resto de los casos.

Participación comunitaria versus participación ciudadana

Una de las principales tendencias de participación ciudadana que se produce en los presupuestos participativos de los países en cuestión, es la definición de proyectos por la vía de la votación abierta y masiva sobre temas barriales. Incluso, en República Dominicana se usa la modalidad de decisión por votación o consenso, pero al interior de las asambleas para tratar los proyectos de alcance barrial. Con esto se quiere señalar que la discusión cara a cara, abierta y de corte deliberativo sobre las partidas presupuestarias municipales, con inclinación a definir políticas públicas incluyentes (inversión de prioridades), modelo que tuvo su origen en Brasil, no se observa en la práctica en los tres países estudiados.

Salvo en el caso uruguayo, en donde Maldonado y Montevideo intentan vincular el PP con políticas públicas basadas en un conjunto de orientaciones estratégicas participativas y descentralizadas mayores a las barriales, la tendencia mayoritaria es a concentrarse sobre problemáticas barriales y no en la definición de políticas públicas globales o de ciudad. En los casos de Chile y República Dominicana prevalece el hecho de que las políticas de ciudad no se observan proclives a ser construidas desde un enfoque estratégico de tipo participativo y descentralizado, predominando en el caso chileno un enfoque gerencial. Incluso en el caso de la República Dominicana, y a juicio de algunos de los entrevistados, muchos de los municipios todavía ni siquiera cuentan con planeación estratégica del desarrollo local: *“entonces, es eso que te digo, no se puede insertar [haciendo referencia al presupuesto participativo] porque no hay planes de desarrollo en los ayuntamientos, el presupuesto participativo debería ser un instrumento más que aporte a hacer operativo los planes estratégicos de desarrollo, pero el presupuesto participativo se convierte en el fin y no en el medio (...) es que en República Dominicana no hay estrategia en los gobiernos locales, entonces se ha mejorado en el sentido de que hay planeación en función de lo que la gente quiere, pero no en el marco de una estrategia de desarrollo”* (Informante Clave N° 2, República Dominicana, 2011).

En los tres casos, la participación de ciudadanos en el presupuesto participativo encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es notable la convocatoria que se genera y la competencia que se produce entre los proyectos que presentan los vecinos para resolver los problemas de su barrio que, a su juicio, habían estado postergados durante años por otras obras de mayor envergadura en la ciudad; son los casos de las comunas de Lautaro y de San Antonio, en Chile. La misma situación sucede en República Dominicana, reflejada en el caso de Altamira, ya que en ciertos barrios de este ayuntamiento participa el 100% de las familias habitantes de dicho territorio.

No es común (lo cual no significa que esté ausente) en los tres países un diálogo abierto entre los distintos sectores de la ciudad para pensar soluciones integrales a la comuna. Esto se ve de alguna manera fortalecido porque en el diseño institucional del presupuesto participativo predominante no existe la presencia regular de “una asamblea territorial de la ciudad” que canalice las inquietudes globales de desarrollo, especialmente las que quedan fuera de bases o del proceso de selección o competencia mediante el voto. Por ejemplo, en todos los sectores se vuelve común el hecho de que iniciativas como “construcción de veredas, habilitación de sedes, pavimentación de pequeños tramos de calles, equipamiento comunitario”, se transforman en los principales proyectos que compiten y que finalmente se financian por la vía del presupuesto participativo.

Salvo los casos de San Antonio en Chile, Villa González en República Dominicana, Maldonado y Montevideo en Uruguay, que avanzan de manera sistemática y sostenida hacia un modelo de carácter estratégico y de construcción de políticas locales, en la mayoría de los casos al interior de los países no se observa esta tendencia. Se puede afirmar, entonces, que prevalecen condiciones que promueven un estilo de participación ciudadana que no genera una incidencia mayor sobre los instrumentos tradicionales de planificación local, observándose escasa relación, por ejemplo, con los planes de desarrollo, el plan regulador o con la gestión global del municipio.

En definitiva, dadas las condiciones que predominan en el diseño del presupuesto participativo, la tendencia predominante que se observa en Chile, Uruguay y República Dominicana se caracteriza por:

- No se discute, en el proceso de presupuesto participativo, el presupuesto ni las partidas municipales, tampoco las políticas estratégicas que se implementan a escala municipal; más bien se concentran en problemáticas barriales, incidiendo en una porción de la partida de inversión del presupuesto municipal (que en el caso de República Dominicana la ley faculta a los alcaldes para que pueda ser hasta el 40% de las transferencias centrales destinadas por el gobierno al ítem de inversión municipal).

- No se observa una política decidida del presupuesto participativo de destinar mayores recursos a los sectores más desprotegidos o afectados por el modelo económico predominante. En la práctica se observa que la distribución es más bien de corte igualitaria, utilizando muchas veces el criterio “un habitante, un peso”.

- La participación tiende a ser muy intensa a escala barrial, en disputa por proyectos predominantemente de infraestructura (Chile, Uruguay y República Dominicana) y promoción social (Uruguay).

- La voluntad política termina siendo determinante a la hora de implementar de manera exitosa los presupuestos participativos, aun existiendo una legislación de vanguardia como la de República Dominicana y un contexto institucional (departamental) pro-descentralización y participación como el de Uruguay.

- La definición de proyectos y prioridades del presupuesto participativo se resuelve por medio de la competencia democrática, ya sea por votación universal (Chile y Uruguay) o en asamblea por decisión a mano alzada, votación secreta o consenso (Uruguay y República Dominicana), asignando criterios igualitarios de distribución de recursos. De manera incipiente se utilizan criterios de pobreza, ruralidad o temáticas como de género, juventud o adulto mayor. Dichos proyectos barriales son definidos mediante el voto popular abierto o al interior de las asambleas territoriales. Algunos municipios están incorporando en las votaciones proyectos de corte comunal (superior al barrial), pero no definiciones de política pública de alcance territorial.

3. Hipótesis sobre las condicionantes del presupuesto participativo en América Latina

Dado el contexto descrito, cuatro son las hipótesis explicativas que se pueden deducir para entender este modelo de presupuesto participativo predominante en República Dominicana, Uruguay y Chile.

Hipótesis 1. El ciudadano representativo

Cuando algunos municipios intentan promover la participación ciudadana en temas de desarrollo comunal con una perspectiva más global, la participación se hace notoriamente menor. Se produce por parte de los ciudadanos que asisten a las asambleas barriales una delegación natural para que los temas que hay que decidir para otros sectores, o para la ciudad en general, los resuelva el dirigente social o sean delegados de manera natural al alcalde o a los concejales, apuntando a que son temáticas propias de sus representantes y no necesariamente de ellos como ciudadanos. En algunos casos también existe cierta delegación hacia los equipos técnicos municipales, en quienes recae la responsabilidad, ya que poseen mayor autoridad técnica para decidir qué alternativa resulta mejor para la comuna o ciudad.

Las condicionantes de esta hipótesis pueden tener su origen en el propio diseño del presupuesto participativo, en los escasos recursos fiscales dispuestos para resolver problemáticas de ciudad, en la falta de resolución histórica de los temas barriales, en la escasa demanda social por mayor participación, y también en la existencia de una delegación natural que hacen los ciudadanos a los “representantes políticos o sociales” para que sean ellos quienes se hagan cargo de aquellos temas que los “ciudadanos barriales” no sienten propios o que ven un poco más lejanos a su realidad cotidiana.

Este ciudadano latinoamericano, intrínsecamente representativo para abordar temas de ciudad, se vuelve participativo cuando se trata de competir por medio del voto democrático en una definición de proyectos que afectarán directamente los intereses del barrio; entonces la capacidad de movilización aumenta notoriamente. Son innumerables los casos de territorios al interior de municipios, departamentos o comunas en los que, para “apoyar el proyecto de la organización del barrio”, participan familias completas en votaciones abiertas o en asambleas barriales. Por ejemplo, son los casos de Altamira en República Dominicana, del sector del casco urbano del municipio de Negrete en Chile, de San Carlos en Uruguay, entre otros.

Hipótesis 2. La identidad barrial prevalece sobre la identidad de ciudad

Otro de los componentes centrales que lleva consigo la participación en los presupuestos participativos es una fuerte identidad territorial versus una difusa identidad de ciudad. Este fenómeno afecta directamente la intensidad y dinámica de la participación de ciudadanos en algunos territorios tradicionales o en otros emergentes de una ciudad o comuna. Por ejemplo, es común observar que en el diseño de los presupuestos participativos se reconozca previamente la existencia de ciertos barrios con una mayor tradición de participación, pero que no dialogan con otros barrios de la misma ciudad, ya sea por rivalidades históricas o porque no visualizan temas comunes. Esto ha hecho que los municipios destinen recursos a territorios de manera homogénea para que sean decididos por los propios ciudadanos con el fin de resolver sus diferentes problemáticas barriales, anulando la posibilidad de hacerlos interactuar o de invertir los recursos en función de criterios de pobreza, exclusión social, cohesión, integración o política social. Es así que producto del diseño del presupuesto participativo se fortalece una identidad ciudadana más focalizada en el interior que en el exterior del entorno barrial.

Este diseño de los presupuestos participativos, que de alguna manera se construye desde la identidad barrial, ha ido generando cierto grado de fragmentación social en torno al tratamiento de las problemáticas sociales comunales, pero fortaleciendo las identidades barriales en desmedro probablemente de una identidad de ciudad. Esta situación, que no es catalogada como negativa, se ha intentado subsanar con algunos intentos de municipalidades/ayuntamientos que, mediante un diseño institucional que integra una visión territorial global, proponen fondos de asignación comunal para presentar proyectos de impacto en la ciudad.

No obstante aquello, y dada la restricción presupuestaria municipal en América Latina, en general se sigue observando una mayor participación y protagonismo de los proyectos de tipo barrial. Los esfuerzos más significativos han estado dados por municipios que decididamente están entrando

en una etapa de desinstrumentalización del presupuesto participativo, vinculando este mecanismo con los tradicionales mecanismos de planificación territorial e incorporando la democracia participativa y sus instrumentos en una política de gestión municipal global. Esfuerzos como estos se observan en Maldonado (Uruguay), San Antonio (Chile), Villa González (República Dominicana), entre otros. Esta medida ha sido impulsada para capitalizar, en iniciativas de mayor impacto, la participación ciudadana generada en los presupuestos participativos, persiguiendo una mayor cohesión e integración social, además de una mayor legitimidad democrática de los clásicos instrumentos de planificación local.

Hipótesis 3. Los nuevos liderazgos sociales pragmáticos

Dada la crítica que padecen los tradicionales políticos, en el sentido de que no representan adecuadamente las preferencias de los ciudadanos o las necesidades más sentidas de una comunidad, los nuevos representantes del presupuesto participativo (delegados) cargan con cierta “representación culposa” por canalizar muy bien las necesidades del representado. Esto especialmente si se trata de representar a los vecinos del barrio de forma de no replicar la acción política de los cuestionados clásicos representantes. Por ello, estos nuevos representantes valoran el pragmatismo que ofrece el presupuesto participativo para atender los problemas más cercanos (postergados por mucho tiempo en la mayoría de los casos), y que en menos de un año se expresan en resultados, resolviendo obras menores como ampliaciones de sedes, pavimentación de veredas, calles, etc. Es así que, a raíz de este pragmatismo, la principal crítica que se puede observar hacia el presupuesto participativo en algunos referentes sociales es la lentitud o falta de implementación oportuna de los proyectos aprobados en el presupuesto participativo, dado que esta problemática atentaría contra la legitimidad y la promesa de la representación que adquieren con sus respectivas asambleas territoriales.

Otro aspecto distintivo de estos nuevos liderazgos es el dinamismo que muestran con la incorporación de nuevos temas, en reemplazo de los temas planteados por los tradicionales líderes sociales que ostentaban una histórica relación de tipo clientelar con la gestión municipal. Estos nuevos líderes asumen roles en las tradicionales organizaciones comunitarias pero, tal como ya se ha dicho, focalizando su acción hacia proyectos concretos y en la propia organización que representan.

Este pragmatismo de la representación en el presupuesto participativo ha hecho ganar legitimidad a los delegados frente a sus representados, aspecto que es notoriamente positivo dada la carencia de legitimidad que vive una gran cantidad de organizaciones territoriales y funcionales en muchos de los países de América Latina.

Hipótesis 4. La sociedad civil reactiva

El rol que hasta ahora se observa en la sociedad civil es reactivo. La característica principal de este fenómeno es que la oferta de participación del ayuntamiento/municipio determina la dinámica social que se da en esos espacios. La sociedad civil y la ciudadanía que toma parte en estos procesos de participación, no es capaz de profundizar estos espacios que podrían encaminarla a modificar las estructuras sociales de reproducción de la desigualdad. Por otro lado, no propone clausurar aquellos espacios que son réplicas de relaciones clientelares entre el representante y el representado. Como no hay una demanda proactiva de participación u ocupación de espacios públicos desde la sociedad civil, la oferta municipal se impone por sobre la inexistente demanda social, moldeando el tipo de participación que ahí se produce.

La democracia en América Latina, históricamente ha sido construida desde la oferta estatal, y los partidos políticos han cumplido un rol fundamental en ese proceso. Por su parte, la sociedad civil no ha sido llamada a cumplir un rol activo en la construcción de la democracia; más bien sus intereses han sido mediados por organizaciones políticas o no gubernamentales que, de alguna forma, le han restado autonomía a este actor de la democracia. Autonomía que se ha visto igualmente reducida por la intervención estatal en la sociedad civil durante los últimos 20 años de estabilidad democrática en

la región. Este es el contexto que parece predominar en la ciudadanía y en las organizaciones sociales de los casos estudiados, con las sabidas excepciones mencionadas de los presupuestos participativos de Paysandú y Florida, en Uruguay, donde se aprecia que la sociedad civil ha actuado de manera incipiente como un contrapeso de la voluntad política de los alcaldes. En el resto de los casos predomina una actitud pasiva y funcional a la oferta municipal de participación.

4. Conclusiones

Las explicaciones de cuándo, cómo y por qué suceden estos fenómenos de democracia participativa más concentrados en temas barriales que en temas estratégicos de ciudad, aún no se encuentran suficientemente desarrollados ni abordados de manera comparada en la literatura latinoamericana sobre el presupuesto participativo. Parece ser que, con la excepción de Brasil, donde el PP tuvo un impacto político mayor dada la conjunción de condicionantes como la voluntad e ideología de los actores políticos y técnicos, la descentralización municipal y el importante rol jugado por la sociedad civil, en otros casos, como los analizados en este trabajo, no se observa una tendencia mayoritaria para que los instrumentos como el presupuesto participativo logren incidir en las políticas públicas municipales, así como complementar y perfeccionar las instituciones representativas tradicionales.

No se observa en Chile, Uruguay ni en República Dominicana una tendencia a que el presupuesto participativo provoque una extensión de los derechos políticos y sociales para los ciudadanos más pobres. Dadas las condiciones en las que se desenvuelve el PP, la lógica predominante de funcionamiento es de arriba (ayuntamiento) hacia abajo (sociedad), sin lograr un debido empoderamiento de los receptores, para que estos procesos, por ejemplo, sean conducidos por la fuerza de los líderes de la sociedad civil.

Asimismo, la élite política nacional no está dispuesta a ceder más poder a los gobiernos locales. Esto ha generado que muchas experiencias de presupuesto participativo estén transitando desde la masificación/proliferación -en los países más noveles como Chile y República Dominicana, que han incorporado esta iniciativa, incluso legalmente- a una etapa creciente de cuestionamientos en países donde el PP no ha logrado provocar una incidencia significativa en las políticas públicas del espacio local, como es el caso de Uruguay.

En los tres países, el presupuesto participativo está configurando procesos de democracia participativa con niveles de participación muy intensos en barrios o territorios sobre proyectos menores, sin lograr que los ciudadanos incidan en la formulación de políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial. En estas experiencias se abren espacios, pero con limitaciones para provocar incidencia ciudadana mayor. Las razones básicamente tienen relación con el predominio de la voluntad política como condición predominante para el desarrollo del PP, con el escaso empoderamiento logrado por la sociedad civil, pero también con la delegación natural que hacen los propios ciudadanos a sus representantes, para que sean estos quienes resuelvan los problemas que los ciudadanos no sienten como “propios”. Lo “propio” para el ciudadano, y donde se activa su participación con mucha más intensidad, se da en el barrio o en el entorno más cercano; allí sí existe mayor preocupación de parte de los ciudadanos y no ceden esa responsabilidad de la decisión a un tercero.

En definitiva, el modelo predominante de presupuesto participativo en los tres países observados resulta ser un instrumento sustantivo, pero solo para activar una etapa primaria de inclusión de ciudadanos en los asuntos públicos, ya que a mayor escala no logra generar procesos complementarios a las instituciones representativas. Dada esta situación, se puede generar en América Latina el fenómeno de que, en la medida que los temas de las políticas públicas municipales resulten lejanos para el ciudadano común, las instituciones representativas gocen de mayor autonomía que las instituciones participativas para incidir en aquellas decisiones. El principal riesgo de esta tendencia es que los presupuestos participativos se podrían transformar en un instrumento de renovación de liderazgos clientelares y, en algunos contextos, de legitimación de aquellas agendas públicas de

actores políticos que verían en este instrumento una oportunidad para imponer su lógica verticalista en el espacio público. Como consecuencia, pueden transformarse en mecanismos participativos cooptados por los actores representativos, especialmente cuando la sociedad civil no logra empoderarse de los procesos, y la voluntad política de los gobernantes es excesivamente protagónica, haciendo transitar el PP de la delegación de poder a la renovación de estrategias de concentración de poder y relaciones clientelares.

Notas

¹ Para profundizar sobre el concepto de presupuesto participativo se recomienda ver: Santos (1998), Ganuza y Gómez (2008) y Goldfrank (2006).

² La gran cantidad de investigaciones desarrolladas posterior a la aparición de los primeros PP estuvieron orientadas a demostrar, por medio del estudio mayoritariamente de casos brasileños, las bondades del PP en ámbitos como el fortalecimiento democrático (Santos, 1998; Souza, 2001), la representación de los excluidos y pluralismo de la democracia (Nylen, 2003), el fortalecimiento de la rendición de cuentas (Wampler, 2004, citado por Tatagiba y Teixeira, 2007), la revalorización del ciudadano (Buenrostro, 2004) y el aporte a la superación de la pobreza, fortalecimiento del capital social y ciudadanía en América Latina (Gómez, 2007; Navarro, 1998; Baiocchi, 2001). Para otros países con diferentes grados de éxito se recomienda ver: Matías (2004), Gómez, (2007), Montecinos (2006), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Ruiz (2007) y Goldfrank (2006).

³ La preocupación esencial está dada por conocer las condiciones que deben cumplir los lugares -o que no cumplen- para explicar el éxito, fracaso y complemento del presupuesto participativo con las instituciones representativas. Para profundizar en esta línea se recomienda ver Schneider y Goldfrank (2005), Sintomer (2005), Cabannes (2005) y Goldfrank (2006). También en esta línea se pueden destacar los estudios que a partir de la experiencia brasileña identifican algunos aspectos clave relacionados con el diseño institucional y las condiciones necesarias para garantizar un relativo éxito en otras latitudes. Aquí encontramos los estudios de Blanco (2002), Sintomer (2005), Matías (2004), Centro Pluricultural para la Democracia (2005), Cabannes (2005), Goldfrank (2006) y Chávez (2004).

⁴ En el caso de los estudios desarrollados por Wampler (2008), su interés específico radica en explicar por qué en algunos casos sí se produce una profundización de la democracia y en otros no.

⁵ La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) depende del Ministerio del Interior. Hasta marzo del año 2010, la Subdere ha capacitado a más de 120 municipios y 150 funcionarios municipales de todo el país. La cantidad de personal municipal y municipios capacitados no se relaciona directamente con la cantidad de municipios que logran implementarlo, los cuales hasta la fecha no son más de 37.

⁶ Sensibilidad y transversalidad política que, de alguna manera, permitió que se aprobara una ley de presupuesto participativo y se incluyera el concepto en la Constitución Política del Estado Dominicano.

⁷ Para el caso uruguayo se consideró el nivel departamental, ya que cuando se estaba desarrollando esta investigación, los municipios se encontraban en plena etapa de instalación.

⁸ En República Dominicana se reconoce legalmente la figura del Distrito Municipal, que para efectos del cumplimiento de muchas funciones, actúa como municipio o ayuntamiento. De esta forma, esta investigación considera los distritos como municipios.

⁹ Este número no es equivalente al número de experiencias de presupuesto participativo que se encuentren vigentes. Por ejemplo, en el caso uruguayo, de las ocho experiencias registradas hasta el año 2011, se encuentran vigentes solo cinco: Maldonado, Paysandú, Montevideo, Rivera y Florida. Salto y Cerro Largo ya no continúan con la experiencia por el cambio de alcalde en la Intendencia. Del departamento de Canelones no se pudo obtener registro fidedigno. Para el caso chileno, de los 37 municipios con presupuesto participativo al año 2011, cerca de 20 experiencias se encuentran vigentes. Para el caso de República Dominicana, no existe un dato exacto, pero de acuerdo con el informe 2010

de la Cámara de Cuentas, un 47% de los municipios y un 27% de los distritos municipales informaron acerca de la ejecución de fondos sobre el presupuesto participativo del año 2010.

Bibliografía

- Baierle, Sergio (2011), “Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo”, en *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), “Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, pp. 43-72.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2003), “Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 8 N° 435.
- Blanco, Ismael (2002), “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Buenrostro Sánchez, Israel (2004), “Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana”, en *Araucaria*, Año 6 N° 12.
- Cabannes, Yves (2004), “Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio”, Quito, Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; PNUD (Cuadernos de Trabajo; N° 139).
- _____ (2005), *Presupuesto participativo y finanzas locales*, Porto Alegre, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red URBAL N° 9. 2 ed. aum.
- Centro Pluricultural para la Democracia (2005), “Presupuesto participativo: reflexiones y propuestas en el ámbito municipal; documento de estudio”, Quetzaltenango, CPD.
- Chávez, Daniel (2004), “Democratizar la democracia: hacia una propuesta del presupuesto participativo nacional”, Amsterdam, Transnational Institute, http://www.tni.org/detail_page.phtml?page=archives_chavez_democratizar, 15-03-2008.
- Dahl, Robert (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, pp. 163-188.
- Ganuzá, Ernesto (2003), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Editorial Icaria.
- _____ (2005), “Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los presupuestos participativos en España”, en *Acciones e Investigaciones Sociales*, N° 20, pp. 5-39.
- Ganuzá, Ernesto y Gómez, Braulio (2008), *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Andalucía, Fundación Alternativa.
- Gargarella, Roberto (1995), *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila.
- Gaventa, John (2006), “Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the ‘Deepening Democracy’ Debate”, Brighton, University of Sussex. Institute of Development Studies (Working Paper; N° 264).

- Goldfrank, Benjamin (2006), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 3-28.
- _____ (2007), “¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, pp. 53-66.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007), “El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, en *Investigación y Desarrollo*, Vol. 15 N° 1, pp. 56-77.
- Hernández, Andrés (2006), “Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas”, en *Revista Co-herencia*, Vol. 3 N° 4, pp. 37-75.
- Macpherson, Crawford Brough (1977), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- Matías, Domingo (2004), *Presupuesto participativo y democratización*, Santo Domingo, Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Montecinos, Egon (2006), “Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 191-208.
- _____ (2009), “El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 44, pp. 145-174.
- _____ (2011), “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31 N° 1, pp. 63-89.
- Navarro, Zander (1998), “Democracia y control social de fondos públicos: el caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Nylen, William (2002), “Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, pp. 127-145.
- _____ (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rendón, Armando (2004), “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Polis*, Vol. 1 N° 4, pp. 9-36.
- Resende, Paulo da Rocha (2009), “Innovaciones participativas y tradiciones representativas: tensiones y complementariedades en el municipio de São Paulo”, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Trabajo de investigación a ser presentado como condición parcial al diploma de suficiencia investigadora en el Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración.
- Ruiz, Lucía (2007), *Presupuesto participativo en Ecuador: avances y límites*, Quito, <http://gestiondem.fhpanel.com/clacsoecuador.pdf>, 20-10-2007.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, pp. 461-510.
- 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.
- Sartori, Giovanni (1965), *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa-Wiley.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2005), “Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Catia Lubambo, Denilson Coêlho y Marcus Melo (comps.), Buenos Aires, CLACSO.

- Schumpeter, Joseph (1966), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin.
- Shack Yalta, Nelson (2005), “La programación participativa del presupuesto en el Perú; primeras lecciones de un proceso de concertación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, pp. 129-158.
- Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, pp. 63-92.
- Souza, Celina (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 13 N° 1, pp. 159-184.
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Chaves (2007), “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública*, AA. VV., Caracas, CLAD, MAP/AECI/FIIAPP (Serie Concurso del CLAD 2006).
- Viejo, Raimundo ...[et al] (2009), “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, M. Parés (coord.), Barcelona, Editorial Ariel.
- Vitale, Denise (2005), “Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, pp. 147-180.
- Wampler, Brian (2004), “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en *Associativismo em São Paulo*, L. Avritzer (ed.), São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista.
- _____ (2008), “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, en *Comparative Politics*, Vol. 41 N° 1, pp. 61-81.

Entrevistas a informantes clave. Uruguay

- Informante Clave N° 1 (23-10-2011), 15:30 horas, en su oficina de la Intendencia de Montevideo.
- Informante Clave N° 2, grupal (27-10-2011), 9:00 horas, en dependencias de la Universidad de la República Seccional Norte, Salto, Uruguay.
- Informante Clave N° 3 (04-11-2011), 17:30 horas, en dependencias de la Intendencia de Montevideo.
- Informante Clave N° 4 (31-10-2011), 12:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.
- Informante Clave N° 5 (31-10-2011), 11:00 horas, en dependencias de la Intendencia de Maldonado.
- Informante Clave N° 6 (03-11-2011), 17:30 horas, en dependencias del CLAEH, Montevideo.
- Informante Clave N° 7 (07-11-2011), 14:00 horas, en Lobby del Hotel Europa, Montevideo.

Documentación consultada para el caso de Uruguay

- Abrahan, Manuela (2011), “La hechura de la política subnacional: el presupuesto participativo de Florida, Rivera y Paysandú (2007-2010)”, documento presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13 y 14 de septiembre.
- Ferla, Paula y Silva, Leticia (2011), “Acompañamiento en el diseño e implementación del presupuesto participativo 2010-2015: sistematización final del proceso de San Carlos, Maldonado (2010-2011)”, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay. Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local.
- Frente Amplio (2007), “Compañero General Líber Seregni”, documento de trabajo del V Congreso Ordinario del Frente Amplio, Montevideo.
- Intendencia Departamental de Florida (2010), *Presupuesto participativo de Florida*, Florida, Intendencia Departamental de Florida.

- Intendencia Departamental de Montevideo (2010), *Montevideo cómo te quiero: la vía montevideana del presupuesto participativo*, Montevideo, Departamento de Descentralización.
- Intendencia Departamental de Paysandú (2010), *Presupuesto participativo en Paysandú: más ciudadanía... más democracia*, Paysandú, Intendencia Departamental de Paysandú.
- Martínez, Viviana (2008), *Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas a favor de los pobres; informe final*, Montevideo, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- _____ (2011), “Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana; documento de trabajo”, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Programa de Desarrollo Local.
- Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay (2009), “Ley N° 18.567: Descentralización Política y Participación Ciudadana”, en *Diario Oficial*, N° 27838, 19 de octubre.
- Veneziano, Alicia (2011), “La Ley de Gobiernos Municipales y Participación Ciudadana; documento de trabajo”, Montevideo, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.

Entrevistas a informantes clave. República Dominicana

- Informante Clave N° 1 (24-01-2012), 10:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.
- Informante Clave N° 2 (25-01-2012), 11:00 horas, en dependencias de la Federación Dominicana de Municipios, RD.
- Informante Clave N° 3 (26-01-2012), 12:30 horas, en el Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 4 (27-01-2012), 12:00 horas, en dependencias del Ayuntamiento de Altamira, RD.
- Informante Clave N° 5 (27-01-2012), 16:00 horas, en Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 6 (26-01-2012), 17:00 horas, en dependencias del Hotel Z, de Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 7 (01-02-2012), 18:00 horas, en FLACSO, RD.
- Informante Clave N° 8 (02-02-2012), 18:30 horas, en dependencias de Universidad INTEC, RD.
- Informante Clave N° 9 (03-02-2012), 17:00 horas, en domicilio del entrevistado, RD.
- Informante Clave N° 10, grupal (26-01-2012), 14:30 horas, en dependencias de la Fundación Solidaridad, en Santiago de los Caballeros, RD.
- Informante Clave N° 11, grupal (02-02-2012), 10:00 horas, en FLACSO, Santo Domingo, RD.

Documentación consultada para el caso de República Dominicana

- Allegretti, Giovanni; García, Patricia; y Paño, Pablo (2011), *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga; Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.
- Cámara de Cuentas de la República (2011), “Evaluación presupuestaria y rendición de cuentas generales del Estado: informe al Congreso Nacional, año fiscal 2010”, Santo Domingo, Cámara de Cuentas de la República.
- Castillo, Juan; Cid, Miguel Ángel; y Martínez, Leandro (2004), “El presupuesto municipal participativo: la experiencia de Villa González; guía metodológica”, Santiago, Fundación Solidaridad; Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- CONARE (2005), “Presupuesto participativo para el desarrollo del municipio”, Santo Domingo, Consejo Nacional de Reforma del Estado.
- Congreso Nacional (2007), “Ley N° 170-07, que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal”, Santo Domingo, Congreso Nacional.

- _____ (2010), “Constitución Política de la República Dominicana”, en *Gaceta Oficial*, N° 10561, 26 de enero.
- Duarte, Isis (2009), “Sistematización de la experiencia del presupuesto participativo de la República Dominicana, 2003-2008”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios.
- Falck, Andrés y Paño, Pablo (eds.) (2011), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal).
- Jorge, Francis (2003), “Presupuesto participativo de Jima Abajo, Sabana Grande de Boyá y La Vega, Sección Burende”, Santo Domingo, Federación Dominicana de Municipios; Cooperación Técnica Alemana.
- Matías, Domingo (2008), “Evaluación de la experiencia de aplicación del presupuesto participativo municipal en la República Dominicana”, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social.
- Participación Ciudadana (2009), *Una mirada a la participación social en República Dominicana*, Santo Domingo, Participación Ciudadana.
- Reyes, Karolin (2010), “Presupuesto participativo en República Dominicana”, documento presentado en el III Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos, Buenos Aires, 3 y 4 de diciembre.
- Umaña, Fernando (2011), “Informe final de República Dominicana”, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal, Unión Europea.

Una aproximación institucional al emprendimiento de los inmigrantes*

Mourad Aboussi y Fernando García-Quero

Introducción

El debate académico, desde los diferentes campos de investigación, presenta ideas heterogéneas sobre los efectos de la inmigración en el país de acogida. Así, distintos trabajos abogan por el papel negativo que juegan los inmigrantes, argumentando que un mayor control y una reducción de las tasas de inmigración producirían la disminución del desempleo, el aumento de los salarios, la mejora de los servicios sociales ofrecidos por el Estado y el aumento de la productividad del país en varios sectores tradicionalmente intensivos en mano de obra inmigrante (Freeman, 1986; Wildasin, 1994). Por el contrario, otros análisis defienden que la contribución de la inmigración no solo es esencial desde el punto de vista económico, demográfico o laboral, sino que, más allá de estos ámbitos, su labor está siendo crucial en mercados más informales, como los vinculados a la provisión de servicios personales y sociales (Smith y Edmonston, 1997; Razin y Sadka, 1999; Caixa Catalunya, 2006).

En el caso de España, a pesar de que la inmigración es un fenómeno relativamente reciente, numerosos estudios han resaltado sus características e impactos desde diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los inmigrantes en España no solo han permitido mantener el crecimiento demográfico y rejuvenecer la población española (Instituto Nacional de Estadística, 2007; Eurostat, 2011), sino que, hasta el momento, debido a su perfil claramente contributivo, también han ayudado a soportar el peso de los gastos sociales (Aparicio y Tornos, 2000; Collado ...[et al], 2004; García Pérez ...[et al], 2006; Vicens, 2006; Dolado y Vázquez, 2008). En lo que se refiere al mercado laboral, los trabajadores inmigrantes, al emplearse en actividades en las que la demanda de trabajo de los nacionales era insuficiente, han sido complementarios a la población nativa (Pajares, 2010). Existen evidencias empíricas de que el proceso intensivo de creación de empleo ocupado por inmigrantes se ha producido al mismo tiempo que una reducción de la tasa de paro de los nativos, permitiendo la inserción laboral de los autóctonos o su transición hacia otros empleos con mejores condiciones laborales (Conde Ruiz ...[et al], 2008). En definitiva, y en el caso de la economía española, hay cierto consenso en señalar que la inmigración ha generado un efecto positivo sobre el crecimiento económico en las últimas décadas (Oficina Económica de la Presidencia, 2006; Caixa Catalunya, 2006; Gobierno Vasco, 2008; Boldrin, 2009).

En este documento partimos de las consideraciones generales expuestas para abordar la inmigración desde la perspectiva del emprendimiento empresarial, asumiendo que la promoción de la iniciativa individual del emprendedor inmigrante tiene efectos positivos para la economía y la sociedad del país de acogida. No es sino hasta esta última década cuando ha comenzado a proliferar en España una serie de trabajos académicos que investigan la inmigración desde esta orientación, estudiando tanto su aportación al tejido empresarial como el comportamiento y las estrategias del emprendedor inmigrante (Beltrán, 2000; Solé y Parella, 2005; Arjona y Checa, 2006). Tomando como referencias estos trabajos pioneros, y a partir de una aproximación que utiliza una metodología cualitativa, la intención principal de este artículo¹ es aportar nuevas evidencias teóricas y empíricas que demuestren la importancia de promocionar el emprendimiento inmigrante para mejorar los efectos positivos de la inmigración sobre la sociedad y la economía de una determinada región, en nuestro caso de Andalucía (España). Para ello adoptaremos nuevas denominaciones y enfoques propios de análisis que justificamos en la primera parte. Seguidamente nos centraremos en estudiar la evolución del empresariado inmigrante en el contexto particular donde se realiza nuestro trabajo de campo (Andalucía), con la intención de justificar la elección de la muestra y presentar la metodología utilizada. Posteriormente, identificaremos los factores que influyen en la decisión de un inmigrante

para crear una empresa, así como en el tipo, el desarrollo y el éxito del negocio, diferenciando entre las variables que se integran en el ámbito formal (instituciones económicas, normativas y organizativas) y las que lo hacen en el informal (instituciones sociales, individuales y comunitarias). Finalmente, tras haber demostrado que las iniciativas empresariales de los inmigrantes son estrategias positivas de innovación social, susceptibles de maximizar las aportaciones del trabajador inmigrante a la economía española y andaluza, realizaremos una síntesis de las relaciones y los efectos que existen entre contextos y actores haciendo hincapié en la necesidad de mejorar el marco institucional donde se gesta el emprendimiento.

1. Marco teórico y conceptos clave

Para aproximarnos a la realidad del empresariado inmigrante, hemos adoptado un enfoque de análisis propio, partiendo de la literatura existente e importando algunas teorías de la perspectiva institucional. Existen diversos modelos de análisis del empresariado inmigrante de los cuales destacaríamos tres: el modelo interactivo de Waldinger, Aldrich y Ward (1990), que fue el primer intento de un enfoque multidimensional que incluye las características del colectivo de emprendedores inmigrantes en su interacción con la estructura de oportunidades; el modelo conocido como la teoría de la incrustación mixta (Kloosterman ...[et al], 1999; Kloosterman, 2000), que integra la importancia de las redes, del marco regulatorio, del Estado de bienestar e incluso del impacto del mercado; y el modelo de Light y Gold (2000), que divide los factores en recursos llamados de clase y étnicos, que se plasman en motivaciones culturales y de solidaridad en el interior de una comunidad. Nuestro enfoque de análisis utiliza la teoría institucional de Douglass North (1990) como marco interpretativo básico para recoger todos estos progresos teóricos e intentar clarificar las causalidades y las variables implicadas en el emprendimiento de los inmigrantes y el desarrollo de sus empresas.

La perspectiva institucional, que adoptamos como enfoque de análisis, parte de la definición más extendida de institución, que hace referencia a las reglas de juego que configuran la estructura de incentivos, reduciendo la incertidumbre al definir y limitar las elecciones de los individuos (North, 1990). Las instituciones se consideran como el conjunto de normas, reglas y patrones de comportamiento que condicionan, limitan e imponen las decisiones de emprendimiento de los individuos (North, 1990). A diferencia de los trabajos pioneros de North, en este artículo se parte de una visión más holista de las instituciones y del cambio institucional, que asume un estado de naturaleza impregnado de instituciones y estructuras sociales en permanente reconstrucción, donde las motivaciones de los individuos no están predeterminadas (North, 2005), existe una causación bidireccional entre individuo e institución, y el intercambio y la elección están influenciados por la coerción y las relaciones de poder (Reinert, 2007; Chang, 2011).

Desde esta perspectiva, asumimos que hay un sistema institucional general que se divide en dos subsistemas interconectados. Primero, un subsistema formal, estructurado por la interacción de aquellas instituciones formales, ideadas y creadas por los seres humanos, que promueven, restringen y condicionan la actividad emprendedora inmigrante. Diferenciaremos entre instituciones económicas (mercado de trabajo y dinámicas económicas), normativas (leyes y reglamentos) y organizativas (políticas y programas, públicos y privados). Segundo, un subsistema informal, estructurado por la interacción de instituciones informales que hacen referencia a las normas de conducta no reguladas por la ley pero que configuran gran parte de las actuaciones de los agentes. Diferenciaremos entre instituciones sociales (contexto y actitud social), individuales (trayectoria personal y profesional) y comunitarias (redes sociales limitadas). Aunque las redes podrían considerarse formales por funcionar como organizaciones, sus interacciones son informales y sus normas son generalmente sancionables de modo interno por los propios individuos. Nuestro modelo de análisis defiende entonces que el emprendimiento inmigrante está determinado y condicionado por factores institucionales inseparables e interconectados (de carácter formal e informal) que configuran un sistema multidimensional e interactivo².

Más allá de situarnos en este marco teórico como punto de partida, nos ha resultado vital adoptar nuevas denominaciones y conceptualizaciones, las cuales justificamos a continuación. En primer lugar, en vez de empresariado étnico preferimos utilizar el concepto de empresariado inmigrante. Consideramos que las iniciativas empresariales de los inmigrantes son mucho más abiertas que cerradas a la etnia, y que la denominación “étnico” puede percibirse algo despectiva y reduccionista. No todos los negocios pueden considerarse étnicos; a pesar de su apariencia, muchos no están orientados únicamente hacia una clientela co-étnica (Ma Mung, 1992). Y si llamarlos así es porque se sustentan en las redes sociales étnicas, el uso de este recurso puede darse también integrando relaciones y contactos de confianza con los autóctonos (Baptiste y Zucchetti, 1994). Al igual que Cavalcanti (2007), sostenemos que dicha etiqueta contribuye al encasillamiento de la iniciativa empresarial de los inmigrantes y lleva a un imaginario estereotipado y negativo sobre dicha actividad. Partiendo de esta premisa, con emprendimiento inmigrante nos referimos al proceso de creación de empresas por parte de los inmigrantes no comunitarios, y a la inversión que ello supone. Y por empresariado inmigrante nos referimos a una realidad que engloba a la vez el contexto de creación, el proceso y el desarrollo de los negocios³. En segundo lugar, consideraremos la inversión empresarial de un inmigrante como el acto de crear una empresa y adquirir bienes para su funcionamiento. De este modo, entendemos por empresario inmigrante aquel que como persona física realiza una actividad económica o profesional de forma habitual y directa, a título lucrativo, fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona.

2. El emprendimiento inmigrante en Andalucía: metodología y datos

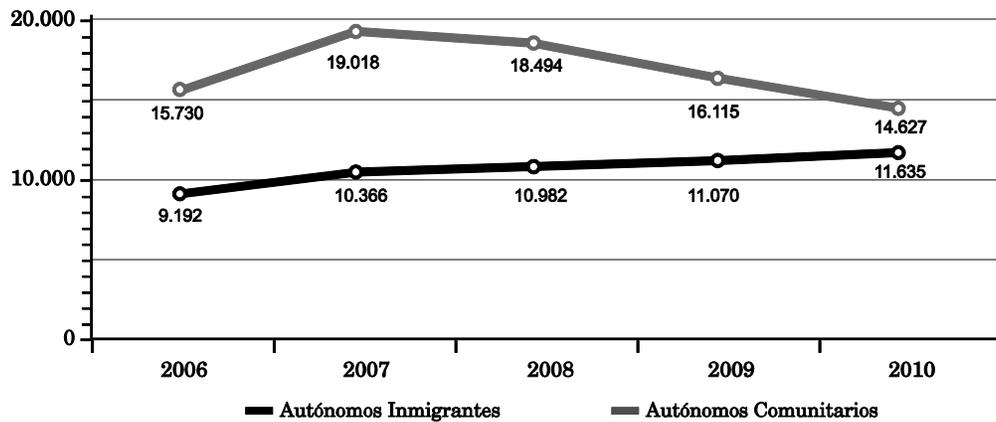
Dado que existen muchas limitaciones para acceder a estadísticas sobre las iniciativas empresariales de los inmigrantes⁴, nos centraremos en el estudio de las empresas creadas por los autónomos inmigrantes. Identificaremos esta categoría como empresarios inmigrantes, aunque somos conscientes de que existen otros perfiles, por ejemplo empresas inscritas con otras formas sociales y trabajadores inmigrantes con permisos de cuenta propia que no se incluyen en la categoría de autónomos⁵.

En España, según los últimos datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los trabajadores autóctonos⁶ afiliados a la Seguridad Social en el Régimen Especial de Trabajadores autónomos han ido incrementándose de forma continuada desde el año 2000 hasta el 2008, cuando el número total comenzó a descender levemente, cayendo hasta diciembre de 2010 en un 6% respecto a 2008. En cuanto al colectivo de autónomos extranjeros, los datos muestran que han ido incrementándose hasta el 2007, fecha en que empezaron a descender, cayendo en diciembre de 2009 en un 14% respecto a 2007. En 2010, el número de autónomos extranjeros se recuperó levemente, incrementándose un 1%. Si diferenciamos dentro del colectivo extranjero entre comunitarios e inmigrantes (no comunitarios), se aprecia que los autónomos inmigrantes se comportan de forma diferente a los comunitarios y los autóctonos, puesto que han mantenido una evolución lenta pero constante desde el 2006 hasta la actualidad, apreciándose únicamente un pequeño descenso del 1,2% entre 2008 y 2009, que luego se recupera entre 2009 y 2010 al incrementarse en un 6,4%⁷. De estos hechos extraemos varias conclusiones, que luego reforzaremos con el trabajo de campo realizado. La primera es que los empresarios inmigrantes son menos vulnerables ante situaciones coyunturales como la crisis económica: al estar realizando un proyecto de vida-familia, no pueden permitirse el “lujo” de cerrar cuando hay un contexto recesivo, prefiriendo adoptar diversas estrategias para mantener el negocio abierto. La segunda conclusión consiste en la necesidad de diferenciar, para cualquier análisis del emprendimiento, entre los datos de los comunitarios y las cifras relativas a los inmigrantes, pues tienen comportamientos evolutivos diferentes, quizás como consecuencia del marco legal que ampara a unos y otros.

Después de estos datos generales, pasamos a centrarnos en el caso andaluz. Tras Cataluña y Madrid, Andalucía es la tercera comunidad que en términos absolutos cuenta con un mayor número de empresarios inmigrantes. Igualmente, si tenemos en consideración el porcentaje o la tasa de

emprendimiento de cada comunidad (número de autónomos inmigrantes en función del número total de trabajadores inmigrantes dados de alta en todos los regímenes de Seguridad Social de cada comunidad), Andalucía seguiría ocupando la tercera posición, aunque en esta ocasión por detrás de Galicia y Valencia. En el Gráfico 1 se puede observar el número total y la evolución (2006-2010) de los autónomos inmigrantes y comunitarios en Andalucía. Como se puede apreciar en el gráfico, se está ante tendencias parecidas a las que se ha indicado para el caso nacional, aunque las diferencias entre emprendimiento comunitario e inmigrante ya son mínimas. La evolución lenta pero constante de los autónomos inmigrantes para el caso andaluz refuerza nuestra hipótesis de que las empresas inmigrantes son menos vulnerables a contextos recesivos como la actual crisis económica.

Gráfico 1
Evolución del número total de autónomos inmigrantes y comunitarios en Andalucía (2006-2010)

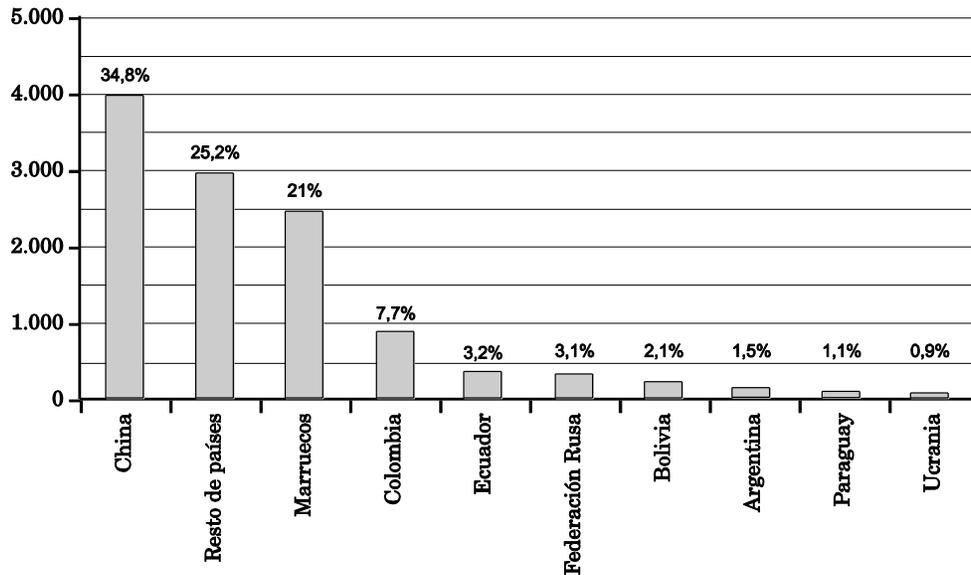


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A nivel provincial, Málaga, con el 35,6% del total, es la provincia con mayor número de empresarios inmigrantes, seguida de Sevilla (18%), Almería y Granada (12% respectivamente), Cádiz (9,6%), Córdoba (4,8%) y, finalmente, Huelva y Jaén (con apenas un 4% cada una). Sin embargo, si estudiamos el porcentaje de emprendimiento, la provincia que muestra el porcentaje más alto es Cádiz, donde el 15,6% de los inmigrantes afiliados a la Seguridad Social son emprendedores, seguida de Málaga con un 13,8%, Córdoba, Granada y Sevilla, con cifras en torno al 10,5%, Huelva y Jaén, con aproximadamente un 5,5% cada una. Almería pasa a ocupar la última posición del ranking con tan solo el 4,6% del emprendimiento inmigrante en Andalucía.

Al centrarse en las nacionalidades principales de los autónomos inmigrantes, es posible observar (Gráfico 2) que, con mucha diferencia, los colectivos que cuentan con un mayor número de autónomos son el chino (34,8%) y el marroquí (21%). Las demás nacionalidades apenas llegan a representar un emprendedor o dos por cada 100 trabajadores, exceptuando el caso de los colombianos (7,7%), los rusos (3,1%) y los ecuatorianos (3,2%).

Gráfico 2
Número total y porcentaje de los autónomos inmigrantes en Andalucía
(por nacionalidades más representativas)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A partir de los datos expuestos y con base en criterios geográficos y de representatividad por nacionalidad, género y tipo de negocio, hemos seleccionado una muestra de 30 empresarios inmigrantes a los que se les ha realizado entrevistas en profundidad. La investigación se ha centrado en tres provincias, Málaga, Granada y Almería, teniendo en cuenta sus características urbanas diferentes, sus estructuras económicas, el porcentaje de concentración de población inmigrante y el número de empresarios autónomos inmigrantes. En cuanto a las nacionalidades, el estudio procuró entrevistar a las más representativas, en función del Gráfico 2, aunque la adhesión del colectivo marroquí ha sido más significativa que el resto de las nacionalidades. También hemos incluido en la muestra siete entrevistas con empresarios de otras nacionalidades menos representativas, dada la importancia de las trayectorias propias de cada colectivo, pues consideramos relevante, por ejemplo, analizar el caso de los árabes (sirios), de los asiáticos (japoneses) o de los africanos (ghaneses y senegaleses). En lo que al tema del género se refiere, a pesar de que las mujeres representan el 40% de los autónomos inmigrantes en Andalucía, y la muestra inicial respetó este porcentaje, finalmente las entrevistas realizadas han sido menos, debido a diferentes dificultades encontradas (22 entrevistas a hombres y 8 a mujeres). La muestra se distribuye entonces de la forma que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1
Representación de la muestra

Entrevistas por provincias	Entrevistas por país de origen	Género (H/M)	Empresa	Tipo de empresa
15 en Granada	Ucrania	M	Venta de accesorios de imprenta	General
	Cuba	H	Cafetería	General
	Japón	H	Restaurante	Cultural-exótico
	Siria	H	Local de Chawarma	Cultural-exótico
	Senegal	H	Locutorio	Comunitario
	China	H	Restaurante	Cultural-exótico
	China	H	Bazar	General
	Perú	H	Bar de tapas	Cultural-exótico
	Marruecos	M	Ciber y locutorio	General y comunitario
	Marruecos	H	Venta de accesorios telefónicos	General
	Marruecos	H	Locutorio y asistencia informática	General y comunitario
	Marruecos	H	Ciber y locutorio	General y comunitario
	Marruecos	M	Pastelería y productos biológicos	Cultural-exótico
	Marruecos	H	Local de Chawarma	Cultural-exótico
Marruecos	H	Bazar de artesanía	Cultural-exótico	
10 en Málaga	Argentina	H	Locutorio	Comunitario
	Ecuador	M	Locutorio	Comunitario
	Ghana	M	Restaurante	Comunitario
	Colombia	M	Hamburguesería	General
	Colombia	H	Restaurante	Cultural-exótico
	Brasil	H	Hamburguesería	General
	Brasil	H	Clínica dental	Comunitario y general
	Marruecos	H	Locutorio	Comunitario
	Marruecos	H	Tetería	Cultural-exótico
	Marruecos	M	Carnicería Halal	Comunitario
5 en Almería	Rusia	H	Agencia de viajes	Comunitario y general
	Brasil	M	Restaurante	Cultural-exótico
	Argentina	H	Restaurante	Cultural-exótico
	Marruecos	H	Restaurante	Cultural-exótico
	Marruecos	H	Supermercado	General

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la clasificación de empresas que hemos utilizado y que se aprecia en la Tabla 1, frente a las tipologías propuestas por Ambrosini (1998), Light y Gold (2000), Jones, Barrett y McEvoy (2000), y Kloosterman (2000), nos ha parecido más oportuno utilizar una categorización que tuviera en cuenta únicamente la actividad y la clientela mayoritaria de la empresa inmigrante, diferenciando así entre:

- Empresas de carácter cultural-exótico: ofrecen productos y servicios que no existen en el mercado local y provienen del país de origen. La clientela puede componerse de autóctonos, inmigrantes, extranjeros comunitarios residentes y extranjeros turistas.

- Empresas de carácter comunitario: ofrecen productos y servicios en relación con el país de origen o con la religión de ciertos colectivos, por lo tanto la clientela está mayoritariamente compuesta por comunidades de inmigrantes.

- Empresas de carácter general: no se identifican con los aspectos anteriores y ofrecen productos y servicios como los de cualquier empresa autóctona. Por lo que la clientela puede componerse de autóctonos, inmigrantes, extranjeros comunitarios residentes y extranjeros turistas.

Hemos establecido esta tipología aunque observamos que la mayoría de las empresas no pueden ser asignadas a una única categoría, sino a varias. Por ejemplo, la clínica dental se considera a la vez

comunitaria y general porque ofrece un servicio que demanda la población en general y sus clientes, tal y como lo confirma el empresario entrevistado: son “*un 60% brasileños, un 20% de América Latina y un 20% españoles*” (Informante 7, hombre, 33 años, brasileño, Málaga)⁸.

Partiendo de las entrevistas realizadas, de los datos cuantitativos obtenidos y del análisis documental, en los puntos que siguen se examinan los factores que influyen en el empresariado inmigrante, analizando los dos subsistemas que mencionamos en el primer apartado: el formal y el informal. A pesar de asumir dicha diferenciación, en algunas ocasiones aludiremos a variables que interaccionan en ambos subsistemas, puesto que son difícilmente separables y se alimentan mutuamente.

3. El subsistema formal

Diversas investigaciones señalan que el éxito de un proyecto de empresariado inmigrante depende de la estructura de oportunidades presente en el contexto donde se instalan los inmigrantes (Portes y Rumbaut, 1990; Kloosterman, 2000). La estructura en cuestión no se limita exclusivamente a los recursos de clase y étnicos vinculados a cada trayectoria migratoria o al grado de aceptación por parte de la sociedad de acogida, sino que además está compuesta por la dinámica económica (instituciones económicas), las leyes y los reglamentos (instituciones normativas), y las medidas y acciones llevadas a cabo por los organismos implicados en el contexto del emprendimiento (instituciones organizativas). A estas últimas cuestiones aludiremos a continuación, analizando cómo y en qué medida influyen en el emprendimiento inmigrante de Andalucía.

Dinámicas económicas, mercado de trabajo y condiciones laborales. Si desagregamos el tejido empresarial andaluz por sectores de actividad, el liderazgo en cuanto al número de empresas lo ocupa el sector servicios, seguido muy de lejos de la construcción y el sector industrial. A pesar del decrecimiento sufrido en los dos últimos años en el número de empresas vinculadas a estos sectores como consecuencia de la crisis económica, en 2010 el sector servicios continuaba englobando el 80% del total de empresas de la comunidad, frente al 13,6% que representaba el sector de la construcción, y el apenas 6,4% que representaba el sector industrial. Dentro del sector servicios, la mayoría de las empresas se dedican al comercio, a las actividades profesionales, científicas y técnicas y a la hostelería. Respecto al tipo de empresas que componen el tejido empresarial, el rasgo más significativo es el elevado porcentaje de empresas que no cuentan con ningún trabajador asalariado o que cuentan con menos de nueve trabajadores (Junta de Andalucía, 2011). Esto explica la importancia de los trabajadores autónomos y las pequeñas empresas en la economía andaluza, especialmente las que pertenecen al sector servicios.

Estos datos ponen de manifiesto que pese a las altas cifras de crecimiento económico registradas en Andalucía durante las últimas décadas y al claro dinamismo en la creación de empresas, el crecimiento andaluz ha estado sostenido por un emprendimiento orientado hacia actividades de bajo contenido tecnológico e innovador, principalmente dependientes de un mercado de trabajo flexible que permite una sobreexplotación de la mano de obra. El sector público andaluz, como institución clave, creadora y reguladora de las dimensiones laborales, sociales, económicas y culturales que gobiernan las actitudes de emprendimiento, no ha conseguido promocionar un tejido empresarial asentado sobre actividades con alto valor añadido y con un alto grado de retorno social. Se ha ido creando un emprendimiento generador de rentas individuales poco productivas y de un trabajo precario y vulnerable, principalmente para el caso del trabajador inmigrante, quien, pese a su importancia en el mercado laboral andaluz, ha sufrido grandes discriminaciones (Gil y Actis, 2005). Algunas de ellas se concretan en: la dificultad de promoción interna, las malas condiciones laborales, cláusulas abusivas, salarios inferiores, jornadas intensivas y la ocupación de una categoría más baja que la que se corresponde con el trabajo que se realiza (Pajares, 2010).

En este sentido, varias investigaciones ponen de manifiesto que, además de considerarse una forma de adaptación económica al contexto de trabajo local (Portes ...[et al], 2002), el emprendimiento

inmigrante es una respuesta a situaciones de precariedad salarial (Dieng, 2002), de discriminación laboral, de desempleo o de reducción de la movilidad social (Ward y Jenkins, 1984; Aldrich y Waldinger, 1990; Sassen, 1995; Jones ...[et al], 2000). Entonces, cualquier obstáculo ante la plena posibilidad de ascender y concretar el objetivo laboral del proyecto migratorio con miras a mejorar el nivel de vida, es un factor estimulante del emprendimiento inmigrante.

En resumen, las dinámicas económicas en Andalucía y su mercado laboral influyen en la decisión de emprendimiento inmigrante de tres modos relevantes: primero, la precariedad del mercado de trabajo se acentúa en el caso del trabajador inmigrante, llevando a que su emprendimiento sea una salida profesional en respuesta a una situación de vulnerabilidad. Segundo, la estructura económica andaluza hace que el sector de servicios absorba la mayoría de las iniciativas de emprendimiento, tanto en el caso de los autóctonos como de los inmigrantes. Tercero, el sector de servicios puede considerarse una opción restringida, dado que no potencia actividades basadas en un contenido tecnológico e innovador, sino mayoritariamente en negocios que no generan empleo y que suponen condiciones laborales difíciles. Se verá más adelante si se reflejan estos aspectos en el comportamiento emprendedor de los inmigrantes.

El marco normativo del empresariado inmigrante. Resulta imprescindible hacer un análisis del marco normativo en el que la inversión inmigrante tiene lugar, entendido como las leyes que regulan la situación legal de los inmigrantes en España (Ley Orgánica 7/1985) y la legislación mercantil que regula el acto de emprender en sí mismo (Ley Orgánica 4/2000)⁹. Ambas variables jurídicas tienen vital importancia en nuestra investigación, ya que delimitan claramente el marco institucional a partir del cual pueden surgir las iniciativas empresariales de los inmigrantes.

El Art. 37 de la Ley Orgánica 4/2000 expone los requisitos que los inmigrantes deben cumplir para la autorización de residencia y la realización de actividades económicas por cuenta propia. De nuestro análisis de los mismos y de las opiniones de los entrevistados se desprende que la legislación española en ningún momento identifica al inmigrante como un potencial innovador. Podemos deducir que se da un tratamiento de infravaloración, percibiéndolo más como una posible carga para el Estado que como un posible valor añadido para la economía. Se hace hincapié en algunos requisitos difícilmente demostrables, como la necesidad de “acreditar que la inversión prevista para la implantación del proyecto sea suficiente”, o de “presentar una previsión de que el ejercicio de la actividad producirá desde el primer año recursos económicos suficientes”. Esta regulación de la actividad empresarial de los inmigrantes puede considerarse, a primera vista y en acuerdo con la conclusión de Arjona y Checa (2006), una de las principales causas de las bajas tasas de emprendimiento de los inmigrantes.

En las entrevistas, aunque los empresarios aluden en muchas ocasiones a los trámites burocráticos, como regla general no se señala la discriminación respecto a los nacionales en cuanto a los requisitos legales para montar una empresa. Lo que no significa que no la haya o que exista un marco regulatorio que incentive el emprendimiento. En opinión de la mayoría de los informantes, el marco jurídico desincentiva la creación de empresas en general, tanto por parte de los inmigrantes como de los autóctonos: “*no hay trabas para nosotros diferentes de las que se encuentran los españoles; sin embargo, cada vez es más difícil crear un negocio. Hay que estar loco para montar una empresa con todas las reglas que te piden (...) yo pienso que si me llevara el negocio a otro país sería más rentable*” (Informante 3, hombre, 43 años, peruano, Granada).

Sin duda, la legislación española limita las posibilidades de emprendimiento y el tipo de negocio que puede crear un inmigrante. De hecho, lo obliga a una serie de medidas, cuando su conocimiento de las leyes y de los trámites es mínimo y le requiere más esfuerzo en comparación con un emprendedor comunitario o autóctono. El efecto de los mecanismos normativos sobre el emprendimiento de los inmigrantes es un punto intrínseco a los demás aspectos políticos y administrativos que abordaremos a continuación en relación con los actores públicos y privados.

Los organismos públicos y privados. La administración pública y las entidades privadas configuran una gran parte del subsistema formal que regula las iniciativas empresariales de cualquier individuo. Las políticas, programas y acciones que ponen en marcha son susceptibles de ampliar la estructura de oportunidades de los emprendedores.

En las entrevistas realizadas a los empresarios inmigrantes, estos opinan que no hay un marco que apoye el emprendimiento: *“no existe política de Pyme ni apoyo de ningún tipo. Los autónomos somos muy vulnerables en la cadena empresarial”* (Informante 11, mujer, 28 años, marroquí, Granada). El acceso a la financiación es considerado fundamental por parte de los entrevistados; en este sentido, el informante 12 expone: *“creo que hay obstáculos para montar una empresa, dicen que existen ayudas, pero luego no hay nada... ni para mantenerla, ni para crearla”* (Informante 12, hombre, 43 años, senegalés, Granada). De igual modo, existen dudas por parte de los inmigrantes en cuanto a las posibilidades de acceso a los créditos: *“para un extranjero, la cuestión de las ayudas y de recibir financiación es muy difícil (...) para que me den un crédito me piden un aval, pero tú estás haciendo un negocio y necesitas financiación (...) pensamos en solicitar un préstamo del ICO pero luego tienes que presentar facturas y nosotros la mayoría del mobiliario lo compramos de segunda mano para ahorrar costes”* (Informante 2, hombre, 44 años, cubano, Granada).

El acceso a la información es otro tema recurrente en las entrevistas, aludiendo específicamente a las dificultades para conocer los trámites necesarios. Este hecho obliga a que en muchos casos los emprendedores inmigrantes, para realizar los trámites pertinentes, se vean obligados a la contratación de un gestor, un abogado o un asesor, con los correspondientes costes que ello supone. El comentario del informante 13 refleja las limitaciones que pueden darse en esta situación: *“es un problema que no haya información, yo siempre me busco la vida, voy a la biblioteca o busco en Internet para conocer el punto de vista legal y cómo se hace un trámite; no puedo permitirme la contratación de nadie que me oriente”* (Informante 13, hombre, 46 años, marroquí, Almería).

Tomando como referencia el “Libro verde: el espíritu empresarial en Europa” (Comité Económico y Social Europeo, 2003), uno de los objetivos principales de las administraciones públicas en materia de promoción del emprendimiento debe ser facilitar la accesibilidad a la iniciativa empresarial a todos los miembros de la sociedad, y muy especialmente a las mujeres y las minorías étnicas. En este sentido, se desprende del estudio empírico que no existe un marco adecuado de fomento del empresariado inmigrante en Andalucía. Sin embargo, antes de dar por definitiva esta conclusión, hemos tenido que contrastarla con otro tipo de información, realizando un esfuerzo de rastreo sobre las oportunidades que se ofrecen formalmente a los empresarios inmigrantes en Andalucía. Este trabajo de identificación se ha complementado con la realización de cuatro entrevistas a responsables de diferentes organizaciones que cuentan con distintos programas dirigidos a todos los emprendedores andaluces¹⁰. En este sentido, el informante A comenta: *“ofrecemos servicios personalizados a los futuros emprendedores y ayudamos a que las empresas se consoliden en el mercado”*. En esta misma orientación, el informante B afirma que: *“además de ayudar en la formación y capacitación de los futuros empresarios, hacemos con ellos el plan de empresa. También les damos el alta gratuita en su negocio, independientemente de si es una Sociedad Limitada o un empresario autónomo”*. Sin embargo, a pesar de la importancia de estos servicios, ninguno de los organismos cuenta con un programa específico para empresarios inmigrantes: *“nosotros trabajamos con cualquier emprendedor que necesite ayuda, pero no tenemos ninguna iniciativa para inmigrantes. Han pasado por aquí emprendedores inmigrantes, pero no es algo normal; de hecho, si lo que necesitan es algún trámite administrativo referente a papeles, les decimos que se dirijan a la Cruz Roja, que ellos trabajan esos temas muy bien”* (informante B). El informante A nos ofrece una información similar: *“por supuesto que nosotros no excluimos de nuestros servicios a ninguna persona, pero también es cierto que no nos dirigimos de forma concreta al colectivo de inmigrantes”*.

Además de los servicios expuestos, existe otro tipo de ayudas, incentivos y estímulos para el emprendimiento ofrecidos tanto por universidades y otras administraciones dependientes de la

administración, como por entidades de carácter privado. Entre los servicios destacan: los viveros e incubadoras de empresas (zonas industriales, espacios empresariales, parques científicos, *spin off*); concursos de ideas, premios; creación y apoyo a redes; ferias de emprendedores; normas y regulaciones que faciliten los trámites; beneficios fiscales y reducción de trámites administrativos (Instituto Austríaco de Investigación de Pyme, 2003). Estos programas han tenido un protagonismo cada vez mayor en el emprendimiento andaluz y dan muestra de un marco de fomento del emprendimiento más adecuado que en años atrás. Sin embargo, por lo que comprobamos en las entrevistas, estas iniciativas ligadas tanto a las administraciones públicas como a entidades privadas, no han llegado a los emprendedores inmigrantes. Las únicas acciones que estos aprovechan son aquellas desarrolladas por algunas asociaciones y dirigidas específicamente para el colectivo inmigrante. El comentario del informante C ilustra esta situación: *“aquí vienen muchos inmigrantes pidiendo ayuda porque saben que trabajamos de forma específica con su colectivo”*. Idea que confirma el informante D: *“vienen aquí porque trabajamos únicamente con colectivos en riesgo de exclusión y aunque ellos emprendan, su situación es de vulnerabilidad y requieren de un trato muy particular”*.

Hemos comprobado que existen otros servicios que se ofrecen de forma específica a los inmigrantes por parte de organismos como bancos y cajas de ahorro, como es el caso de los microcréditos y algunas líneas de financiación específicas, aunque tan solo uno de los informantes ha disfrutado de este tipo de financiación y aún así muestra cierto recelo hacia dichos programas: *“tenemos un microcrédito del banco, pero claro, gracias a que tenemos la hipoteca con ellos... antes habíamos intentado pedir un crédito, y el banco siempre pide garantías de pago”* (Informante 14, hombre, 27 años, marroquí, Granada).

Tras el análisis de las oportunidades que generan los organismos implicados en el emprendimiento andaluz, llegamos a la conclusión de que, a pesar de los importantes avances en la materia, los emprendedores inmigrantes no se ven beneficiados del marco generado. El emprendedor inmigrante accede únicamente, y de forma minoritaria, a las acciones que esporádicamente, con escasos medios y descoordinadas de las iniciativas públicas, llevan a cabo organizaciones no gubernamentales. Algunos organismos, especialmente los públicos, carecen de un enfoque adecuado de acercamiento y no tienen en consideración ni el contexto concreto en el que viven los inmigrantes ni sus particularidades como actores emprendedores.

4. El subsistema informal

Además de los aspectos formales analizados hasta el momento, para tener una visión realista e integradora del emprendimiento inmigrante es imprescindible analizar de forma específica las instituciones sociales, individuales y comunitarias vinculadas al subsistema informal, así como las estrategias generadas por los empresarios para la consolidación de la inversión empresarial.

El contexto social: actitud en acogida. El lugar o territorio donde se emprende constituye un recurso y al mismo tiempo un determinante: revela la homogeneidad o pluralidad conflictiva, produce identidades y alteridades (Chaïb, 2002). El encuentro del inmigrante en el país de acogida, con dimensiones laborales no esperadas o un comportamiento social hostil y desconfiado, lo invita a modificar su proyecto migratorio para adaptarlo a una realidad anteriormente sobredimensionada o idealizada. En este sentido, la actitud social de acogida tiene gran importancia en el proceso de emprendimiento de los inmigrantes. Cualquier comportamiento negativo hacia los inmigrantes, aunque suele ser entendido como un mecanismo de exclusión social por parte de los autóctonos, también debe interpretarse, en un sentido más amplio, como un mecanismo de autoprotección socio-económica y no solo cultural (Hammond y Axelrod, 2006). En el momento en que se asocian a los inmigrantes aspectos negativos imaginados o visibles en el espacio local, se instala una percepción negativa y una actitud de desconfianza y distancia hacia los colectivos y las personas. En una entrevista, contestando a la pregunta si se ha visto en situaciones de discriminación, el informante 9 responde que sí, pero ha negado que se trate de racismo: *“racismo no, pero las personas desconocidas siempre te miran raro,*

con miedo de ti o sospecha de algo” (Informante 9, hombre, 30 años, ruso, Almería). La auto-protección socio-económica de la sociedad de acogida se nota más en el caso de las minorías étnicas autóctonas. Marginadas por sus condiciones, pueden tener actitudes contrarias hacia los inmigrantes al verse en situación de competitividad dentro del mercado laboral (Häusermann y Schwander, 2011). Está demostrado en algunos trabajos (Facchini y Mayda, 2008) que la posición socio-económica del individuo tiene efectos sobre sus actitudes hacia la inmigración: las personas de “bajo estatus” suelen presentar actitudes negativas, ya que son las que compiten con los inmigrantes económicos por unos mismos recursos y derechos sociales (Cea D’Ancona, 2004). Dadas estas variables, el empresariado inmigrante puede concebirse como un modo de mejorar el estatus social en acogida para evitar las percepciones negativas.

Recursos individuales: trayectoria personal, familiar y profesional. El capital social, económico y cultural son recursos sin los cuales no puede plantearse ninguna iniciativa empresarial. Las características socio-demográficas de los inmigrantes emprendedores entrevistados aclaran cómo es su acceso a estos capitales: la mayoría es joven, entre 30 y 45 años, tiene pareja y una red de familiares en destino, formación superior, experiencia laboral y ahorros o préstamos. Partiendo de ello, se estudiará la influencia en el proceso de emprendimiento de los recursos generados por la trayectoria individual, familiar y profesional.

En lo que respecta a la trayectoria individual, como itinerarios que permiten o imposibilitan la adquisición de habilidades necesarias para crear una empresa, es necesario destacar el papel de las cualidades y las cualificaciones. Algunos estudios manifiestan que los inmigrantes poseen determinadas cualidades culturales y psicológicas requeridas para la iniciativa empresarial. Por ejemplo, los asiáticos se perciben como ambiciosos (Portes y Zhou, 1999), y los pakistaníes presentan una actitud laboral competitiva, como máquinas de hacer dinero (Valenzuela, 2010). Más allá de estos ejemplos, e independientemente de la nacionalidad, un perfil emprendedor requiere de motivaciones y ambiciones especiales para llevar a cabo un proyecto empresarial. Estas motivaciones quedan patentes en las entrevistas y se presentan en ideas de aprendizaje, de emancipación, de garantizar el futuro, de salir de la rutina o simplemente de hacer algo que a uno “se le da bien”, como es el caso de la informante 5: “*Siempre he querido ser autónoma, me ha gustado eso, es una idea desde siempre (...) y bueno, además que yo trabajaba antes en un locutorio y tenía información sobre cómo iba, y de pronto, reuní dinero (...) estudié un poco el mercado, vi que a mí se me daba bien y para adelante*” (Informante 5, mujer, 38 años, ecuatoriana, Málaga). La misma entrevistada considera que es la fuerza psicológica la clave para el éxito del proyecto empresarial: “*Es importante ser positivo y decir esto va a salir para adelante, y tiene que salir*”. En cuanto a las cualificaciones, se suelen considerar de suma importancia para emprender, aunque hay que relativizar esta idea en función del sector de actividad empresarial. A pesar de que la mayoría de los informantes tenía estudios medios o superiores (ingeniería, geografía, psicología educativa, informática, farmacia, economía y turismo, entre otras carreras universitarias), el hecho de disponer de formación no significa automáticamente tener que dedicarse a un trabajo por cuenta ajena. Es más, podemos deducir que el nivel de estudios alimenta el capital cultural y éste, a su vez, el interés por el emprendimiento. El conocimiento, en el contexto migratorio, es entonces una herramienta de capacitación que sugiere medidas de independencia laboral. Por tal razón, es preciso matizar la idea de Portes y Zhou (1999), quienes consideran que las cualificaciones demuestran no ser un factor determinante para el comportamiento empresarial de los inmigrantes. Es posible considerar que sí lo son si se distingue, dentro del recurso cualificaciones, entre conocimiento y formación, porque a pesar de su conexión, no siempre tienen una relación de causalidad. El conocimiento y la capacitación no tienen como única fuente la formación, sino las diferentes experiencias y vivencias que conforman el capital cultural.

En cuanto a la influencia de la familia, además de ser un apoyo que pone en valor las capacidades individuales, es preciso hablar del empresariado como un proyecto familiar. En algunos casos se considera el emprendimiento como una forma de conciliar la vida laboral y familiar para algunas

mujeres inmigrantes empresarias, o como una estrategia de vida en pareja, ya que el trabajo por cuenta ajena suele ser en condiciones y horarios que dificultan la vida social. La dimensión familiar es entonces, a la vez, un recurso comunitario e individual, en el sentido de aprovechar las redes más cercanas para tomar la decisión de emprendimiento, asegurar el éxito del proceso empresarial y dirigir el negocio de forma que mejore la armonía de la familia y la consolidación de la pareja. De manera que la trayectoria individual y familiar funcionan como fuente de factores motivacionales (Ambrosini y Boccagni, 2004), aunque no son suficientes y también se requiere de la asociación de la experiencia laboral.

En lo que respecta a la trayectoria profesional, para los treinta entrevistados la decisión de emprender fue de una media de tres años desde su llegada a España, después de haber realizado trabajos previos mal remunerados y vinculados a sectores secundarios. En algunas ocasiones, en el negocio creado, el inmigrante desarrolla el mismo trabajo que tenía anteriormente, como el informante 3 que, por su experiencia como camarero, decidió abrir un bar de tapas: *“donde yo trabajé me quedé muchas veces por temporadas de encargado, entonces ya sabía cómo funcionaba el tema este (...) tenía conocimiento, tenía bastante conocimiento y monté el negocio”* (Informante 3, hombre, 43 años, peruano, Granada). Pero en la mayoría de los casos, el negocio abierto no tiene nada que ver con el trabajo anterior, por lo que no podemos afirmar que la adquisición de competencias como trabajador por cuenta ajena revierta en el proyecto empresarial. Sin embargo, la experiencia laboral sí contribuye a la vez al capital cultural y al capital social del emprendedor, en la medida en que posibilita la mejora de sus competencias de comunicación, el establecimiento de redes profesionales o la aproximación a las dificultades de la vida laboral. Gracias a los conocimientos laborales adquiridos, las inversiones empresariales son más seguras (Waldinger ...[et al], 1990). Podemos decir, entonces, que la trayectoria profesional juega un papel de inmunidad ante las diferentes complicaciones que puedan surgir en el momento de aproximarse de forma individual a un proyecto laboral diferente, pues está detrás de las reacciones y estrategias que se adoptan.

Aspectos comunitarios: las redes. Muchas investigaciones ponen énfasis en la importancia de las redes étnicas como apoyo al proceso de emprendimiento. En este trabajo se ha optado por utilizar el término “redes comunitarias” en referencia a todas aquellas relaciones que el emprendedor desarrolla con una cierta comunidad, ya sea compuesta por connacionales, inmigrantes de origen distinto o autóctonos.

Las redes comunitarias a las que pertenece un inmigrante constituyen su capital social, esto es, el conjunto de expectativas generadas por pertenecer a un determinado colectivo, que dan lugar a la adopción de ciertas pautas de comportamiento en la búsqueda de logros económicos (Portes y Sensenbrenner, 1993). El capital de experiencia adquirido por el grupo de origen determina la capacidad del inmigrante para aprovechar sus oportunidades. En concreto, la existencia de redes comunitarias es una ventaja relativa para emprender en un contexto económico difícil: la comunidad, además de posibilitar información, fondos, locales y mano de obra, otorga el primer círculo de clientes (Manço, 2005). Es el caso del informante 9, que creó una agencia de viajes porque tenía asegurada la demanda: *“conozco mucha gente de mi país, que forman gran parte de mi clientela ahora mismo, y como había bastante demanda de los productos turísticos que van hacia Rusia, decidí abrir esta empresa”* (Informante 9, hombre, 30 años, ruso, Almería). Existe también otro efecto, puesto que la comunidad aprovecha los conocimientos del emprendedor inmigrante cuando, por ejemplo, el negocio se convierte en un lugar de asesoramiento o de atención en solidaridad con los connacionales: *“los paisanos vienen a pedir sobre todo consejos, sobre todo de extranjería y todo esto, y sí, solemos ayudar tanto como podemos”* (Informante 9, hombre, 30 años, ruso, Almería).

A pesar de estas interacciones positivas, las redes compuestas por inmigrantes y connacionales pueden ser contraproducentes si el empresario se encierra en ellas y no abre su negocio a otro tipo de clientela y con otras formas de gestión y de estrategias comerciales. Por ejemplo, el mismo informante 9 se ha centrado en prestar servicio a clientela del mismo origen y no se ha preocupado por solucionar

un problema que detectó en el comportamiento de la clientela autóctona: *“al principio, cuando hemos abierto, pensábamos en la población española pero no, ha salido mal, no se fía la gente (...) al principio entraban en la agencia, incluso compraban algo, pero se veía que no se fían de la gente que no es de su país y al final dejaron de pasar y ahora todos con los que trabajamos son rusos”*.

Estrategias de consolidación de las empresas de inmigrantes. La dificultad del emprendedor inmigrante no es la creación de una empresa en sí, sino su mantenimiento; no es la de entrar en el mercado sino la de quedarse en él (Schmidt di Friedberg, 2002). Podemos entonces hablar de dos fases en el proceso de emprendimiento: la de creación y la de consolidación de la empresa. A continuación nos centraremos en las estrategias de consolidación.

Aunque algunas investigaciones mencionan que la localización de la empresa en enclaves étnicos es la estrategia que más comúnmente adoptan los inmigrantes para garantizar el éxito de sus negocios (Wilson y Portes, 1980; Portes y Stepick, 1993), en este documento indagamos en estrategias más funcionales que contribuyen a bajar los costes del negocio y aumentar las ganancias, como las relacionadas con la fuerza de trabajo y la actividad empresarial. De un lado, la observación de los distintos negocios mencionados en la muestra permite concluir que aunque la empresa anuncie su dedicación a la venta de un cierto producto o la prestación de un servicio específico, sus actividades están mucho más diversificadas. Por ejemplo, en un locutorio encontramos también la venta de productos alimenticios, el servicio de envío de dinero y la reparación de ordenadores. Como señalan Arjona y Checa (2007), una de las principales características de los negocios regentados por inmigrantes, dado que el margen que alcanzan con una sola actividad es reducido, se ilustra en la alta alternancia de unas actividades con otras. La informante 8 es dueña de una carnicería, pero *“aparte de la carne, el local se dedica a vender productos de Marruecos, de Latinoamérica y de España”* (Informante 8, mujer, 35 años, marroquí, Málaga).

De otro lado, existe la flexibilidad e intensidad horaria. La disponibilidad para realizar largas jornadas de trabajo alcanza un nivel de competitividad inigualable (Juteau ...[et al], 1992; Riesco Sanz, 2003; Valenzuela, 2010). El informante 2 lleva el negocio con la ayuda de su pareja y confirma la sobrecarga de trabajo y la predisposición a asumirla: *“trabajamos todos los días, no descansamos ningún día (...) eso es un sacrificio que no todo el mundo lo hace, porque no todo el mundo tiene la misma capacidad, ¿no?, esa resistencia física. Tampoco la misma consagración; hay quien viene o va a trabajar y lo primero que dice es ¿qué día voy a descansar?, que es un derecho (...) pero mi mujer y yo no descansamos ningún día”* (Informante 2, hombre, 44 años, cubano, Granada). Por eso, quizás, se prioriza el empleo de los co-étnicos y los familiares. Waldinger (1993) señala que el empleo de los co-étnicos implica el establecimiento de una relación de clientela con el patrón. De esta forma, la protección y la ayuda recibida obligan al trabajador a conservar un empleo que suele estar, por lo general, mal remunerado o desarrollarse en condiciones precarias. En el caso del trabajo con familiares, los congéneres no se ven a veces beneficiados cuando se interrumpe el proceso formativo de los más jóvenes para realizar funciones dentro del negocio familiar (Song, 1997; Apitzsch, 2005). En cuanto a las relaciones de género, según Brunet y Alarcón (2004) y Parella (2003), se establece una división sexual del trabajo, por lo que las mujeres se ven obligadas a combinar familia y empresa con una cierta flexibilidad horaria (Solé y Parella, 2005), aunque en algunas ocasiones ocupan puestos de trabajo dentro de la empresa familiar que no son reconocidos jurídicamente, ni incluso a veces socialmente (Oso y Villares, 2005; Oso y Ribas, 2004). Existe pues una contribución implícita femenina y familiar al desarrollo y sostenimiento de las empresas familiares de los inmigrantes, constituyendo, por lo tanto, la fuerza de trabajo base que mantiene el éxito del negocio (Anthias, 2000) y funcionando casi como un factor de producción (Martínez Pérez, 2009). Sin embargo, esto no es una regla general, sobre todo para las empresas que se basan en formaciones específicas.

En cuanto al efecto de la crisis económica, todos los empresarios entrevistados confirman estar dispuestos a luchar para mantener sus negocios, ya que si bien los ingresos bajan, cerrar no es una solución, puesto que el negocio es su fuente principal de supervivencia, lo que les lleva a inventar

nuevas estrategias. El informante 2, por ejemplo, dueño de un restaurante, no sube los precios: *“estamos en la medida anticrisis de siempre. Normalmente, cada vez que pasa un año, la gente sube cinco céntimos, diez céntimos, nosotros estamos con los mismos precios desde que empezamos”* (Informante 2, hombre, 44 años, cubano, Granada).

5. Recapitulación y conclusiones

Según la perspectiva institucional que hemos adoptado, podemos incluir todos los factores detectados como importantes para el emprendimiento inmigrante en Andalucía, en los dos subsistemas analizados: formal e informal. Consideramos, así, que las instituciones son estructuras donde existe una influencia entre la motivación individual y las organizaciones. Esto significa aceptar que las instituciones facilitan o restringen el comportamiento individual, y que forman a los individuos, inculcándoles valores o visiones del mundo (Chang, 2011).

En el análisis del empresariado inmigrante, el subsistema formal se configura por el contexto económico y normativo, así como por los actores públicos y privados mediante sus programas y acciones. Las conclusiones que aportamos, del análisis de este subsistema, son: a) la estructura económica andaluza, asentada principalmente en el sector servicios, hace que el mercado de trabajo se caracterice por dimensiones discriminatorias y que el emprendimiento se limite a actividades poco innovadoras; b) el marco normativo establece una serie de medidas, trámites y requisitos que hacen del proceso de emprendimiento inmigrante un ejercicio complicado y costoso; y c) las políticas y programas que desarrollan entidades públicas y privadas no consiguen dirigirse acertadamente a los potenciales inmigrantes emprendedores, ni que estos mantengan una relación estrecha y de confianza con los organismos.

Respecto al subsistema informal, éste se configura por las características del contexto social, así como por los recursos propios a los emprendedores, sus familias y sus redes. Lo que, además de complementar la estructura de oportunidades donde se gesta el empresariado inmigrante, se considera decisivo en cuanto a la creación de la empresa y su consolidación a lo largo del tiempo. Las principales conclusiones que se desprenden del análisis de este subsistema son: d) el proyecto migratorio define las necesidades del inmigrante y se actualiza en función de ellas; la actitud de la sociedad de acogida influye en la decisión del inmigrante de cambiar su estatus social y mejorar su nivel de vida como paso previo a mejorar su imagen ante los autóctonos: las condiciones laborales hacen que ante situaciones de precariedad los inmigrantes busquen otras formas de adaptación económica; e) el desarrollo del capital cultural, en tanto que conocimientos y competencias adquiridas por el emprendedor, alimenta la decisión de emprender y el éxito del negocio; f) el capital social y económico, en tanto que ayuda familiar y comunitaria, facilita el acceso a la información, supone un apoyo psicológico y financiero, mejora la fuerza de trabajo a través del empleo de los co-étnicos y familiares, y supone la existencia de un primer círculo de clientes; y g) para superar las dificultades del comienzo y las coyunturales (crisis), los empresarios inmigrantes adoptan en sus estrategias de desarrollo empresarial medidas como la flexibilidad, la intensidad horaria y la diversificación de productos y actividades.

Todos estos factores formales e informales entran en múltiples interacciones y conforman la realidad del empresariado inmigrante, tanto en sus aspectos positivos como negativos. En términos generales, tal y como se demostró, el empresariado inmigrante es sobre todo una adaptación social y económica de los inmigrantes, por lo que supone una estrategia de innovación social que posibilita, a la vez, la inserción laboral y la interacción entre colectivos de inmigrantes y autóctonos. Si las actitudes de los inmigrantes suelen variar según los obstáculos que van encontrando, ya sea en materia de permisos o de percepciones y discriminaciones (Solé y Cachón, 2006), el emprendimiento puede considerarse una de las reacciones más positivas ante las desventajas que encuentran los inmigrantes. Es una estrategia de innovación social porque cuenta con la iniciativa individual, la acción cotidiana y la actividad micro a escala local (Alter, 2000), convirtiéndose en un instrumento creativo para combatir la exclusión e incrementar las oportunidades del inmigrante (Moulaert y Hamdouch, 2006; De Muro

...[et al], 2007). El empresariado inmigrante se presenta, entonces, como una forma de negociar desde una postura más fuerte los términos de participación en el mercado del trabajo (Light y Gold, 2000), además de utilizarse como una herramienta de interacción entre colectivos.

A pesar de sus numerosos aspectos positivos, la creación de un negocio no siempre conlleva una mejora en las condiciones de vida y de trabajo. La empresa no acaba de salvar al inmigrante de la precariedad en el momento en que la baja rentabilidad le obliga a buscar estrategias de supervivencia no siempre positivas, aspirando a una estabilidad y suficiencia en los ingresos (Itzigsohn ...[et al], 1999). Esto es debido, en parte, al marco institucional donde tiene lugar el empresariado inmigrante, que limita las opciones de negocio a actividades de comercio minorista, a pesar de que los emprendedores inmigrantes, tal y como confirman las entrevistas, tienen formación y cuentan con titulaciones superiores.

Estos hechos hacen que sea prioritario mejorar el sistema institucional donde se gesta el empresariado inmigrante, incorporando a las políticas migratorias autonómicas y nacionales medidas que incentiven el emprendimiento en sectores variados y con mayor valor añadido. Para ello, hay que contar con la contribución de los inmigrantes y sus asociaciones para acercarse a sus necesidades y sus dificultades. Es una asignatura pendiente, en las políticas de integración y de empleo, potenciar la inserción laboral mediante el autoempleo en una perspectiva multidimensional que proteja los derechos de los inmigrantes, les garantice mejores condiciones laborales y les permita maximizar los efectos positivos de sus aportaciones a la economía y a la sociedad en acogida.

Notas

¹ Este artículo parte de un proyecto de investigación subvencionado en convocatoria pública por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Algunas fases del proyecto han contado con el apoyo logístico de la Fundación Instituto Euroárabe de Educación y Formación.

² En el caso del trabajo que nos ocupa, consideramos que la teoría institucional no es, como expone Veciana (1999), una teoría más del enfoque sociocultural-institucional de análisis de la empresa, sino que representa el marco general donde se gestan los diferentes factores que influyen en el emprendimiento.

³ Cuando hacemos referencia al término inmigrante aludimos a los extranjeros que según la legislación española se incluyen en el régimen general de extranjería, es decir los nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea de los 27. Frente a estos estarían los nacionales de países de la Unión Europea (régimen comunitario de extranjería), a los que nos referiremos siempre especificando el régimen al que pertenecen (comunitario). Para englobar a ambos regímenes utilizaremos el calificativo de extranjeros. Esta división por procedencia de los inmigrantes condiciona su régimen jurídico y, por ende, su estancia y sus posibilidades en el país de acogida.

⁴ Existen pocas fuentes de información que proporcionen datos estadísticos referenciados, consistentes y representativos sobre la iniciativa empresarial del colectivo inmigrante. Los trabajos académicos sobre empresariado inmigrante manifiestan esta situación y hacen referencia a diversos problemas metodológicos que pueden derivarse de la dificultad de acceso a los datos y la insuficiencia de los mismos (Arjona y Checa, 2007; Solé ...[et al], 2006).

⁵ No existe ninguna estadística ni registro para poder identificar empresas inmigrantes constituidas como Sociedades Anónimas, Limitadas, Comanditarias o Colectivas. En cuanto a los trabajadores con permiso de cuenta propia de los regímenes del mar y de empleados del hogar, en la mayoría de los casos estos no llevan a cabo una actividad empresarial como tal, puesto que realizan un trabajo de forma independiente. Los trabajadores extranjeros con permisos de cuenta propia del régimen agrario se incluyen en el régimen de trabajadores autónomos desde el año 2008.

⁶ Cuando hablamos de autóctonos nos referimos exclusivamente a las personas con nacionalidad española.

⁷ La evolución temporal para los inmigrantes autónomos se ha tenido que realizar desde el 2006, puesto que los datos de los años anteriores, ofrecidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y los informes mensuales del Ministerio de Trabajo e Inmigración, no vienen diferenciados por régimen de extranjería.

⁸ La referencia a cada informante indica los datos siguientes: género, edad, nacionalidad y ciudad de residencia.

⁹ Reformada con la Ley Orgánica 8/2000 y posteriormente con la Ley Orgánica 2/2009. Regula la integración de los extranjeros, su situación de trabajo y residencia, el derecho al trabajo y la participación en el sistema de Seguridad Social (Art. 10), la habilitación para ejercer una actividad laboral o profesional por cuenta ajena o propia (Art. 25), las formas ordinarias y extraordinarias de acceso a dichos permisos (Art. 36), específicamente la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia (Art. 37).

¹⁰ En concreto, los responsables entrevistados pertenecen a las siguientes organizaciones: informante A (mujer, Instituto Municipal de Formación y Empleo, organismo dependiente de la administración pública, Granada); informante B (hombre, Unidad de creación de empresas de la Confederación Granadina de Empresarios, organismo de representación empresarial y laboral, Granada); informante C (mujer, Cruz Roja, organismo mixto, Granada); e informante D (mujer, Fondo Solidaridad Paz y Esperanza, organismo privado no lucrativo). En cuanto a las organizaciones de carácter privado lucrativo (bancos, cajas, consultoras, centros privados de formación, gestorías, etc.), en lugar de realizar entrevistas hemos recopilado información por diferentes medios, para conocer el tipo de actividad que ofrecen de cara al emprendimiento inmigrante.

Bibliografía

- Aldrich, Howard y Waldinger, Roger (1990), "Ethnicity and Entrepreneurship", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 16, Palo Alto, pp. 111-135.
- Alter, Norbert (2000), *L'innovation ordinaire*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Ambrosini, Maurizio (1998), "Ethnicité et marché du travail: les immigrés dans les système économique italien", en *Sociologia del Lavoro*, Nos. 66-67, pp. 307-327.
- Ambrosini, Maurizio y Boccagni, Paolo (2004), "Protagonisti inattesi: lavoro autonomo e piccole imprese tra i laboratori stranieri in Trentino", en *Infosociale*, N° 9, Trento.
- Anthias, Floya (2000), *Gender and Migration in Southern Europe: Women on the Move*, Berg, Oxford University Press.
- Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés (2000), *La inmigración y la economía española*, Madrid, Imserso.
- Apitzsch, Ursula (2005), "The Chances of the Second Generation in Families of Migrant Entrepreneurs: Quality of Life Development as a Biographical Process", en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 21 N° 3, Poitiers, pp. 83-94.
- Arjona Garrido, Ángeles y Checa Olmos, Juan Carlos (2006), "Economía étnica: teorías, conceptos y nuevos avances", en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 64 N° 45, Madrid, pp. 117-143.
- _____ (2007), "Incorporación laboral como autónomos de los inmigrados en el contexto económico almeriense", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 66, Madrid, pp. 177-192.
- Baptiste, Florence y Zucchetti, Eugenio (1994), "L'imprenditorialità degli immigrati nell'area milanese: una ricerca pilota", en *Quaderni Ismu*, N° 4, Milano.
- Beltrán, Joaquín (2000), "La empresa familiar: trabajo, redes sociales y familia en el colectivo chino", en *Ofrim/Suplementos*, N° 6, Madrid, pp. 129-153.

- Boldrin, Michele (coord.) (2009), *Efectos económicos de la inmigración en España: jornadas sobre inmigración. I Informe FEDEA*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada; Marcial Pons.
- Brunet, Ignasi y Alarcón, Amado (2004), “Mercado de trabajo y familia”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 4 N° 2, Santiago de Compostela, pp. 115-129.
- Caixa Catalunya (2006), Informe semestral: economía española y contexto internacional, Barcelona, Caixa Catalunya. Servicio de Estudios, <http://www.catalunyacaixa.com/caixacat/es/ccpublic/particulars/publica/pdf/iee0706e0.pdf>.
- Cavalcanti, Leonardo (2007), “Negocios étnicos: importación y repercusiones de una categoría”, en *Los retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, Enrique Santamaría (ed.), Barcelona, Antrophos.
- Cea D’Ancona, María Ángeles (2004), *La activación de la xenofobia en España: ¿qué miden las encuestas?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas; Siglo XXI.
- Chaïb, Sabah (2002), “Réseaux transnationaux et acteurs économiques l’exemple du Club 92, club d’entrepreneurs d’origine algérienne”, en *La Méditerranée des réseaux: marchands, entrepreneurs et migrants entre l’Europe et le Maghreb*, Jocelyne Cesari (dir.), Paris, Maisonneuve et Larose.
- Chang, Ha-Joon (2011), “Reply to the Comments on ‘Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History’”, en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7 N° 4, Cambridge, pp. 473-498.
- Collado, Dolores; Iturbe-Ormaetxe, Iñigo; y Valera, Guadalupe (2004), “Quantifying the Impact of Immigration on the Spanish Welfare State”, en *International Tax and Public Finance*, Vol. 11 N° 3, New York, pp. 335-353.
- Comité Económico y Social Europeo (2003), “Libro verde: el espíritu empresarial en Europa”, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0027es01.pdf.
- Conde-Ruiz, J. Ignacio; García, Juan Ramón; y Navarro, María (2008), “Inmigración y crecimiento regional en España”, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Colección Estudios Económicos FEDEA; N° 09-08).
- De Muro, Pasquale; Moulaert, Frank; Hamdouch, Abdelillah; y Cameron, Stuart (2007), “Organisations de la société civile, innovation sociale et gouvernance de la lutte contre la pauvreté dans le tiers-monde”, en *Mondes en Développement*, Vol. 139 N° 3, Paris, pp. 25-42.
- Dieng, Seydi Ababacar (2002), “L’entrepreneuriat chez les migrants maliens et sénégalais”, en *Champs de l’entrepreneuriat et dynamique des sociétés: actes du 2^e Congrès de l’Académie de l’Entrepreneuriat*, Bordeaux, Université de Montesquieu-Bordeaux IV.
- Dolado, Juan y Vázquez, Pablo (eds.) (2008), “Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España”, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Colección Estudios Económicos FEDEA; N° 01-08).
- Eurostat (2011), *Demography Report 2010: Older, More Numerous and Diverse Europeans*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Facchini, Giovanni y Mayda, Anna María (2008), “From Individual Attitudes towards Migrants to Migration Policy Outcomes: Theory and Evidence”, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR Discussion Paper; N° 6835).
- Freeman, Gary (1986), “Migration and the Political Economy of the Welfare State”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 485 N° 1, Philadelphia, pp. 51-63.
- García Pérez, J. L.; Osuna, V.; y Valera, G. (2006), “Inmigración y finanzas públicas en Andalucía”, en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 14 N° 42, pp. 101-133.

- Gil, José Ignacio y Actis, Walter (2005), *La inmigración extranjera en el sector de la construcción en Madrid*, Madrid, Colectivo Ioé.
- Gobierno Vasco (2008), *El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Hammond, Ross y Axelrod, Robert (2006), "The Evolution of Ethnocentrism", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50 N° 6, December, pp. 926-936.
- Häusermann, Silja y Schwander, Hanna (2011), "Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes", en *The Age of Dualization: the Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier y Martin Seeleib-Kaiser (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Huddle, Donald (1993), *The Cost of Immigrant*, Washington, Carrying Capacity Network.
- Instituto Austríaco de Investigación de Pyme (2003), Informe sobre servicios de apoyo a microempresas y empresas individuales en España, Viena, Comité Económico y Social Europeo. Servicio de Apoyo a Microempresas, Pequeñas Empresas y Empresas Individuales, mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística (2007), Encuesta nacional de inmigrantes 2007: una monografía, Madrid, INE, <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/eni07/eni07.pdf>.
- Itzigsohn, José; Dore Cabral, Carlos; Hernández, Esther; y Vázquez, Obed (1999), "Mapping Dominican Transnationalism: Narrow and Broad Transnational Practices", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22 N° 2, Abingdon, pp. 316-339.
- Jones, Trevor; Barrett, Giles; y McEvoy, David (2000), "Market Potential as a Decisive Influence on the Performance of Ethnic Minority Business", en *Immigrant Businesses: the Economic, Political and Social Environment*, Jan Rath (ed.), London, Macmillan Press.
- Junta de Andalucía (2011), Informe económico de Andalucía, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/MINICDinf_ec-2010.pdf.
- Juteau, Danielle; Daviau-Guay, Jocelyne; y Moallem, Mino (1992), "L'entrepreneurship ethnique à Montréal: première esquisse", en *Cahiers Québécois de Démographie*, Vol. 21 N° 2, Montréal, pp. 119-145.
- Kloosterman, Robert (2000), "Immigrant Entrepreneurship and the Institutional Context: a Theoretical Exploration", en *Immigrant Businesses: the Economic, Political and Social Environment*, Jan Rath (ed.), Warwick, University of Warwick. Center for Research in Ethnic Relations.
- Kloosterman, Robert; Van Der Leun, Joanne; y Rath, Jan (1999), "Mixed Embeddedness: (In)formal Economic Activities and Immigrant Businesses in the Netherlands", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23 N° 2, Oxford, pp. 252-266.
- Light, Ivan y Gold, Steven (2000), *Ethnic Economies*, San Diego, Academic Press.
- Ma Mung, Emmanuel (1992), "L'expansion du commerce ethnique: asiatiques et maghrébins dans la région parisienne", en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 8 N° 1, Poitiers, pp. 39-60.
- Manço, Altay (2005), "Travail indépendant et immigration en Belgique: analyse empirique de cas contrastés", en *Un dynamisme venu d'ailleurs: la création d'entreprises par les immigrants*, Laurent Muller y Stéphane de Tapia (eds.), Paris, L'Harmattan.
- Martínez Pérez, Paola (2009), "Empresas familiares de inmigrantes en Barcelona y Montevideo", en *Revista Internacional de Organizaciones*, N° 2, Tarragona, pp. 109-129.
- Moulaert, Frank y Hamdouch, Abdelillah (2006), "New Views on Innovation Systems: Agents, Rationales, Networks and Spatial Scales in the Knowledge Infrastructure", en *Innovation: the European Journal of Social Science Research*, Vol. 19 N° 1, London, pp. 11-24.

- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- _____ (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Oficina Económica de la Presidencia (2006), *Inmigración y economía española: 1996-2006*, Madrid, Presidencia del Gobierno.
- Oso, Laura y Ribas, Natalia (2004), “Empresariado étnico y género: dominicanas y marroquíes en Madrid y Barcelona”, en *Actas del IV Congreso de la Inmigración en España: Ciudadanía y Participación*, Girona, Universidad de Girona.
- Oso, Laura, y Villares, María (2005), “Mujeres inmigrantes latinoamericanas y empresariado étnico: dominicanas en Madrid, argentinas y venezolanas en Galicia”, en *Revista Gallega de Economía*, Vol. 14 N° 1, Galicia, pp. 261-278.
- Pajares, Miguel (2010), *Inmigración y mercado de trabajo: informe 2010*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración).
- Parella, Sònia (2003), “Repensando la participación de las mujeres en el desarrollo desde una perspectiva de género”, en *Papers: Revista de Sociologia*, N° 69, Barcelona, pp. 31-57.
- Portes, Alejandro; Haller, William; y Guarnizo, Luis Eduardo (2002), “Les entrepreneurs transnationaux: une forme alternative d’adaptation économique des immigrés”, en *La fin des norias? Réseaux migrants dans les économies marchandes en Méditerranée*, Michel Peraldi (ed.), Paris, Maisonneuve et Larose.
- Portes, Alejandro y Rumbaut, Rubén (1990), *Immigrant America: a Portrait*, Berkeley, University of California Press.
- Portes, Alejandro y Sensebrenner, Julia (1993), “Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action”, en *The American Journal of Sociology*, Vol. 98 N° 6, pp. 1320-1350.
- Portes, Alejandro y Stepick, Alex (1993), *City on the Edge: the transformation of Miami*, Berkeley, University of California Press.
- Portes, Alejandro y Zhou, Min (1999), “Entrepreneurship and Economic Progress in the 1990s: a Comparative Analysis of Immigrants and African Americans”, en *Immigration and Opportunity: Race, Ethnicity and Employment in the United States*, Frank Bean y Stephanie Bell-Rose (eds.), New York, Russell Sage Foundation.
- Razin, Assaf y Sadka, Efraim (1999), “Migration and Pension with International Capital Mobility”, en *Journal of Public Economics*, Vol. 74 N° 1, Amsterdam, pp. 141-150.
- Reinert, Erik (2007), *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, London, Constable.
- Riesco Sanz, Alberto (2003), “Enclaves y economías étnicos desde la perspectiva de las relaciones salariales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 21 N° 2, Madrid, pp. 103-125.
- Sassen, Saskia (1995), “Immigration and Local Markets”, en *The Economic Sociology of Immigration*, Alejandro Portes (ed.), New York, Russel Sage Foundation.
- Schmidt di Friedberg, Ottavia (2002), “Du local au transnational: les réseaux économiques et les activités d’entreprise des marocains à Milan et à Turin”, en *La Méditerranée des réseaux: marchants, entrepreneurs et migrants entre l’Europe et le Maghreb*, Jocelyne Cesari (dir.), Paris, Maisonneuve et Larose.
- Smith, James y Edmonston, Barry (eds.) (1997), *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, National Academy Press.

- Solé, Carlota y Cachón, Lorenzo (2006), “Globalización e inmigración: los debates actuales”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 116, Madrid, pp. 13-52.
- Solé, Carlota y Parella, Sònia (eds.) (2005), *Negocios étnicos: los comercios de los inmigrantes no comunitarios en Cataluña*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Song, Miri (1997), “Children’s Labour in Ethnic Family Businesses: the Case of Chinese Take-Aways in Britain”, en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 20 N° 4, Abingdon, pp. 691-716.
- Valenzuela García, Hugo (2010), “Pecunia Ex Machina, el emprendedor pakistaní en la ciudad de Barcelona”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 92, Barcelona, pp. 185-206.
- Veciana, José María (1999), “Creación de empresas como programa de investigación científica”, en *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 8 N° 3, Santiago, pp. 11-36.
- Vicens, José (dir.) (2006), *Impacto macroeconómico de la inmigración en la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Economía e Innovación.
- _____ (2010), *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Waldinger, Roger (1993), “The Ethnic Enclave Debate Revisited”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 17 N° 3, Oxford, pp. 444-452.
- Waldinger, Roger; Aldrich, Howard; y Ward, Robin (1990), *Ethnic Entrepreneurs: Immigrant Business in Industrial Societies*, Newbury Park, Sage Publications.
- Ward, Robin y Jenkins, Richard (eds.) (1984), *Ethnic Communities in Business: Strategies for Economic Survival*, London, Cambridge University Press.
- Wildasin, David E. (1994), “Income Redistribution and Migration”, en *Canadian Journal of Economics*, Vol. 27 N° 3, Montréal, pp. 637-656.
- Wilson, Kenneth y Portes, Alejandro (1980), “Immigrant Enclaves: an Analysis of the Labor Market Experiences of Cubans in Miami”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 86 N° 2, Chicago, pp. 295-319.

Normas jurídicas

- Ley Orgánica 7/1985, de 1° de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-lo7-1985.html.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html.

Coincidencias y diferencias de la oferta y la demanda en la formación de directivos públicos: una mirada al caso chileno

**Eduardo Araya-Moreno,
Daniel Burgos-Bravo y
Francisco Ganga Contreras**

Introducción

La formación de los directivos públicos constituye uno de los desafíos más relevantes de los procesos de modernización de la gestión pública. En correspondencia con los profundos cambios en la evolución de la administración pública, entra en escena una nueva noción del directivo público. En muchos países se transita desde la tradicional figura del sujeto designado a partir de la confianza política hacia procesos de selección basados en el mérito técnico y en capacidades políticas. Asumiendo que entre la capacidad política y la confianza política existe una diferencia importante, se percibe la necesidad de un directivo con evidentes y demostrables capacidades técnicas y políticas, que genere certidumbre en el ejercicio de la función directiva y que, por tanto, haya sido sometido a un proceso formativo pertinente.

Este estudio, adoptando la definición de directivo público expuesta en la Carta Iberoamericana de la Función Pública¹, presenta, a modo de marco conceptual, una revisión de algunas propuestas teóricas acerca de las competencias esperables en un directivo público, así como de las orientaciones que sobre el tema han hecho organismos de cooperación como la OCDE y el CLAD. Considera como elemento clave la descripción del perfil del directivo público establecido en los atributos exigibles por el Sistema de Alta Dirección Pública chileno. Aquello se entiende como la definición de la demanda para efectos de este trabajo.

Por otro lado, considera la oferta de programas de magíster de universidades chilenas seleccionadas. Estos programas se dirigen a formar directivos, gerentes o expertos en dirección o implementación de políticas públicas. En el caso chileno, de 58 universidades públicas y privadas estudiadas originalmente², varias de ellas ofrecían programas de formación de pregrado y algunas de posgrado. Aproximadamente la mitad de ellas ofrecían programas de magíster en temas vinculados o cercanos con la gerencia pública, gestión pública, políticas públicas y temas afines.

1. La construcción de los requerimientos

Algunos trazos desde la teoría

El tema de los ámbitos en los cuales debiera actuar un directivo público es amplio y variado, por lo que no resulta fácil definir con precisión las capacidades o competencias a ser reconocidas de manera universal, o por lo menos aplicables en cualquier contexto. Por otra parte, se debe considerar la intensidad con que uno u otro atributo debe estar presente en el perfil de competencias del directivo público, lo que debiera tener relación directa con la entidad específica en la que el directivo actúa.

Distintas perspectivas se encuentran en la revisión de la teoría que, en cierto modo, son el resultado de las diferentes tendencias por las que ha debido transitar el Estado en las últimas décadas.

Las tendencias hacia una preeminencia del perfil técnico ganaron terreno a partir de la necesidad de alcanzar mayor eficiencia y calidad en los organismos públicos, muy probablemente derivadas de los procesos de ajuste estructural de las economías. No obstante, progresivamente se instaló la noción de que a la par de las capacidades técnicas es necesario contar con un conjunto de capacidades políticas. La gestión política es clave para alcanzar una gestión operativa eficaz. De esta forma, no se

puede pensar en construir una gestión operativa eficaz sin avanzar en la formulación de una gestión política eficaz (Iacoviello, Pando, Mendelson y Essayag, 2010).

Parece ser que la síntesis de las distintas perspectivas se concentró, de manera sincrética, hacia los años noventa en la corriente denominada Nueva Gestión Pública (NGP). No es procedente desconocer la influencia de esta corriente que proveyó un conjunto de enfoques, prácticas, instrumentos y criterios a ser utilizados en la administración pública con el ánimo de producir eficiencia y hacer efectiva la acción de la administración (Hood, 1991; Bozeman, 1998; Olías de Lima, 2001; Barzelay, 1997).

Efectivamente, las propuestas de la NGP se orientaron a alcanzar una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad para satisfacer, al mínimo costo, las reales necesidades de los ciudadanos, utilizando para ello mecanismos de competencia y de optimización de la calidad, en el contexto de mecanismos de control, transparencia y participación ciudadana (García, 2007). De cualquier manera, es menester reconocer que, según muchos observadores, la NGP ha llegado a ser conceptualmente incoherente (Lynn, 2006) e incluso un “fantasma de aspecto naturalmente terrible” que todos pueden interpretar de diferentes maneras de acuerdo a sus propios intereses (Owen, 2008), plagada de contradicciones culturales (Amosa, 2009).

En todo caso, el discurso transformador de la NGP, que tiene múltiples expresiones en los países, independientemente de su nivel de desarrollo, implica la necesidad de encontrar nuevas fórmulas directivas, tanto para conducir la transición como para consolidar un nuevo modelo de dirección pública. Es por ello que en las variadas versiones o vertientes de la NGP se hace mención a la relevancia de la construcción de estos nuevos modelos. Se reconocen por lo menos dos grandes corrientes: la neoempresarial y la neopública (Ramió, 1999 y 2000; Martínez Puón, 2003). No obstante, hoy en día no se puede omitir que la administración pública ha ido cambiando, por cuanto hay fines que van más allá de la búsqueda de eficiencia y calidad y tienen que ver con elementos políticos (governabilidad), éticos (bien común), culturales (identidades) y económico-sociales (equidad) (Araya y Cerpa, 2009).

Tampoco es pertinente omitir la universalización de la política pública como un instrumento de gobierno de primera importancia, que permite orientar y alinear energías y darle sentido a la tarea de la administración, y, por último, la cada vez más intensa certeza de entender la administración pública como un importante factor de gobernabilidad, al asegurar a través de su actuar la noción de Buen Gobierno.

La propuesta expresada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública plantea la necesidad de establecer un conjunto de exigencias de cualificación profesional para los directivos públicos que definan con toda precisión las competencias que requieren alcanzar para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas, cuestión última de primordial importancia si se quiere evolucionar desde una selección ritual a una selección meritocrática sustentada en la posibilidad de evidenciar las competencias (CLAD, 2003).

Varias perspectivas han mostrado las competencias directivas como un conjunto de características o una lista de rasgos que debe poseer el directivo público, siendo esta la pauta tradicional de orientación al momento de establecer las exigencias que éste debe poseer (Bethell-Fox, 1992; Le Boterf, 2001; Plasencia, 1994). Un ejemplo de esas perspectivas se encuentra en la siguiente lista, preparada con el ánimo de encontrar los atributos clave del sujeto directivo y con ocasión de los trabajos de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público español; Valero, citado por Catalá (2005), consideraba que estas notas caracterizadoras del directivo público debiesen ser:

- La orientación al riesgo.
- El espíritu innovador.
- La automotivación.
- La capacidad de análisis.

- La capacidad de formular estrategias.
- La capacidad para dirigir equipos.
- La capacidad para gestionar conflictos.

Sin entrar en el análisis pormenorizado de cada una de las sugerencias, se aprecia la construcción de una propuesta concentrada en el sujeto y en sus características personales que mira sus condiciones, con referencia a la optimización de la gestión organizacional, lo que puede resultar en una cuestión necesaria pero no suficiente, particularmente al observarse una cierta ausencia del componente político de la dirección pública.

En un abordaje diferente y realizado algunos años antes, se presentó una propuesta que tendía a agrupar los ámbitos de acción del directivo público en torno a tres amplios aspectos (Losada i Marrodán, 1999):

- *Gestión de políticas*: ámbito en el cual debieran expresarse las capacidades para insertarse en el proceso de construcción de la política pública, pero principalmente aquellas competencias dirigidas a la implementación de las políticas y transformación en programas e instrumentos de ejecución.
- *Gestión del entorno*: ámbito en el cual, complementariamente, los directivos deberían poseer un conjunto de competencias políticas dirigidas a conciliar su institución con el entorno e insertarse en las redes institucionales pertinentes a ese fin.
- *Gestión interna*: ámbito en donde se expresan las competencias y capacidades para gestionar internamente su entidad.

En otra perspectiva, Moore, citado por Longo (2002), expone las propuestas de la Kennedy School of Government, identificando al directivo público como un agente creador de valor público. Esta cuestión se expresaría principalmente en tres grupos de competencias o ámbitos interrelacionados:

- *Gestión estratégica*: a partir de la introducción de los enfoques e instrumentos de la gestión estratégica, busca crear el máximo valor posible.
- *Gestión del ambiente político*: buscando legitimidad y gestionando las relaciones e interactuando con actores que ejercen distintos tipos de influencia sobre la organización.
- *Gestión operacional*: dirigida a la generación de acciones eficientes y eficaces para alcanzar los fines institucionales establecidos.

Una conclusión preliminar es que existen similitudes entre ambas perspectivas. De cualquier manera, pareciera que una se concentra en la gestión de políticas públicas y la otra más bien en la creación de valor público. Lo interesante de ambas propuestas es que, definitivamente, superan la perspectiva concentrada en una lista o conjunto de atributos o rasgos del directivo, para proyectar la función directiva en una perspectiva muy diferente a la tradicional, donde su inserción en los procesos complejos del contexto político y de implementación e incluso de construcción de políticas públicas son fundamentales para la creación de valor.

En suma, si nos circunscribimos a las dos últimas aportaciones, las competencias del directivo público se debieran concentrar en gestionar su entorno, incluido su entorno político, gestionar la implementación de políticas públicas y la gestión interna de la institución, incluida la gestión operacional. Todo ello en la perspectiva de crear valor público a través de los bienes, servicios, regulaciones, fiscalizaciones, autorizaciones y, en general, sobre los productos que la administración entrega a los ciudadanos. Aquello implica la identificación del directivo público como un sujeto capaz de combinar competencias que son naturalmente técnicas junto con las habilidades y capacidades que requiere para desenvolverse en contextos con una alta complejidad política.

La experiencia de los países de la OCDE

El año 2003, la OCDE llevó a cabo un estudio acerca de las orientaciones que estaba adquiriendo el servicio civil *senior* en sus países miembros. En general, no se aprecia una definición común respecto de las competencias requeridas. Cada país enfatiza aspectos diferentes, aun cuando cuestiones como el liderazgo, la negociación y, en general, atributos personales son bastante similares (OECD, 2003).

Dos países que aparecen con definiciones muy precisas respecto de las habilidades de sus directivos son Nueva Zelanda y Canadá. Para los neozelandeses, las competencias de sus directivos incluyen:

- *Cualidades personales*: compromiso con el logro de fines, honestidad, integridad, capacidad intelectual.

- *Competencias de gestión*: gestión de recursos, habilidad de gestión, habilidades de comunicación efectiva.

- *Competencias de liderazgo*: comunicación interna y externa, formulación y desarrollo de objetivos estratégicos, gestión de políticas y del ambiente cultural de la organización, así como velar por la neutralidad del servicio público.

Por su parte, Canadá, al año 2003 había establecido 14 competencias, estructuradas en cinco categorías, y que se consideran esenciales para el directivo *senior*. Son las que guían la selección, desarrollo y evaluación del directivo:

- *Competencias intelectuales*: aptitud cognoscitiva, creatividad.

- *Capacidad para construir futuro*: visión.

- *Competencias de gestión*: gestión para la acción, comprensión de la organización, trabajo en equipo, compañerismo.

- *Competencias en relaciones humanas*: relaciones interpersonales, comunicación.

- *Idoneidad personal*: resistencia al *stress*, ética y valores, personalidad, conducta flexible y confianza en sí mismo.

Sin duda, se trata de un conjunto orientador de perspectivas que son básicamente pragmáticas, y que se concentran prioritariamente en las competencias del sujeto directivo para gestionar su organización, pero donde la perspectiva política del puesto directivo se ve desperfilada. Llama la atención, por otra parte, que estos dos casos -existiendo elementos comunes con las aproximaciones teóricas- plantean una estructura de atributos un poco diferente; por ejemplo, se mencionan cuestiones como compañerismo, resistencia al *stress*, ética y valores, confianza en sí mismo o neutralidad del servicio público.

Resulta interesante comprobar que los países, cuando definen sus atributos, se alejan de la ortodoxia teórica e incorporan rasgos o atributos que pueden tener un componente cultural o significar valores consustanciales a los desarrollos de sus respectivas administraciones públicas.

Las orientaciones del CLAD

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) la búsqueda de perspectivas, enfoques, experiencias, diálogos, observación de buenas prácticas, entre varias tareas, no es nueva. Específicamente, ya en el emblemático documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, del Consejo Científico del CLAD (1998), se identifica la reforma gerencial como un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad del sistema político. Particularmente se plantea, como primer escalón del modelo administrativo buscado por la reforma gerencial, la profesionalización de la alta burocracia. Aquello implica el establecimiento de un núcleo estatal estratégico, con capacidad para formular, supervisar y regular la implementación de las políticas, el que se sugiere sea constituido por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. En aquel momento, el CLAD avanza hacia una noción que se ha convertido en paradigma, que consiste en que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por el otro.

Allí se hace evidente la noción del directivo público como un eslabón entre la formulación de las políticas y su implementación, o como vínculo entre lo político y lo técnico si miramos el problema en un mayor nivel de agregación.

Años más tarde, en diciembre de 2005, se llevó a cabo el Seminario Iberoamericano “Nuevas Modalidades de Formación para Directivos Públicos”, organizado por el CLAD. En él se alcanzó un consenso sobre el siguiente modelo de competencias para los directivos públicos (CLAD, 2005):

Competencias cognitivas:

- Metodologías para la formulación y evaluación de políticas sociales.
- Gestión de programas interinstitucionales e intergubernamentales.
- Análisis de actores y de grupos de interés participando en procesos de política pública.
- Metodologías cuantitativas para la formulación y evaluación de políticas sociales.
- Cambio y aprendizaje organizacional.

Competencias interactivas:

- Gestión de personas (énfasis en gestión de conflictos y desarrollo de competencias).
- Gestión de personas (énfasis en liderazgo y gestión de equipos), procesos y técnicas de negociación.

- Comunicación.

Competencias instrumentales:

- Gestión de contratos y licitaciones.
- Gestión presupuestaria y financiera.
- Gestión de convenios y términos de asociación.
- Modelos de gestión y arquitectura organizacional.
- Cooperación técnica internacional.
- Finanzas y contabilidad pública.

Bajo un enfoque de competencias, la obvia intención es concretar un molde que incluya la globalidad de competencias susceptibles de ser incorporadas como requisitos para el directivo. Aun cuando puede ser discutible la ubicación de algunas competencias en las categorías propuestas (por ejemplo, cooperación técnica internacional como competencia instrumental, o las referidas a políticas entre las cognitivas), lo cierto es que constituye una perspectiva comprehensiva que tiene un alto potencial instrumental y puede ser una guía orientadora para la construcción de un perfil y una malla de materias de programas formativos de directivos públicos, conectándose de manera fluida con las tendencias teóricas y con las necesidades de los países.

Consideraciones sobre las propuestas

La influencia de estos enfoques, al menos en el ámbito académico, resulta innegable frente al bajo desarrollo, en el cambio de siglo, de la investigación en administración pública, que resulta evidente y dificulta la tarea de organizar programas y reformas curriculares (Santana Rabell, 2000).

De todas formas, puede ser que esta ausencia en investigación haya volcado a las universidades a la estructuración de programas formativos de carácter fuertemente profesionalizantes, en coincidencia con las tendencias que enfatizan en las necesidades propias de las administraciones públicas, dejando de lado la construcción de capacidades en investigación que pudiesen darle una perspectiva diferente a la tarea formativa.

Se menciona, por ejemplo, que los programas de maestría en Estados Unidos se han concentrado en enseñar a hacer cosas específicas, tales como preparar presupuestos, diseñar propuestas y otras de igual naturaleza (Santana Rabell, 2000), es decir en el cómo hacer, más que en explicar el por qué y el qué de las acciones.

Sin entrar en aquella discusión -aun cuando es pertinente dejar sentada la premisa de la reducida investigación que existe en torno a estos temas-, es natural que las universidades, muy inducidas a resolver sus necesidades económicas, se hayan concentrado en tratar de formar para asegurar demanda, lo que en sí mismo no es censurable; por el contrario, puede ser de alto valor para contribuir al desarrollo de recursos preparados para administraciones públicas cada día más complejas.

2. El Sistema de Alta Dirección Pública chileno (SADP)

Breve caracterización

En el caso chileno resulta ineludible abordar la formación de los directivos públicos en el contexto de la modernización de la gestión pública inspirada en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (Araya y Cerpa, 2009).

El modelo chileno de estructuración de funciones separa las tareas de los que deciden la formulación de las políticas públicas de aquellos que cumplen funciones de ejecución, siguiendo con ello una de las principales orientaciones del denominado neotaylorismo (García, 2007).

Dentro de las demandas del proceso de Modernización de la Gestión Pública en Chile, ya en el Gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) surgió la necesidad de introducir una reflexión que permitiese alcanzar un tipo de dirección pública con alta efectividad. Si la premisa era actualizar al Estado a las nuevas exigencias derivadas de las transformaciones que se presentaban en el mundo y en Chile, entonces parecía pertinente detenerse en la definición de un nuevo liderazgo en las instituciones públicas chilenas. Este liderazgo debería permitir alcanzar eficiencia y efectividad en una administración pública moderna, en el contexto de una gestión pública innovadora, participativa, eficiente y profesional (CIMMGP, 1996).

Ya en aquella época, el tema de la formación de directivos se entendía de la mayor prioridad. Frente a diversas opciones que se consideraron en el momento, se prefirió definir los mínimos requeridos que debería poseer un directivo público en diferentes ámbitos, para que, a partir de allí, las universidades que los definiesen, voluntariamente, elaborasen programas formativos que deberían ser acreditados, incorporando así a universidades de prestigio como protagonistas en esta tarea, agregando al sistema formativo diversidad y pluralismo bajo condiciones de calidad y con un perfil de egreso preestablecido (Egaña, 2002).

Para efectos de poner en operación el nuevo sistema, el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) y la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) implementaron el Sistema de Acreditación de Programas Formativos de Directivos Públicos, incluyendo términos de referencia que definían el tipo de habilidades directivas, el perfil de egreso y los contenidos básicos. Dato relevante es que, en aquel momento, se presentaron al primer concurso, el año 2001, más de 20 universidades, acreditándose cinco programas de maestría y 11 diplomados (Egaña, 2002). Siete universidades fueron las ganadoras, de las cuales cinco son parte del presente estudio. Todo esto, llevado a cabo antes de que entrara en operación el SADP, representa un antecedente fundamental que ha permitido asegurar la necesaria coincidencia de propósitos entre las necesidades del sector público y el aporte de las universidades.

A comienzos de los años 2000 aparece publicado en Chile el estudio de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (CEP), que sistematiza un conjunto de proposiciones que darán forma más tarde, el año 2003, al proyecto en donde se propone la selección competitiva de las dos primeras capas de puestos de directivos ejecutores, y la fijación de sus remuneraciones, a cargo de un ente autónomo compuesto por especialistas, denominado Consejo de Alta Dirección Pública, mencionándose los casos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda como referentes dignos de ser imitados (Valdés, 2002).

Pasa entonces a ser el mérito y la perspectiva técnico-política el componente fundamental a la hora de seleccionar a los directivos públicos chilenos, por lo menos en la primera serie de entidades públicas que se incorporaron al Sistema.

No obstante, el inicio del SADP ocurre a partir de la ventana de oportunidad provocada por un conjunto de actos de corrupción develados a inicios del Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), derivando en una negociación entre Gobierno y oposición a principios de 2003, que incluyó compromisos para avanzar en 49 proyectos de ley de modernización en distintas áreas, y donde uno de

los proyectos emblemáticos, referido a la modernización del Estado, fue el de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), que contenía el Sistema de Alta Dirección Pública. Desde este punto de vista, valga precisar que si bien la solución se aceleró a efectos de resolver el impasse político, se encontraba razonablemente avanzada en términos de su discusión y del análisis de las experiencias de otros países, particularmente anglosajones (Cortázar, 2011).

Dentro de las complejidades que se debió enfrentar, cabe mencionar la natural desconfianza del mundo político, el desconocimiento del sistema, su apreciación de que nacía como solución a la corrupción, la sobre legitimación de lo técnico respecto de lo político, entre otras (Pérez, 2008). Una complejidad adicional se encuentra asociada a los problemas para establecer perfiles de competencias pertinentes y llevar a cabo la selección según esos perfiles (Cortázar, 2011).

El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), creado el año 2003 mediante la Ley N° 19.882, es un sistema integral que contempla la selección, formación, evaluación y desarrollo de los altos directivos del sector público, constituyéndose en referente para la elaboración y ejecución de políticas de gestión de personas para la gerencia pública del país. Tiene como principal objeto dotar a la administración civil del Estado de un cuerpo de profesionales altamente calificados para desempeñarse en la gerencia pública, garantizando así el cumplimiento de los principios de transparencia y probidad como ejes de la función pública (DNSC, 2009).

El Sistema de Alta Dirección Pública fue definido en sus inicios como un ente seleccionador de los directivos de niveles jerárquicos I y II (los dos primeros cargos superiores de cada entidad incorporada al sistema), encargados de dirigir los servicios públicos, y como un mecanismo conducente a la generación de un sistema de gerencia pública con el objetivo de crear condiciones para una dirección pública innovadora, eficiente y eficaz en el uso de recursos públicos, centrada en las personas y depositaria de la confianza política de las autoridades gubernamentales superiores. Específicamente, las funciones de los altos directivos públicos son definidas en la Ley N° 19.882 -que regula la nueva política de personal de los funcionarios públicos, y en su título III crea la Dirección Nacional del Servicio Civil- e identifica como directivos a aquellos cuyas funciones son predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Remarca que estos funcionarios se denominarán “altos directivos públicos”.

Las actividades del SADP se han orientado a diseñar y poner en práctica un sistema de concursos imparcial, reduciendo la influencia e intervención del sistema político, a pesar de la aspiración legítima de cualquier autoridad de contar con personas de confianza que se sujeten a su mandato y, consecuentemente, susceptibles de ser cambiadas cuando esta autoridad lo decida (Libertad y Desarrollo, 2008).

En marzo del año 2011 se habían incorporado 108 servicios públicos al SADP.

Quizás una de las pruebas más intensas para el Sistema se produjo a propósito del cambio de Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) a inicios del año 2010. Evidentemente, el riesgo era que los directivos seleccionados de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos fuesen sujetos de petición de renuncia por parte de las nuevas autoridades, cuestión en última instancia considerada en los procedimientos.

Con todo, el Sistema ha ganado legitimidad real en el mundo político nacional. Las desconfianzas se han reducido y resulta políticamente incorrecto estar en contra del Sistema, a pesar de algunas resistencias que subsisten (Iacoviello, 2010). Puede que a ello contribuya la composición pluralista del Consejo de Alta Dirección Pública, que ha llevado, por ejemplo, a que los atributos que se consideran en el presente estudio se mantengan luego de dos años de haberse producido el cambio de gobierno.

Hoy existe un diagnóstico unánime acerca del amplio desarrollo de la concursabilidad, como logro del sistema, lo que se contraponen con las escasas herramientas para la gestión del desarrollo, la formación y el rendimiento de los directivos seleccionados (Iacoviello, 2010).

En tal sentido, la declaración del nuevo Consejo de Alta Dirección Pública, compuesto por expertos de Gobierno y oposición, puede ser vista como un elemento clave en la consolidación del

Sistema por sobre las diferencias e intereses de la política. A modo de ejemplo, se señala que el SADP es, a juicio de dicho Consejo, la reforma más innovadora y exitosa de cuantas conforman el proceso chileno de modernización de la gestión pública al haber sido concebido como una política de Estado (CADP, 2010).

Muestra de lo anterior, según el Consejo, es que a seis meses de haber asumido el nuevo Gobierno, se había solicitado la renuncia a 31 de los 73 directivos seleccionados por el Sistema para cargos de primer nivel jerárquico, un 42% del total. En el segundo nivel, la cifra alcanzó al 11%; en total, fueron removidos 47 directivos de un total de 445. En promedio se había solicitado la renuncia a un 15% de los nombrados a través del Sistema (CADP, 2010). Desde la perspectiva de futuro, existe coincidencia en torno a expandir el sistema hacia autoridades regionales e incluso municipales.

Los atributos requeridos por el SADP

Con el fin de establecer las características esperadas en un alto directivo público, el Consejo de Alta Dirección Pública (DNSC, 2009) ha establecido los siguientes atributos:

Visión estratégica: capacidad para detectar y comprender las señales sociales, económicas, tecnológicas, culturales, de política pública y políticas del entorno local y global, e incorporarlas de manera coherente a la estrategia institucional.

Gestión y logro: capacidad para orientarse al logro de los objetivos, seleccionando y formando personas, delegando, generando directrices, planificando, diseñando, analizando información, movilizandorecursos organizacionales, controlando la gestión, sopesando riesgos e integrando las actividades de manera de lograr la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de la misión y funciones de la organización.

Articulación con el medio y gestión de redes: capacidad para identificar a los actores involucrados (*stakeholders*) y generar las alianzas estratégicas necesarias para agregar valor a su gestión o para lograr nuevos resultados interinstitucionales, así como gestionar las variables y relaciones del entorno que le proporcionan legitimidad en sus funciones. Capacidad para comunicar oportuna y efectivamente lo necesario para facilitar su gestión institucional y afrontar, de ser necesario, situaciones críticas.

Manejo de crisis y contingencias: capacidad para identificar y administrar situaciones de presión, contingencia y conflictos y, al mismo tiempo, crear soluciones estratégicas, oportunas y adecuadas al marco institucional público.

Liderazgo: capacidad para generar compromiso de los funcionarios/as y el respaldo de las autoridades superiores para el logro de los desafíos de la institución. Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima organizacional armónico y desafiante.

Innovación y flexibilidad: capacidad para transformar en oportunidades las limitaciones y complejidades del contexto e incorporar en los planes, procedimientos y metodologías, nuevas prácticas tomando riesgos calculados que permitan generar soluciones, promover procesos de cambio e incrementar resultados.

Conocimientos técnicos: poseer los conocimientos o experiencias específicas que se requieran para el ejercicio de la función.

Esta definición reformula otra existente con anterioridad y que incluía como atributos necesarios de considerar los siguientes: Visión estratégica, Capacidad gerencial, Habilidades de relación con el entorno, Habilidades emocionales, Conocimientos técnicos y Habilidades comunicacionales. Aquello refleja la dinámica del proceso, no solo de la instalación del Sistema, sino también de su búsqueda de perfeccionamiento, considerando que solo se puso en funcionamiento en el año 2003.

En un modelo como el chileno, que se encuentra en estado de consolidación y acumulando las experiencias de un cambio tan radical como es la selección de directivos con base en el mérito y con procesos de selección objetivos, resulta práctico poseer una lista simple desde la cual definir las

condiciones o requerimientos que debe poseer el directivo. Lo interesante para efectos de este trabajo es que están, en esa lista de atributos, las claves de lo que el sistema chileno necesita y, consecuentemente, constituyen una orientación sustantiva para el desarrollo de los planes y programas de posgrado en Administración Pública.

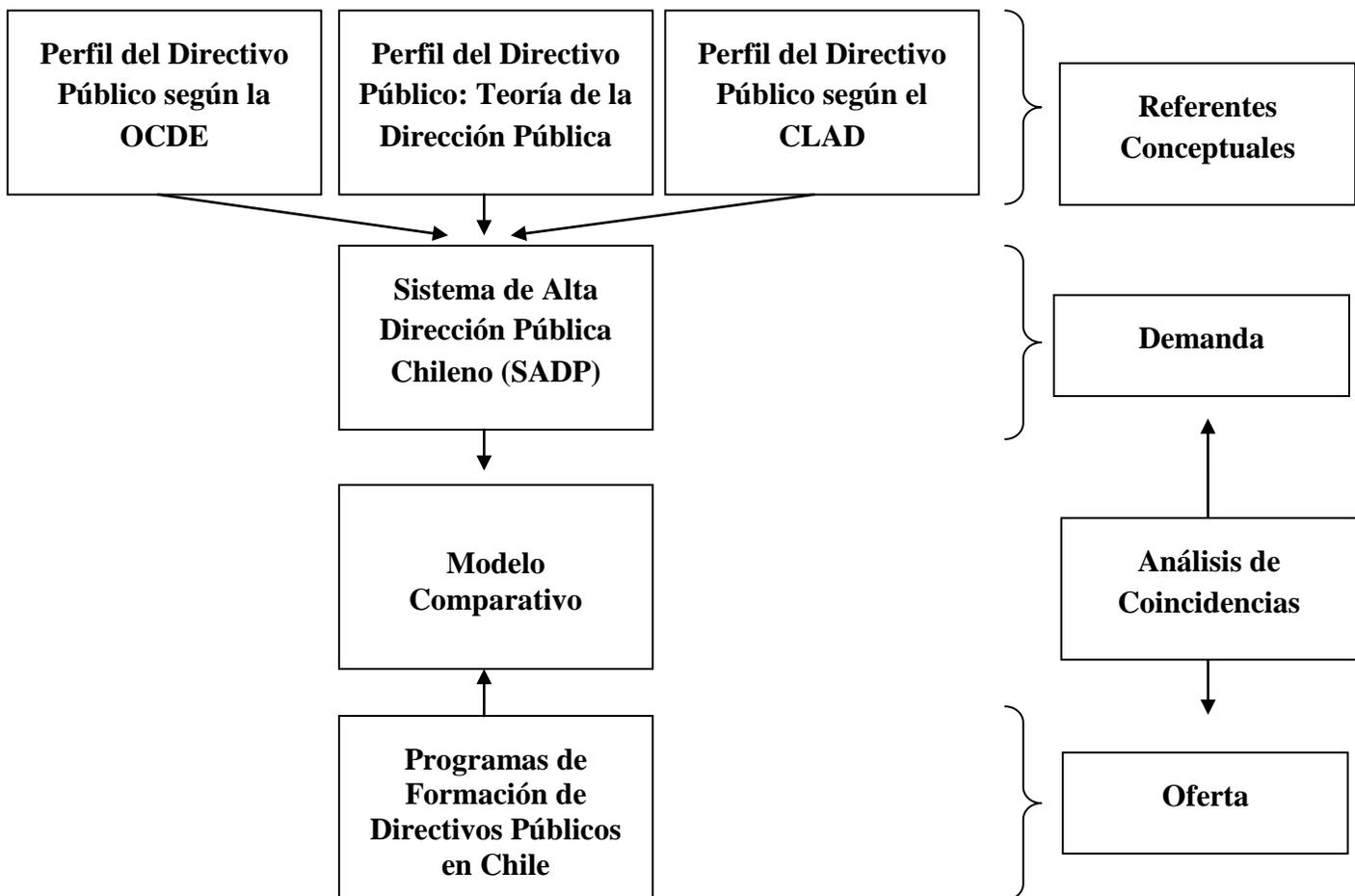
Aquello hace aún más significativo el aporte que pueden hacer las universidades en la formación de posgrado, por cuanto es evidente que se está consolidando una perspectiva técnico-política que supera la alternancia gubernamental y concentra las aptitudes antes en las capacidades que en la adhesión a un programa de gobierno.

3. Aspectos metodológicos

Los resultados de la revisión de la oferta y la demanda de directivos públicos son comparados a continuación a partir de un esquema analítico *ad hoc*. Se aspira, de esta forma, reconocer -en el marco de las propuestas teóricas y las recomendaciones de los entes de cooperación- la coherencia existente entre los atributos exigibles en un directivo, por una parte, y la oferta formativa de las universidades por la otra para el caso chileno.

La Figura 1 presenta la composición explicativa del estudio que se expone a continuación.

Figura 1
Esquema analítico del estudio



A los efectos del análisis, se partió por revisar aquellos programas de formación vinculados a las áreas de Gobierno, Gestión Pública, Políticas Públicas y Gerencia Pública que ofrecen las

universidades chilenas y que se encuentran registrados en las Bases de Datos INDICES del año 2009 (CSE, 2009).

De la revisión de la base de datos se seleccionaron específicamente siete programas formativos atendiendo a los siguientes criterios:

- Grado: otorgamiento del grado de Magíster.
- Territorial: cuatro programas de Santiago y tres de regiones.
- Tiempo de funcionamiento: mínimo cinco años desde su creación.
- Público-privado: inclusión de universidades públicas que imparten los programas requeridos, y de privadas con reconocido prestigio.

La revisión tuvo como eje principal la malla curricular de los programas. Secundariamente, para ampliar el enfoque, se agregaron otros elementos, tales como objetivo, perfil de ingreso, perfil de egreso, vínculos y modalidad de trabajo final (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Caracterización de los programas de magíster seleccionados en el estudio

Programa / Tópico	Objetivo del Programa	Perfil de Ingreso	Perfil de Egreso	Vínculos	Modalidad de Trabajo Final
Magíster en Gobierno y Gerencia Pública / Universidad de Chile - INAP	Enfoque en la formación valórica y de competencias.	Sin información.	Graduados con capacidad de mejorar los servicios públicos y liderar cambios en la sociedad democrática.	Maxwell University - Syracuse.	Finalización de todos los cursos lectivos, elaboración de tesis y defensa de tesis.
Magíster en Gerencia Pública / USACH	Enseñanza multidisciplinaria de alta calidad para la gestión moderna de instituciones públicas.	Profesionales de nivel alto y medio del sector público y privado, directivos de organizaciones de la soc. civil y potenciales directivos públicos.	Graduados con amplia perspectiva analítica del entorno de las políticas públicas y el conocimiento del ciclo de las políticas públicas.	Wayne State University.	Aprobación de ciclo lectivo con nota promedio 5,0; Tesis de grado y aprobación de examen de grado basado en defensa de tesis.
Magíster en Gerencia Pública / Universidad Mayor - Temuco	Formación de profesionales a la empresa, con especialización en organizaciones públicas.	Sin información.	Graduados que potencien el pregrado y adquieran competencias para el sector público.	Texas Christian University.	Primer ciclo lectivo de formación en administración de empresas con especialización de profundización de conocimientos en gerencia pública en un 2° ciclo.
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas / Universidad Adolfo Ibáñez	Formación integral y multidisciplinaria con base en una óptica moderna del Estado y un análisis de contextos políticos.	Profesionales líderes con vocación e interés en lo público, la modernización del Estado y el diálogo entre el mundo privado y público.	Graduados con conocimientos técnicos y de comprensión del entorno público, además de habilidades gerenciales, comunicacionales y emocionales.	Sin información.	Desarrollo de dos módulos lectivos. Tesis enfocada a la elaboración de un caso real de política pública, aplicando los conceptos y la metodología adquirida durante el programa.
Magíster en Políticas Públicas / Universidad del Desarrollo	Formación de profesionales que dentro de distintos campos laborales, sean agentes de cambio y solución a los temas públicos.	Sin información.	Graduados que potencien sus competencias asociadas al ámbito de la gestión pública, que les permita generar mejoras en las instituciones públicas.	Sin información.	Desarrollo de cuatro módulos. Desarrollo final de análisis de caso de estudio a través de un seminario de investigación.
Magíster en Política y Gobierno / Universidad de Concepción	Incrementar la capacidad analítica, técnica y propositiva de académicos y profesionales comprometidos con la gestión de los asuntos y las políticas públicas.	Académicos y profesionales ubicados al interior del gobierno, la sociedad civil y cualquier instancia que intervenga en el manejo o la difusión de políticas públicas.	Graduados con visión global, con dominio de las formas modernas de gestión, desarrollo de competencias prácticas.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO.	Desarrollo de cinco ejes formativos sobre Teoría y Conceptos, Políticas Públicas, Gestión Pública, Organización y Metodología. Seminario de graduación y examen final de cualificación.
Magíster en Gerencia Pública / Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Formación de especialistas en dirección pública con capacidad de investigación, innovación y liderazgo.	Sin información.	Graduados con capacidad de investigación e innovación en tecnologías y gestión, que apliquen los conocimientos teóricos a la práctica.	Sin información.	Estructurado en tres áreas temáticas: Jurídica y de Ciencia Política, Economía y Finanzas, y Gestión y Sistemas. Tesis y examen de grado.

Fuente: elaboración propia basada en información de páginas web de las respectivas universidades.

En rigor, el elemento que con mayor propiedad puede mostrar la sintonía o coincidencia entre los atributos planteados por el SADP chileno (ver Cuadro 2) y la oferta formativa es la malla curricular de los programas, que muestra efectivamente las materias en las que se están haciendo los énfasis formativos. Es por ello que se revisó la oferta de cursos incluyendo en ella las asignaturas “obligatorias”, entendiendo por tales aquellas que los participantes en el programa obligadamente deben cursar, y las asignaturas “electivas”, definidas como cursos complementarios que pueden contribuir a marcar los énfasis formativos del programa, abordar temáticas emergentes o complementar los estudios con materias vinculadas de relevancia. Se excluyeron las asignaturas Libres, Seminarios y Talleres, por cuanto en la mayoría de los casos no fue posible obtener información y porque pudiesen distorsionar el núcleo formativo básico, que es el que se aspira a conocer en cada situación; además, no ofrecen elementos comparativos.

Es pertinente mencionar que las asignaturas o cursos pueden tener distinto “peso” si se considera la cantidad de horas asignadas y los distintos modelos formativos utilizados. Tal cuestión debiera quedar para una revisión futura que lo precise.

Cuadro 2
Criteria (atributos) aplicados para la selección de directivos públicos en Chile (2007-2009)

	Director Dirección de Crédito Prendario	Director Instituto Desarrollo Agropecuario	Director Servicio Nacional de Pesca	Director Agencia de Cooperación Internacional	Director Servicio de Salud Norte	Defensor Penal Público	Director Registro Civil	Director Nacional Hidráulica	Director Consejo Transparencia	Director Instituto Previsión Social	Director Chile Compra
	06-08-2007	06-08-2007	18-10-2007	26-11-2007	28-04-2008	12-05-2008	13-06-2008	04-07-2008	11-11-2008	27-03-2009	27-03-2009
Visión Estratégica	20%	15%	15%	20%	20%	15%	20%	20%	20%	20%	20%
Gestión y Logro									30%	20%	10%
Articulación con el Medio y Gestión de Redes	15%	15%	20%	15%	20%	15%	15%	20%	15%	15%	10%
Manejo de Crisis y Contingencias									5%	10%	15%
Liderazgo									15%	15%	20%
Innovación y Flexibilidad									5%	10%	15%
Conocimientos Técnicos	15%	20%	20%	20%	10%	25%	20%	20%	10%	10%	10%
Capacidad Gerencial	25%	15%	20%	20%	25%	25%	20%	20%			
Habilidades Emocionales	20%	15%	10%	15%	20%	10%	15%	15%			
Habilidades Comunicacionales	5%	15%	10%	10%	5%	10%	10%	5%			
2° Idioma		5%	5%								

Fuente: Sistema de Alta Dirección Pública (<http://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>).

A fin de correlacionar las asignaturas con las competencias requeridas se procedió a establecer un marco de criterios que contribuyese a definir qué tipo de materias serían susceptibles de ser incorporadas para el desarrollo de cada uno de los atributos definidos por el SADP, intentando armonizar las definiciones del SADP con la definición global de los cursos a ser considerados. Así se optó por la siguiente distribución de atributos y asignaturas:

Visión Estratégica: cursos relacionados con la visión global de la función del Estado, los procesos de modernización del Estado y la planificación/dirección estratégica. Cursos relacionados con el análisis de entorno, con la comprensión del mundo actual y sus transformaciones. Cursos asociados a la formulación, análisis y ejecución de políticas públicas.

Gestión y Logro: cursos relacionados con el desarrollo de competencias técnicas para la gestión interna de las organizaciones del Estado, el análisis de escenarios técnicos y la consecución y concreción de metas. En general, cursos asociados al desarrollo de competencias de gestión, tales como formulación y ejecución de proyectos, control de gestión, evaluación, entre otros.

Articulación con el Medio y Gestión de Redes: cursos dirigidos a la estructuración de entornos favorables a la organización, que optimicen la capacidad de articulación con actores institucionales, sociales y empresariales; desarrollo de gobernanza; generación de instancias de coordinación; gestión de proyectos y su aplicación en la sociedad; la relación con el sistema social inmediato y la conexión con las redes del entorno del directivo público.

Manejo de Crisis y Contingencias: cursos relacionados con la administración y resolución de situaciones imprevistas de alcance técnico y político, incluyendo el manejo de los medios, los vínculos con los usuarios y la ciudadanía, y técnicas de negociación y manejo de conflictos.

Liderazgo: cursos relacionados con habilidades para lograr adhesión y motivación de los funcionarios, así como la construcción de equipos efectivos y creación de ambientes organizacionales favorables al cumplimiento de los fines institucionales.

Innovación y Flexibilidad: cursos relacionados con la generación de respuestas creativas, novedosas, con la incorporación de nuevas tecnologías de manera pertinente y en la perspectiva de generación de valor público y de respuesta a la variabilidad de los contextos.

Conocimientos Técnicos: se han desestimado los cursos referidos a este atributo considerando que se refieren a la función específica de la institución o sector a ser desarrollada como directivo.

4. Comparación entre la demanda y la oferta

Algunos elementos generales que permiten caracterizar la oferta de las universidades

Los objetivos. En general, los programas coinciden expresamente en formar directivos públicos. La mayoría de ellos se concentra en la formación para las políticas públicas y para dirigir en el ámbito de la gestión pública. Algunos incorporan la perspectiva valórica, la modernización de la gestión, el liderazgo para el cambio. En oportunidades se puede apreciar una cierta dispersión de objetivos, explicable por la necesidad de diferenciación en un mercado altamente disputado. En suma, los elementos formativos que proveen son adecuados a los fines de la preparación de directivos.

Con base en el modelo analítico utilizado se puede concluir que los programas de formación de gerentes públicos en Chile tienden a ser de carácter profesionalizante más que académico. Los programas se focalizan en el desarrollo de competencias y conocimientos técnicos, es decir, en perfeccionar o habilitar a los estudiantes para un mejor desempeño y competitividad laboral. No se aprecia el incentivo a la creación, obtención y aplicación de conocimiento o a la transferencia tecnológica. O sea, los programas forman para la acción y la toma de decisiones fundamentalmente.

Perfil de ingreso. Varios programas no lo detallan explícitamente. En aquellos casos en que sí se menciona, es posible reconocer que se encuentra enfocado a la admisión de profesionales provenientes de todas las áreas del conocimiento y de actividad que deseen especializarse en gerencia pública. No existe una intencionalidad particular desde el punto de vista del tipo de profesional deseado. Los

programas se dirigen claramente a todo tipo de profesionales para mejorar sus competencias y, consecuentemente, su ubicación laboral.

Perfil de egreso. Evidencia la connotación de posgraduados con distintas finalidades: para mejorar los servicios públicos o la institucionalidad pública en el contexto de la sociedad democrática. Varios se concentran en las políticas, otros en competencias para el sector público, sin mayor precisión. Algunos se enfocan en el entorno y en la generación de habilidades gerenciales o competencias directivas con una visión global y dominio de formas modernas de gestión. Solo un programa menciona la capacidad de investigación e innovación tecnológica.

Modalidad de trabajo final. En todos los casos se identifica un tipo de trabajo especial para obtener el grado. Desde la tradicional tesis y defensa de tesis, al análisis de casos, incluyendo seminarios y trabajos equivalentes. Todos ellos obviamente referidos a temas vinculados a los objetivos de formación. Puede ser valioso, en otro momento, revisar las tesis elaboradas, lo que aportaría un dato importante para verificar la consistencia que se busca entre oferta y demanda.

Vínculos. Varios programas tienen vínculos con universidades extranjeras; algunos ofrecen doble titulación, lo que hace suponer la existencia de programas con un alto grado de similitud con los ofrecidos por aquellas universidades.

Resultados a partir de la comparación entre atributos y programas formativos

Luego de revisados 10 procesos de selección de Máximos Directivos Públicos (nivel I), es decir de directores de servicios públicos, llevados a cabo entre los años 2007 y 2009, se ha encontrado que efectivamente los atributos señalados fueron aquellos solicitados.

La diferencia está en que en los casos revisados no se encuentran los mismos atributos y no necesariamente tienen la misma ponderación, agregando con ello una variable importante: cada atributo puede tener distinta relevancia dependiendo de las características propias de la entidad a ser dirigida (ver Cuadro 2). Esa diferencia tiene que ver con la valoración de los atributos en el perfil establecido por los seleccionadores, considerando las diferentes condiciones de cada entidad. Además, puede tener que ver con la coyuntura (por ejemplo, si la entidad pública fue creada hace mucho tiempo o si es una estructura nueva), su alcance territorial (nacional, regional o local), la especificidad del sector (social, infraestructura, político, etc.) o la naturaleza de su fin (servicios, fiscalización u otro). Aquello, empero, no debiera tener mayor relevancia para la oferta formativa en atención a que el conjunto de atributos, siendo dinámico al tener distinta ponderación en cada concurso, está presente en todos los concursos y posee en sí mismo los contenidos explicativos que la oferta formativa puede considerar.

El Cuadro 3 refleja los resultados del análisis comparativo entre las exigencias o atributos que establece el Sistema de Alta Dirección Pública chileno, por un parte, y la disponibilidad de asignaturas en la malla de los programas en revisión. Sobre el particular se puede precisar lo siguiente por cada atributo:

Visión Estratégica

- Es uno de los atributos con mayor permanencia y con mayor ponderación en los últimos tres concursos de directivos públicos realizados por el SADP y revisados en este estudio. En efecto, tal atributo tiene el mayor porcentaje de importancia en la selección.

- En todos los programas formativos se aprecia la existencia de asignaturas que se dirigen a formar, especializar o proveer elementos conceptuales e instrumentos referidos al componente estratégico, ya sea planificación estratégica, gestión estratégica, dirección estratégica o pensamiento estratégico. Este componente es parte fundamental de los programas formativos. En lo estratégico se observa la presencia de un importante número de asignaturas que se dirigen a la entrega de conceptos, modelos y teorías que persiguen la comprensión del mundo moderno y sus principales tendencias, así como la comprensión de los grandes procesos que se viven particularmente en el ámbito de la sociedad y el Estado, lo que se vincula directamente con las posibilidades de ampliar la perspectiva estratégica de los estudiantes.

- Interesante resulta destacar que los programas parecen responder a la hipótesis de que los directivos públicos son mejores o pueden desarrollar decisiones de mayor impacto en la medida que comprendan, se inserten e interactúen positivamente con el entorno sociopolítico de la gestión pública.

Gestión y Logro

- Atributo con alta ponderación, aunque muestra variabilidades importantes; por ejemplo, 30% de ponderación en el caso del Consejo de Transparencia y 10% en el caso de ChileCompra. Forma parte de los atributos que se incorporaron a partir de noviembre del año 2008 y reemplazó muy probablemente al atributo de capacidad gerencial.

- En este ámbito se observa la presencia de una variedad importante de materias vinculadas a aspectos específicos de gestión, tales como gestión financiera, de recursos humanos, por competencias, contabilidad gubernamental, finanzas públicas, micro y macroeconomía, economía política, derecho público, preparación y evaluación de proyectos, de procesos, entre otros, y, en general, herramientas e instrumentos para asegurar una adecuada gestión del directivo. Es posible agrupar las materias incorporadas en este atributo en cinco grandes ámbitos: gestión, financiero-económico, proyectos, jurídico y gestión directiva.

Articulación con el Medio y Gestión de Redes

- Este atributo es de aquellos que se mantuvieron después de la modificación del año 2008 y presenta, en los 10 concursos revisados, una variación de entre un mínimo de un 10% (ChileCompra) y un máximo de un 20% (Dirección del Servicio de Salud Norte).

- La cantidad de asignaturas susceptibles de asociar se reduce considerablemente. Aun así, es posible identificar algunas, tales como participación ciudadana, gestión de redes, comunicación para la acción, escenarios, actores, sociedad civil, relaciones públicas y marketing estratégico. Aquello refleja que el tema no es desconocido para los formadores, aun cuando la relevancia que le entregan, como área específica, es bastante menor.

- Para dar respuesta a las capacidades que un atributo de esta naturaleza exige, valga considerar igualmente las asignaturas ya mencionadas que contribuyen a la comprensión del mundo y sus transformaciones.

Gestión de Crisis y Contingencias

- En el cuadro de atributos se observa este elemento en los últimos tres concursos, reflejando con ello que es parte de los nuevos criterios. Tiene una variabilidad que va desde un 5%, en el caso del Consejo de Transparencia, hasta un 15%, en el caso de ChileCompra.

- Es el área en la que se identifica la menor cantidad de asignaturas específicas. Es probable que en las asignaturas de gestión directiva algunos programas incorporen el tema. Sin embargo, es evidente que existe al respecto una debilidad en la oferta formativa, por cuanto la realidad muestra que los directivos públicos están permanentemente expuestos a situaciones de máximo *stress* institucional, a rigurosos cuestionamientos por parte del sistema político, a tensiones con los usuarios y, en general, a riesgos que, naturalmente, se presentan en la función que cumplen.

Liderazgo

- Hace parte de los nuevos atributos y fluctúa, en los últimos concursos, entre un 15% y un 20%, expresando la relevancia que se le otorga.

- No obstante, no se registra en la misma proporción en la oferta formativa. Los atributos referidos al liderazgo cuentan con una relativa importancia en las asignaturas que pueden contribuir a desarrollar competencias en ese ámbito. Varios de los programas observados ofrecen asignaturas, algunas de ellas electivas, dirigidas al tema. Otras lo incorporan dentro de asignaturas centradas en desarrollo organizacional o habilidades directivas. Pareciera que se reconoce la importancia del tema, pero no se expresa específicamente en un grupo de asignaturas dirigidas a su abordaje.

Innovación y Flexibilidad

- Este atributo fluctúa entre un 5% y un 15%, evidenciando una importancia relativamente menor, aunque eso puede variar según la institución específica que convoca al concurso.

- Asimismo, menos de la mitad de los programas ofrece asignaturas en temas relacionados, unas directamente en innovación o emprendimiento y otras referidas a la gestión de tecnologías, particularmente de información. Este es quizás otro de los aspectos en que no se concilia la oferta con la demanda.

Cuadro 3
Análisis comparativo de atributos del directivo público vs. cursos de la oferta formativa

	UCHILE	USACH	UMAYOR	UAI	UDESARROLLO	UCONCEPCION	PUCV
Visión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> * Gestión Estratégica del Sector Público * Gestión Pública y Democracia * Políticas Públicas * Aspectos Jurídicos Regulatorios del Estado (e) * Institucionalidad Fiscalizadora en Chile (e) * Prospectiva (e) 	<ul style="list-style-type: none"> * Instituciones de la Administración Pública y sus Procesos de Reforma * Sistemas Políticos y Políticas Públicas * Estrategias de Desarrollo en el Contexto Global * Teorías Contemporáneas del Estado * Relaciones Internacionales (e) * Desarrollo Regional (e) 	<ul style="list-style-type: none"> * Modernización del Estado y Cambio Cultural * Planificación Estratégica * Fundamentos Teóricos Sistémicos 	<ul style="list-style-type: none"> * Nuevos Escenarios de la Gestión Pública * Dirección Estratégica * Democracia, Gobernabilidad e Instituciones * La Política de las Políticas Públicas * Comprensión del Entorno Público. El Estado * Ética para las Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> * Estrategia y Creación del Valor Público * Dirección Estratégica * Gestión Pública y Reforma del Estado * Mercados Perfectos y Políticas Públicas * Mercados Imperfectos y Políticas Públicas * Instituciones, Procesos y Análisis Político * Economía Política * Tendencias Macrosociales 	<ul style="list-style-type: none"> * Sistema Político * Modernización del Estado * Desarrollo Económico y Economía Política * Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> * Planificación Estratégica y Control de Gestión * Ciencia Política y Políticas Públicas * Métodos Cuantitativos para la Toma de Decisiones * Impacto Ambiental en Proyectos de Inversión
Gestión y Logro	<ul style="list-style-type: none"> * Herramientas de Análisis Cuantitativo * Economía del Sector Público * Presupuesto y Finanzas Públicas * Desarrollo de Habilidades Directivas * Metodología del Marco Lógico para la Formulación y Evaluación de Proyectos Públicos (e) * Gestión por Competencias (e) * Gestión de Recursos Humanos (e) 	<ul style="list-style-type: none"> * Microeconomía para las Políticas Públicas * Estadísticas y Análisis de Datos para las Decisiones Públicas * Finanzas Públicas * Preparación y Evaluación de Proyectos (e) * Descentralización Fiscal (e) * Políticas de Energía y Medio Ambiente (e) 	<ul style="list-style-type: none"> * Aspectos Legales * Economía * Administración * Marketing Público * Control de Gobierno * Marco Lógico * Gerencia de Marketing * Contabilidad y Análisis Financiero * Gerencia de Finanzas * Gerencia Estr. de Personas * Contabilidad Gubernamental * Finanzas y Presupuesto Público * Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Microeconomía para las Políticas Públicas * Macroeconomía para las Políticas Públicas * Políticas Públicas en Acción * Gestión Financiera * Estadísticas para las Políticas Públicas * Dirección Estratégica de RR.HH. * Control de Gestión * Inversión y Proyectos * Diseño y Estructura de Procesos * Transparencia y Probidad 	<ul style="list-style-type: none"> * Métodos Cuantitativos de las Políticas Públicas * Macroeconomía y Microeconomía Internacional * Finanzas Públicas * Formulación y Evaluación Social de Proyectos * Políticas Sociales * Calidad de Vida y Políticas de Ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> * Gerencia Pública I (Gestión Directiva, Gestión de Recursos Humanos, Ética Pública) * Gerencia Pública II (Gestión de Calidad, Comunicación Estratégica, Negociación) * Electivo de Especialización (no identificado) 	<ul style="list-style-type: none"> * El Derecho en la Toma de Decisiones en la Admón. del Estado * Finanzas Básicas Aplicadas al Sector Público * Gestión de Recursos Humanos * Sistemas de Control Jurídico y Responsabilidad en la Administración * Gestión de Contratos y Proyectos * Economía del Sector Público y Política Económica * Modelamiento y Rediseño Organizacional * Evaluación Privada y Social de Proyectos

			Electrónico * Gerencia de Proyectos * Desarrollo de Competencias Directivas	* Teoría de Decisiones			* Ética y Probidad
Articulación con el Medio y Gestión de Redes	* Participación Ciudadana en la Gestión Pública (e) * Desafíos para la Gestión Pública en la Prevención del Delito (e)			* Gestión de Redes * Comunicación para la Acción * Marketing y Comunicaciones			* Comunicación y Relaciones Públicas * Marketing Estratégico
Manejo de Crisis y Contingencias	* Gestión de Riesgo en la Gestión Pública (e)			* Negociación			
Liderazgo	* Desarrollo Organizacional (e)	* Teoría de la Organización y Gestión Pública * Liderazgo y Autoridad (e)		* Liderazgo para el Cambio Organizacional * Liderazgo Personal * Supervisión, Liderazgo y Coaching * Equipos de Aprendizaje Supervisados y Evaluación en 360°	* Capital Humano y Desarrollo Humano		* Teoría de la Organización
Innovación y Flexibilidad				* Gestión de la Tecnología	* Emprendimiento e Innovación para las Políticas Públicas		* Información y Tecnologías de la Información * Gestión de Tecnologías de la Información

(e) Electivo.

Fuente: elaboración propia a partir de los programas de asignaturas de las respectivas universidades.

Otros comentarios generales de la relación oferta-demanda

- Las mallas son variadas y responden a diferentes perspectivas de estructuración. No obstante, es posible identificar una importante tendencia a acumular asignaturas con un fuerte contenido en dos grandes ámbitos: el estudio de las políticas públicas y los temas de gestión.

- A partir de aquellos dos ámbitos, se puede concluir que efectivamente existe una cierta tendencia de parte de la oferta, intencionadamente o no, a reconocer que los directivos públicos debieran exhibir competencias a efectos de participar en la formulación y reorientación de las políticas, tanto como para vincularse favorablemente con el entorno, y también debieran poseer una importante capacidad de gestión interna de la institución que dirigen, coincidiendo este aspecto con las orientaciones surgidas de los enfoques teóricos.

- Es evidente que distintos concursos asignan diferente peso a los atributos, cuestión a la que las universidades no pueden responder de manera automática, lo cual sería ilógico. Lo valioso, más que el porcentaje de variabilidad de cada atributo en los diferentes concursos, es que las universidades consideran asignaturas que poseen una alta coincidencia con los atributos definidos por la demanda laboral.

Conclusiones

Tanto los atributos definidos para los directivos públicos por el SADP como los tópicos de las asignaturas que ofrecen las universidades permiten comprender las orientaciones globales de la oferta y la demanda. Así, los programas de posgrados profesionalizantes debieran dirigirse a entregar las competencias necesarias que la demanda laboral ha establecido. Dilucidar aquello ha sido la intención de este trabajo.

Se hace evidente que existe una coincidencia relativa entre lo que se ha establecido como los atributos requeridos por el Sistema de Alta Dirección Pública chileno y la oferta formativa que contienen los programas revisados, la que se expresa, plenamente, en los atributos Visión Estratégica y Gestión y Logro; en menor medida en Articulación con el Medio y Gestión de Redes y en Liderazgo, y de manera menos intensa aún en los atributos Gestión de Crisis y Contingencias e Innovación y Flexibilidad (ver Cuadro 3).

La revisión de este Cuadro puede llevar a concluir que los componentes naturalmente técnicos de la dirección se encuentran incorporados en la oferta formativa, no así los componentes vinculados a competencias políticas. Tal afirmación no se debe entender de manera absoluta, por cuanto, efectivamente, algunas universidades, a partir de ciertas asignaturas asociadas a temas como Políticas Públicas, Participación y Negociación, muestran la superación de visiones tecnocráticas que omiten el componente político de la dirección pública.

Resulta valioso para el estudio comprobar la coherencia global existente entre los aportes de la teoría de la dirección -específicamente al observar las propuestas de competencias provenientes de algunos autores revisados- con las orientaciones de las entidades de cooperación mencionadas, los requisitos o atributos planteados por los países y las ofertas formativas de las entidades universitarias. Obviamente, subsisten diferencias derivadas de los distintos énfasis que cada programa hace, de los diferentes momentos en que los programas fueron desarrollados y, finalmente, de la necesidad de diferenciarse de los otros entes formativos, particularmente en el contexto de una oferta formativa altamente competitiva.

Esto puede llevar a establecer, a modo de hipótesis, que la oferta formativa de los programas, así como las perspectivas de la demanda y de la teoría son coincidentes, por cuanto ambos espacios son tributarios de un mismo modelo conceptual: la corriente de la Nueva Gestión Pública, que, en cierto modo, ha sido el paradigma de la modernización de la gestión pública que, en las últimos dos décadas, se ha aplicado en Chile.

No obstante, es pertinente destacar que no todo comienza con el SADP. Esfuerzos previos, como la opción realizada en los años anteriores para constituir un perfil del directivo, y la convocatoria a las

universidades chilenas para que de manera orientada elaborasen programas formativos dirigidos a directivos públicos, conforme a los lineamientos establecidos por el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), son importantes antecedentes a considerar a la hora de revisar la coincidencia entre los requerimientos establecidos por el SADP y la oferta de los programas formativos.

Por otra parte, ambas cuestiones -la sujeción a los lineamientos de la NGP y los lineamientos del PRYME- pudiesen llevar a la hipótesis acerca de la existencia de un cierto modelo de dirección pública en busca de consolidación, en torno al cual se han ordenado o alineado tanto los actores que demandan un determinado perfil (entes públicos) como los formadores (universidades). Tal modelo parece coherente con los enfoques provenientes de la Nueva Gestión Pública.

Si así fuera, es el momento adecuado para continuar profundizando los estudios dirigidos a comprender, por una parte, las transformaciones que sigue viviendo el mundo, el Estado y, específicamente, la administración pública, estudios que constituyen la fuente de donde se nutren las tendencias modernizadoras, entre ellas las tendencias acerca de los atributos del puesto de directivo público.

Por último, es preciso reconocer que a los esfuerzos del Estado por optimizar la selección de sus directivos, se han sumado los esfuerzos deliberados de las universidades para responder al desafío de su formación intentando sintonizarse con lo que la administración pública requiere. Existe, tras este esfuerzo, una valoración del dinamismo del sistema universitario chileno de posgrado que se explica, entre otros aspectos, por la generación de un sistema nacional de acreditación de programas de posgrado cuyas condiciones pueden favorecer estas coincidencias entre oferta y demanda formativa, provocando así una sinergia de la mayor importancia.

Notas

¹ “Segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos”(CLAD, 2003).

² Estudio hecho el año 2009 y actualizado en el 2011 en el marco de una investigación sobre formación de posgrado en gestión y políticas públicas, realizada por el autor principal en la Universidad de Valparaíso, Chile.

Bibliografía

- Amosa, D. (2009), *New Public Management*, Suva, University of the South Pacific. School of Management and Public Administration, mimeo.
- Araya, Eduardo y Cerpa, Andrés (2009), “La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena”, en *Téknhe: Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. 7 N° 11, Lisboa, junio, pp. 11-47.
- Barzelay, Michael (1997), “La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, conferencia presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, 15 al 18 de octubre.
- Bethell-Fox, Charles (1992), “Selección y contratación basadas en competencias”, en *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*, Alain Mitrani, Ignacio Suárez de Puga y Murray M. Dalziel (coords.), Bilbao, Ediciones Deusto.
- Bozeman, Barry (coord.) (1998), *La gestión pública: su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica.

- CADP (2010), Comunicado de prensa de sus integrantes, nombrados con ratificación del Senado: Beatriz Corbo Atria, Rafael Blanco Suárez, Rodrigo Egaña Baraona y María Loreto Lira Domínguez, Santiago, Consejo de Alta Dirección Pública, mimeo.
- Catalá, Rafael (2005), “Directivos públicos”, en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 41, Madrid, pp. 211-225.
- CIMMGP (1996), *Gerencia pública: elementos para un debate*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. División de Modernización de la Gestión Pública; Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre, <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>, 07-05-2008.
- _____ (2005), “Informe final”, documento presentado en el Seminario Iberoamericano sobre Nuevas Modalidades de Formación para Directivos Públicos, CLAD; España. Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas; Venezuela. Ministerio de Participación y Desarrollo, Isla de Margarita, 8 y 9 de diciembre, <http://www.clad.org/reuniones-internacionales/eventos-realizados/seminario-iberoamericano-sobre-nuevas-modalidades>.
- Consejo Científico del CLAD (1998), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, CLAD, <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos (2011), “Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile: algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, Caracas, febrero, pp. 99-122.
- CSE (2009), Bases de Datos INDICES, Santiago, Ministerio de Educación. Consejo Superior de Educación, http://www.cse.cl/public/Secciones/SeccionEstadisticas/Estadisticas_Bases.aspx, 25-03-2009.
- DNSC (2009), Sistema de alta dirección pública, Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil, <http://www.serviciocivil.cl/gxpsites/hgxpp001?2,8,148,O,S,0,MNU;E;8;8;MNU>, 02-04-2009.
- Egaña, Rodrigo (2002), “La formación para la dirección pública”, en *Revista Calidad en la Educación*, N° 16, Santiago, enero-junio, pp. 123-132.
- García, Sánchez, Isabel María (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 47, Madrid, pp. 37-64.
- Hood, C. (1991), “A Public Management for All Seasons”, en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, London, Spring, pp. 3-19.
- Iacoviello, Mercedes (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.
- Iacoviello, Mercedes; Pando, Diego; Mendelson, Nélica y Essayag, Sebastián (2010), “Desafíos y competencias para el fortalecimiento de la alta dirección pública en Argentina”, en *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Vol. 1 N° 1, Mérida, enero-diciembre, pp. 161-195.
- Le Boterf, Guy (2001), *Ingeniería de las competencias*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- Libertad y Desarrollo (2008), “Sistema de alta dirección pública: camino recorrido y por recorrer”, en *Temas Públicos*, N° 880, Santiago, 1° de agosto, <http://www.lyd.org>, 11-04-2008.
- Longo, Francisco (2002), “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”, documento presentado en el VII Congreso

- Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Losada i Marrodán, Carlos (1999), “La función de dirigir en la administración pública”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán (ed.), Washington, BID.
- Lynn, L. (2006), “New Public Management Comes to America”, Chicago, University of Chicago (Harris School Working Paper Series; N° 08.04).
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Iberoamérica).
- OECD (2003), “Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries”, 28th Session of the Public Management Committee, Chateau de la Muette, Paris, November 13-14.
- Olías de Lima, Blanca (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Owen, Hughes (2008), What is, or was, New Public Management?, Melbourne, Monash University. Faculty of Business and Economics, mimeo.
- Pérez Fuentes, Rossana (2008), “La profesionalización de la administración pública moderna: concursos e incentivos para atraer y retener personas en el sector público chileno”, documento presentado en el Simposio Internacional Gestión y Desarrollo de las Personas para la Modernización del Servicio Civil en Paraguay, Secretaría de la Función Pública, Asunción, 18 al 20 de noviembre.
- Plasencia Díaz, Adriana (1994), *Gerencia pública*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ramió, Carles (1999), “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 5, Barcelona, pp. 65-97.
- _____ (2000), “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, 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.
- Santana Rabell, Leonardo (2000), “Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 17, Caracas, junio, pp. 235-264.
- Valdés, Salvador (2002), “Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos”, en *Reforma del Estado: dirección pública y compras públicas*, Salvador Valdés (coord.), Santiago, Centro de Estudios Públicos. V. 2.

Páginas web

- Sistema de Alta Dirección Pública, <http://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>, 22-07-2009.
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Facultad de Economía, http://www.formacioncontinua.ucv.cl/personas/cursos_detalle.cfm?id=1417, consulta: 17-06-2009.
- Universidad Adolfo Ibáñez. Escuela de Gobierno, <http://escueladegobierno.uai.cl/mgepp.html>, 15-06-2009.
- Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos, <http://www.magistergobierno.uchile.cl>, 15-06-2009.
- Universidad de Concepción, <http://www2.udec.cl/graduados/magister/politica/index.php?a=inicio>, 17-06-2009.

Universidad del Desarrollo,
http://www.udd.cl/prontus_facultades/site/artic/20081003/asocfile/mpp_2009.pdf, 17-06-2009.
Universidad de Santiago. Facultad de Administración y Economía,
<http://www.fae.usach.cl/fae1/index.php?option=content&task=view&id=579>, 15-06-2009.
Universidad Mayor. Facultad de Economía y Negocios, <http://www.umayor.cl/dce/mgp>, 15-06-2009.

El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso

Miquel Salvador y Carles Ramió

Introducción

En las últimas décadas, el ámbito del gobierno local ha demostrado ser un campo fértil para la puesta en práctica de experiencias innovadoras en materia de gestión y administración pública, como atestigua una extensa literatura de análisis de casos (véase, entre otros, Hendricks y Tops, 2005; Ihrke ...[et al], 2003; Kersting y Vetter, 2003; Tat-Kei Ho, 2002; Newman, 2001; Davis, 1998; Cochrane, 1991). En este marco, una de las innovaciones más recientes ha sido la introducción de acciones dirigidas a promover la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos locales a través de arreglos institucionales diversos. Tales iniciativas, conocidas como políticas de participación o *interactive decision making*, engloban un conjunto de mecanismos de distinto alcance y profundidad, orientados a incentivar la implicación de ciudadanos individuales y de asociaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general (para una revisión de experiencias en el mundo local, véase Bassoli, 2010; Bherer, 2010; Geurtz y Van de Wijdeven, 2010; Edelenbos y Klijn, 2006; Simmons y Brichall, 2005; Cheyne y Comrie, 2002; Farrell, 2000; Klijn y Koppenjan, 2000).

La incorporación al debate académico de cuestiones vinculadas a las experiencias de los procesos participativos en el nivel local es una muestra de su creciente normalización y generalización. En general, la literatura que realiza análisis basados en la revisión de experiencias se ha centrado fundamentalmente en las implicaciones que tienen las políticas participativas en la gobernanza local, como en Stoker (1997), Goss (2001), John (2001), Bovaird (2005), Cheyne y Comrie (2002), Contandriopoulos ...[et al] (2004), y Colino y Del Pino (2007). Sin embargo, poco se ha dicho sobre el propio diseño institucional de las experiencias locales de participación ciudadana. Son escasas las aportaciones que revisan de forma sistemática los diferentes modelos de diseño institucional que se han generado en torno a la participación ciudadana en el ámbito local, y que valoran el tipo de encaje que estos diseños tienen en las dinámicas de funcionamiento interno de los gobiernos locales. Esta línea de investigación aún poco explorada representa un puente entre disciplinas, ya que permite vincular aportes que provienen de la filosofía y la ciencia política con un análisis propio de la administración pública y de la teoría de la organización. La conexión entre disciplinas conduce a preguntarse por las formas institucionales en las que cristaliza la voluntad de incorporar elementos de participación y democracia directa en instituciones tradicionalmente representativas. Los teóricos de la participación política en ocasiones parecen olvidar que los nuevos mecanismos participativos se incorporan en un contexto institucional preexistente, basado en principios diferentes, y que los procesos de encaje suelen implicar importantes fricciones y conflictos. Por el contrario, los expertos en administración y organización públicas también tienden, en ocasiones, a simplificar y vaciar de contenido teórico o conceptual su abordaje, quitando a la organización su carga de institución política y democrática. Nuestra propuesta está anclada en el ámbito de la administración pública, pero plantea un análisis sensible al carácter público y democrático de las instituciones analizadas.

En este artículo se presenta una revisión de los diseños institucionales del ámbito de la participación ciudadana en el nivel local, a partir de los datos empíricos obtenidos mediante una encuesta realizada durante el año 2005 en las 42 ciudades mayores de 20.000 habitantes de la provincia de Barcelona (España). El objetivo principal de la encuesta era describir los mecanismos institucionales que han establecido los municipios para promover la participación ciudadana y su incorporación al modelo organizativo propio de cada ayuntamiento, y valorar posteriormente los diseños institucionales

implementados. La encuesta se administró a ciento veinte personas, incluyendo funcionarios municipales y cargos electos que fueron seleccionados a partir de un muestreo de los principales agentes vinculados al ámbito de la participación ciudadana en los municipios. El cuestionario constaba de 74 preguntas, organizadas en siete bloques conceptuales. Los dos primeros bloques permitieron obtener una descripción de las características institucionales y organizativas de cada una de las 42 unidades de participación ciudadana analizadas. Los cinco bloques restantes tenían como objetivo reconstruir el punto de vista y la percepción que sobre el desempeño de la unidad tenían tres tipos de agentes entrevistados: un cargo político electo, un cargo técnico (ambos vinculados al ámbito de participación) y un responsable de otro ámbito sectorial del ayuntamiento en donde se hubiesen desarrollado iniciativas de participación ciudadana (el ámbito escogido en el estudio fue el de cultura). Además del cuestionario se realizaron 42 entrevistas en profundidad a los cargos técnicos en materia de participación de los ayuntamientos, para complementar y profundizar con información cualitativa los resultados obtenidos en la encuesta.

La selección de los municipios de la provincia de Barcelona como caso de estudio obedece al hecho de que se trata de ciudades que han experimentado un interesante proceso de pasaje de un modelo de gobierno tradicional a un modelo de gobierno abierto y relacional (Brugué y Valles, 2005). Desde el regreso a la democracia, los ayuntamientos catalanes se han configurado como un actor muy dinámico, tanto en lo que se refiere a la adquisición de nuevas competencias sectoriales como en la búsqueda de fórmulas innovadoras de gestión pública. La puesta en práctica de experiencias formales de participación en los gobiernos locales catalanes se remonta a mediados de los años ochenta, principalmente a partir de la interlocución con asociaciones y organizaciones locales en iniciativas consultivas, como la elaboración de planes estratégicos o planes de actuación municipal. La apertura inicial de las instancias de decisión a otros actores locales se profundizó y dio paso a un proceso generalizado de transformación de la participación ciudadana en una competencia de gobierno, cristalizada a través de una variedad de diseños institucionales. Así, en 2005, el 90% de los ayuntamientos de la provincia (que suman una población de más de cuatro millones de personas) disponía en el organigrama municipal de una unidad destinada a promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales.

1. Sobre el diseño institucional

Las corrientes académicas vinculadas al neo-institucionalismo proporcionan un marco conceptual adecuado para abordar la cuestión del diseño institucional. El neo-institucionalismo concibe las instituciones no solo como estructuras formales, sino como un conjunto de normas, reglas, conocimientos y rutinas que establecen los parámetros de aquello que los agentes consideran aceptable. En términos de March y Olsen (1989: 21), una institución es “un conjunto de normas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y relaciones”. Así, una institución es un referente que incorpora una determinada manera de definir las situaciones, el rol que deben seguir los agentes involucrados y las obligaciones asociadas a este rol. Las obligaciones cristalizan en un conjunto de reglas y procedimientos, entre los cuales cada agente debe seleccionar los que considera oportunos en cada momento, contando con un margen de discrecionalidad dentro de los límites establecidos por cada institución. De esta definición se derivan otras características de las instituciones, como su durabilidad o persistencia, su capacidad para influir en el comportamiento de los individuos o su legitimidad. Una institución conduce a los agentes implicados a plantear sus acciones en términos de las normas establecidas y no de las consecuencias que éstas comportan. Los actores son conscientes de sus decisiones, pero las toman a partir de los parámetros establecidos por los valores, las normas y las rutinas de la institución dominante.

En este marco de análisis, y tal como puntualiza Goodin (1996), algunas aproximaciones teóricas reducen el buen diseño institucional a dos valores: su consistencia interna y su bondad de ajuste al contexto. Pero Goodin señala acertadamente que esta aproximación no basta para abordar

correctamente el análisis del diseño institucional, ya que parece dejar de lado el hecho de que las instituciones implican otro tipo de valores y objetivos más profundos. En la misma dirección, Lowndes y Wilson (2003: 281) consideran que, desde un abordaje neoinstitucionalista, *“the good design as secured by clear values rather than environmental ‘fit’. Because institutions inevitably embody values and power relations, institutional design is inescapably a normative project”*. La clave del buen diseño institucional, entonces, se encuentra en su capacidad para cambiar o influir en las conductas de los actores implicados, es decir, en su valor normativo. Toda valoración de diseño institucional debería entonces permitir evaluar la capacidad que tiene una institución para influir en la conducta de los agentes en la dirección deseada o prevista.

Goodin (1996) propone cuatro principios generales que deberían guiar todo buen diseño institucional, desde una perspectiva neoinstitucionalista:

a. el principio de revisabilidad [*revisability*], basado en el reconocimiento del valor de la flexibilidad de las instituciones, *“to admit of ‘learning by doing’ and to evolve over time”* (1996: 40);

b. el principio de robustez institucional [*robustness*], que complementa el de revisabilidad. Si bien las instituciones deben ser capaces de adaptarse a nuevas situaciones, *“they should adapt to new situations only in ways that appropriate to the relevant respects in which situations are new -changing fundamentally only where there has been some fundamental change in the factual or evaluative universe, and making only surface accommodations to changed circumstance where there has not”* (1996: 41);

c. el principio de sensibilidad a la complejidad de motivaciones [*sensitivity to motivational complexity*], que se basa en la conveniencia que las instituciones reconozcan la diversidad de motivaciones que mueven la conducta de los agentes involucrados, que van desde el autointerés al altruismo: *“Within most social actors, self-seeking impulses exist alongside principled and even altruistic motives. In designing our institutions we ought at least take an account of that fact, which might (as further principle) be described as sensitivity to motivational complexity. How exactly institutions might best accommodate that fact of motivational complexity is an open question, turning upon premises that are in part empirical and in part normative”* (1996: 41); y

d. el principio de variabilidad [*variability*], que promueve el aprendizaje institucional a través de mecanismos de *learning-by-doing*, que permitan mejorar los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. Para tal fin, *“we ought embrace a central principle of design a desire for variability in our institutional arrangement. We ought encourage experimentation with different structures in different places; furthermore, encourage reflection upon the lessons from elsewhere and a willingness to borrow those lessons where appropriate”* (1996: 42).

La combinación de los cuatro principios propuestos por Goodin conforma el encuadre de partida con el que valoraremos nuestro caso de análisis, el diseño de las unidades de participación de los municipios de la provincia de Barcelona. La pregunta obligada es de qué manera operacionalizar estos principios teóricos para abordar el análisis empírico. Seguiremos aquí la propuesta de Lowndes y Wilson (2003) para traducir los cuatro principios de buen diseño institucional elaborados por Goodin en conceptos operacionalizables, es decir, susceptibles de ser abordados mediante análisis empírico. Lowndes y Wilson consideran que los principios propuestos por Goodin pueden abordarse considerando:

1. la claridad con la que se expresan los valores que se asocian al diseño institucional;
2. la efectividad que tiene la institución para asegurar que el nuevo diseño orienta el comportamiento de los actores de la manera deseada;
3. la capacidad que tiene la institución para aprender a partir de la experiencia; y
4. la tolerancia o incluso la promoción de variaciones del diseño de acuerdo a las necesidades de situaciones específicas.

Como se desprende del Cuadro 1, el modelo teórico metodológico adoptado valora el diseño institucional de acuerdo con un equilibrio entre la robustez y la flexibilidad de la institución, entre su

eficacia normativa y su capacidad para aprender e innovar. Los cuatro vectores que organizan la valoración del diseño se encuentran interrelacionados, y el grado de fortaleza o debilidad de cada uno de ellos determina la fortaleza o debilidad de los demás. La tercera columna del Cuadro 1 muestra de qué manera abordamos en el trabajo de campo la búsqueda de información que pudiera dar cuenta de los principios de valoración propuestos. Tanto en la encuesta como en las entrevistas cualitativas dedicamos un conjunto específico de preguntas a cada uno de los ámbitos de valoración del diseño institucional planteados por el modelo. En la encuesta procuramos recoger en primer lugar la descripción de cada caso, solicitando a la persona que respondía la encuesta que contestara un conjunto de preguntas de respuestas cerradas, y en segundo término, solicitamos la valoración, desde el punto de vista de cada entrevistado, de la situación y el proceso seguido. En las dos técnicas de investigación utilizadas incorporamos preguntas sobre la claridad con la que estaban formulados la misión y los objetivos de las unidades, y sobre el grado de conocimiento que de ellas tenían los agentes implicados. En un segundo módulo, el de revisabilidad-aprendizaje de la experiencia, las preguntas se centraron en conocer los cambios y ajustes que habían experimentado las unidades de participación desde su creación. El tercer módulo se abordó a partir de preguntas sobre los resultados obtenidos y los procesos de trabajo puestos en práctica por las unidades de participación. A través de estas preguntas se buscaba obtener información sobre la eficacia de las actividades de participación para cambiar conductas, sobre todo en el interior de la propia corporación local, a través de la interacción con otras unidades. Por último, el cuarto módulo se centró en conocer el conjunto de herramientas y procedimientos puestos en marcha por cada una de las unidades de participación.

Cuadro 1

Modelo teórico metodológico para valorar el diseño institucional de las unidades de participación ciudadana

Principio	Operacionalización	Información empírica (encuesta y entrevistas)
Robustez	Claridad de los valores institucionales.	Preguntas sobre claridad y conocimiento de los objetivos y misión de las unidades de participación.
Revisabilidad	Aprendizaje de la experiencia.	Preguntas sobre procesos de cambio y ajuste de las unidades de participación.
Sensibilidad a la complejidad de motivaciones	Efectividad normativa de la institución.	Preguntas sobre procesos y resultados de las unidades de participación.
Variabilidad	Promoción de la innovación y experimentación institucional.	Preguntas sobre herramientas y mecanismos utilizados por las unidades de participación.

Fuente: Goodin (1996), Lowndes y Wilson (2003) y elaboración propia.

Los datos obtenidos mediante el trabajo de campo nos han permitido también valorar el nivel real de consolidación de los diseños institucionales. Una de las preguntas centrales de la investigación era la de saber de qué manera se había producido el encaje organizativo de las unidades de participación en la estructura municipal. En particular, se intentaba conocer si este encaje, entendido como un cambio institucional, había generado resistencias dado que las unidades de participación ciudadana tienen como objetivo promover prácticas y procedimientos contrapuestos a los desarrollados por buena parte de la administración pública tradicional. En la línea de lo señalado por Lowndes y Wilson (2003) o Newman (2001), cabe tener en cuenta que los cambios institucionales generan resistencias por parte de los sectores que ven amenazadas sus posiciones adquiridas, intentando neutralizar por diversos medios

los cambios propuestos. En el siguiente apartado presentamos los principales resultados de nuestra investigación.

2. El caso: la valoración del diseño institucional de las unidades de participación ciudadana de los municipios de la provincia de Barcelona (España)

Como hemos mencionado en la introducción, los municipios de la provincia de Barcelona han sido actores institucionales muy dinámicos, tanto en lo que se refiere a la adquisición de nuevas competencias de gobierno como en la puesta en práctica de nuevos modelos de gestión pública. Quizás el ejemplo que mejor sintetiza esta afirmación lo encontramos en el caso aquí estudiado, la incorporación de las unidades de participación ciudadana a los organigramas de las corporaciones locales. Las unidades de participación constituyen, por una parte, el reflejo de un nuevo ámbito de competencia de gobierno que de forma voluntaria adquiere el municipio, y por otra, son una nueva propuesta de modelo de gestión de los asuntos públicos, que pretende propiciar la evolución de los municipios a modelos de gobernanza local frente a modelos de gobierno tradicional.

Los municipios estudiados en la encuesta habían iniciado las actividades en materia de participación ciudadana a comienzos de los años noventa. Nuestra investigación, por lo tanto, se centra en un segundo momento de desarrollo de las unidades de participación. De hecho, a partir de los resultados obtenidos por la encuesta se pone de manifiesto que en todos los municipios, más allá de particularidades propias de cada caso, las unidades de participación ciudadana se encontraban en una avanzada fase de consolidación, pero a las puertas de iniciar una fase de reajuste institucional. Los datos señalan que se había superado con éxito una primera etapa, que podríamos caracterizar como de carácter voluntarista, donde los objetivos de los esfuerzos desarrollados en los municipios se habían centrado en promover la divulgación y la expansión de las prácticas y herramientas de la participación ciudadana. En esta primera etapa las unidades de participación centraron su actividad en dar a conocer, tanto a la propia administración municipal como a la población, las herramientas disponibles en materia de participación ciudadana, así como en promover su utilización. En el momento de realizar nuestro trabajo de campo, los gobiernos locales se encontraban en una segunda fase de desarrollo, y sobre esta etapa centraremos la pesquisa.

Posiblemente la palabra que mejor describe a la segunda fase de desarrollo de las unidades de participación ciudadana sea la de profesionalización. Las unidades de participación se han esforzado, con mayor o menor éxito, en superar el voluntarismo de la etapa inicial para consolidar la idea de que las políticas de participación ciudadana son un ámbito profesional especializado de actuación, y dejar claro que están en condiciones de comenzar a interactuar con otros ámbitos especializados que forman parte de la estructura administrativa local. La encuesta detectó una floreciente comunidad profesional, en condiciones de garantizar la continuidad y la mejora de las actividades de participación que desarrollan los municipios, a partir de un proceso constante de autoevaluación, de aprendizaje y de gestión compartida del conocimiento. Pero antes de fundamentar esta afirmación, presentaremos los principales resultados del trabajo de campo, a la luz de los ámbitos de evaluación que hemos abordado en el apartado anterior.

3. Entre la robustez política y la flexibilidad funcional

Quizás el resultado que con más fuerza emerge del análisis de los datos del trabajo de campo es que las unidades de participación analizadas parecen haberse consolidado a partir de una estrategia inicial basada en la combinación de robustez política y flexibilidad funcional. Fundamentaremos esta afirmación. Los resultados de la encuesta ponen de manifiesto que el ámbito de la participación ciudadana en los municipios de la provincia de Barcelona ocupa un lugar destacado dentro de la estructura política de los gobiernos locales y también muestran que su arquitectura institucional presenta mucha variabilidad. En la mayoría de los casos, el ámbito de participación ciudadana está vinculado directamente con la dimensión política del ayuntamiento: el 88% de los municipios de la

muestra localizan las unidades de participación en una alta posición dentro del nivel político del organigrama municipal, sea directamente en la Alcaldía o dependiente directamente de una Concejalía (figurando explícitamente en la denominación de ésta). Pero solo el 35% de los municipios cuenta con una Concejalía dedicada exclusivamente a la participación ciudadana; en el resto de los casos, la Concejalía se comparte con otras competencias de gobierno, y no se advierte un patrón claro en el criterio de adscripciones. Así, el área de participación puede combinarse con el área de comunicación, relaciones institucionales, derechos civiles, juventud, entre otros.

La presencia del ámbito de la participación ciudadana en el nivel político municipal se percibe estable, y esta percepción puede corroborarse si tomamos en cuenta la antigüedad de las unidades: el 61% de las unidades había sido creada antes de 1999, es decir, seis años antes de la realización de la encuesta, y el 23% restante, entre 2003 y 2004. Otro rasgo que muestra su nivel de consolidación es que el 70% de los municipios afirma contar con un presupuesto propio para el ámbito de participación. Desafortunadamente, no ha sido posible calcular con fiabilidad el porcentaje del presupuesto municipal que representan las actividades de participación, dado el bajo nivel de respuestas al pedir la concreción de la misma, pero los datos parciales obtenidos indican una proporción de entre 0,1% y el 3,5% de los presupuestos locales.

¿Qué sucede con la dimensión administrativa de la participación? De acuerdo con los resultados de la encuesta, ésta presenta claros rasgos de madurez y estabilidad, en una línea que se prevé definitiva. Pero se detectan ciertas debilidades en los casos en los que el diseño administrativo está vinculado a ámbitos de gestión sectoriales. Los datos obtenidos en la encuesta muestran que el 71% de los ayuntamientos analizados dispone de una unidad administrativa específica dedicada a la participación ciudadana. En el 70% de los casos estas unidades se encuentran en el máximo nivel organizativo, con denominaciones muy variadas como dirección, departamento, servicio, unidad coordinadora, etc. Sin embargo, solo el 20% de los municipios dedican la unidad administrativa exclusivamente a la participación ciudadana. En el 80% de los casos se combina con otras competencias, de tipo sectorial y/o transversal. No se detecta ningún patrón claro que permita vislumbrar una pauta del tipo de actividades a las que se asocian organizativamente las actividades de participación. Dicha adscripción parece obedecer a coyunturas particulares que se dieron en el momento de incorporar las unidades a la estructura municipal.

Las entrevistas realizadas como complemento de la encuesta pusieron de manifiesto que la decisión de haber localizado las unidades de participación en un alto nivel de la estructura política fue una estrategia deliberada, generalmente de los propios alcaldes, para evitar o minimizar las resistencias que podrían generarse en el resto de la estructura de las corporaciones locales. Son los alcaldes o los concejales, las máximas autoridades políticas de los ayuntamientos, quienes inicialmente cobijaron y respaldaron a las unidades de participación, y en cierta medida las blindaron para hacer frente a posibles oposiciones internas. De esta manera, oponerse abiertamente a estos espacios implicaba oponerse a una iniciativa del máximo nivel político del gobierno local.

Las entrevistas muestran que esta estrategia ha sido exitosa: las áreas de participación han consolidado su presencia en el nivel político en todos los ayuntamientos que hemos analizado y, más allá de ciertas fricciones iniciales, su presencia institucional se ha normalizado. Pero también ponen de manifiesto una importante limitación. En los casos en que este blindaje inicial no ha estado acompañado de una definición apropiada de la misión de los ámbitos de participación, su capacidad de acción y, por ende, la identidad de los mismos se ha visto mermada, adquiriendo normas y pautas de trabajo propias de otros ámbitos institucionales más robustos. Desafortunadamente, son mayoría los casos en los que ni los objetivos ni la misión han sido articulados explícitamente. Los resultados del trabajo de campo detectan, sobre todo en los referentes sectoriales entrevistados, un cierto grado de confusión respecto a las tareas que desempeñan las unidades de participación y sobre los valores que las orientan.

También faltan herramientas que faciliten esta tarea. Por ejemplo, solo el 52% de los

ayuntamientos contaba con un reglamento de participación, es decir, con un marco normativo explícito que regulase las actividades desarrolladas. Así, aunque las actividades de las unidades de participación eran percibidas como consolidadas en casi todos los ayuntamientos, en muchos de ellos su desarrollo no contaba con un marco normativo regulador claro. Esta falta de robustez se manifiesta también de otras maneras: a modo de ejemplo, aunque el 90% de los encuestados señaló que la transversalidad era un factor clave para el éxito institucional de las unidades de participación, solo un escaso 20% de respuestas definió con claridad qué debía entenderse por transversalidad en su ámbito de acción. Esta limitación se manifiesta claramente cuando se evalúan los resultados en términos de efectividad normativa de las unidades de participación, tal y como se detallará más adelante.

Las preguntas de la encuesta dirigidas específicamente a medir el grado de flexibilidad de las unidades de participación refuerzan la idea de que su diseño inicial fomentó la puesta en práctica de dinámicas de aprendizaje institucional y de modificación de las prácticas a partir de la experiencia. A diferencia de otros ámbitos de la administración pública, no se detecta ningún tipo de rigidez procedimental o burocrática en las unidades de participación sino que, por el contrario, éstas se mueven constantemente a la búsqueda de nuevas prácticas para mejorar su actividad. Esta orientación a la innovación y a la experimentación puede explicarse en buena medida por el tipo de personal que trabaja en el ámbito de participación. Casi la totalidad de los municipios analizados (41 de los 42 casos) cuentan con personal profesional dedicado exclusivamente a los temas de participación. Se trata de un colectivo caracterizado por un alto nivel de motivación, con notables dosis de vocación y al que no le es ajeno su juventud y el dinamismo de las tareas desempeñadas. Se trata de un colectivo con un nivel de formación más elevado que la media del personal de los municipios (el 60% del personal ha realizado formación de post-grado específica en materia de participación ciudadana), con titulaciones universitarias principalmente del ámbito de las ciencias sociales y las ciencias de la comunicación. Tanto el nivel de formación como la implicación del colectivo pueden contribuir a incrementar las competencias y habilidades transversales necesarias para afrontar los retos de un ámbito emergente como éste.

Los profesionales de la participación manifiestan trabajar con un alto nivel de motivación, y el 94,5% de los entrevistados considera que la vocación es una condición imprescindible para trabajar en ese campo. Este colectivo se está configurando como una comunidad epistémica que potencialmente podría tener un papel decisivo en la consolidación y la expansión de los conceptos e instrumentos de la participación ciudadana. Estos y otros datos permiten perfilar un modelo de gestión de la participación ciudadana de carácter artesanal. A través de las entrevistas se ha puesto de manifiesto que muchas unidades de participación son gestionadas todavía de forma muy artesanal, con un liderazgo carismático y una dedicación al trabajo de su personal muy intensa. Al mismo tiempo, las entrevistas han señalado también de forma reiterada el déficit de personal de las unidades de participación, la situación de desbordamiento de las mismas, una falta de definición de las tareas y de los límites de las unidades de participación, y unos horarios de trabajo difícilmente sostenibles.

Este diagnóstico podría traducirse en términos de una situación de crisis previa a un cambio organizativo de carácter natural e inevitable. El cambio que se está preparando consiste en la transformación de un modelo de gestión artesanal y extremadamente flexible hacia uno de mayor robustez institucional y, en cierto sentido, de mayor burocratización. ¿Serán capaces estas unidades de fortalecerse sin perder la flexibilidad que han tenido hasta el momento? El modelo que se desprende de las opiniones recogidas sobre el futuro parece afirmarlo, ya que se mueve en escenarios de carácter incrementalista, respetuosos con el éxito de la trayectoria de las unidades de participación ciudadana y las iniciativas desarrolladas. Pero revisemos ahora los otros dos vectores de evaluación del diseño institucional, para esbozar algunas conclusiones y líneas de futuro.

4. Efectividad normativa relativa, innovación y creatividad institucional elevada

Los datos de nuestra encuesta muestran que las unidades de participación despliegan un conjunto muy

variado y poco estructurado de competencias y funciones. Las actividades asociadas a dichas competencias y funciones tienen tanto un destinatario externo, la sociedad civil, como un destinatario interno, los distintos ámbitos sectoriales que conforman el gobierno local.

En torno al ámbito de la participación ciudadana ha aparecido una creciente multiplicidad de organismos en los que se integran diferentes agentes externos e internos. El resultado es un escenario caracterizado por la diversidad de fórmulas y agrupaciones sectoriales que parecen responder a diferentes estrategias y realidades municipales. En los 42 ayuntamientos estudiados existen 94 organismos asociados a la figura de “consejo” general, como órganos colegiados de participación con presencia externa, con un promedio de dos consejos por municipalidad. Además de estos consejos, se identificaron 427 consejos de participación sectoriales, un promedio de 10 por ayuntamiento. Los ámbitos temáticos más frecuentes son los vinculados a la educación, al medio ambiente, a la solidaridad o a las personas mayores. Deben agregarse a estas figuras la presencia de consejos territoriales (presentes en el 42% de los ayuntamientos analizados), los órganos temporales vinculados a los planes estratégicos (61% de los casos) o los vinculados a la Agenda 21 (77%). Las actividades más comunes desplegadas por las unidades de participación incluyen el prestar apoyo a estos consejos de participación, establecer relaciones con las entidades de la sociedad civil, prestar apoyo en las consultas populares y, especialmente, prestar servicios de asesoramiento a ciudadanos y organizaciones sobre participación ciudadana.

De los datos analizados, y más allá de la particularidad de las diferentes situaciones municipales, se identifica una tendencia común de crecimiento y diversidad en este tipo de organismos. Esta tendencia puede atribuirse a la combinación de diferentes factores, como el entusiasmo con que estas prácticas han penetrado en el ámbito local, la tendencia a definir y gestionar los ámbitos sectoriales de forma fragmentada y como departamentos estancos, o el efecto emulación, en ocasiones más próximo al seguimiento de una moda que a una verdadera reflexión sobre las necesidades, objetivos y resultados esperables de su creación. Esta importante difusión de fórmulas participativas debe asociarse con un momento institucionalmente inmaduro en el que parece buscarse la legitimidad apostando por el criterio de número de experiencias. Es posible que esta estrategia termine generando tensiones e incluso dando lugar a resultados relativamente pobres y fragmentados. De todas maneras, en el momento de realizar la encuesta no se detectaron valoraciones totalmente negativas: aunque el 25% considera excesivo el número de consejos sectoriales de participación, el 53% opina lo contrario, considerando adecuada su configuración en relación con los diferentes ámbitos.

En términos de diseño institucional, esta versatilidad de funciones puede leerse de modo positivo, ya que habla de una institución innovadora, flexible y atenta a las necesidades de los agentes con los que interactúa. Pero tiene también una cara negativa. Por una parte, se trata de una manifestación de variabilidad institucional, en la acepción de Goodin (1996), o un componente de la revisabilidad, según Lowndes y Wilson (2003), es decir, una apuesta por los valores de la experimentación y la creatividad institucional. Pero también pueden entenderse en términos de falta de robustez, sobre todo si sumamos a esta versatilidad de funciones y herramientas el hecho de que ninguna de las unidades de participación analizadas contaba con una declaración explícita de su misión y objetivos.

¿Cómo se valora la eficacia de las unidades de participación? Desde las propias unidades de participación, la valoración es positiva, y se consideran una pieza clave en el refuerzo del concepto de ciudadanía, que permite reequilibrar y enriquecer otras aproximaciones más cercanas a la “clientelización” de los ciudadanos en otros ámbitos de gestión del ayuntamiento. Las percepciones sobre el valor agregado en el nivel simbólico y de calidad de los servicios son muy positivas. El 83,5% de los entrevistados consideraba que la participación ciudadana aportaba una mayor legitimidad política y social al ayuntamiento, un 68% consideraba que mejoraba la imagen de toda la administración local y el 82% consideraba que mejoraba la calidad de las políticas públicas y su gestión. Se combina así la percepción de una doble legitimidad, del proceso y del contenido, en el nivel simbólico y en el de resultados.

Por otra parte, se constata también una creciente legitimación institucional del ámbito de la participación ciudadana a través de las valoraciones positivas que recibe por parte de los ámbitos sectoriales de gestión: el 90% de las respuestas dadas por los técnicos del área de cultura valoraba que los resultados conseguidos en las acciones llevadas a cabo conjuntamente con el ámbito de participación superaban ampliamente los recursos y esfuerzos empleados. La valoración positiva se extendía tanto a la unidad de participación como a las actividades que desarrollaban: el 55% de los entrevistados ofrecía un balance plenamente satisfactorio de dichas actividades. El mismo porcentaje valoraba positivamente el nivel de preparación de los técnicos de participación, así como la posición institucional de las unidades.

La encuesta muestra que la participación ciudadana ha ganado importantes espacios en el interior de los ayuntamientos, pero también pone claramente de relieve que aún no forma parte de los valores de muchas unidades de la organización y que tampoco ha conseguido insertarse en las dinámicas transversales de las corporaciones locales. La relación entre las unidades de participación y el resto de la organización municipal es un punto crítico para valorar el grado de institucionalización de las prácticas de participación. El 52% de las personas encuestadas considera que las unidades de participación tienen buena comunicación con los ámbitos de gestión encargados de las políticas sectoriales. Pero por otra parte, el 41,5% cree que existe una gran dispersión de mecanismos de participación entre los diferentes ámbitos sectoriales, y que las unidades de participación son solo un agente más en relación con esta actividad. En lo que se refiere al impacto de las recomendaciones propuestas por las unidades de participación, el 43% de los encuestados considera que son seguidas. De todas maneras, el 73% considera que deben definirse nuevos mecanismos de relación entre las unidades de participación y los ámbitos sectoriales de la organización del ayuntamiento.

Las percepciones sobre el rendimiento de las iniciativas impulsadas en materia de participación ciudadana son relativamente distintas según los diferentes ámbitos de políticas y gestión sectoriales. La existencia de una importante polarización en este sentido puede asociarse a la propia novedad de las iniciativas. En todo caso, se destaca que la mayor parte de los ámbitos sectoriales entrevistados se ubica en la categoría donde los buenos resultados predominan sobre los malos. En otras palabras, se apunta un rendimiento institucional positivo. Los ámbitos con mejores resultados percibidos se corresponden con el área de servicios personales, medio ambiente, urbanismo y equipamientos. El hecho de que los ámbitos con mejores resultados se correspondan con aquellos en los que se puede identificar claramente un “público diana” permite apuntar la validez de las prácticas participativas para este tipo de políticas públicas. En cambio, la percepción negativa de los resultados predomina en áreas tales como las de gestión de las finanzas o del presupuesto. En contraposición a reconocidas experiencias internacionales, como el caso de Porto Alegre en Brasil, parece que resulta complicada su extrapolación a los sistemas de gestión tradicionales como el de la administración local española, con sistemas de garantías y controles que dificultan determinadas dinámicas participativas.

Por otra parte, el 70% de los responsables políticos y el 68% de los responsables técnicos consideran que el éxito de las actividades impulsadas se debe a su configuración institucional, refiriéndose con ello al hecho de que los ámbitos de participación se localizan en el más alto nivel político del gobierno local. En este sentido, se ve corroborada nuestra intuición inicial de que la robustez del diseño institucional se basa en el poder político que respalda la participación y no en las propias características del ámbito de participación.

Se detecta una importante división de opiniones en relación con los costes económicos e institucionales de la participación, aunque predomina el punto de vista positivo. El 44% de los entrevistados considera que la participación ciudadana no genera costes mayores, mientras que el 30% opina lo contrario. Estas percepciones permiten cuestionar las críticas sobre el coste económico de las iniciativas de participación. A pesar de que este tipo de prácticas implica costes importantes, las opiniones recogidas relativizan este hecho con el valor agregado que en términos de legitimidad y mejora de la acción pública proveen.

5. A modo de conclusión

Hemos presentado en este artículo una experiencia de análisis de diseño institucional, desde una perspectiva neoinstitucionalista, a partir del caso de las unidades de participación ciudadana en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona. Así, hemos visto que en nuestro caso se combina una robustez institucional, en cierta medida prestada por el poder político de los ayuntamientos, con una flexibilidad organizativa, una capacidad de las unidades de amoldarse a contextos diferentes y a probar nuevas formas de organización. Pero también se han detectado importantes carencias en lo que se refiere a la definición de la misión y de los objetivos que se plantean, a una falta de procesos consolidados y también a una excesiva sobrecarga en el personal interno de dichas unidades. El diseño institucional ha puesto demasiado énfasis en la creencia de que la vocación y dedicación de sus trabajadores permitiría suplir los obstáculos y carencias más estructurales. Hasta el momento, esta expectativa no se ha visto del todo defraudada. Pero detectamos que este rasgo institucional nos habla de escasa sensibilidad a la complejidad de las motivaciones de los actores involucrados. Hemos detectado signos importantes de agotamiento del modelo artesanal de gestión, y una necesidad de cambiar hacia otro tipo de escenario institucional, sin perder del todo las características positivas del actual encuadre.

Por otra parte, la escasa capacidad que han tenido las unidades de participación para influir en unidades sectoriales fuertemente articuladas, como por ejemplo las que se ocupan de la gestión presupuestaria, nos permite retomar una cuestión que habíamos planteado al inicio de este artículo sobre la necesidad de atender al marco institucional preexistente. Pero este potencial choque de culturas institucionales no puede ser atribuido únicamente a problemas de encaje organizativo, sino que el problema radica en que en la misma administración conviven instituciones basadas en principios normativos diferentes. En términos de diseño institucional, las unidades encargadas de la gestión de la hacienda y de los presupuestos locales son muy exitosas. Su estrategia ha sido contraria a la de las unidades de participación: tienen un alto grado de robustez institucional derivada de una clara delimitación de funciones y procedimientos, y un mínimo nivel de flexibilidad e innovación. Además, cuentan con un *staff* profesional calificado y con una comunidad epistémica consolidada que les respalda, factores que sin duda también contribuyen al éxito de su cometido.

Del análisis del caso se desprende que las unidades de participación se encuentran en un punto de inflexión, que probablemente derivará en un proceso de necesario rediseño institucional. En este proceso de rediseño debería intentarse alcanzar un modelo que permita reequilibrar el peso de cada componente a la luz de las experiencias registradas en los últimos años, de los éxitos y también de los fracasos. Será el momento en que se pondrá a prueba su verdadera capacidad de aprendizaje institucional.

Bibliografía

- Bassoli, Matteo (2010), “Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case)”, en *Governance*, Vol. 23 N° 3, pp. 485-508.
- Bherer, Laurence (2010), “Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why is there a Participatory Movement at the Local Level?”, en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 32 N° 3, pp. 287-303.
- Bovaird, Tony (2005), “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 2, pp. 217-228.
- Brugué, Quim y Valles, Josep Ma. (2005), “New-Style Councils, New-Style Councillors: from Local Government to Local Governance”, en *Governance*, Vol. 18 N° 2, pp. 197-226.
- Cheyne, Christine y Comrie, Margie (2002), “Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges, Setbacks and Innovations”, en *Policy and Politics*, Vol. 30 N° 4, pp. 469-482.

- Cochrane, Allan (1991), "The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990s", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 3, pp. 281-302.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2007), "Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)", Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 07-06), <http://hdl.handle.net/10261/1681>, 11-03-2012.
- Collier, Ruth Bernis y Collier, David (2002), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- Contandriopoulos, Damie; Denis, Jean-Louis; Langley, Ann; y Valette, Annick (2004), "Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec", en *Public Administration*, Vol. 82 N° 3, pp. 627-655.
- Davis, Paul (1998), "The Burgeoning of Benchmarking in British Local Government: the Value of 'Learning by Looking' in the Public Services", en *Benchmarking for Quality Management and Technology*, Vol. 5 N° 4, pp. 260-270.
- Edelenbos, Jurian y Klijn, Erik-Hans (2006), "Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 N° 3, pp. 417-446.
- Farrell, Catherine M. (2000), "Citizen Participation in Governance", en *Public Money and Management*, Vol. 20 N° 1, pp. 31-37.
- Geddes, Mike (2006), "Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30 N° 1, pp. 76-97.
- Geurtz, Casper y Van de Wijdeven, Ted (2010), "Making Citizen Participation Work: the Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands", en *Local Government Studies*, Vol. 36 N° 4, pp. 531-549.
- Goodin, Robert E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goss, Sue (2001), *Making Local Governance Work*, London, Palgrave.
- Hendricks, Frank y Tops, Pieter (2005), "Everyday Fixers as Local Heroes: a Case Study of Vital Interaction in Urban Governance", en *Local Government Studies*, Vol. 31 N° 4, pp. 475-490.
- Ihrke, Douglas; Proctor, Rick; y Gabris, Jerry (2003), "Understanding Innovation in Municipal Government: City Council Members Perspective", en *Journal of Urban Affairs*, Vol. 25 N° 1, pp. 79-90.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Kersting, Norbert y Vetter, Angelika (eds.) (2003), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Leske + Budrich Verlag.
- Klijn, Erik-Hans y Koppenjan, Joop (2000), "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers", en *Public Administration*, Vol. 78 N° 2, pp. 365-387.
- Krasner, Stephen (1984), "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", en *Comparative Politics*, Vol. 16 N° 2, pp. 223-246.
- Levitt, Barbara y March, James G. (1990), "Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning", en *Organisational Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oliver E. Williamson (ed.), New York, Oxford University Press.
- Lowndes, Vivien y Wilson, David (2003), "Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization", en *Public Administration*, Vol. 81 N° 2, pp. 275-298.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Newman, Janet (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London, Sage.

- Simmons, Richard y Brichall, Johnston (2005), “Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the ‘Participation Chain’”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 39 N° 3, pp. 260-283.
- Stoker, Gerry (1997), *Local Political Participation: New Perspectives on Local Governance*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Tat-Kei Ho, Alfred (2002), “Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 434-444.
- Weir, Margaret (1992), “Ideas and the Politics of Bounded Innovation”, en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Sven Stenimo, Kathleen Thelen y Frank Lonstreth (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional

Jorge E. Culebro Moreno y David Arellano Gault

Introducción

En México, al igual que en muchos países de América Latina, se han iniciado diversos procesos de rediseño del sector público, y en particular de los servicios que provee el Estado. Después de una época en la cual la privatización de muchos de estos servicios se planteó como la solución a la crisis fiscal del Estado, hoy día se vive una nueva ola de medidas y estrategias a experimentar. Una de las áreas se refiere a la transformación de los sistemas de seguridad social bajo la premisa de que junto a consideraciones económicas y financieras, se deben incorporar mecanismos gerenciales y de regulación innovadores si se desean combinar rasgos de un sistema más justo y general de seguridad con esquemas que permitan la viabilidad económica y la sustentabilidad.

El retorno a una idea de servicio universal de seguridad ha sido profundamente analizado en la literatura, sobre todo en términos económicos y fiscales. Pero existe la necesidad de discutir los problemas de implementación y de organización que traen consigo estas reformas. Desde el punto de vista organizacional, uno de los retos más importantes a enfrentar en estas reformas es la retórica de las mismas. En efecto, las reformas estilo Nueva Gestión Pública han sido, como toda reforma, proclives a lanzar sus ideas a través de una retórica amplia y aplastante. Con el apoyo decidido de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI, las reformas a los sistemas de seguridad no han sido la excepción y los reformadores están siendo muy activos en “vender” las bondades de este tipo de reforma, pese a que no existen análisis detallados ni pruebas empíricas que muestren con certeza que los efectos buscados por tales reformas se obtendrán (ni mucho menos que se tenga alguna precaución ante consecuencias no deseadas de su implementación). La literatura organizacional sobre las reformas administrativas y de regulación muestra cómo el proceso político e ideológico de creación e implementación de dichas reformas es más bien poco racional y lleno de estratagemas de los reformadores para insistir en sus reformas, pese a lo magro de los resultados en la mayor parte de los casos (Brunsson y Olsen, 2003; Brunsson, 2006). Sin duda, las reformas a los sistemas de seguridad, pese a su impacto e importancia, no son la excepción en este sentido.

Como toda reforma compleja que implica cambios de comportamientos, incentivos y premios para diversos actores sociales, es de esperar que estas reformas tengan consecuencias en un amplio marco de eventos sociales, políticos y organizacionales. Es muy común que el discurso termine ganando al análisis, es decir, que la retórica, necesaria hasta cierto punto para “vender” una reforma, descuide el estudio y previsión del complejo carácter organizacional e institucional y de los efectos de todo tipo que producen modificaciones en estos marcos de acción social.

Este artículo se centra en estudiar y analizar la dimensión organizacional de los sistemas de seguridad social como un paso sustantivo para comprender mejor los efectos concretos en la práctica y las rutinas de los actores involucrados en reformas complejas como esta. Es decir, cuáles serían las implicaciones de tipo organizacional que tendría el establecimiento de nuevas formas de seguridad social en los ámbitos de la salud, las pensiones y el seguro de desempleo, y en qué medida dichos cambios pueden ser entendidos desde una visión organizacional.

A tal efecto, se intenta hacer una exploración a partir de las experiencias en países en donde se han llevado a cabo reformas integrales a la seguridad social bajo la idea de crear sistemas sustentables financieramente e integrados en términos de regulación y administración. Se han escogido los casos de Noruega, Australia y Colombia por su capacidad para extraer lecciones, considerando las diferencias en tamaño, tipo de economía y régimen político, región y cultura. Se maximiza, así, el espectro de observación de los efectos y retos organizacionales de reformas ambiciosas y completas en la seguridad

social bajo estrategias de regulación y administración integral.

Además de estas razones para la selección de los países, se tiene otro aspecto de comparación en cuanto a las estrategias de reforma. Noruega se caracteriza por la existencia de un modelo de seguridad social en el que el Estado ha tenido un rol preponderante; en el otro extremo se encuentra Australia, país en el que el Estado está jugando un papel menos importante, aunque la reforma tiene un espectro muy amplio de aplicación. En Colombia se cuenta con un sistema de seguridad social que comparte algunas características con el de México y que, además, ha enfrentado problemas similares, tales como dificultades financieras y necesidad de una mayor cobertura.

La secuencia de los temas expuestos es la siguiente: en primer lugar se presentan las principales dimensiones organizacionales y consideraciones metodológicas que guiarán los casos. Luego se describen estos casos de estudio, para dar paso a la generación de lecciones y dilemas de los sistemas de seguridad social. Finalmente se exponen algunas reflexiones generales.

1. Reformas a los sistemas de seguridad social. Una aproximación organizacional

Estudios relacionados con los sistemas de seguridad social y su reforma han sido por lo general realizados bajo una perspectiva social o económica. La primera ha enfatizado en la forma en que este tipo de reformas permite solucionar los problemas demográficos y a lograr una mayor equidad entre toda la población, mientras que la segunda se preocupa por estudiar los efectos de la privatización de estos sistemas, así como las consecuencias en términos financieros (Ihori y Tachibanaky, 2002).

No obstante, aun cuando existen algunas investigaciones sobre el papel de otros actores, como el parlamento, en el diseño e implementación de estas reformas (Bach y Roness, 2010), son todavía limitadas las investigaciones de tipo organizacional e institucional que analicen las dinámicas y los efectos sistemáticos en los comportamientos de los actores involucrados cuando entran en la arena de distribución de facultades, responsabilidades y recursos.

Es por ello que el enfoque de redes ha cobrado relevancia en los últimos años, no solo para explicar los procesos de reforma administrativa, sino también para entender las nuevas formas de regulación y coordinación a partir de problemas relacionados con la fragmentación y débil coordinación entre las organizaciones gubernamentales y los diferentes niveles de gobierno en donde ocurren las reformas a los sistemas de seguridad social. Desde una visión instrumental, las redes son vistas como acoplamientos relativamente flexibles y estables, con relaciones recíprocas y cooperativas, con un cierto grado de autonomía y permitiendo intercambio de información. Desde un punto de vista más bien institucionalista, las redes son entendidas como una especie de institución en la medida en que representan un conjunto de patrones estables o recurrentes de interacciones entre individuos y organizaciones, influyendo sobre la distribución del poder y la construcción de identidades de sus miembros (Ansell, 2006). Es decir, se convierten en un conjunto de relaciones entre individuos u organizaciones que pueden llegar a tomar “la forma de un intercambio cooperativo entre dos organizaciones públicas” (Ansell, 2006: 76). Las redes proporcionan recursos debido a que se vuelven canales de información, y establecen límites en la medida en que constriñen el comportamiento de los actores, cuyas relaciones son complejas porque se superponen unas con otras.

La premisa sobre la cual se construye este artículo es que un sistema de seguridad social es una red con diferentes niveles de acoplamiento funcional entre diversas organizaciones, ya sean públicas, privadas o sociales. Es una red porque conceptualmente no siempre es posible establecer mecanismos jerárquicos lineales para que los miembros de la red se coordinen. Como red, entonces, importa tanto el diseño funcional de cada organización como las reglas y mecanismos de coordinación entre ellas para el logro de objetivos, no solo de cada organización, sino de los objetivos generales de la red. Es decir, se parte del hecho de que el logro de los objetivos de cada organización no produce automáticamente resultados en términos de los objetivos de la red, por lo que es necesario cierto nivel de coordinación entre los miembros de la red para que dichos objetivos se cristalicen.

La coordinación de una red requiere, más allá de ciertos elementos jerárquicos o de control

central, de marcos de cooperación y coordinación descentralizados y especializados. Por ello, se buscará comprender, a partir de las experiencias internacionales, las variables críticas a considerar desde el punto de vista organizacional para la creación y coordinación de una red encargada de la seguridad social. Las variables a analizar en este sentido son: 1) naturaleza especializada funcional de los actores organizacionales (operadores vs. financiadores, por ejemplo); 2) mecanismos de coordinación de la red; 3) grado de autonomía y facultades de las organizaciones; y 4) mecanismos de control y rendición de cuentas sobre las organizaciones y la red. En relación con la seguridad social, esta comprende las áreas de: 1) protección y cobertura de los servicios de salud, 2) seguro de desempleo, y 3) sistemas de pensiones en los tres niveles de gobierno. El argumento principal es que mediante las reformas a los sistemas de seguridad social se están construyendo nuevos mecanismos de gobernanza en la relación Estado-sociedad. Es decir, se está transitando de formas de regulación basadas en la jerarquía y la obediencia a la norma, a una supervisión caracterizada por el equilibrio de las redes y por el resultado de interacciones horizontales y verticales. Estas nuevas relaciones se basan ya no en la obediencia jerárquica, sino en la competencia o el interés legitimado por actores con cierto grado de *expertise* y conocimiento especializado (Janrommel ...[et al], 2010). En términos organizacionales, esto implica que la función de regulación ya no es ejercida por una sola organización, sino que la “obediencia” de los actores se produce a través del equilibrio e interacción de múltiples intereses y de la vigilancia cruzada entre los mismos (Janrommel ...[et al], 2010). La regulación es entonces el producto de las interacciones de múltiples actores heterogéneos que se vigilan entre sí, y se equilibran mutuamente a través de sus funciones, atribuciones y responsabilidades (propias y para con la red).

Desde una perspectiva organizacional, en el caso de los procesos de modernización administrativa, y en particular de aquellos relacionados con la reforma a los sistemas de seguridad social, sobresalen dos problemas: el primero, relacionado con la fragmentación y la coordinación, y el segundo, con la tensión entre autonomía y control. El primer problema se da como resultado de la creación o modificación de facultades y competencias en organizaciones encargadas o influyentes en el proceso. Las dinámicas de vinculación y especialización vertical y horizontal, y las relaciones de autoridad y vinculación aparecen como críticos en este sentido. En términos de la lógica horizontal, uno de los puntos que sobresale se refiere al establecimiento de metas y las relaciones de autoridad o supervisión, debido a la diferenciación de las organizaciones dentro de un mismo nivel administrativo y jerárquico (Laegreid ...[et al], 2010: 5). En términos de la lógica vertical se habla de los retos producidos por la diferenciación de responsabilidades a lo largo de un nivel jerárquico en donde se establecen las tareas y la autoridad. En este sentido, una mayor complejidad organizacional conduce a la necesidad de mayor coordinación o la intención de alinear las tareas para lograr un fin o meta definidos con otros actores, quienes se vinculan pero no en forma “perfecta”, en un sentido de subordinación a una autoridad, sino a partir de relaciones entre iguales jerárquicos o con facultades diferentes pero relacionadas. De esta forma, el propósito de la supervisión consiste en lograr una mayor coherencia entre las políticas y reducir los posibles conflictos entre los actores, ya sea a través de contratos, redes, o del llamado gobierno multinivel (Laegreid ...[et al], 2010: 6). El segundo problema puede ser definido como la tensión entre autonomía y control, esto es, por un lado, la necesidad de una mayor capacidad de decisión o discreción de una organización, ya sea para diseñar sus propias metas o para organizar su presupuesto, y, por el otro, los límites que impone el órgano regulador o la entidad supervisora para influir en su comportamiento o capacidad institucional (Laegreid ...[et al], 2010).

2. Sistemas de seguridad social

En términos generales, los distintos sistemas de protección y seguridad social en el mundo comparten algunas características en común, tales como la creación de esquemas institucionales que buscan reducir los riesgos y la vulnerabilidad en la sociedad y el individuo, protegiendo su retiro laboral, la salud y el desempleo, además de otro tipo de ayudas como maternidad y accidentes de trabajo. Sin

embargo, son también una red de organizaciones públicas y privadas que funcionan mediante un complejo sistema de reglas, normas y rutinas dependiendo del sector que se trate y del papel que juega el Estado en su diseño. Por ello, en gran medida, el papel del Estado y el tipo de organizaciones hacen que cada sistema adopte un perfil distinto; por ejemplo, el sistema noruego de protección social se identifica por su carácter colectivo y solidario, se caracteriza por su universalidad y en que las organizaciones del Estado han jugado siempre un papel importante para lograr la equidad y la protección de los ciudadanos y residentes. Mientras que el sistema australiano de protección social es predominantemente individualista, financiado principalmente por los trabajadores y en donde existe una fuerte presencia del sector privado, aunque regulado por el gobierno mediante diversos organismos supervisores. En Colombia, este sistema se concibe como un derecho irrenunciable y un servicio público; consiste en un plan integrado de beneficios compartido por el sector privado y el público en un esquema tripartita, financiado por las contribuciones de los trabajadores, empresarios y gobierno.

Australia

Australia forma parte de la llamada Mancomunidad Británica o *Commonwealth*, en donde la Reina Isabel de Inglaterra actúa como Jefe de Estado y usa el título de Reina de Australia. Este país posee un territorio con una superficie de 7.685.850 km² con 22.626.000 personas distribuidas en seis estados y dos territorios continentales (Departamento de Estadísticas de Australia). En cuanto a su sistema político, es una federación establecida como monarquía constitucional con un sistema de gobierno parlamentario, compuesto por dos cámaras: una de senadores y otra de representantes. El gobierno está constituido por un Gobernador General, que representa a la Reina, y por un Primer Ministro; además, cada estado y territorio tiene su propio gobierno y poder legislativo similar al que existe en el nivel central. En términos de competencias y facultades, la Federación se encarga principalmente de las relaciones exteriores y asuntos de comercio, mientras que los estados y territorios tienen a su cargo la mayoría de la provisión de los servicios como salud, educación, legislación laboral, pensiones, etc.

Naturaleza de los órganos. Departamentos administrativos y organismo administrador

Los primeros antecedentes del sistema de seguridad social australiano se remontan a 1908 con la instauración de un sistema de pensiones básico, y desde entonces ha venido creciendo hasta convertirse en un sistema de protección integral que cubre todos los aspectos (Herscovitch y Stanton, 2008). Al igual que en los países escandinavos, el sistema de protección es sumamente generoso, aun cuando tiene fundamentos filosóficos distintos acerca del papel del gobierno (Spratlin y Holden, 2000). De ahí que, a diferencia de otros sistemas de protección en el ámbito internacional, la participación del sector privado en Australia es cada vez más importante, a pesar de que se encuentra supervisado y financiado por el gobierno. El sistema de seguridad social es administrado por la mancomunidad del gobierno de Australia, regulado por la Ley de Seguridad Social (Social Security Act), en donde se establecen los beneficios de la pensión, protección a enfermedades, seguro de desempleo y otros beneficios tales como la ayuda a estudiantes y a familias. Además, el sistema incorpora la llamada agenda de inclusión social, que pretende incluir a las comunidades indígenas en los beneficios del sistema.

El sistema de salud en Australia es una compleja red de actores en un sistema federal, donde el gobierno central es el responsable de la política nacional y de su financiamiento, mientras que las autoridades estatales se encargan de la prestación y administración de los servicios, coexistiendo los sectores público y privado y un conjunto de organizaciones sin fines de lucro. El gobierno central financia los principales programas de salud, incluyendo el Medicare y los Convenios de Salud que firma con los gobiernos estatales para mejorar los hospitales. Los estados, por su parte, gozan de una gran autonomía para la administración de los servicios, aunque atados a los acuerdos intergubernamentales. A nivel central, el organismo encargado es el Departamento de Salud y Edad Avanzada, y en los estados, los departamentos estatales se encargan de la prestación de los servicios y de los hospitales públicos. A nivel local, los gobiernos municipales asumen algunos de los servicios de

salud pública y ambiental.

La cobertura y prestación de los servicios de salud se realiza a través de dos grandes programas, cuyo funcionamiento es parecido al de un seguro de gastos médicos del sector privado; primero, mediante un esquema de asistencia social en el cual se otorgan algunos beneficios monetarios por enfermedad, y segundo, a través de un programa llamado Medicare que incluye, entre otros servicios, beneficios farmacéuticos, vacunación, servicios médicos, hospitales, tratamientos subsidiados, ya sean privados o públicos. Estos programas son responsabilidad del Ministerio de Servicios Humanos, que es el responsable político de las operaciones, mientras que el funcionamiento le corresponde al Departamento de Servicios Humanos.

En relación con el sistema de pensiones, este cubre no solo pensiones por edad sino también otros beneficios como el cuidado y atención a personas discapacitadas y pagos para el viudo o la viuda, según sea el caso. El seguro de desempleo -también conocido como compensación de los trabajadores- es administrado por el Estado y el gobierno de los territorios, y es financiado principalmente con impuestos. A través de este seguro se otorga una cantidad de dinero condicionado a la búsqueda de trabajo. En cuanto a su administración, al igual que la de otros programas sociales, es operado por un nuevo organismo autónomo y centralizador de las funciones de seguridad social llamado Centrelynk. El principal organismo encargado es el Departamento de Servicios Humanos, responsable de efectuar los pagos para el acceso a los servicios de salud y de pensiones; además de esto, existe un esquema de integración de servicios con los programas del Medicare Australia, del Centrelink y del CRS Australia.

En materia de control y supervisión, esta se lleva a cabo a través de un nuevo tipo de organizaciones llamadas agencias con propósito único (especialización horizontal), que son: 1) la Autoridad Australiana de Regulación Prudencial, que regula los fondos para el retiro y, en general, a las compañías que ofrecen seguros de vida, otorga permisos a las administradoras de los fondos y puede conducir cualquier tipo de investigación; 2) la Oficina Australiana de Fiscalización, que regula la parte financiera de los fondos para el retiro y lleva su registro; y 3) la Comisión Australiana de Inversiones y Finanzas, encargada de la protección de los consumidores en materia de servicios financieros, entre los que se incluyen los fondos para el retiro, procurando que reciban toda la información adecuada de sus productos.

Reforma al sistema de seguridad social. Búsqueda de una mayor autonomía y coordinación con el sector privado

Las primeras reformas al sistema de seguridad social en Australia comenzaron en la década de los 90, con un enfoque gerencialista y económico, cuyo propósito consistía en fomentar la responsabilidad individual, reducir el número de personas que recibían ayuda del Estado, así como promover la participación de la fuerza laboral. El argumento principal se planteó en términos fiscales, no organizacionales, donde la importancia de los seguros sociales desplazaba otros asuntos, tales como el combate a la pobreza (Marston y McDonald, 2007). En Australia, la política de seguridad social se lleva a cabo desde la Federación, pero existe una fuerte participación de los estados, y hasta antes de 1992 se garantizaba un mínimo de protección social y de pensión para todos los ciudadanos. A partir de ese año se cambia hacia un sistema con otro tipo de garantía o jubilación mediante las aportaciones que hacen los trabajadores, conocidas también como *Superannuation* (Marston y McDonald, 2007).

El sistema de salud en Australia ha experimentado un conjunto de reformas cuya implementación dependió fundamentalmente del consenso entre el gobierno central y los estados. Estas reformas estaban dirigidas a elevar los niveles de equidad, eficiencia y efectividad de los servicios de salud mediante la introducción de mecanismos de mercado, esquemas de incentivos ligados al presupuesto, separación entre organismos financiadores y prestadores de servicio, y un enfoque gerencialista mediante el cual el paciente era visto como un cliente. El dilema de estas reformas consistió en cómo realizar reformas que incrementaran la eficiencia y que al mismo tiempo pudieran mantener los niveles de calidad, lo cual se hizo reforzando la atención a la salud de primer nivel, e introduciendo un modelo

de responsabilidades e incentivos atados al presupuesto, junto con las actividades y los resultados.

Organizacionalmente, esta primera reforma se caracterizó por la introducción de herramientas y esquemas aparentemente exitosos del sector privado. Uno de los primeros cambios fue el reemplazo del nombre de la organización encargada de proporcionar los servicios: de Departamento de Seguridad Social al de “Centrelynk”, con la idea de convertirse en un organismo autosuficiente, muy similar al sector privado, con una mayor autonomía de gestión y política, y que funcionara también como centro o nodo de red para la coordinación y administración de los servicios. Además, se llevaron a cabo otras reformas dirigidas a incidir en el mercado laboral para flexibilizarlo e incentivar a las personas a encontrar trabajo y no depender de la seguridad social. Así, en 1996 se promulgó la Ley sobre Responsabilidad Personal y Oportunidad de Reconciliación con el Trabajo, en donde se hacía énfasis en la participación de las personas en el mercado laboral como la pieza clave para que un desempleado recibiera ayuda del Estado (Rougeau, 2006). Por otro lado, se establecieron mecanismos de coordinación y asesoría con otros sectores como el Consejo de Asesores de las empresas, cuyo resultado fue que, en 1998, el servicio de empleo fuera transformado en un modelo de mercado competitivo llamado *Job Network*, en donde participaban actores privados y públicos, estableciendo algún tipo de obligación recíproca (Marston y McDonald, 2007).

También en la década de los 90 se introdujo una serie de cambios al sistema de seguridad social; por ejemplo, en 1991 hubo cambios en la legislación para mejorar el apoyo a minusválidos, que pretendía reemplazar la pensión por invalidez, incentivando a los empleadores para contratar personas con capacidades especiales; por otro lado, se estableció la integración de pagos a familias en un solo sistema, se aumentó la edad del retiro y se eliminó la pensión para la viuda; en cuanto a lo organizacional, las transformaciones estuvieron encaminadas a la concentración de competencias en un solo organismo, fusionando el Departamento de Servicios Sociales en uno nuevo con el nombre de Familia y Servicios Comunitarios, extendiendo de esta manera la ayuda más allá de la seguridad social (Herscovitch y Stanton, 2008). Tal como lo mencionan Marston y McDonald (2007: 236): “Una de las primeras reformas a la política de seguridad social bajo el gobierno de Howard fue el cambio de autoridad encargada de administrar los pagos de transferencia de efectivo. Los cambios en la organización de la administración de la seguridad social fueron significativos en cuanto a la intención del gobierno para reorientar la seguridad social, lejos de la idea de que el Estado debe ser el primer paso en tiempos de desempleo y falta de seguridad”.

La segunda generación de reformas comenzó en el año 2005, profundizando los cambios anteriores y reforzando la idea de responsabilidad individual como elemento clave para el buen funcionamiento del sistema. A tal fin se creó un esquema basado en la generación de incentivos positivos y negativos para influir en el comportamiento de las personas, al aumentar las penas y sanciones por el uso no adecuado de la ayuda social. Un ejemplo de esto fue que para que el trabajador tuviera derecho a la ayuda familiar debería tener una mayor participación en el mercado laboral. En términos generales, el argumento para llevar a cabo esta reforma consistía en la necesidad de establecer un conjunto de medidas que tuvieran un efecto combinado en el comportamiento del trabajador, sin importar que existieran otras necesidades como la atención a la salud, el combate a la pobreza y la inclusión de poblaciones indígenas. En este sentido, estas reformas tenían la intención de cambiar la visión de la seguridad social, de un Estado de bienestar y universal, hacia una concepción mucho más estrecha que funcionaría a través de un esquema de sanciones financieras y castigos (Marston y MacDonald, 2007).

Mecanismos de coordinación mediante formas híbridas de organización

Las reformas al sistema de seguridad social en Australia fueron más de corte gerencialista y cercanas a la NGP. Se establecieron nuevas formas de organización en las que se incorporaron esquemas de competencia, así como una mayor especialización vertical y horizontal más alejada de un sistema integrado, y buscando cambiar la percepción del Estado y del sistema de seguridad social en su

conjunto para que, lejos de asumir un enfoque asistencialista, fuera visto como una oportunidad que conllevaba responsabilidades y derechos. En Australia, la nueva red se caracterizó por el involucramiento de organismos públicos, privados y sociales, dando como resultado el diseño de formas híbridas de organización para la seguridad social. De esta manera, fueron dos los principales instrumentos de coordinación: por un lado, los nuevos mecanismos de integración a través del Departamento de Servicios Humanos, buscando la cooperación de los esquemas de pensiones y de salud a través del Medicare; por otro lado, los llamados Acuerdos o Convenios de Salud, mediante los cuales se transferían recursos a los estados atados al cumplimiento de una serie de obligaciones y metas de desempeño que se acordaban entre el Gobierno Federal y las autoridades de los estados.

Colombia

A diferencia de los otros dos países en estudio, Colombia posee un sistema presidencialista en el que el Presidente ostenta los cargos de Jefe de Estado y de Gobierno y es, además, un Estado unitario centralista, aunque sus departamentos gozan de una gran autonomía administrativa y política. Territorialmente se compone de 32 departamentos y un distrito capital en la ciudad de Bogotá, en una extensión de 1.141.748 km², con una población de casi 43 millones de habitantes, siendo el cuarto país más poblado de América Latina. La administración pública de Colombia se organiza a través de ministerios, encargados de las principales funciones del gobierno y cuyos titulares son designados por el Presidente de la República, así como por las llamadas superintendencias, que funcionan como organismos reguladores. El poder legislativo se compone de dos cámaras, una de senadores y otra de diputados. Los gobiernos departamentales tienen también sus tres ramas de gobierno: el gobernador electo por sufragio universal, una asamblea departamental y el poder judicial. Existe un tercer nivel del gobierno representado en los municipios.

Naturaleza de los órganos. Ministerios, superintendencias y administradores de programa

Los sistemas de protección y seguridad social han sido una preocupación constante en Colombia, sobre todo a partir de 1993 cuando se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, de acuerdo a la Ley 100. Este sistema se compone de un conjunto de instrumentos y obligaciones del Estado, la sociedad y las instituciones de seguridad social, y además establece las reglas para el destino y manejo de los recursos económicos, sobre todo para proporcionar una cobertura integral de cualquier tipo de contingencia relacionada con la salud y la capacidad económica de los ciudadanos (Cardona ...[et al], 2005). La seguridad social comprende tres grandes sistemas: 1) sistema general de pensiones, en donde coexiste un régimen solidario con uno de cuentas individuales; 2) seguridad social en salud; y 3) protección en materia de riesgos profesionales. Su propósito consiste en “garantizar prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema, la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente Ley, y la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos que, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral” (Cardona ...[et al], 2005).

En este sentido, la seguridad social se concibe en dos grandes dimensiones: como un derecho y como un servicio. En cuanto al primero, se establece que el Estado debe garantizar a todos los habitantes su derecho irrenunciable a la seguridad social, según el artículo 48 de la Constitución, y en cuanto al segundo, es considerado como público obligatorio, coordinado por el Estado y prestado por entidades públicas y privadas. Así, el sistema se compone de regímenes generales para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. Por ello, y aun cuando en sus inicios el sistema colombiano se acercaba más a un modelo asistencialista, en la actualidad se encuentra fragmentado en varios institutos sociales, públicos y privados. En el área de la salud, su principal

fortaleza se encuentra en el aseguramiento de toda la población a través del llamado Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en la prestación de los servicios por empresas públicas o privadas, ya sea por las entidades promotoras de la salud (EPS) o por las administradoras del régimen subsidiado, las cuales tienen que proporcionar un conjunto mínimo de servicios de salud, conocido como plan obligatorio de salud (Homedes y Ugalde, 2005).

La organización administrativa de la salud comprende dos grandes organismos públicos en el ámbito central: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ente que supervisa al sistema, y el Instituto de Seguros Sociales, encargado de la administración del sistema en todo el país. Además, están las cajas regionales y oficinas locales reguladas por el Instituto y que administran los recursos y cotizaciones. En cuanto a los fondos para el retiro y pensiones, conocidos como Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, estos se encuentran supervisados por entidades reguladoras con una función de carácter fiscalizador que, en este caso, es la Superintendencia Bancaria.

Reformas al sistema de seguridad social. Nuevas formas de regulación y generación de competencia para la coordinación

La primera reforma al sistema de seguridad social, como se señaló, ocurre en 1993. Ella introduce la coexistencia de dos seguros: uno público, garantizado por el Estado bajo la responsabilidad del Instituto de Seguros Sociales y supervisado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y un seguro privado de capitalización individual administrado por las sociedades de fondos de pensiones, cuya regulación está a cargo de la Superintendencia Bancaria. Se buscaba la reducción de la participación del Estado y la generación de mecanismos de competencia en la prestación de los servicios de salud (Castiglioni, 2005). No obstante, 11 años después de que se pusiera en marcha el nuevo sistema de seguridad social (Cardona ...[et al], 2005), el gobierno colombiano envió al Congreso un conjunto de propuestas de reformas al sistema de salud (Proyecto 052), las cuales estaban orientadas a solucionar una serie de problemas, entre los que destacaban la existencia de un sistema de salud fragmentado e inequitativo y que además daba señales de ser poco efectivo. El problema no era la cobertura, pues esta ya se había incrementado, sino la sostenibilidad financiera en el ramo de pensiones y salud (Cardona ...[et al], 2005). En materia de salud, estas reformas buscaban también la cobertura universal para toda la población.

El propósito de esta segunda reforma de 2004 era, por un lado, garantizar la solvencia financiera del régimen de pensiones y de salud, y, por el otro, la reorganización del sistema de seguridad social en el que estarían presentes todos los esquemas de aseguramiento: salud, pensiones, afiliación, supervisión y rectoría de la protección social; también se comenzaban a separar las funciones de operadores y financiadores, sobre todo para la provisión de servicios de salud. Con ello se pretendía reducir la participación del Estado en el uso y asignación de recursos, establecer mecanismos de regulación y competencia en la prestación de servicios de salud e incluir la participación del sector privado en la seguridad social (Cardona ...[et al], 2005).

De esta manera, mediante estos cambios se buscó garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social buscando ampliar la cobertura, pero considerando que el sistema de seguridad fuera equitativo y financieramente sostenible, que ninguna pensión pudiera ser inferior al salario mínimo, la eliminación de los regímenes especiales, y el cambio del régimen de pensiones hacia uno individual y de ahorro. En relación con la salud pública, se profundizó en la comercialización y privatización de los servicios, aumentando así el riesgo de una mayor fragmentación y poca coordinación, y de potenciales problemas de regulación en los servicios de salud y financiamiento.

Como consecuencia de esta segunda reforma, en el ámbito organizacional se buscó la creación y modificación de organismos reguladores y de supervisión, aun cuando estos quedaran adscritos al Ministerio de Protección Social. Estos organismos podían tomar la forma de Superintendencias o bien de comisiones o consejos nombrados por el Presidente. Así, en el 2007 se crea la Superintendencia de Salud encaminada a la vigilancia y control de todo el sistema de salud. Además, se transforma el

Instituto Nacional de Salud en un organismo encargado de la investigación, vigilancia, supervisión y control de la salud y producción de medicamentos; se diseña un nuevo órgano regulador al cambiar el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud por una Comisión Reguladora en Salud, y se instaura una nueva reglamentación encaminada a la evaluación por resultados (Cardona ...[et al], 2005).

Especialización y supervisión

Cabe destacar que el sistema de protección social colombiano se ha convertido en una compleja red de organizaciones e instituciones con diferentes niveles de supervisión y regulación, en los sectores públicos, social y privado. Su característica principal es la coexistencia de dos grandes procesos: por un lado, la centralización de algunas funciones en salud y pensiones, y por el otro, la descentralización vertical y horizontal con la creación de nuevos organismos de regulación y supervisión. En relación con el sistema de salud, sobresale también la división entre un sistema dedicado a la prestación de los servicios de salud y otro, al financiamiento, introduciendo mecanismos de mercado y de competencia, llevándose a cabo una mayor especialización horizontal y vertical. El resultado de esta especialización ha sido el establecimiento de una red que ha incorporado al sector privado en la administración de las pensiones, pero también se han creado organismos públicos encargados de la vigilancia y el control. La regulación es ejercida, desde el ámbito central, por el Ministerio de Protección Social, que juega un papel más general y regulador al diseñar y publicar las normas y reglas; como órgano especializado se encuentra la Superintendencia Nacional de Salud, con un rol de vigilancia y supervisión de los servicios de salud; y el Consejo Nacional de Salud es el órgano técnico encargado de las cotizaciones y manejo de los recursos (Homedes y Ugalde, 2005).

Noruega

Noruega es un país relativamente joven, pequeño y bastante homogéneo, con una población cercana a los 5 millones de habitantes, distribuidos en una superficie de 385.199 km². Junto con Suecia y Dinamarca forman los llamados países escandinavos, y con Islandia y Finlandia integran los países nórdicos. En cuanto a su sistema político, el Reino de Noruega es un Estado unitario con una monarquía constitucional y un sistema parlamentario. El Parlamento se forma cada 4 años por medio de representación proporcional, constituyendo al gobierno encabezado por un Primer Ministro. Territorial y administrativamente, Noruega se compone de 19 condados y 430 municipios, con enorme autonomía e independencia, a los que se les ha delegado la provisión de muchos servicios tales como la educación primaria, secundaria y transporte, entre otros. El gobierno de los municipios es muy similar al del nivel nacional, ya que está organizado en función de miembros electos por representación proporcional de todos los partidos, integrando así el gobierno local, el cual llega a ser muy autónomo y diseña su propia política pública sin interferencia del gobierno central (Laegreid y Christensen, 2007). Además, cuenta con un amplio sector público en el que prevalece un alto grado de confianza mutua, la descentralización política y la administrativa (Christensen y Laegreid, 2002).

La Seguridad Social y la naturaleza de los órganos encargados

El actual sistema de seguridad social en Noruega es considerado como uno de los más completos, integrales y generosos del mundo. Está formado, al igual que muchos otros países, por tres componentes principales: en primer lugar, por un sistema de salud con cobertura universal en el que prácticamente todos los ciudadanos y residentes tienen acceso a los servicios de salud y se encuentran protegidos contra cualquier tipo de enfermedad. Es un sistema financiado principalmente mediante impuestos y administrado por un organismo especializado, el NIS (National Insurance Administration), subordinado al Ministerio del Trabajo que después se convertiría en el Servicio Noruego del Trabajo y Bienestar (NAV), integrando las funciones de protección social. Desde sus inicios, el NIS ha sido el vehículo para alcanzar la cobertura universal independientemente de la condición social e ingreso. Este organismo funciona mediante un esquema de descentralización administrativa y funcional en cinco

regiones de salud. En segundo término, existe un seguro de protección social que abarca pensiones en tres áreas: 1) sistema de pensión pública obligatoria para todos los ciudadanos noruegos, 2) para aquellos que tienen una ocupación o empleo, y 3) seguros individuales para los autoempleados (Ihori y Tachibanaki, 2002). Este sistema es sumamente inclusivo, abarcando a todas las personas que residen o trabajan en Noruega e incluso a algunos ciudadanos noruegos que trabajan en el extranjero. En tercer lugar, el seguro de desempleo o beneficios de desempleo, mediante el cual aquellas personas que han perdido su trabajo o disminuido significativamente su ingreso están cubiertos por un seguro que los protege con un ingreso igual o ligeramente menor al que recibían en su último empleo, mientras se reubican y por un período limitado¹. Además, existen otros tipos de seguros y beneficios entre los que destacan algunas prestaciones de tipo familiar que están relacionadas con el número de hijos y la edad del asegurado; por ejemplo, los beneficios aumentan si se tiene más hijos, o bien si la edad de la persona es mayor.

La seguridad social ha estado a cargo de diferentes ministerios y organizaciones del Estado en todos sus niveles, generalmente fragmentada y con poca coordinación entre las principales organizaciones (Christensen y Laegreid, 2010). En el ámbito central se observa una línea jerárquica a través de dos grandes ministerios; por un lado, el Ministerio del Trabajo, encargado de la política y el ambiente laboral, así como de las pensiones y la seguridad social; por el otro, el Ministerio de Salud y Servicios de Cuidado, a cargo de proveer los servicios de salud a toda la población a través de siete departamentos administrativos: salud pública, servicios de salud municipales, servicios de salud especializados, propiedad hospitalaria, legislación en salud, administración, y asuntos financieros y presupuestarios. No obstante, la distribución de facultades entre los niveles de gobierno, el funcionamiento y operación de los servicios de salud es una responsabilidad compartida entre varios organismos a nivel central. En primer lugar, por el Ministerio de Salud y Servicios de Cuidado en relación con todos los aspectos de la salud, desde la salud pública, farmacias, alimentos hasta la investigación en biotecnología; también tiene a su cargo diversas agencias relacionadas con la supervisión de los servicios de salud. En segundo lugar, el Ministerio de Educación e Investigación, que está a cargo de la planeación y, en parte, de la educación del personal de salud. Finalmente, y de manera indirecta, el Ministerio del Trabajo se encarga de algunos asuntos de seguridad social, pero sobre todo tiene bajo su autoridad la Administración del Seguro Nacional que provee de recursos al sistema de seguridad social. En el ámbito de la regulación y la administración de los servicios, esta línea pareciera diluirse en un conjunto de órganos especializados y de regulación, entre los que se encuentran: la Oficina de Salud, la Junta Noruega de Supervisión en Salud, el Instituto Noruego de Salud Pública, el Sistema Noruego de Compensación a Pacientes, la Comisión de Quejas de Pacientes, la Comisión Noruega Asesora de Biotecnología, la Agencia Noruega de Medicinas, el Instituto Noruego para la Investigación en Alcohol y Drogas, el Comité Científico para la Seguridad en Alimentos, la Autoridad Noruega de Protección Radiactiva, el Servicio de Trabajo y Bienestar Social, y la Autoridad Noruega de Seguridad en Alimentos.

En el caso de las pensiones, la supervisión y regulación está a cargo de un organismo independiente, autónomo y que rinde cuentas al Parlamento, conocido como la Autoridad Noruega de Supervisión Financiera (*Financial Supervisory Authority of Norway*). De esta manera, la política pública en materia de seguridad social tiene como propósito, por un lado, la centralización de funciones y, por el otro, la cooperación entre diversos organismos especializados de supervisión que operan en los tres niveles de gobierno: en el nivel central, a través del Ministerio del Trabajo y el de Salud y sus Departamentos Administrativos, junto con otros órganos, algunos de ellos subordinados a los ministerios o actuando como agencias independientes; y a nivel local con la colaboración de los municipios. También existe el Servicio Noruego de Bienestar (NAV) como organismo encargado de la

¹ Ver NAV, The Norwegian Labour and Welfare Service, *Unemployment Benefits* (<http://www.nav.no/English/Work+in+Norway/Dagpenger+under+arbeidsløshet.286402.cms>).

operación, coordinación y administración de los programas de seguridad social.

Reforma del sistema de seguridad social noruego y la construcción de nuevos mecanismos de coordinación

La reforma del sistema de seguridad social en Noruega abarca dos grandes procesos: el primero relacionado con las pensiones y el seguro de desempleo, y el segundo, con los servicios de salud. En materia de pensiones y empleo, los procesos de transformación fueron el resultado de problemas vinculados con la débil coordinación de los organismos encargados de la seguridad social; de ahí que en el año 2001, el Parlamento noruego propuso una serie de cambios que pretendían centralizar todas las funciones y competencias de la seguridad social al fusionar las agencias en un solo sistema. En el ámbito de la salud, las reformas se iniciaron también en esos años, pero a diferencia de la corriente internacional, que promovía esquemas tendientes a la descentralización de competencias que debilitaban los sistemas de salud, en el caso noruego el propósito consistió en expandir la cobertura y la salud pública junto con un enfoque más centrado en el paciente (Haldor, 2005). Para ello, a partir de 2002 se llevó a cabo un esfuerzo de descentralización de responsabilidades hacia los hospitales regionales y se introdujeron herramientas gerenciales tales como la evaluación de desempeño (Haldor, 2005). Mediante esta reforma se buscó que los hospitales se organizaran como empresas, su propiedad se transfirió al gobierno central pero la gestión de los hospitales se descentralizó, lo que trajo como consecuencia nuevas formas de administración de los hospitales, bajo la dirección de un gerente o director general e incluyendo una junta de gobierno.

Uno de los principales propósitos de la reforma de la seguridad social fue reducir la fragmentación y mejorar la coordinación mediante la centralización de algunas competencias en los ministerios. De esta manera, se transformaron dos organismos del ámbito central y uno del nivel local. En el gobierno central se modificó el Servicio Noruego de Empleo Público, que dependía de la Oficina del Trabajo encargada de la política laboral, y el Servicio Nacional de Seguro, subordinado a la Administración Nacional del Seguro. De allí surgieron dos grandes cambios: en 2003, el empleo, el seguro social y los servicios sociales pasaron a formar parte del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, y en 2005 este despacho, ya como Ministerio del Trabajo, se hizo cargo de los servicios de inmigración (Christensen y Laegreid, 2010).

Aun cuando estas reformas estuvieron orientadas principalmente a reincorporar a las personas al trabajo y a incrementar la eficiencia (Askim ...[et al], 2010), en la práctica se reorganizaron los principales organismos encargados de la seguridad social. Así, el Servicio Público Noruego de Empleo se hizo responsable de implementar la política gubernamental en la materia, y su principal función consistió en la incorporación de las personas al empleo y administrar los beneficios sociales derivado de esto. La otra organización fue la del Servicio Nacional del Seguro, subordinado a una agencia central denominada Administración Nacional del Seguro, con tres principales metas: proporcionar seguridad financiera al garantizar la cobertura de los gastos relacionados con el desempleo, embarazo, maternidad, paternidad, enfermedades, lesiones, accidentes, invalidez y muerte, además de promover una distribución más equitativa de los ingresos y las condiciones de vida, y finalmente el cuidado diario de la gente (Fimreite y Laegreid, 2008a).

Para lograr lo anterior, el marco institucional se reformó en 2005 promulgándose la ley que regula el servicio de administración y bienestar social. Con esta nueva ley se centralizan las funciones relacionadas con el trabajo y el sistema de pensiones, la membresía al sistema, el seguro de desempleo, la atención a enfermedades, las pensiones de retiro y los beneficios familiares. Laboralmente se buscó facilitar la reinserción laboral de todas las personas, regulando los derechos y deberes de los empleadores y trabajadores, tales como las vacaciones, contrataciones y agencias de recursos humanos. La nueva ley sobre seguridad social establecía las responsabilidades de las autoridades relacionadas con la seguridad social en prácticamente todos los niveles, y en el ámbito municipal se delimitaban las funciones de las oficinas locales de servicios sociales y, al mismo tiempo, centralizaba los recursos

financieros. Cabe mencionar que, a diferencia de otro tipo de reformas administrativas en las que se enfatiza la especialización vertical y horizontal, en el caso de Noruega los organismos fueron fusionados dentro de un solo ministerio y se centralizaron las funciones de protección social, tratando de integrar las responsabilidades y competencias de los gobiernos locales (Fimreite y Laegreid, 2008b).

Actualmente, el sistema de seguridad social es administrado por el Servicio Noruego del Trabajo y Bienestar social, encargado de proveer todos los servicios y prestaciones relacionadas con los beneficios por el desempleo, administrar el Sistema Nacional de Pensiones, los beneficios a las familias y cualquier otro tipo de ayuda social, mediante tres grandes funciones que consisten en crear: 1) oportunidades de empleo, 2) oportunidades de trabajo para aquellos con necesidades especiales, y 3) la oportunidad de un ingreso seguro y estable de acuerdo a la legislación. Este organismo nació a partir de las reformas al sistema de seguridad social en el mes de junio de 2005 y tomó a su cargo todo lo que realizaba el Departamento del Trabajo y el Servicio Nacional de Seguros, haciendo un especial énfasis en las relaciones entre el gobierno central y las autoridades municipales.

Modelos de asociación para la coordinación

Uno de los resultados más importantes de estas reformas fue la generación de esquemas de coordinación y colaboración mediante el establecimiento de modelos de asociación. Si bien esta estrategia ha formado parte de otros procesos de reforma administrativa (Bach y Roness, 2010), lo que resulta diferente en el caso de Noruega es que en lugar de dispersar los organismos, se buscó la integración de diferentes niveles de gobierno acercando el nivel central con el local, la fusión de agencias y la implantación de sistemas de ventanilla única. De ahí que el tipo de red que surgió a partir de dichos cambios se caracterizó por establecer procesos de negociación interorganizacionales, generar obligaciones y responsabilidades entre autoridades locales y centrales, y crear mecanismos de coordinación intraorganizacionales como resultado de las fusiones.

3. Análisis y discusión

Las reformas a los sistemas de seguridad social se iniciaron durante la década de los 90 a partir de motivos y razones distintas, siendo los sistemas de pensiones los primeros en modificarse. En Noruega, el problema radicó en una deficiente prestación de servicios derivada de problemas de tipo organizacional, mientras que en Colombia las reformas fueron más el resultado de problemas económico-financieros, y en Australia de tipo social. En este sentido, el tipo de problema que desencadena los cambios orienta e influye sobre los objetivos y metas de dichas reformas, y en gran medida en sus efectos posteriores; por ejemplo, cuando se trata de una cuestión financiera, se busca reducir el papel del Estado e incorporar otros actores, mientras que cuando no existen presiones económicas significativas los propósitos van encaminados ya sea a una reorganización del sistema en su conjunto o bien a redefinir el papel del Estado en la seguridad social y a la creación de nuevos mecanismos de participación de los asegurados. No obstante, independientemente de los problemas financieros o políticos, la dimensión organizacional siempre se encuentra presente. En este ámbito, el diagnóstico inicial sugiere, primero, la dificultad en establecer mecanismos de coordinación apropiados para alinear los objetivos de las diversas organizaciones encargadas de la seguridad social, no solo de manera horizontal sino también entre diferentes niveles de gobierno; y en segundo lugar, una mayor complejidad en el tipo de relaciones entre las organizaciones y el sistema en su conjunto derivada de un aumento de organizaciones con propósito único.

Así, los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social, desde su dimensión organizacional, han tendido a promover redes que implican el acoplamiento funcional no solo de diferentes niveles de gobierno, sino también de otras organizaciones, tanto públicas como privadas y sociales. Por ello, uno de los retos importantes en este tipo de sistemas es lograr la colaboración de todas estas entidades para alcanzar los objetivos que se proponen en estas reformas.

Con base en las experiencias mostradas, es posible sugerir que las reformas a los sistemas de

seguridad social se han caracterizado por dos rasgos distintivos: primero, han introducido nuevos elementos y variables al interior de una compleja red de instituciones y organismos; segundo, se buscan nuevas formas de colaboración entre organizaciones y se han creado novedosos esquemas de regulación y supervisión de tipo horizontal y de vigilancia cruzada. De esta manera, se observa en algunos de los casos un esfuerzo por desarrollar un enfoque más integrador de los servicios, aun cuando en el sistema de seguridad persiste la división entre organizaciones financiadoras y operativas. En este sentido, a lo largo de las experiencias presentadas, se puede apreciar el interés por construir nuevas formas de coordinación entre los actores principales; sobre todo a partir de organismos tipo nodo o centro de red, como en el caso del *Centrelynk* o *Job Network*, de Australia, o bien como el NAV de Noruega. En cuanto a la regulación, es posible identificar distintos ámbitos: desde el más general, se desarrolla una forma de supervisión y vigilancia desde el nivel central, y desde uno más específico, ha emergido un nuevo tipo de regulación basado más en la introducción de nuevas formas gerenciales como la administración del desempeño en los organismos administradores.

4. Consideraciones finales

Tal como se mencionó al principio, el propósito de este artículo ha sido analizar las reformas a los sistemas de seguridad social a partir de las principales dimensiones organizacionales, y de esta forma comprender mejor sus implicaciones en el establecimiento de un nuevo sistema en el terreno de las pensiones, seguro de desempleo y salud. Se tomó como punto de partida las experiencias de países que han implementado procesos de reforma que posibilitan extraer lecciones bajo esquemas diferenciados en cuanto al papel del Estado.

Una primera conclusión es que estas experiencias ocurren dentro de un contexto más amplio que incluye la reforma del Estado. Ello supone que no existe un modelo único de reforma, y que cada proceso posee especificidades propias y, en algunos casos, problemas de implementación y cooperación. Además, es importante generar una mayor colaboración horizontal e instrumentos de coordinación ya sea mediante redes, a través de esquemas de asociación que sirvan para la alineación de objetivos, o bien con instrumentos efectivos de regulación y supervisión.

Finalmente, el artículo ofrece una oportunidad para abrir nuevas líneas de investigación y plantear algunas interrogantes. Una de ellas se refiere a la tensión entre la necesidad de una mayor autonomía para prestar de manera más eficiente los servicios relativos a la seguridad social, y el control necesario para asegurar la calidad y la protección de los usuarios. Esto último implicaría, entre otros aspectos, el impulso de organismos reguladores con la suficiente capacidad institucional. No obstante, existen eventuales riesgos de que la fragmentación del sistema de seguridad social pueda conducir a la descoordinación y el debilitamiento del Estado como consecuencia de problemas de carácter organizacional.

Bibliografía

- Ansell, Christopher (2006), "Network Institutionalism", en *The Oxford Handbook of Political Institutions*, R. A.W. Rhodes, S. Binder y B. Rockman (eds.), New York, Oxford University Press.
- Askim, Jostein; Christensen, Tom; Fimreite, Anne-Lise; y Laegreid, Per (2010), "How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform", en *Public Administration*, Vol. 88 N° 1, pp. 232-246.
- Aspalter, Christian (2001), "Different Worlds of Welfare Capitalism: Australia, the United States, the United Kingdom, Sweden, Germany, Italy, Hong Kong, and Singapore", Canberra, Australian National University. Graduate Program in Public Policy (Discussion Paper; N° 80).
- Australian Government (2009a), Estrategia para la seguridad económica: pagos de ayuda económica, Centrelynk.
- _____ (2009b), Reforma de pensiones seguras y sostenibles, Centrelynk.

- Bach, Tobias y Roness, Paul (2010), "The Role of Parliaments in Reorganizing Welfare Administrations", en *NAV in International Context*, Tom Christensen y Anne-Lise Fimreite (eds.), Bergen, Stein Rokkan Centre for Social Studies, UIB (Report; N° 1).
- Brunsson, Nils (2006), *Mechanisms of Hope*, Copenhagen, Copenhagen Business School.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (2003), *La reforma organizacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cardona, José Fernando; Hernández, Amparo; y Yepes, Francisco J. (2005), "La reforma a la seguridad social en salud en Colombia: ¿avances reales?", en *Gerencia y Políticas de Salud*, Vol. 4 N° 9, pp. 81-99.
- Castiglioni, Rossana (2005), "Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias. 1980-2002", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25 N° 2, Santiago, pp. 173-189.
- Christensen, Tom y Fimreite, Anne-Lise (eds.) (2010), *NAV in an International Context*, Bergen, Uni Rokkansenteret, UIB (Report; N° 1).
- Christensen, Tom; Fimreite, Anne-Lise; y Laegreid, Per (2007), "Reform of the Employment and Welfare Administration: the Challenges of Co-Coordinating Diverse Public Organizations", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 3, pp. 389-408.
- Christensen, Tom; Knuth, Matthias; Laegreid, Per; y Wiggan, Jay (2009), "Reforms Welfare Administration and Policy: a Comparison of Complexity and Hybridization. An Introduction", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 32 N° 12, pp. 1001-1005.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2002), "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10 N° 3, pp. 267-295.
- _____ (2010), *Om Offentlig Sektor: Reforming Norway's Welfare Administration*, Stockholm, Statskontoret.
- Cuesta, José y Bohórquez, Camilo (2011), "Labor Market Transitions and Social Security in Colombia", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 5650).
- Eardley, Tony (1997), "New Relation of Welfare in the Contracting State: the Marketisation of Services for the Unemployed in Australia", Sydney, Social Policy Research Centre (SPRC Discussion Paper; N° 79).
- Fimreite, Anne-Lise y Laegreid, Per (2008a), "Byrkrati og partnerskap haand i haand? Om samordningsutfordringer i NAV", Bergen, Uni Rokkansenteret, UIB (Notat; N° 4).
- _____ (2008b), "Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability", Bergen, Uni Rokkansenteret, UIB (Working Paper; N° 6).
- Government of Norway y Norwegian Parliament (2007), "Governmental White Paper N° 5 (2006-2007): Chapter 1", Oslo, Government of Norway.
- Haldor, Byrkjeflot (2005), "The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway", Bergen, UIB (Working Paper; N° 15).
- Harris, Patricia (2001), "From Relief to Mutual Obligation: Welfare Rationalities and Unemployment in 20th-Century Australia", en *Journal of Sociology*, Vol. 37 N° 1, pp. 5-26.
- Herscovitch, Andrew y Stanton, David (2008), "History of Social Security in Australia", en *Family Matters*, N° 80, pp. 51-60.
- Homedes, N. y Ugalde, A. (2005), "Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de casos", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 17 N° 3, pp. 210-220.
- Ihori, Toshihiro y Tachibanaki, Toshiaki (eds.) (2002), *Social Security Reforms in Advanced Countries*, New York, Routledge.
- Janrommel, Jan; Verhoest, Koen; y Matthys, Joery (2010), "Specialization and Fragmentation in Regulatory Regimes", en *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*, Per Laegreid y Koen Verhoest (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Laegreid, Per y Christensen, Tom (2007), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector

- Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 6, pp. 1057-1064.
- Laegreid, Per y Verhoest, Koen (eds.) (2010), *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Larbi, George (2005), “Freedom to Manage, Task Networks and Institutional Environment of Decentralized Service Organizations in Developing Countries”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 3, pp. 447-452.
- López, Yolanda C.; González, Claudia; Gallego, Berta; y Moreno, Ana (2009), “Rectoría de la vigilancia en salud pública en el sistema de seguridad social en salud de Colombia”, en *Biomédica*, Vol. 29 N° 4, pp. 567-581.
- Marston, Greg y McDonald, Catherine (2007), “Assessing the Policy Trajectory of Welfare Reform in Australia”, en *Benefits*, Vol. 15 N° 3, pp. 233-245.
- Medina Durango, Carlos A. (2003), “Motivaciones económicas de las políticas de salud en el Plan Nacional de Desarrollo: 2002-2006”, en *Gerencia y Políticas de Salud*, Vol. 2 N° 4, pp. 6-19.
- Moreno, R.; Martín, Alvaro; y Ortiz, Fabio (2010), “Economía política de la reforma del sistema colombiano de pensiones”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 12 N° 22, pp. 167-192.
- Norwegian Ministry of Health and Care Services (2009), *The Coordination Reform. Proper Treatment: at the Right Place and the Right Time*, Oslo, Ministry of Health and Care Services (Report; N° 47).
- Rougeau, Vincent (2006), “Enter the Poor: American Welfare Reform, Solidarity and the Capability of Human Flourishing”, en *Transforming Unjust Structures: the Capability Approach*, S. Deneulin, M. Nebel y N. Sagovsky (eds.), New York, Springer.
- Salazar Borrego, Neiza (2004), “Mercado de trabajo e informalidad: repercusiones en la seguridad social latinoamericana”, en *Gaceta Laboral*, Vol. 3 N° 10, pp. 299-321.
- Saunders, Peter (1995), “Improving Work Incentives in a Means-Tested Welfare Systems: the 1994 Australian Social Security Reform”, Sydney, Social Policy Research Centre (SPRC Discussion Paper; N° 56).
- _____ (1998), “Global Pressures, National Responses: the Australian Welfare State in Context”, Sydney, Social Policy Research Centre (SPRC Discussion Paper; N° 90).
- Spratlin, Janet y Holden, Karen (2000), “Women and Economic Security in Retirement: Implications for Social Security Reform”, en *Journal of Family and Economic Issues*, Vol. 21 N° 1, pp. 37-63.
- Verhoest, Koen; Bouckaert, Geert; y Peters, Guy (2007), “Janus-Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 3, pp. 325-348.
- World Bank (2008), *Good Practices in Health Financing: Lessons from Reforms in Low and Middle-Income Countries*, World Bank, Washington.

El concepto de política y sus implicaciones en la ética pública: reflexiones a partir de Carl Schmitt y Norbert Lechner*

William Guillermo Jiménez B.

Introducción

El presente artículo pretende abordar el concepto de la política a partir del análisis y comparación de dos autores que se plantean ese objetivo, para luego ofrecer una propuesta de conceptualización sobre el campo y contenido de la política. A tal fin se parte de dos textos: “*El concepto de lo político*”, de Carl Schmitt (aparecido en 1932, traducción de 1998), y “*La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*”, de Norbert Lechner (1986), autores nacidos en Alemania, pero separados en el tiempo en cerca de 50 años.

Schmitt escribe en el período de entreguerras, cuestión que parece marcarlo mucho a la hora de su aproximación a lo político; Lechner escribe en los ochenta, vive durante años en Chile, asiste a los últimos días de la Unidad Popular de Allende, al golpe de Pinochet, la dictadura y el auge neoliberal en América Latina. Schmitt quiere y pretende definir de una vez por todas el concepto de lo político a partir de un *criterio propio*, inconfundible y no compartido por otros dominios (como la moral, la economía o la religión); Lechner, por su parte, quiere entender el objetivo y el ámbito propio de la política, luego de ser sometida ésta a un doble proceso de transformación que rompe los límites convencionales entre lo político y lo no político, a saber: despolitización de la sociedad política y politización de la sociedad civil¹.

La tesis central de este ensayo es que la política es mucho más que el ejercicio del poder político, pues se considera una visión reductiva asimilar la política solamente al uso del poder político (como técnica o instrumento para el gobierno y la configuración estatal). De otro lado, se asume que para una concepción moderna, democrática y pluralista es inaceptable partir de una noción negativa de la política, ligada al dominio e imposición del poder como si no existiera otra alternativa; por el contrario, acá se sostiene que la política no es la aceptación del dominio de un hombre por otro hombre igual, a través del recurso de la legitimidad, sino que representa un ideal y una dimensión humana propia. De esta manera, se rescata la filosofía práctica de los clásicos, en la cual la política está unida a la ética ciudadana, al servicio público y a la doctrina de la vida buena y justa.

Antes de entrar a un mayor análisis comparado es conveniente hacer un repaso de las ideas fuerza de cada autor respecto a lo que consideran la política o lo político.

1. Carl Schmitt: lo político definido por el antagonismo amigo/enemigo

El objetivo de Schmitt es encontrar un criterio último al cual pueda reconducirse todo cuanto sea acción política; para esto se vale del símil con otros dominios en los cuales ya existe un criterio de demarcación que define un campo propio: “supongamos que en el dominio de lo moral la distinción última es la del bien y el mal; que en lo estético lo es la de lo bello y lo feo; en lo económico la de lo beneficioso o lo perjudicial” (Schmitt, 1998: 56). De lo anterior, concluye que *la distinción política específica, aquella a la que pueden reducirse todas las acciones y motivos políticos es el criterio de amigo/enemigo*. Sin embargo, seguidamente aclara que dicho criterio no proporciona una definición exhaustiva ni una descripción del contenido de lo político, pero sí determina o enmarca su concepto.

Amigo/enemigo no es cualquier tipo de relación. No están definidos en nombre de criterios económicos, morales, estéticos o religiosos, ni obedecen a las instancias psicológicas privadas donde priman los sentimientos y emociones. Enemigo no es cualquier competidor o adversario: el enemigo es

Recibido: 01-02-2012. Aceptado: 01-05-2012.

(*) Trabajo presentado para ascenso a profesor titular en la categoría docente. Agradezco al profesor Tito Huertas por la revisión y sugerencias realizadas sobre una versión anterior del presente ensayo.

otro, un extraño que representa la negación del propio modo de existencia, y, en consecuencia, hay que rechazarlo o combatirlo para mantener la propia forma de vida: “los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente. La guerra procede de la enemistad, ya que ésta es una negación óptica de un ser distinto” (Schmitt, 1998: 63), y aunque Schmitt se apresura a aclarar que su definición de política no es belicista, imperialista o pacifista, en el sentido de ser la guerra el objetivo de la política, sentencia que la guerra constituye el presupuesto que determina de una manera peculiar la acción y el pensamiento humanos y origina las conductas específicamente políticas: “Es por referencia a esta posibilidad extrema cómo la vida del hombre adquiere su tensión específicamente política” (ídem: 64).

La guerra se presenta como el medio político extremo, pero siempre latente, de la oposición amigo/enemigo, y lo político solo tendrá sentido mientras exista esa posibilidad en el mundo. La política en un mundo pacificado es impensable y toda guerra responde o remite a la acción política; por eso Schmitt no concibe guerras por motivos “puramente” religiosos, morales o económicos, ya que de las distinciones específicas que configuran estos dominios (piadoso/impío, bueno/malo, rentable/perjudicial, etc.) no es posible derivar la oposición amigo/enemigo ni la guerra; así, “Una guerra no necesita ser cosa piadosa, moralmente buena o rentable” (ídem: 66). Además, si se llega a dar una agrupación amigo/enemigo por estos motivos ya pasa a ser cosa política (se presenta así, un círculo del cual es imposible salir).

Otro punto importante se refiere al hecho de establecer cuándo se presenta la dicotomía amigo/enemigo y quién la determina. El enemigo político es “solo un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo” (ídem: 58), es decir, la dicotomía amigo/enemigo no se da entre individuos sino entre agrupaciones de individuos que se oponen entre sí. De lo anterior se desprende el razonamiento de Schmitt en el sentido de que *solo es enemigo el enemigo público*, pues es público todo aquello que hace referencia a un conjunto de personas o a un pueblo entero. Así las cosas, el enemigo no es el enemigo privado que se opone a nuestra existencia (*inimicus*, enemigo en el sentido amplio), sino es el enemigo político (*hostis*) que se opone a la existencia de un pueblo o conjunto de personas (enemigo público).

Pero, ¿quién señala al enemigo? ¿Quién tiene la posibilidad de declarar la guerra? Aquí Schmitt concreta en el Estado, como unidad política, la capacidad y el monopolio de la determinación política. Siguiendo de cerca la tradición alemana (cuyo padre natural es Hegel), Schmitt termina en una teoría del Estado total que elimina la diferencia entre Estado y sociedad y hace inoperante la identificación de la política con lo meramente Estatal (separado de la sociedad): “como concepto opuesto a esas neutralizaciones y despolitizaciones de importantes dominios de la realidad [lo religioso, cultural, científico o económico, que no se consideraba estatal y por tanto era no político] surge un estado *total* basado en la identidad de Estado y sociedad, que no se desinteresa de ningún dominio de lo real y está dispuesto en potencia a abarcarlos a todos (...) en esta modalidad de Estado *todo* es al menos potencialmente político, y la referencia al Estado ya no está en condiciones de fundamentar ninguna caracterización específica y distintiva de lo ‘político’” (ídem: 53). Existen, de todas formas, conceptos secundarios adicionales a lo político que lo tergiversan, los cuales se agrupan en dos: a) términos que poseen un sentido polémico y se formulan con vistas a un antagonismo concreto (absolutismo, dictadura, clase, estado, república, etc.); y b) lo político como equivalente a política de partidos, que sucede cuando empieza a perder fuerza el Estado como unidad política total.

Solo le compete al Estado, como unidad política organizada, decidir como un todo sobre amigos y enemigos. La guerra es una lucha armada entre unidades políticas, y la guerra civil es una lucha armada al interior de esa unidad política: “En cualquier caso, es política siempre toda agrupación que se orienta por referencia al caso ‘decisivo’. Por eso es siempre la agrupación humana *que marca la pauta* y de ahí que, siempre que existe una unidad política, ella sea la decisiva, y sea la ‘soberana’ en el sentido de que siempre, por necesidad conceptual, posea una competencia para decidir en el caso decisivo, aunque se trate de un caso excepcional” (ídem: 68). Más adelante, Schmitt se reafirma

diciendo que no hay que darle más vueltas: la unidad política es, por su esencia, la que marca la pauta, sean cuales sean las fuerzas de las que extrae sus motivos.

2. Las especificidades de la política en Lechner

El trabajo de Lechner (1986) busca determinar el papel y el objetivo de la política en la construcción del orden; igualmente, le interesa mostrar cómo la política ha adquirido determinada significación dependiendo de la función que se le asigne. Para esto analiza la concepción de la política en cuatro escenarios, a saber:

a) *Concepción del orden*. Si se concibe la sociedad como un orden natural inmutable, la política se concibe como competencia, pero sin plantearse la transformación del orden (teoría pluralista). Sin embargo, la verdadera dimensión de la política es considerarla como un momento en la producción y reproducción de la sociedad por ella misma.

b) *Técnica e interacción*. Algunos partidarios de la transformación histórico-social del orden conciben la política como técnica social que actúa sobre lo posible o factible. Lechner propone entender la política como la construcción de subjetivación de los sujetos mediante la reciprocidad con el Otro.

c) *Acción instrumental y expresión simbólica*. La política es entendida como acción instrumental que persigue determinados fines “terminales”. Lechner apuesta a entender la política como expresión simbólica de una identidad colectiva.

d) *Formalización y subjetividad*. La formalización de la escena política en las democracias contemporáneas aleja al individuo de la política; sin embargo, la formalización es necesaria para que la subjetividad se exprese.

Para Lechner, el objetivo de la política, su tarea, es la construcción del orden social, el cual se logra a partir de elaborar alternativas posibles tendientes a la transformación de las condiciones de vida actuales. Es un orden que no significa necesariamente armonía (orden versus caos), sino una idea cultural de ese nuevo orden deseado (giro utópico, pues no se puede hacer política sin utopía). Para ser posible este orden se debe desarrollar al mismo tiempo el orden de los sujetos.

La construcción de subjetivación es pues un requisito para la construcción del orden y para hacer la política verdadera: “¿No será la historia de la humanidad una permanente lucha por construirse en sujeto, un largo y nunca acabado proceso de liberación de las distintas condiciones que enajenan al ser humano?” (Lechner, 1986: 9). La política no puede, por lo tanto, ser pensada al margen del proceso de subjetivación; éste es posible gracias a la pluralidad de los hombres (construcción de subjetividad a partir del “otro”, permitiendo a los hombres ser dueños de su propio destino). Cuando se pasa a una pluralidad de sujetos, es que la construcción del orden político deviene en tema central: “Por lo tanto, hay que elaborar y decidir continuamente los objetivos de la sociedad. Eso es hacer política” (idem: 8).

La política concebida como proceso continuo de construcción del orden lleva a Lechner a realizar una crítica fuerte sobre percepciones de la política que la relegan a una dimensión determinista, finalista o instrumentalista; por ejemplo, critica al marxismo que reduce la política a un simple instrumento para realizar los fines de la revolución; al pluralismo liberal, por concebirla como una competencia (medio) para lograr las decisiones colectivas de un orden inmutable o incuestionable; a las derechas, por considerar la política como instrumento para lograr el orden y armonía (frente al caos), etc.

Para Lechner no existe una “solución objetiva” a las contradicciones de la sociedad, como la presentan a menudo diversas ideologías (un *thelos* o final de la historia), sino que es un proceso de permanente construcción a través de la política; por ello afirma que: “Rechazo los intentos por predeterminar objetivamente el futuro de la sociedad; sea la invocación de una verdad que justifica una guerra santa contra los herejes (...). En concreto, la lógica de la política me parece ser incompatible con la lógica de la guerra” (idem: 8). En este punto encontramos la principal diferencia entre Schmitt y Lechner sobre la política.

3. Comparación de tesis

Para Schmitt, el Otro, el extraño, representa una amenaza en cuanto negación óptica del ser propio: la posibilidad de la muerte obliga a agrupar a los hombres en amigos/enemigos, y es aquí donde aparece la política y la guerra (esta última como posibilidad extrema). Para Lechner, en cambio, la política es concebida como proceso de subjetivación: hay que enfrentar al Otro, no para aniquilarlo sino para asumir la diferencia y así poder reconocerse a sí mismo; a través del conflicto reconozco la libertad del Otro como condición de la propia libertad. Es necesaria esta reciprocidad para lograr la subjetivación y hacer posible la política: “El orden posible es y será un permanente conflicto, pero conflicto no es igual a guerra” (Lechner, 1986: 11).

Schmitt deriva lo político del antagonismo del Otro, mientras que Lechner deriva la política de la construcción de subjetivación que permitirá la transformación del orden; dicha subjetivación solo es posible si existe el Otro como referencia, no como amenaza existencial, sino precisamente para la construcción del sentido de la propia existencia: “La guerra es la negación de la diferencia y, por tanto, incompatible con una política concebida como proceso de subjetivación, pues no hay subjetivación sin reconocimiento del otro” (Lechner, 1986: 8).

Aunque ambos pensadores definen la política a partir de las relaciones entre sujetos, en la práctica política toman caminos diferentes. Del texto de Schmitt parece derivarse que solo dentro del Estado como unidad política es posible la política (ver su definición *secundaria* de política, para referirse a aquella actividad por fuera del Estado); no hay lugar para los sujetos en la política, solo el Estado como entidad superior tiene la soberanía para realizar política: subyace una concepción del orden monolítico-trascendente, y la política aparece cumpliendo una función instrumental al servicio de ese orden establecido (especialmente haciendo la guerra a los otros Estados en nombre de la unidad nacional versus la amenaza exterior). Por otro lado, la política solo es posible dentro del Estado, siendo negada a grupos o sectores al *margen* del mismo (nos recuerda la noción griega del *ilota*, del individuo sin *polis*, que no adquiría el estatus de ciudadano y era considerado poco menos que un salvaje).

En este punto, Lechner es diametralmente opuesto, pues no solo ataca una concepción instrumentalista de la política, sino que concibe a los hombres individualmente hablando como *sujetos políticos* que adquieren control de su destino a través de la actividad política para construir el orden deseado. A la concepción de un orden monolítico se le contrapone un orden de la diversidad y la pluralidad.

Finalmente, estos dos pensadores manifiestan una aproximación a lo político o a la política sin pretender una definición exhaustiva ni una descripción de su contenido (en el caso de Schmitt), u ofreciendo una definición taxonómica de lo que es la política (en el caso de Lechner). No obstante, y sin quererlo, ambos autores definen de alguna manera el contenido o campo específico político llegando a una sorprendente coincidencia. En efecto, Schmitt, al establecer cuál es el enemigo que define lo político, se refiere al enemigo público: el que representa una amenaza para un conjunto de personas o a un pueblo entero; es decir, la dimensión política aparece en el enemigo cuando existe un conjunto de asuntos compartidos o que atañen a un pueblo y están en riesgo inminente (la identidad cultural, la historia nacional, la raza, la lengua, las costumbres, el patrimonio y riqueza nacional, etc.). Lechner (1986: 11), por su parte, es consciente de que todo orden debe tener instrucciones, normas y sanciones que deben ser adaptadas a las ideas del “buen orden”; para esto, las “mejores instituciones posibles” se construirán políticamente: “Con lo cual podemos tratarlos como asuntos públicos, problemas colectivos, es decir, como materiales de decisión política”.

Tanto Schmitt como Lechner definen el concepto de lo político por alusión a su materia o contenido: los asuntos públicos o intereses colectivos. De esta forma se completa el cuadro de análisis de la política que había iniciado Schmitt (como forma que asume la política: lucha) y continuado Lechner (como construcción del orden social).

4. Hacia una propia concepción sobre la política

Origen y variación del término

Su origen etimológico es solo un accidente: sabemos que la palabra “política” viene del griego Πολις (comunidad organizada en la ciudad, que originalmente significaba plaza fortificada o muro), pero podría haber provenido de otra cultura y de otra acepción o término. La política se refiere a los asuntos de la polis, a los intereses compartidos². Los romanos sustituyen el término política por el de *Res pública*, señalando el carácter público del ámbito propio de la política: política es la cosa pública (los asuntos del pueblo), la cual trasciende los intereses particulares de los ciudadanos³.

Al final de la Edad Media, y con la aparición del Estado moderno, se construyen las categorías antinómicas de Estado (que subsumía lo público) y sociedad (ámbito de lo privado). A partir de ese momento, la política empieza a asociarse con la noción de poder: la política como un tipo de conocimiento técnico-científico para adquirir y mantener el poder político mediante el gobierno de territorios y personas; entonces la concepción sobre la política cambia de significado, abandonando paulatinamente la anterior idea. Habermas (1994) presenta estas concepciones de la siguiente manera:

- La concepción clásica de la política, desde Aristóteles hasta Tomás de Aquino. Aquí, la política es continuidad de la ética, pues hay una necesaria relación entre la polis y la formación del ciudadano virtuoso y la vida buena⁴; en segundo lugar, la política se orienta a la formación del carácter, se refiere a la *praxis*, no a la *techné*; finalmente, la política está en el campo de la *phronesis* (o sabia comprensión) antes que en el campo de la *episteme* o saber riguroso propio de la ciencia.

- La concepción moderna empieza con Maquiavelo y se sofisticada con Hobbes en adelante. En primer lugar, la política abandona su conexión con la ética; en segundo lugar, la política se orienta como saber técnico para la correcta organización del Estado y su gobierno; en tercer lugar, la política se entiende como la posibilidad de construir un campo de conocimientos ciertos o infalibles sobre la esencia de las leyes y las convenciones sociales. Sobre el punto, nos dice Habermas (1994: 57): “Maquiavelo todavía quería prescindir de la organización de la sociedad y dirigir su atención, exclusivamente, a la técnica del mantenimiento y conquista del poder. *El estado de guerra general y, en principio, insuperable, se considera de aquí en adelante como el presupuesto fundamental de la política.* El Estado es Estado al máximo en el estado de lucha. La política es el arte, susceptible de ser investigado y aprendido, de una estrategia, permanentemente ejercida tanto en el interior como en el exterior, para la *imposición del propio poder*” (cursivas fuera del original).

Esta forma de comprender la política, como técnica encaminada al perfeccionamiento del ejercicio del poder, ha sido asimilada y reproducida por la mayor parte de la intelectualidad moderna, así como por la propia Ciencia Política⁵; por ello, detrás de las diferentes teorías sobre el poder, lo que subyace es una discusión sobre la política⁶. Aun Bobbio, en sus estudios sobre las relaciones entre poder y derecho, entre legitimidad y legalidad, sigue esta tradición pues no considera la discusión sobre la política vinculada a la ética, y, en cambio, concentra su atención en el estudio de aquel tipo de poder que ha logrado legitimarse y concretarse en un precepto jurídico (poder político); para esto se vale de los trabajos de Ferrero, Weber y Mosca, entre otros, en los cuales se plantea el problema para el hombre moderno de obedecer a otro hombre, pues cada uno se encuentra con igual título para ejercer el poder y el gobierno (el hombre es racional, igual y libre por naturaleza). Pero es Ferrero el que más llama la atención de Bobbio sobre el vínculo entre el poder y el derecho, cuando aquel formula sus “principios de legitimidad”, los cuales tienen la función de convertir una relación de mera fuerza en una relación de derecho. Ferrero, “al igual que Weber, presenta la legitimidad del poder como la única garantía de persistencia, duración y continuidad de una dominación por muchos años, e igualmente la concibe como una forma de obediencia basada en la aceptación o consentimiento social de los gobernados respecto de los gobernantes; sin embargo, mientras Weber trata de despojar la legitimidad de la tradición y de la historia, Ferrero las liga de manera tal que la legitimidad se construye sobre la

idea de prescripción secular de la memoria histórica; es decir, con el respaldo del paso del tiempo. La diferencia radica en el distinto interés de cada autor que conlleva a diferente aproximación, la cual en el caso de Weber, es puramente fenomenológica, es decir, centrada en las manifestaciones concretas con el ánimo de explicar y categorizar dicho fenómeno; Ferrero en cambio, está más interesado en los fundamentos y origen de la legitimidad, en su genealogía, que lo llevan a preguntarse por la mismísima naturaleza humana: ¿Por qué unos hombres mandan y otros tienen el deber de obedecer? ¿Por qué se obedece? ¿Qué significa la soberanía del pueblo?” (Jiménez Benítez, 2002: 35-36).

Según Ferrero (1998), entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de justificarse ante la razón como la desigualdad establecida por el poder. Por lo anterior, el derecho permite que una situación de hecho o de dominio se convierta en una situación de derecho: “Solo la justificación, cualquiera que ésta sea, hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica” (Bobbio, 1985: 29). Pero además, Bobbio subraya el carácter sospechoso, opresivo y negativo del poder, precisamente por la necesidad que tiene este de ser justificado: “Es un principio general de la filosofía moral que lo que tiene necesidad de ser justificado es la mala conducta no la buena (...). Aunque el poder no siempre presenta su cara “demoníaca”, para retomar el tema del célebre libro de Gerhard Ritter, es considerado por quien lo sufre como un mal” (1985: 29)⁷.

El resultado de todo esto no es otro que la asimilación de la política con el ejercicio de un poder maligno por naturaleza, en todo caso opresivo, dominante y que invita a su resolución más en el campo de batalla (la guerra) que en el de la democracia y la ciudadanía; esto reduce o minimiza la idea de la política opacando su vinculación con el ejercicio de la ciudadanía y como ámbito propio de la condición humana⁸.

Propuesta de significado actual

La propuesta que se presenta es que el término “Política”, tributario directo de la palabra griega “polis”, tendría al menos tres significados: como escenario, como actividad y como dimensión humana.

a) *La política como escenario de confrontación ideológico-programática* para asignar deliberativamente los fines y decidir objetivos de la sociedad (Lechner)⁹. Así entendida, la política es un escenario de disputa y antagonismo civilizado, donde se plantean diferentes posiciones y alternativas sobre la manera de entender y resolver los conflictos sociales¹⁰. Estos diferentes planteamientos son defendidos por grupos de ciudadanos o por partidos políticos, los cuales entran en pugna dados los diversos intereses que representan y la diferente aproximación ideológica en que se sustentan. Por eso, algunos han sostenido que la política se expresa en la dinámica amigo-enemigo (Schmitt); otros han dicho que la política es la continuación de la guerra por otros medios (Clausewitz), y otro sector antepone a la “solución armada” la “solución política”, para destacar en esta última una salida mediante el acuerdo y el diálogo. Nos inclinamos a pensar que la política *debería ser*, no tanto la continuación de la guerra por otros medios, sino, precisamente, la superación de la guerra mediante el manejo del conflicto en escenarios sometidos al diálogo, el acuerdo y la deliberación.

Este aspecto de la política es proclive a concebirla como un espacio social impregnado de discursos, debates y deliberación, en el cual la palabra y la argumentación toman el lugar de la fuerza y la coacción. La política significa, entonces, la apertura del público y el fortalecimiento de lo público.

Por lo anterior, se puede decir que el escenario propio de la política es el ámbito de lo público, el cual hace referencia, a su vez, a aquellos asuntos considerados por una comunidad como vitales para su supervivencia y desarrollo; así, la política apelará necesariamente a valores universales tales como el bien común, el interés general, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, entre otros. De esta manera, cobra sentido la definición de política hecha por Bismark, al referirse a esta como “el arte de lo posible”.

b) *La política como actividad* tendiente a la consecución, ejercicio y control del poder político. La política, en este sentido, hace referencia a una serie de acciones, conductas y funciones que realizan

personas y grupos para actuar e incidir en ese escenario de confrontación señalado anteriormente; también incluiría la política como “profesión”, si se quiere. Entre estas actividades están las desarrolladas por los partidos y movimientos políticos, por los políticos mismos, por los simpatizantes y activistas en la realización de campañas electorales, presentación de proyectos, denuncia y propaganda. También las efectuadas por los altos funcionarios elegidos popularmente al realizar ciertos actos o tomar decisiones; o también aquellas actividades que desarrolla esporádicamente cualquier persona sobre todo en lo que tiene que ver con el voto y las formas de participación ciudadana y control del poder público¹¹. En esta concepción se concreta la visión “técnica” de la política; este énfasis es el mismo de las ciencias sociales y su preocupación por encontrar un tipo de conocimiento riguroso, útil y explicativo, tanto para el ejercicio del gobierno como para su control.

En todo caso, no se debe confundir la política (*polis*) con el poder (*kratos, potestas, facultas*), pues algunos consideran por política todo fenómeno vinculado a formas de poder, de dominio o de imposición sobre los demás. El poder es la capacidad que se tiene para hacer que se produzcan cosas o efectos, y existen diferentes tipos de poder según su naturaleza: poder económico (riqueza), poder físico (fuerza), poder de persuasión (carisma), poder militar (armas), poder de argumentación (discurso), poder del conocimiento (sabiduría), poder de seducción (atracción), poder patriarcal o familiar (patria potestad), en fin, poder político (*auctoritas*)¹². Llevando las cosas al extremo, se puede decir incluso que el poder no es un atributo solamente humano, como cuando se reconocen capacidades a ciertos objetos: el poder curativo de las plantas, el poder magnético de ciertos metales, etc.

La política como actividad es el ejercicio del poder político que cada persona posee como parte del pueblo, así sea en pequeña proporción (para proponer, controlar, persuadir o influir); también comprende el ejercicio del poder del gobernante o la autoridad a través de decisiones y políticas públicas. La política está relacionada de una manera cercana con el poder económico y el poder de persuasión, y de manera más indirecta con los demás tipos de poder. Ahora bien, en una democracia, el poder político es el mismo poder público, pues la capacidad o facultad de ese poder viene de la autorización del pueblo y para su bien¹³. Por el contrario, en un régimen dictatorial, el poder político (capacidad de asignar objetivos y fines) no se corresponde con el poder público, el cual puede llegar a ser inexistente.

De esta manera, el poder político es un instrumento, un recurso que permite concretar los ideales políticos, pero que se manifiesta o aparece como resultado de una relación humana (es un recurso que aparece en la interrelación)¹⁴. Sin poder político no habría capacidad o facultad de hacer que las cosas sucedan (piénsese en un gobernante que no pueda utilizar las facultades y funciones que le ofrece su cargo: por buen gobernante que fuera, no podría llevar a cabo su proyecto político; es decir, no podría hacer política ni gobierno).

Se debe entender que todo poder (y entre ellos el poder político) no es bueno o malo en sí mismo; esto depende de los objetivos políticamente determinados. Entonces, hay que complementar el estereotipo negativo del poder (oculta, reprime, impide, domina) con un criterio positivo (el poder permite, concreta, posibilita producir la realidad). Cuestionar los postulados convencionales nos ilustra mucho acerca de las verdaderas relaciones de poder; siguiendo a Deleuze (citado en Foucault, 1994), tales postulados son:

- *Postulado de la propiedad* (según el cual, el poder es algo que posee la clase dominante). El poder no se posee, se ejerce, no es una propiedad o simplemente un recurso que se tiene, es una estrategia: algo que está en juego, pues el poder se da en la relación entre seres humanos.

- *Postulado de la localización* (según el cual el poder debe entenderse como poder del Estado). El Estado no es el lugar privilegiado del poder; su poder es un efecto del conjunto¹⁵.

- *Postulado de la subordinación* (según el cual el poder estaría subordinado a un modo de producción que sería su infraestructura, según la tradición marxista). El poder no es una mera superestructura, pues toda economía supone unos mecanismos de poder inmiscuidos en ella.

- *Postulado del modo de acción* (según el cual el poder actúa por medio de mecanismos de represión e ideología). Hay que sustituir la imagen negativa del poder (oculta, reprime, impide) por una positiva: el poder devela, libera, seduce y produce lo real.

- *Postulado de la legalidad* (según el cual el poder del Estado se expresa en la ley). La ley debe entenderse no como aquello que define limpiamente entre lo legal y lo ilegal, sino como un procedimiento por medio del cual se gestionan diferentes órdenes de ilegalismos.

c) *La política como una específica dimensión humana* que pretende trascender la contingencia individual y temporal de su ser. La política es inherente al ser humano, es una de sus características básicas: no se contenta con el presente individual, quiere trascender al futuro mirando su especie; no se agota en el placer egoísta, sino que busca la consagración altruista; es capaz de desprenderse de sus intereses particulares para pensar en los demás y construir con ellos y junto a ellos un mundo mejor.

Aquí se entiende por política aquella dimensión humana que trasciende los límites propios de la existencia individual y que expresa su condición de libertad; por ello, la política es necesariamente una actividad eminentemente humana. Aristóteles llamó a esto “la virtud cívica”, la predisposición hacia los proyectos colectivos, en donde está en juego la continuidad de las agrupaciones humanas como referente o como *leitmotiv* de aquella dimensión. Ya en la *Ética a Nicómaco*, Aristóteles escribe que el bien es el fin de todas las aspiraciones y acciones humanas, pero dado que existen diversidad de artes, ciencias, y multitud de actos y determinaciones morales, entonces hay tantos bienes diferentes. Pero existe un bien definitivo que quisiéramos conseguir por sí mismo, con el que podemos aspirar a todos los demás; ese fin común y último de todas nuestras aspiraciones será el bien supremo. Ahora, ese bien supremo no es otro que el de la política: “Como ella se sirve de todas las ciencias prácticas y prescribe, también en nombre de la ley, lo que se debe hacer y lo que se debe evitar, podría decirse que su fin abraza los fines diversos de todas las demás ciencias; y, por consiguiente, el de la política será el verdadero bien, el bien supremo del hombre” (Aristóteles, 1962: 30). Por su parte, para Arendt (1986) la política es parte de la condición humana al verificar el hecho de que los hombres pueden vivir juntos pese a su pluralidad y diferencia; esto es la “Acción”, es decir, la específica condición política de la vida humana¹⁶. En sentido similar se manifiesta Crick (2001) en su estudio sobre la defensa de la política.

Fernando Savater (1992) nos ofrece otra aproximación a esta dimensión humana de la política. Dado que el hombre es consciente de la muerte, surge la necesidad de trascendencia de la misma mediante la ruptura de la discontinuidad por una continuidad que encarna el grupo social (sociedad, colectividad, polis, etnia, etc.). El hombre como “*Zoon Politikon*”, como ser político, surge debido a que las sociedades humanas funcionan como “máquinas de inmortalidad” que ofrecen descargas simbólicas vitalizantes que mitigan la amenaza ineluctable de la muerte: “El grupo social se representa como lo que no puede morir, a diferencia de los individuos, y sus instituciones sirven para contrarrestar lo que cada cual teme de la fatalidad mortal: si la muerte es soledad definitiva, la sociedad nos brinda compañía permanente; si la muerte es debilidad e inacción, la sociedad se ofrece como la sede de la fuerza colectiva y origen de mil tareas, hazañas y logros; si la muerte borra toda diferencia personal y todo lo iguala, la sociedad brinda sus jerarquías, la posibilidad de distinguirse y ser reconocido y admirado por los demás; si la muerte es olvido, la sociedad fomenta cuanto es memoria, leyenda, monumento, celebración de las glorias pasadas (...); la muerte es silencio y la sociedad juego de palabras, de comunicaciones, de historias, de información; etc.” (Savater, 1992: 33).

No en vano, para algunos pensadores, la función última de la política es la cohesión social y la creación de sentido de pertenencia al grupo social. Habermas (1998) se refiere a la “caja de resonancia”, y Lyotard (1987), a la creación de lazos sociales de sentido; estos aspectos también son destacados por Lechner.

Lechner presenta una noción de política muy similar a la que acá se expone, pero la diferencia está en que mientras él se ocupa del objetivo de la política (encargada de la permanente transformación

social del orden mediante la fijación de fines y objetivos), aquí la definimos en una triple manifestación atendiendo a los usos que en la actualidad se hace de la misma. Para Lechner, el hombre es el ser político en tanto ha logrado la subjetivación, para nosotros el hombre es ser político en cuanto es consciente de la finitud de su existencia y, por tanto, busca la trascendencia en la pervivencia del grupo social.

5. Conclusiones

Entender la política como una específica dimensión humana, rescata la valoración ética de la misma, presente en la filosofía política clásica y medieval ya señalada. Esta sería una concepción “positiva” de la política, vinculada con la formación del carácter cívico, el servicio público y la formación ciudadana. Aquí, la política se ubica en las discusiones de la filosofía práctica.

Comprender la política únicamente como actividad para el ejercicio del poder político, termina siendo una aproximación “negativa” que reduce lo político al campo de la imposición y el dominio de unos sobre otros; por ello, muchas veces se identifica la política con el uso técnico del poder. Esta es una aproximación propia de las ciencias sociales interesadas en la construcción de un conocimiento más analítico, descriptivo y sistemático, antes que en un saber prescriptivo o normativo.

El rescate de la visión ética de la política conlleva una revalorización de la misma, la pone en un punto más alto dentro del esquema axiológico humano, pues la política deja de ser un simple medio para ejercer el poder político y pasa a transformarse en un fin en sí mismo: la política como realización humana. Tal vez el ejercicio de la política contemporánea, tan proclive a los excesos, la vanidad y la corrupción de los políticos, necesite fuertes dosis de este tipo de entendimiento sobre la política. El camino no es fácil, pues tanto la práctica, las ideologías y el estudio mismo de la política han abandonado esta importante concepción.

Un concepto integral de la política podría ser del siguiente tenor: la política es una aspiración humana de trascendencia que se concreta en una serie de actividades tendientes a asignar y decidir fines y objetivos colectivos, mediante una confrontación o disputa de propuestas. Para terminar, intentaremos caracterizar la política con base en cuatro elementos:

El contenido. Los temas de que se ocupa la política tienen que ver con aquella dimensión humana que trasciende hacia lo público (asuntos compartidos sometidos al criterio de la visibilidad y el debate abierto). El contenido de la política se circunscribe a lo considerado como de interés público, a aquello que una comunidad percibe como fundamental para su supervivencia y desarrollo en un momento determinado¹⁷; por ello, la política no se ocuparía de las cosas privadas o reservadas a la intimidad de las personas, las familias y las empresas (por ejemplo: el amor, el manejo de la economía familiar o las metas de ventas); sin embargo, lo público y lo privado no son ámbitos cerrados y definidos para siempre, sino que conforman una dicotomía dinámica y están abiertos a su mutua influencia, lo cual hace que ámbitos privados se conviertan en temas públicos (“publicitación”) y a la vez asuntos públicos pasen a ser privados (privatización). Lo paradójico de este proceso es que la política, como espacio de confrontación y como actividad de ejercicio del poder, parece jugar un papel importante a la hora de establecer el carácter público o privado de una determinada cuestión¹⁸.

El objetivo. Permitir la construcción (deconstrucción y reconstrucción) del orden social, ya sea mediante la transformación de las condiciones materiales de vida (si este es el horizonte) o mediante el logro de la cohesión social (generando certidumbre, identidad y simbología). Esto se logra mediante procesos de asignación y decisión de objetivos y fines a la sociedad.

La forma. La acción política siempre adquiere el formato partidario/adversario porque siempre es antagonismo, conflicto y combatividad de ideales y programas, pero esto no significa que sea guerra y exterminio como lo plantea Schmitt, quien exagera al reducir la política a la posibilidad de la muerte de uno mismo o del adversario (justificando la guerra por el solo hecho de la amenaza). Schmitt es lúcido al señalar la política como confrontación¹⁹, y en todos los ordenamientos políticos del pasado se han observado diversas disputas por el poder político, muchas veces de manera violenta y guerrillera; pero

de lo que se trata en la actualidad es que la política sea una disputa civilizada en la cual, por los cauces democráticos y los mecanismos institucionales, las diversas opciones sean presentadas por partidos o movimientos políticos con propuestas alternativas y en buena medida antagónicas entre sí (esto parece ser bueno para la sociedad). Entonces, se reemplaza la dicotomía amigo/enemigo por la de partidario/adversario, pues los términos utilizados por Schmitt vinculan necesariamente la forma de acción política con la acción bélica (la misma dicotomía amigo/enemigo es problemática, por la carga valorativa y emotiva que se le da en el lenguaje corriente).

El campo o escenario. La política no se circunscribe o “localiza” solamente dentro del Estado, la sociedad política o los partidos políticos, aunque por razones obvias, estos son sus escenarios naturales. Pero una vez un asunto se ha “politizado” (y esto implica que es una cuestión pública), su tratamiento y resolución involucra otras instancias y espacios no estatales como lo son los grupos de interés, academias, ONG y medios de comunicación, entre otros²⁰. Por ello, la política se desarrolla también en diversos ámbitos de la sociedad civil, en donde surge, se agrupa y condensa hasta explotar en diversos escenarios de la vida social.

Notas

¹ En 1996, Lechner realizó algunas proposiciones al respecto en su conferencia “Por qué la política ya no es lo que fue”, pronunciada en la biblioteca Luis A. Arango y publicada más tarde como artículo en la Revista Foro N° 29.

² Es precisamente en Grecia donde aparecen las primeras reflexiones sobre la tensión entre los intereses individuales y los de la polis, dando inicio a la teoría política. Se pueden encontrar allí tres momentos clave: a) un primer momento sofista (Protágoras, Demócrito y Anaxágoras), que percibe una armonía entre los intereses de la polis y los intereses particulares; b) un segundo momento (Calicles, Jenofonte, Gorgias y Sócrates), que reafirma los asuntos individuales sobre los colectivos; y c) un tercer momento, con Platón y Aristóteles, quienes supeditan los intereses particulares a los de la polis, si bien desde ópticas y procedimientos diferentes (Farrar, 1993).

³ La inicial equivalencia entre política y público no solo se debe a su evolución o tránsito de una cultura a otra, sino además a un origen etimológico común, pues tanto el término griego “política” como el latino “público” se remontan al término etrusco “pul”, el cual significaba amplitud, multiplicidad.

⁴ Recordando un pasaje famoso de Aristóteles: “De donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive por fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana” (1993: 25); el filósofo se refiere al bárbaro y a los dioses, respectivamente. Es muy notable que en la “Política” no se asimile la noción de política con la de poder.

⁵ Desde esta disciplina, el asunto ha sido analizado del siguiente modo: “El ya viejo proyecto de una ciencia de la política surgió de la aspiración a una forma de conocimiento objetiva, explicativa y útil, que abarcara el campo del otrora llamado arte del gobierno y la legislación... Aquí bastará con señalar que lo que hubo de fundacional en la obra de Nicolás Maquiavelo fue precisamente la ruptura de la tradicional imbricación entre religión y política, la proclamación de la autonomía de lo político con respecto a lo moral de tipo religioso y la concepción de la política *como una actividad con técnicas específicas de posible aplicación universal*” (Colomer, 1992: 18, cursivas fuera del original).

⁶ Por ejemplo, la reflexión de Montesquieu (1994: 114) para encontrar un gobierno moderado y proponer la teoría de la “tridivisión”, enfatiza en el abuso y concentración del poder político: “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Una constitución puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, y a no hacer las permitidas”.

⁷ El filósofo estoico Séneca fue, quizás, el primero en valorar negativamente la política al considerar que su función era esencialmente la represión de la maldad humana; por eso recomendaba al hombre prudente el retiro de la vida pública activa, consejo que, entre otras cosas, no aplicó él mismo, terminando mal su vida como se sabe. Durante la Edad Media y con el cristianismo (especialmente con la patrística) se reforzó la idea acerca de que la política y el gobierno eran oficios secundarios o poco elevados, aunque necesarios (un mal necesario).

⁸ Otro ejemplo lo encontramos en Marx y Engels (2010: 55-56), quienes después de señalar las medidas necesarias para transformar el sistema de producción capitalista afirman lo siguiente: “Una vez que en el curso del desarrollo hayan desaparecido las diferencias de clase y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político. El poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra”.

⁹ Easton formuló, en 1966, una definición de política así: “Podríamos resumir nuestra valoración de sentido común de la política de la siguiente manera: la vida política implica a todos aquellos tipos de actividad que influyen de un modo significativo las asignaciones de valores, vinculantes o autorizadas, adoptadas por una sociedad” (Easton, 1992: 586). Según el propio autor, esto implica una serie de decisiones y acciones mediante las cuales las cosas les son negadas a algunas personas y hechas accesibles a otras. Quizá Norbert Lechner se inspiró en Easton al definir la política como elaborar y decidir objetivos a la sociedad; sin embargo, nótese que Lechner se refiere a objetivos, no a valores. Disentimos también con Easton, pues la asignación de valores es un proceso mucho más complejo que no puede ser resuelto solo por el sistema político, sino que requiere de la intervención de otros sistemas, especialmente el cultural y la estructura social; en cambio, la asignación de objetivos y fines sí puede ser resuelto de manera autopoética por la política, dado que es su esencia misma.

¹⁰ Para Vallés (2001), la política no es otra cosa que una práctica colectiva que realizan los miembros de una comunidad con la finalidad de regular o gestionar los conflictos sociales; el resultado de la política es la adopción de decisiones vinculantes. El poder político sería, en cambio, la capacidad que se tiene para influir en la regulación de ese conflicto social.

¹¹ Cuando las actividades relacionadas con el poder político se desvinculan de esos valores universales como el interés general o el bien común y adquieren un formato meramente propagandístico y demagógico, la política deviene entonces en “politiquería”, como a menudo sucede en nuestro medio.

¹² Sería absurdo sostener, por ejemplo, que el empleador que da órdenes a sus trabajadores en virtud del poder de subordinación, está haciendo política; o también cuando el padre de familia reprende a su hijo. Allí existen relaciones de poder, pero éstas no son de orden político.

¹³ “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella” (Art. 3° de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789); “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Art. 3° de la Constitución Política de Colombia). Debe entenderse, entonces, que ese poder político con capacidad de asignar valores y fines a la sociedad, proviene del pueblo y debe ejercerse para su beneficio, ya sea por las autoridades (representantes) o por el pueblo mismo (directamente, como en el plebiscito).

¹⁴ Se puede decir que *ontológicamente* el poder es un recurso, pues se requiere poseer la capacidad para hacer algo (riqueza, carisma, autoridad, fuerza, subordinación, etc.), pero *fenomenológicamente* el poder es relacional, ya que para manifestarse necesita de al menos dos entidades o sujetos. Ambas condiciones parecen ser necesarias, como se muestra en el “El Principito”, de Saint Exúpery; allí, un rey habitante único de un planeta tiene el poder político (recurso), pero no cuenta con los súbditos sobre los cuales ejercerlo (su poder no puede manifestarse), por ello ruega al principito que se quede. Si

la situación se invirtiera (muchos habitantes sin un rey), tampoco nadie podría ejercer el poder político si no cuenta con los recursos de la monarquía para hacerlo.

¹⁵ Si se acepta que existen varios tipos de poder, los cuales actúan en diversos ámbitos de la vida, se entiende, entonces, la llamada “microfísica del poder”, la cual no puede estar desligada de una “macrofísica del poder”; es decir, aunque el poder político se concrete en relaciones del ámbito público, no se puede negar su conexión con los factores económicos, familiares, laborales y psicoafectivos que, en principio, pertenecerían a los ámbitos privados. El poder del Estado, como poder político por excelencia, expresa la tensión de las diferentes fuerzas y poderes presentes en la sociedad.

¹⁶ Si bien la especie humana (*homo sapiens*) aparece hace unos 200.000 años, es solamente a partir de hace unos 60.000 años que se adquieren las características propiamente humanas, tales como el arte, la religión, el lenguaje articulado y, por supuesto, la dimensión política.

¹⁷ El hecho que en la vida práctica se den casos en los cuales la política sirve a intereses particulares (corrupción), no desvirtúa esta concepción. Hay una petición de principio para que la política se oriente a la defensa de lo público. Constatar lo contrario, es constatar la negación de la política.

¹⁸ Por ejemplo, mientras las preocupaciones del colectivo LGTB (lesbianas, gays, transexuales y bisexuales) fueron consideradas temas de la vida privada vinculadas con opciones personales, el tema no estaba en la agenda pública y ninguna autoridad o líder político se ocupaba de ellas; pero cuando el asunto salpicó la esfera pública, obligó a un debate y pronunciamiento político. Es muy difícil negar que el cambio de carácter del asunto se debió, precisamente, a una actividad política reivindicativa.

¹⁹ Duverger (1968) propone una aproximación interesante de la acción política: las personas y clases oprimidas, insatisfechas y pobres no pueden estimar que el poder asegure un orden real; para ellos, la política es *lucha*. Las personas y las clases acomodadas, ricas, satisfechas, encuentran que la sociedad es armoniosa y que el poder garantiza un orden auténtico; para estos la política es *integración*.

²⁰ Bresser y Cunill (1998) han desarrollado una propuesta sobre lo público no estatal, en la cual se destaca el papel que cumplen las organizaciones públicas no estatales en la gestión de lo público.

Bibliografía

Arendt, Hannah (1986), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.

Aristóteles (1962), *Moral a Nicómaco*, México, Espasa-Calpe.

_____ (1993), *La política*, Bogotá, Ediciones Universales.

Bobbio, Norberto (1985), “El poder y el derecho”, en *Origen y fundamentos del poder político*, N. Bobbio y M. Bovero, México, Grijalbo.

Bresser, L. C. y Cunill, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser y N. Cunill (eds.), Buenos Aires, Paidós, CLAD.

Colomer, J. M. (1992), “La política como ciencia”, en *Introducción a la ciencia política*, R. García Cotarelo y J. L. Paniagua (comps.), Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Crick, Bernard (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets.

Duverger, Maurice (1968), *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel.

Easton, David (1992), “El enfoque sistémico de la vida política”, en *Introducción a la ciencia política*, R. García Cotarelo y J. L. Paniagua (comps.), Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Farrar, Cynthia (1993), “La teoría política de la antigua Grecia como respuesta a la democracia”, en *Democracia: el viaje inacabado*, J. Dunn (dir.), Barcelona, Tusquets.

Ferrero, Guglielmo (1998), *El poder: los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos.

Foucault, Michel (1994), *Un diálogo sobre el poder*, Barcelona, Ediciones Altaya.

- Habermas, Jürgen (1994), “La doctrina clásica de la política y su relación con la filosofía social”, en *Teoría y praxis*, Jürgen Habermas, Barcelona, Ediciones Altaya.
- _____ (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Jiménez Benítez, W. (2002), “Eficiencia pública y legitimidad política: consideraciones a propósito de la reforma del Estado”, en *Revista Administración y Desarrollo*, N° 38, pp. 30-51.
- Lechner, Norbert (1986), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Siglo XXI.
- Liotard, J. F. (1987), *La condición postmoderna: informe sobre el saber*, Madrid, Cátedra.
- Marx, C. y Engels, F. (2010), *El manifiesto comunista*, Bogotá, Panamericana Editorial.
- Montesquieu (1994), *Del espíritu de las leyes*, Barcelona, Editorial Altaya.
- Savater, Fernando (1992), *Política para Amador*, Barcelona, Ariel.
- Schmitt, Carl (1998), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.
- Vallés, J. M. (2001), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).