

Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina

Oscar Madoery

Oscar Madoery

Investigador y profesor titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo y Territorio (CEDET), de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Rosario. Posdoctorado en Ciencia Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Doctor Summa Cum Laude en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Máster en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales). Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Ex Director de la Maestría en Desarrollo Local, de la Universidad Autónoma de Madrid (España) y la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ex Coordinador General de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América latina y el Caribe (DETE ALC).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: oscardadoery@gmail.com

Oscar Madoery

Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina

El artículo propone una mirada desde la epistemología del desarrollo con el objetivo de identificar modos diferentes de pensar la realidad regional. El desafío pasa por reconocer campos de entendimientos sobre la historia y la realidad latinoamericana; modos interpretativos que se actualizan en nuevas respuestas a viejas preguntas acerca del problema latinoamericano y que aglutinan diferentes teorías y posturas, desde las que se proyectan iniciativas y orientan acciones. No son los únicos, por lo que la descripción no es taxativa; existen zonas de contacto entre ellos, fronteras flexibles. Pero suelen privilegiar un eje interpretativo: América Latina como territorio de ausencias, de ocultamientos o de alteridades que expresan procesos controversiales, abiertos. También una disputa por el sentido del desarrollo, unas veces actualizando propuestas que signifiquen ascensos sociales como los neodesarrollismos, otras desde intentos por resignificar el sentido de la lucha anticapitalista, como el Socialismo del Siglo XXI, otras veces desde una cosmovisión alternativa a la civilización occidental, como el Buen Vivir.

En conjunto, ofrecen una interpretación política del problema del desarrollo, dada por el alcance de los proyectos de país vigentes a lo largo de su historia, la forma como resolvieron los conflictos, lo arriesgado de las agendas públicas, los modos de reproducción, de regulación y de relación vigentes en cada momento, la integración social y territorial, la vinculación con el sistema mundo. La principal contribución latinoamericana a la teoría del desarrollo está dada en que se erige desde la práctica concreta de los sujetos situados, de los actores sociales y los pueblos en sus luchas y aspiraciones sustantivas. El desarrollo como categoría de política situada expresa una mirada centrada en las personas y los pueblos en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus afectos y sus creaciones. Un pensamiento surgido de la experiencia, que reconoce condicionamientos exógenos, pero que emerge desde lo territorial donde nace su fuerza alternativa.

Palabras clave: Estilos de Desarrollo; Estrategia del Desarrollo; Problema de Desarrollo; Perspectivas; América Latina

Different Ways of Thinking Latin American Development

This paper offers a look from development epistemology, with the purpose of identifying different ways to think the regional reality. The challenge relies on recognizing these understanding fields about Latin American history and reality; ways of interpretation updated in new answers to old questions in relation to the Latin American problem and that bring together different theories and stances, from which initiatives are

projected and actions orientated. They are not the only ones, consequently this description is not exhaustive; and areas of contact between them exist. But they use to favor one interpretative concept: Latin America as a territory of absence, of concealment or otherness. They express controversial and open process. But they also express a dispute over the sense of development, sometimes updating positions meaning social rise as the neo-developmentalism, others seeking to re-signify the meaning of the anti-capitalist struggle, as the XXIth century socialism, and sometimes from an alternative world view to the occidental civilization, as the Good Living (Buen Vivir).

All together, they offer a political interpretation of the development problem, given by the reach of the country projects prevailing along history, the way of solving conflicts, the risks taken by the public agendas, the ways of reproduction, regulation and relations prevailing in each moment, the social and territorial integration, the connection to the world system. The principal Latin American contribution to the development theory is that it rises from concrete practice of the situated subjects, of the social actors, and of the people in their struggles and substantial aspirations. Development as a category of situated politics expresses a point of view focused in the individuals and in the people in their living places, among their relations, their tensions, their attachments and their creations. A thinking appeared from experience contexts, that acknowledges exogenous conditioning, but that emerges from the territory where rises its alternative strength.

Key words: Development Styles; Development Strategy; Development Problem; Perspectives; Latin America

Voces silenciosas y silenciadas durante mucho tiempo han comenzado a hacerse oír con fuerza, desafiando el entendimiento sobre la búsqueda de desarrollos alternativos o alternativas al desarrollo.

Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina

Introducción

El tema del desarrollo ha tenido una presencia insoslayable tanto en el debate teórico como en la práctica de gobiernos de América Latina. Ha sido defendido desde diferentes posiciones, ha inspirado discursos públicos recurrentes y ha orientado programas de gestión y políticas públicas. Las circunstancias históricas le fueron agregando adjetivos que ampliaron su perspectiva y confundieron su alcance. Es una idea defendida por casi todos, por ende, algo confusa. Todo cabe dentro del recipiente conceptual del desarrollo. ¿Qué es, en definitiva, el desarrollo?

Decía Yanuzzi (2007) que los conceptos "contienen" un modo de actuar, de ser y estar en el mundo; presentan conexiones de sentido con la práctica. En esa orientación, el desarrollo refleja un imaginario predominante de aspiraciones sociales favorables al cambio, de energías sociales transformadoras, traducidas en progreso, bienestar, trabajo y dignidad. Esas han sido las promesas del desarrollo, las de un mundo donde cabemos todos, con igualdad de posibilidades, más allá de las realidades desiguales; al que es posible hacerlo sustentable, más allá de los atropellos; al que es posible volverlo humano más allá de las violaciones.

Ese aparente acuerdo en lo que el desarrollo significa no se presenta al momento de analizar las causas por las que América Latina no ha logrado desempeños similares al de países tomados como referencia. Para una enorme mayoría de personas, de historias y geografías de vida, aquellas promesas no se cumplieron. Hoy, en América Latina, se pone en cuestión su vigencia histórica, a raíz tanto de los magros resultados obtenidos en su nombre como por su utilización genérica a través de discursos diferentes, incluso antagónicos. Voces silenciosas y silenciadas durante mucho tiempo han comenzado a hacerse oír con fuerza, desafiando el entendimiento sobre la búsqueda de desarrollos alternativos o alternativas al desarrollo.

Las respuestas son múltiples y abarcan el amplio espectro de dimensiones de lo social y de la realidad de nuestros países. Debates

Recibido: 23-02-2015. Aceptado: 28-04-2015.

Un modo es ver lo latinoamericano como incompleto, atrasado, deforme, impuro, producto de una desviación.

académicos y militantes, propuestas políticas, proyectos de gobiernos y organismos nacionales e internacionales han pivotado sobre diferentes elementos.

Para afrontar el debate sobre las narrativas predominantes acerca de lo latinoamericano, el artículo propone una mirada desde la epistemología del desarrollo, con el objetivo de identificar modos diferentes de pensar la realidad regional. Si se entiende la episteme como el conjunto de conocimientos que condicionan las formas de entender e interpretar el mundo en determinadas épocas y las formas como los sujetos desarrollan su pensamiento, pensar en términos de supuestos epistemológicos implica interrogarnos acerca de cómo las teorías del desarrollo crean y fundamentan sus conocimientos; qué concepción del hombre, de la sociedad y del mundo tienen.

La actualidad regional vuelve a instalar esas preguntas, recupera viejos debates que, con sus adecuaciones de época, se presentan nuevamente en escena: América Latina o lleva la marca de la incompletud o soporta la carga de la tragedia. Instala nuevos ejes ya que otras voces ancestrales se recrean, muestran la fuerza de lo otro, de la alteridad, de la dignidad de sentirse diferente. El desafío pasa por reconocer esos campos de entendimientos sobre la historia y la realidad latinoamericana; modos interpretativos que aglutinan diferentes teorías y posturas, desde los que se proyectan iniciativas y orientan acciones. No son los únicos, por lo que la descripción no es taxativa; además presentan zonas de contacto, fronteras flexibles, pero suelen privilegiar un eje interpretativo: América Latina como territorio de ausencias, de ocultamientos o de alteridades.

1. América Latina atrasada. Territorio de ausencias

Un modo es ver lo latinoamericano como incompleto, atrasado, deforme, impuro, producto de una desviación. Una América Latina inmadura, *plena de ausencias*; sus sociedades son tradicionales, sus Estados predatorios, sus economías subdesarrolladas, su modernidad periférica, sus culturas híbridas, sus democracias de baja intensidad, sus instituciones extractivas. Países alejados de Weber, la racionalización del Estado y el conjunto de la sociedad. Alejados de Marx y de las sociedades estructuradas en clases nítidamente definidas. También lejos de Bourdieu, necesitados de capital social; distantes de una racionalidad occidental que opera como modelo, □carentes de Occidente□ Sin embargo, se trata de defectos corregibles con el tiempo y a través de buenas prácticas, por lo que en este camino suele haber

referencias externas, *territorios espejo* donde mirarse para notar lo que se podría ser o el punto donde sería posible llegar: sociedades civilizadas, países desarrollados, economías prósperas, instituciones inclusivas, ciudadanía plena.

En este imaginario civilizatorio, el desarrollo se convierte en la categoría social que mejor sintetiza aspiraciones de cambio y de progreso, porque implica salir del atraso, modernizarse, adoptar cánones universales, abrirse al mundo, compartir similares estilos de vida, pautas de organización y comportamiento, patrones de bienestar. Por eso, la modernización de las sociedades latinoamericanas, como preocupación teórica y práctica central¹, identifica obstáculos para transitar el camino de lo tradicional a lo moderno, que ayuden a romper con aquellas ataduras socio-territoriales ancladas en culturas arcaicas, en producciones primarias, en instituciones porosas. Si las revoluciones burguesas secularizaron el origen del poder, eliminaron o neutralizaron poderes tradicionales, impulsaron la progresiva universalización del derecho al sufragio (Vilas, 2013: 113), esto hay que instalarlo en la región.

Las teorías convencionales del desarrollo sostenían que los países latinoamericanos y caribeños, al no haber participado de la Revolución Industrial, quedaron rezagados. Por ello, debían cerrar la brecha que los diferencia en lo económico, lo político y lo social de los países industrializados, aplicando ciertas medidas para alcanzar el mismo grado de desarrollo y el bienestar social de sus poblaciones. Sin embargo, variantes críticas del pensamiento regional demostraron que el denominado subdesarrollo era producto de la división internacional del trabajo donde unos países producen materias primas y mano de obra barata que hace posible que los países centrales produzcan bienes con mayores valores de cambio (Prebish, 1949; Furtado, 1982). Ello habilitó toda una larga y rica reflexión regional acerca de las razones históricas que explican el desempeño de las economías, las sociedades y los Estados latinoamericanos.

Desde los análisis económicos se enfatizaban las fases madurativas que un proceso sustitutivo de importaciones tenía que atravesar para industrializar las sociedades latinoamericanas, partiendo de las industrias livianas productoras de bienes de consumo no durables, pasando por los bienes de consumo durables hacia los insumos industriales de uso difundido. Pero en ese camino, una serie de componentes comunes se fueron configurando: la presencia decisiva de empresas transnacionales en las producciones locales, la oligopolización de los

Este modo de interpretación hoy se actualiza en propuestas de desarrollos alternativos al neoliberalismo globalizante, con ejemplos en los pactos de responsabilidad socio-ambiental, esquemas de competitividad sistémica, propuestas de capitalismo con rostro humano.

mercados más dinámicos, las crecientes heterogeneidades estructurales entre diferentes ramas de actividad y regiones interiores de los Estados nacionales, la incorporación de tecnologías maduras y muchas veces disociadas de la dotación local de recursos, las crisis recurrentes del sector externo por importación de componentes centrales de las industrias sustitutivas y transferencias financieras al exterior por parte de las filiales de las multinacionales (Azpiazu, 1989: 317).

Este modo de interpretación se apoyó históricamente en teorías de la modernización en sus variantes clásicas, liberal-republicanas o progresistas. Hoy se actualiza en propuestas de desarrollos alternativos al neoliberalismo globalizante, con ejemplos en los pactos de responsabilidad socio-ambiental, esquemas de competitividad sistémica, propuestas de capitalismo con rostro humano, neodesarrollismos que promueven acuerdos multilaterales, con variantes entre la búsqueda de convergencia económica, que promueve creación de empleo en sectores competitivos como industria y agronegocios en lugar del sector público y la economía informal, o la propuesta de Pacto por la Igualdad y el Desarrollo de la CEPAL (2014), para combatir el atraso estructural. Diferentes caminos para alcanzar el desarrollo en los actuales contextos globales.

Contribuciones

Este tipo de interpretaciones ha contribuido y contribuye a señalar fallas en la región: economías poco diversificadas y extractivistas, escándalos éticos y corrupción, desequilibrios sociales y territoriales, falta de infraestructura, instituciones cooptadas o extractivas, Estados "aparentes", problemas de gobernabilidad, etc. También ha contribuido a impulsar procesos de innovación social, educativa, sanitaria, tecnológica, ambiental, institucional, presupuestaria y responsabilidad social; a incrementar culturas políticas, impulsar presupuestos participativos, fomentar la innovación, sancionar leyes democráticas de comunicación, normas de calidad en la producción, producciones orgánicas y a fortalecer cadenas de valor territoriales, conglomerados productivos, articulaciones de actores en instituciones territoriales tales como agencias de desarrollo o foros democráticos.

La transformación de la matriz productiva es un objetivo presente en apuestas a la industrialización, la innovación y el conocimiento en varias experiencias regionales. Entienden que el desarrollo puede ser sustentable y que a la globalización desbocada del siglo XXI es

posible frenarla con una ética del desarrollo y con un capitalismo más humano. Defienden la multidimensionalidad y multiescalaridad del desarrollo, por eso no lo restringen a factores económicos y fomentan acuerdos de integración regional, fortalecimiento de Estados nacionales y desarrollo territorial al interior de los países.

Contribuyen a visibilizar mecanismos cupulares que reproducen el atraso²; vínculos entre oligarquías y dictaduras (militares y civiles) en muchos países, o pactos conservadores entre fuerzas políticas nacionales³. Denuncian el *rentismo político* que debilita la institucionalidad, ya que la fortaleza institucional suele ser vista como la llave para consolidar la democracia y el desarrollo. También contribuyen a advertir los procesos de oligarquización de las élites políticas emergentes, algo de lo que no están exentas las fuerzas políticas democráticas y de discursividad más radical y encendida.

En general, no discuten el horizonte capitalista, sino la hoja de ruta, la forma de transitar el cambio. Por eso, proponen redefinir pobreza, a la luz del flagelo constante de hambrunas, desplazamientos y marginaciones sociales. También proponen redefinir riqueza a la luz de obscenas manifestaciones de acumulación, centralización y concentración. La clave es la progresiva universalización de derechos.

Las primeras tensiones epistemológicas

En la base de la concepción moderna del desarrollo estaba la idea de progreso, interpretado como un proceso lineal en el tiempo, de avance constante hacia un horizonte de modernización y satisfacción de necesidades crecientes, fundado en la capacidad de los actores. Ello no implica una lectura ingenua respecto a la no presencia de dificultades en ese transitar, sino que la capacidad racional de los sujetos ofrece la posibilidad de encontrar respuestas que permitan derribar los obstáculos que se van presentando en las sociedades. Si este principio era aceptado y avalado como una lógica universal, la cuestión del desarrollo pasaba a un plano técnico, como un asunto propio de profesionales capaces de ir monitoreando y gestionando las variables económicas del proceso y propio también de usinas de conocimiento que elaboran recetas para replicar modelos en diferentes geografías.

De este modo, una versión limitada y sesgada del proceso de desarrollo fue ocupando el lugar de relato predominante, donde se asumía que el comportamiento económico de los actores podía ser analizado prescindiendo del contexto histórico, social, cultural e institucional donde estos se desenvuelven. La economía se erigía como la estructura

Aquí se produce una primera tensión epistemológica en la concepción del desarrollo: lo económico, lo social, lo institucional, lo cultural, lo ambiental y lo subjetivo pasan a ser dimensiones explicativas y entrelazadas.

fundacional de la modernidad y el capital asumía la domesticación de todas las relaciones sociales y simbólicas en términos de códigos de producción. La actividad política dejó de representar un componente indispensable en la configuración de ese orden social, y la combinación de reduccionismo economicista y el racionalismo universalista estandarizó las sociedades y propuso un único camino del desarrollo.

Ante esa postura surgieron a lo largo del tiempo numerosas reacciones, caracterizadas por centrarse en las sociedades y las personas antes que en los mercados y los factores productivos. Desde enfoques institucionales, que entienden el desarrollo en función del marco de constricciones e incentivos predominantes en una sociedad, hasta interpretaciones culturales que explican el desarrollo a partir de los valores predominantes y el capital social de una sociedad, se coincide en cuestionar la preponderancia de lo económico sobre otras dimensiones de la realidad social. Aquí se produce una primera tensión epistemológica en la concepción del desarrollo, originada en el seno mismo de la teoría social moderna, que abría el camino para la incorporación de nuevos ingredientes para comprender las razones de los diferentes desempeños de las sociedades: lo económico, lo social, lo institucional, lo cultural, lo ambiental y lo subjetivo pasan a ser dimensiones explicativas y entrelazadas.

En ese camino, a la importancia del Gobierno, de las mayorías electorales y de los equilibrios macroeconómicos del producto bruto interno y de los ingresos monetarios promedio en las sociedades, se le suman preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la posibilidad de elegir los propios estilos de vida, la autonomía y la libertad de expresarse, el respeto a los derechos, la educación, la igualdad de oportunidades, la equivalencia en dignidad, el papel de la juventud y el de la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades. También desde la preocupación por la sustentabilidad de los modos de vida se cuestiona que la eficiencia económica sea anterior y prevaleciente sobre la equidad social y el equilibrio ambiental, sino que se trata de tres procesos simultáneos, difíciles de compatibilizar, pero igualmente constitutivos de una totalidad.

En estas interpretaciones que centran la mirada en las sociedades y sus capacidades y no solo en los mercados y sus lógicas, el desarrollo pasa a ser entendido como un proceso de construcción social complejo, responsabilidad de los actores personales y colectivos de una sociedad que, a través de acuerdos, instrumentos y estrategias convergentes, contribuyen a la gobernación del proceso y a su sostenimiento en el tiempo.

Otro gran campo de entendimiento de la situación latinoamericana está preocupado por develar caras ocultas de su historia y su presente, y ha cuestionado históricamente las bases epistemológicas de la teoría del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder imperantes.

Dificultades

Algunos problemas que presentan estas narrativas es que suelen caer en lógicas de generalización y quedar atrapadas en formulaciones de crecimiento ilimitado como condición indispensable de desarrollo, antes que proponer modificar estructuras materiales, institucionales y simbólicas de poder. Además, en algunas de sus versiones promueven solo un entendimiento de armonía social y una visión de la política en su faz arquitectónica (Vilas, 2013), sin otorgarle peso transformador a la faz agonal de la política y sin atribuirle entidad teórica y práctica a modos controversiales de articulación social que suelen ser vistos como desviaciones.

En ocasiones exponen un entendimiento del desarrollo de primacía económica y entienden el subdesarrollo como un problema de territorios y no necesariamente de relaciones de poder en el sistema global. Un camino en el que poco se dice de las relaciones de fuerzas históricas y actuales que se establecen entre países, instituciones, clases, etnias, grupos y/o comunidades, que también son parte de las sociedades y sus configuraciones. Poco se dice de la dominación/explotación y la heterogeneidad propia del pasado y el presente latinoamericano; poco se dice respecto a que las desigualdades obedecen a injusticias históricas y no a destinos inapelables. Por eso, una segunda tensión epistemológica resulta necesaria para complementar y ampliar nuestros horizontes de entendimiento y recuperar el valor de toda una tradición de pensamiento crítico y de fronteras (Mignolo, 2010), que ofrece otra manera de enfocar el tema del desarrollo, que explicita componentes dramáticos en los procesos históricos latinoamericanos y propone soluciones más radicales.

2. América Latina mutilada. Territorio de ocultamientos

Otro gran campo de entendimiento de la situación latinoamericana está preocupado por develar caras ocultas de su historia y su presente. Un pensamiento latinoamericano de perfil crítico, comprometido con los procesos nacionales y populares y con las experiencias emancipatorias de la región, que ha cuestionado históricamente las bases epistemológicas de la teoría del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder imperantes. Su interpretación es que los obstáculos que enfrentan las sociedades latinoamericanas son de índole política y para ello han formulado diferentes nociones que contribuyen a entender los problemas de nuestras sociedades. Tanto el

estructuralismo periférico, con las categorías de intercambio desigual y centros y periferias, como el liberacionismo, apelando a la conciencia crítica y la construcción de hegemonías nacional-populares, y la fractura decolonial que provocan las categorías de matriz colonial del poder y geopolítica del saber (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007), cambian los modos de entendimiento y el punto de partida para la transformación social: sacan al desarrollo de su reducto económico y lo colocan en el amplio terreno de los procesos sociales. Recuperan la idea de desarrollo desde la política y abonan una praxis de liberación y desprendimiento (Madoery, 2012).

Lo latinoamericano aquí está leído en clave de explotación social, de heterogeneidad histórico-estructural, de funcionalidad periférica a un sistema mundo jerárquico, y que expone el dolor de los genocidios y las explotaciones, las dictaduras y las traiciones. Pretende dar cuenta del drama histórico regional, de los condenados de la tierra (Fanon, 1963), de sus venas abiertas (Galeano, 1971), de la maldición de la abundancia (Acosta, 2009), de la matriz colonial de poder (Quijano, 2000), de la colonialidad del saber y el eurocentrismo (Lander, 2000), del "metal del Diablo" (Céspedes, 1969), de un patrón de explotación/negación al que han sido sometidos tempranamente sus pueblos, contra el que han combatido largamente y del que no se han desprendido completamente aún.

Este pensamiento ha cuestionado la posibilidad de desarrollo en la región de acuerdo a los parámetros occidentales, modernos y capitalistas, señalando asimetrías y ofreciendo alternativas para entender la realidad regional y sus posibilidades de transformación. Los principales ejemplos se encuentran en el estructuralismo periférico, el liberacionismo nacional-popular y el pensamiento decolonial.

Estructuralismo periférico

Esta corriente de pensamiento entiende al capitalismo como un sistema mundial de intercambio desigual, diferenciado en "centro" y "periferia". El subdesarrollo no es un momento ni una etapa en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico y global de desarrollo del capitalismo (Sunkel y Paz, 1986). La polaridad sociedad tradicional - sociedad moderna es de poco valor como concepto fundamental de análisis, ya que el desarrollo de una unidad nacional o regional solo puede ser entendida en relación con su inserción histórica en el sistema económico y político mundial, emergente desde la colonización europea.

La Teoría de la Dependencia generalmente concibe el sistema económico internacional como el resultado de un proceso histórico en el que los países (y los grupos sociales) se han ido integrando y formando a medida que el proceso de acumulación internacional del capital se producía (Dos Santos, 2003). Las economías nacionales se incorporaron a este proceso de forma jerárquica a través de relaciones económicas internacionales, constituyéndose un centro (las economías avanzadas) y una periferia (economías no avanzadas). El control del proceso es ejercido por los países desarrollados y/o por empresas multinacionales, con lo cual queda poco margen de autonomía local.

Tal esquema analítico se apoya en las nociones de "proceso, estructura y sistema". No se admite que el subdesarrollo sea un "momento" en la evolución continua (desarrollo como crecimiento) o discontinua (desarrollo como sucesión de etapas) de una sociedad, sino parte del proceso histórico global del desarrollo, de simultaneidad entre el desarrollo de algunas sociedades (centro) y el subdesarrollo de otras (periferia). Se trata de un pensamiento influenciado por el materialismo histórico, que entiende el subdesarrollo como parte del proceso global del desarrollo del capitalismo y que irrumpe como propuesta política al plantear debates acerca de los bloques históricos necesarios para impulsar transformaciones en los países de la región.

Liberacionismo nacional-popular

En el marco de la revalorización de la capacidad de acción de los actores como elemento explicativo del potencial de desarrollo de una sociedad, se fue configurando un amplio espectro de pensamiento que, si bien no desconoce el peso de los condicionantes estructurales en las sociedades latinoamericanas, enfatiza el poder transformador de los pueblos y sus líderes. Decía Benedetti (1979: 16) que *"en la cultura de dominación, el aparente protagonista es el individuo, pero enclaustrado en su frustránea soledad. En la cultura de liberación, el hombre es, por supuesto, figura esencial, pero como integrante de ese gran protagonista que es el pueblo"*

Un despertar de las conciencias que se da en el nivel de las sensibilidades, el rescate de la militancia y el compromiso político, la búsqueda de la autenticidad, y que entiende la necesidad de mirar no solo los aspectos económicos de cada sociedad, sino también los aspectos sociales, culturales e históricos (Devés Valdés, 2003: 137). Por eso, el desarrollo no es para las personas, sino desde las personas, desde sus acciones, desde sus ilusiones, desde sus creaciones y

El pensamiento decolonial provoca una fractura epistemológica con las concepciones dominantes, al introducir la noción de colonialidad como la cara oculta de la modernidad, abriendo un amplio campo de disputa con los modos de conocimiento occidental.

necesita ser abordado desde la filosofía, la literatura, la religión, la pedagogía, la movilización popular. De ese modo, aparecen indicios que hacen al reconocimiento de una dimensión subjetiva y relacional en los procesos de desarrollo, como una praxis que es social y cultural y no exclusivamente económica.

Asimismo, el despertar de la conciencia nacional y popular es un rasgo propio de esta corriente, preocupada por la construcción de bloques populares a partir de tensiones del tipo oligarquía-pueblo y/o la creación de un sujeto revolucionario. El concepto de hegemonía, como conducción político cultural, ofrece la posibilidad de constituir sujetos populares y articular una multiplicidad de contradicciones en el marco de las tradiciones democráticas nacional-populares y antiliberales (Laclau, 1985: 35). Por lo tanto, se trata de una fuerza presente en los movimientos políticos históricos y actuales en Latinoamérica, que plasman sus luchas reales en los escenarios nacionales, con la proyección simbólica de la Patria Grande Latinoamericana.

Pensamiento decolonial

El pensamiento decolonial provoca una fractura epistemológica con las concepciones dominantes, al introducir la noción de colonialidad como la cara oculta de la modernidad, abriendo un amplio campo de disputa con los modos de conocimiento occidental (Quijano, 2000; Lander, 2000; Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007; Mignolo, 2010). América Latina deja de representar un campo susceptible de ser analizado solamente desde la ciencia occidental, para pasar a ser también una localización del análisis en sí mismo, es decir un ámbito capaz de generar conocimiento propio en sus diversas realidades locales (Mignolo, 2010).

La modernidad es un pensamiento eurocentrado, elaborado acerca de las relaciones entre Europa y no-Europa. Aníbal Quijano (2000: 12) señala que el mito fundacional de la versión eurocéntrica de la modernidad es la idea del estado de naturaleza como punto de partida del curso civilizatorio cuya culminación es la civilización europea u occidental. De ese mito se origina la perspectiva evolucionista, de movimiento y de cambio unilineal y unidireccional de la historia humana. La colonialidad presenta tres desarrollos fundamentales: la matriz colonial de poder, la heterogeneidad histórico-estructural de poder y la clasificación social de las gentes con eje en la idea de raza. Representa uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de

una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal. Se origina y mundializa a partir de América (Quijano, 2000).

Sin embargo, el eurocentrismo no es la perspectiva cognitiva de los europeos exclusivamente, o solo de los dominantes del capitalismo mundial, sino del conjunto de los educados bajo su hegemonía. Se trata de la perspectiva cognitiva producida en el largo tiempo del capitalismo colonial/moderno y que naturaliza la experiencia de las gentes en este patrón de poder: una concepción de humanidad según la cual la población del mundo se diferenciaba en inferiores y superiores, irracionales y racionales, primitivos y civilizados, tradicionales y modernos. En la retórica de la modernidad (Mignolo, 2010), subdesarrollado significa atrasado en el tiempo y lejano en el espacio, distante de los centros de civilización, territorios de carencias y, por qué no, de barbarie.

Colonialidad es un concepto diferente a colonialismo, algo que no se percibe desde teorías que adscriben al modelo civilizatorio de modernidad y globalización; refiere estrictamente a una estructura de dominación/explotación donde el control de la autoridad política, de los recursos de producción y del trabajo de una población determinada lo detenta otra de diferente identidad y cuyas sedes centrales están además en otra jurisdicción territorial. Pero no siempre, ni necesariamente, implica relaciones racistas de poder. Pero sin duda fue engendrada dentro del colonialismo y sin él no habría podido ser impuesta en la intersubjetividad del mundo de modo tan enraizado y prolongado.

Con la constitución de América (Latina), en el mismo momento y en el mismo movimiento histórico, el emergente poder capitalista se hace mundial, sus centros hegemónicos se localizan en las zonas situadas sobre el Atlántico -que después se identificarán como Europa- y, como ejes centrales de su nuevo patrón de dominación, se establecen también la colonialidad y la modernidad. En breve, con América (Latina) el capitalismo se hace mundial, eurocentrado, y la colonialidad y la modernidad se instalan asociadas como los ejes constitutivos de su específico patrón de poder, hasta hoy (Mignolo, 2010: 10). Boaventura de Sousa Santos (2009) sostiene que el colonialismo como relación social sobrevivió al colonialismo como relación política. La modernidad occidental es originariamente colonialista, ya que desde el siglo XV el

Cuestionan las adjetivaciones (desarrollo humano, sustentable) que intentan ofrecer renovadas alternativas de desarrollo sin cuestionar los pilares estructurantes de la sociedad capitalista. Por otro lado, recuperan el debate sobre las políticas hacia los territorios.

capitalismo no es pensable sin el colonialismo y viceversa, pero no se confunden. Colonialismo como intercambios desiguales que establecen como condición una privación de la humanidad en su parte más débil. El capitalismo no puede excluir y descartar a todas las poblaciones, pero no puede existir sin poblaciones excluidas.

Contribuciones

Estas teorías tienen el valor de introducir desde el principio la cuestión del poder: pensar que una totalidad histórico-social, como el sistema mundo capitalista, es un campo de relaciones sociales estructurado por la articulación heterogénea y discontinua de diversos ámbitos de existencia social, que devienen conflictivos. De este modo, al introducir el concepto clave de matriz colonial de poder, formula una geopolítica del conocimiento como fundamento de las relaciones de dominación. Si la matriz espacio tiempo moderna se basa en una perspectiva hegemónica de totalidad mundial y de tiempo largo de reproducción, el pensamiento decolonial permite visibilizar aquellos lugares (y sus gentes) negados en su particularidad, ocultos por la lógica asfixiante de una civilización que se concibe superior y necesaria.

Este tipo de interpretaciones ha contribuido a señalar situaciones críticas en la región: heterogeneidades histórico-estructurales, esquemas renovados de acumulación por desposesión, soluciones espaciales, desplazamientos poblacionales, masas marginales, relaciones laborales irregulares y funcionales, in-sustentabilidades constitutivas, etc. El eje pasa por develar caras ocultas del desarrollo a partir de identificar operaciones políticas y epistemológicas de la modernidad que contextualizan los procesos de desarrollo. Asimismo, cuestionan las adjetivaciones (desarrollo humano, sustentable) que intentan ofrecer renovadas alternativas de desarrollo sin cuestionar los pilares estructurantes de la sociedad capitalista. Por otro lado, recuperan el debate sobre las geopolíticas, sobre las políticas hacia los territorios que despliegan tanto los gobiernos como las corporaciones y otro tipo de organizaciones de alcance regional y/o global.

Rechazan la asimilación al capitalismo global. Las teorías de la liberación, así como las variantes dependentistas, nacional-populares, socialistas y decoloniales van en este sentido. Des-ocultan [puntos ciegos] del conocimiento occidental (la colonialidad del saber, la subordinación teórica del espacio social), e interpretan América (no Europa) como la primera entidad espacio-temporal (Quijano, 2000) del sistema mundo.

Este modo de interpretación hoy se refleja en propuestas de alternativas al desarrollo capitalista deshumanizante y biodepredador; por ello, alimentan políticas emancipatorias, contribuyen a impulsar procesos de revolución, transformación, expropiación, movilización social, anticapitalismos, y discuten horizontes globales, proponen Estados integrales, patrias grandes, políticas de diversidad, reformas agrarias. Expresan una primacía de tipo política en los procesos de desarrollo y contribuyen a visibilizar la dimensión hegemónica de la política de desarrollo como ejercicio del poder y dirección cultural y moral de las mayorías nacionales.

Dificultades

Un problema de las narrativas de ocultamiento es que tienden a sospechar de o directamente invalidar expresiones de modernización o progreso. Suelen desacreditar cambios parciales si no expresan cambios totales. Exponen por momentos esa histórica dificultad de ciertas vanguardias políticas e intelectuales para lograr compatibilizar esquemas de enunciación revolucionaria con procesos de acumulación de poder efectivo.

En la práctica, estas miradas exponen -al tiempo que padecen- los alcances y los límites de experiencias nacionales y populares en el siglo XXI, que luchan por modificar la articulación rentista entre Estado y sociedad y cambiar los decisores (ya no pactos oligárquicos, sino fuerzas populares), los beneficiarios (ya no clases ociosas, sino clases laboriosas) y los objetivos (ya no flexibilización y derrame, sino inclusión social) de las políticas de desarrollo; pero que no logran transformar las matrices productivas, no logran frenar lógicas de evasión, informalidad laboral y fugas de divisas, ni logran revertir restricciones externas que constriñen los cambios. Corren el riesgo de abonar expectativas excesivas en el crecimiento económico como modo de sostener políticas distributivas, soslayando preocupaciones ambientales, limitando el alcance de alternativas productivas y sociales, y fomentando, paradójicamente, nuevas dinámicas concentradoras de propiedad, riqueza y excedentes. Además, preocupados por priorizar cambios en las estructuras y los protagonismos sociales, por momentos carecen de énfasis ecológico en sus procesos de desarrollo, aunque esto es algo que hay que analizarlo en experiencias concretas.

Hasta aquí, dos caminos diferentes: si está ausente hay que conseguirlo, adoptarlo, copiarlo, comprarlo, inventarlo, obtener lo que nos falta. Si está oculto hay que revelarlo, denunciarlo, conquistarlo,

Una tercera opción comparte el rechazo a la asimilación de algunas expresiones estructuralistas, y liberacionistas, y enfatiza el derecho a la diferencia, que también está presente en los enfoques decoloniales. Pero remarca una crítica civilizatoria, y la posibilidad de pensar y sentir desde otra cosmovisión.

recuperar lo que nos quitaron. Ambos caminos pueden tener tramos paralelos, pero conducen a destinos diferentes y se edifican con materiales diferentes.

3. América Latina ignorada. Territorio de alteridades

Esta tercera opción comparte el rechazo a la asimilación de algunas expresiones estructuralistas, y liberacionistas, y enfatiza el derecho a la diferencia, que también está presente en los enfoques decoloniales. Pero lo que aquí interesa remarcar es su crítica civilizatoria, su crítica al bienestar capitalista occidental y la posibilidad de pensar y sentir desde otra cosmovisión. Cuestionan las separaciones (sujeto-objeto) y los modos de conocimiento occidentales. Parten del rescate de culturas ancestrales, defienden la reproducción ampliada de la vida, no del capital, y un modo de estar en la vida, más que un modo de ser, según reflexionaba Kusch (2012).

El Buen Vivir

Apoyado en la cosmovisión de los pueblos indígenas, donde conviven otras espiritualidades y sensibilidades, el Buen Vivir polemiza con las ideas occidentales de bienestar y el antropocentrismo. Implica un cuestionamiento sustancial a las iniciativas de desarrollo, en especial su apego al crecimiento económico y su incapacidad para resolver los problemas de la pobreza, sin olvidar que sus prácticas desembocan en severos impactos sociales y ambientales (Gudynas y Acosta, 2011: 2).

Se abandona la pretensión del desarrollo como un proceso lineal, de secuencias históricas que deben repetirse. Aparece como una categoría en la filosofía de vida de las sociedades indígenas ancestrales, coloca a la naturaleza en el centro del debate, se defiende otra relación con el entorno, donde se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos y se postulan diversas formas de continuidad relacional con el ambiente. No se economizan las relaciones sociales ni se reducen todas las cosas a bienes o servicios mercantilizables. Implica cambios profundos en las ideas sobre el desarrollo que están más allá de correcciones o ajustes.

Existe un sesgo espacial y temporal constitutivo de estas cosmovisiones, expresado en el apego al lugar, al entorno de vida, a las raíces de un pueblo y su cultura localizada⁴. Reyes (2008: 163) sostiene que la tradición ontológica europea concibe la existencia de los hombres como esencialmente autónoma respecto de los espacios y los tiempos. □*En sentido opuesto, el pensamiento indígena sostiene que la existencia pertenece y es regida por los lugares en que se desenvuelve. (□) la*

existencia responde a las cualidades y las transformaciones locales del cosmos □ *Los lugares determinan el destino. Los seres son de acuerdo con sus lugares de existencia* □

Oviedo (2013: 74), por su parte, diferencia la interpretación que suele hacerse del Buen Vivir, del *Suma Kawsay* que él defiende. Sostiene que hay dos tipos de personas, sociedades, mundos: en la *concepción progresiva del ser*, la sociedad evoluciona creando nuevas tecnologías; en la *visión cíclica del estar*, lo que el ser humano hace en la vida es reactivar o aplacar su conciencia, por lo que el desarrollo no se mide a través de las creaciones materiales sino por la armonización-estabilidad, por el nivel de despertar o de reactivación de la conciencia de los individuos y de las sociedades en sus conjuntos. Por lo tanto, se trata del despertar más que del desarrollar, de *concienciar* y *corazonar*, lo que no representa en términos estrictos un entendimiento político sino vital⁵.

Hay quienes prefieren hablar de Vivir Bien, que implica la contraposición de dos culturas, la cultura de la vida, del respeto entre todos los seres vivos, del equilibrio, en contra de la cultura de la muerte, de la destrucción, de la avaricia. Sostiene Evo Morales (2011: 11): □ *Decimos Vivir Bien porque no aspiramos a vivir mejor que los otros. No creemos en la concepción lineal y acumulativa del progreso y el desarrollo ilimitado a costa del otro y de la naturaleza. Tenemos que complementarnos y no competir. Debemos compartir y no aprovecharnos del vecino. Vivir Bien es pensar no solo en términos de ingreso per cápita, sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra Madre Tierra* □

Los derechos de la Naturaleza

Por otro lado, en un artículo esclarecedor, Leonardo Boff (2012) ofrece argumentos en pro de la ecología y los derechos de la Tierra, desde cuestiones de ancestralidad, constataciones científicas y cosmológicas que demuestran que la Tierra y la vida constituyen momentos del vasto proceso de la evolución del universo. Pero para que la vida pueda existir y reproducirse necesita de todas las precondiciones energéticas, físicas y químicas sin las cuales no puede irrumpir ni subsistir. Por eso hay que incluir todo el proceso de la evolución anterior para entender adecuadamente la Tierra y la vida. Un tiempo nuevo empieza, el de la bio-civilización, en la cual Tierra y Humanidad reconocen su recíproca pertenencia, su origen común y su común destino.

A partir de allí, Boff (2013) sostiene que no se puede pensar la esencia humana fuera de las relaciones sociales, pero es mucho más

que eso, pues resulta del conjunto de sus relaciones totales: el ser humano es un actor que se hace ciudadano con su participación, que a su vez impide que la diferencia se vuelva desigualdad, cada ser aceptado y respetado como una manifestación de las potencialidades propias de las personas, los grupos y las culturas. Y el ser humano posee subjetividad, capacidad de comunicación con su interioridad y con la subjetividad de los otros; es portador de valores como solidaridad, compasión, protección de los más vulnerables y diálogo con la naturaleza y con la divinidad. Aquí aparece la espiritualidad como una dimensión de la conciencia que nos hace sentirnos parte de un Todo, y como ese conjunto de valores intangibles que dan sentido a nuestra vida personal y social, y también a todo el universo.

Esta, tal vez sea una de las tensiones principales del mundo actual: relaciones sociales dominadas, atravesadas y contaminadas por la riqueza y el patrimonio, y la necesidad de reubicar lo humano en el seno de una civilización de la vida.

Feminismos

También en el marco de las narrativas de alteridad, y en clara conexión con las narrativas de ocultamiento, podemos considerar los feminismos. Si bien el concepto así expresado resulta muy genérico, nos referimos a los aportes de Aguinaga □ [et al] (2011: 55), quienes sostienen que una crítica feminista sobre el discurso del desarrollo se asienta sobre la apuesta por un pensamiento integral, que se articula en varias dimensiones, a partir de la ecología, la economía, el modelo productivo, la colonialidad y el patriarcado. Sostienen que el pensamiento feminista se origina precisamente como cuestionamiento político a los efectos de un discurso androcéntrico que históricamente se construyó como científico y universal. Reconocen corrientes feministas que dialogan acerca del debate del buen vivir como alternativa al desarrollo, como las ecofeministas que critican la desvalorización de lo considerado □natural□ y □femenino□ las economistas del cuidado que colocan el uso del tiempo de vida como parámetro central del buen vivir y plantean así otra lógica de redistribución y de felicidad, y aquellas que, desde una perspectiva de crisis civilizatoria, proponen enfrentar la dominación desde sus diferentes dimensiones: la de clase, raza, género, y la de relación con la naturaleza y someter la economía a otro tipo de ética, a partir de las necesidades humanas, por lo que tienden puentes hacia otros discursos críticos al desarrollo (*Ibíd.*, 2011: 80).

Contribuciones

La mayor contribución de las narrativas de alteridad es que realizan una crítica medular, al concebir el desarrollo occidental como mutación del *ethos* de un pueblo (Kusch, 2012). Proponen una ruptura con la idea de desarrollo como ordenador social (Escobar, 1995), algo que sigue presente con fuerza en las narrativas de ausencia y en mayor contradicción en las narrativas de ocultamiento.

Expresan una primacía cultural en los procesos sociales; recuperan y promueven saberes propios en un desafío que suelen compartir con las narrativas de ocultamiento, al postular la existencia de una filosofía latinoamericana. Ver otros caminos ayuda a pensar en otras epistemologías, otras formas de relacionamiento (reciprocidad, complementariedad), otros modos de conocer, otros horizontes, a ver la política como voluntad de vivir, no solo como voluntad de poder (ya que no se posiciona como un contrapoder). Contribuyen a fortalecer la dimensión autonómica de la política de desarrollo. La clave es la reactivación de las conciencias para construir un mundo donde quepan muchos mundos.

Dificultades

Pueden presentar dificultades para ver la disputa hegemónica de la política [cómo construir poder suficiente para el cambio] El criterio sectario puede predominar sobre el criterio de acumulación de masas y provocar una fragmentación de la lucha política. En términos de Laclau (2011 y 2013), se podría argumentar que ven con mayor claridad el principio de autonomía que el de hegemonía. Algunas expresiones suelen condenar [in totum] lo occidental, invirtiendo la carga de la culpa: el mal está siempre fuera, en lo que proviene de la civilización occidental.

4. Reflexiones abiertas para pensar la experiencia latinoamericana

Teniendo en cuenta las tres grandes narrativas expuestas, a continuación se ofrece una serie de reflexiones sobre el desarrollo latinoamericano.

- *Críticas al capitalismo neoliberal.* Un punto claro es que en las tres narrativas aparecen críticas al capitalismo en su fase de globalización financiera: primero como escándalos éticos, por eso su propuesta de capitalismo con rostro humano; expresa un énfasis en la asimilación de las economías y las instituciones latinoamericanas

al llamado mundo desarrollado, pero con reglas de juego aceptables (no fondos buitres por ejemplo). Segundo, como un modo de acumulación explotador y depredador, por eso su planteo es emancipador y su propuesta es predominantemente socialista; expresa un énfasis en la liberación, vía revolucionaria o electoral. Tercero, por su impronta civilizatoria uniformizante (y agonizante), por eso propone pluriversos de mundos vida; expresa un énfasis en el desprendimiento, la autonomía emancipatoria de los territorios latinoamericanos.

- *Críticas al pensamiento único.* Combaten, también, el pensamiento único y la unipolaridad. Permiten ver las limitaciones de las apelaciones humanas y sustentables del desarrollo, que se erigen en opciones éticas, necesarias en tiempos de debilidad de convicciones y porosidad de valores, pero insuficientes como construcción de alternativas, ya que no señalan contradicciones reales de nuestras sociedades. Cuando cuestionan relaciones de poder históricas y actuales, como ocurre, por ejemplo, con la idea de García Linera (2015) acerca del socialismo como campo de batalla que combina las segundas narrativas con las terceras, su prioridad pasa por la construcción de hegemonías político-culturales que permitan desprender las sociedades latinoamericanas del camino único globalizador. Llevan implícitas la recuperación de la idea de transformación autónoma e integrada de nuestras sociedades, dentro de un pluri-verso de opciones de vivir bien. Y esto lo construyen desde políticas que se están implementando en la región desde los Estados centrales, desde los territorios subnacionales y a escala local a través de la movilización de sujetos sociales diversos.

- *Críticas al desarrollo como normalización.* Lander (2000: 1) afirma que el neoliberalismo se erige como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio y no solo como una teoría económica. Su fuerza se basa en que sintetiza los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la riqueza, la naturaleza, la historia, el progreso, el conocimiento y la buena vida. De este modo, la sociedad liberal industrial se constituye no solo en el orden social deseable, sino en el único posible y torna innecesaria la política, en la medida en que ya no hay alternativas posibles a ese modo de vida. Si la modernidad queda instalada en el presente del tiempo y en el centro del espacio y pasa a ser relato de salvación, emancipación y progreso para los "atrasados" y los "bárbaros", la idea de desarrollo se convierte en un poderoso instrumento para la normalización del mundo (Escobar, 1995: 84).

Para unos, la lucha es por la incorporación (al mundo desarrollado); para otros es lucha por la redistribución (en sociedades desiguales); para otros es lucha por el reconocimiento (de culturas diversas).

- *Los tipos de lucha.* En una narrativa, América Latina es geografía atrasada, entonces obediente, abierta, de tiempo paciente (en la "sala de espera" de la historia). En otra es geografía mutilada, entonces rebelde, de tiempo urgente. En otra es geografía ancestral, entonces *alter nativa*, de tiempo resiliente. Para unos, la lucha es por la incorporación (al mundo desarrollado); para otros es lucha por la redistribución (en sociedades desiguales); para otros es lucha por el reconocimiento (de culturas diversas).

- *Un imaginario contradictorio.* Advierten que el imaginario del desarrollo ha servido para sostener una ilusión de progreso, en el marco de la consolidación de relaciones de dominación, explotación y conflicto, que ha impactado fuertemente en la historia y la realidad latinoamericana: un desarrollo que destruye y somete. Pero también el desarrollo redime, por ser una categoría social cargada de connotaciones positivas e ilusiones, de expectativas sociales de trabajar en pos de un mañana que será mejor que el hoy. Y cada campo de entendimiento contribuye a la identificación de temas críticos regionales, todos necesarios de ser tenidos en cuenta:

- La corrupción, la debilidad institucional, la fragmentación social, la falta de capital social, las prácticas corporativas, la informalidad laboral, la primarización de la economía.

- La explotación social y laboral, la acumulación por desposesión, el extractivismo, la mercantilización de las relaciones sociales, la colonialidad del saber, la negación de la coexistencia espacial.

- La negación de lo otro, de las espiritualidades, de las sensibilidades, la monocultura, la devastación, la uniformidad, la falta de reciprocidad, de complementariedad.

- *Geopolítica del conocimiento.* La economía occidental, que es generalmente pensada como un sistema de producción, representa también un sistema de poder y significación, a través del cual los seres humanos son transformados en sujetos productivos. La economía es una producción cultural, una forma de producir sujetos humanos y órdenes sociales de un determinado tipo (Escobar, 1995: 96). Algunas posturas críticas de la unilinealidad de la historia presentan limitaciones porque, si bien ponen énfasis en la fragmentación, en la heterogeneidad y en la pluralidad, renuncian a proyectos colectivos de transformación social y evidencian un escepticismo en la política (Santos, 2009). Un relativismo que torna imposible el sentido de la transformación social, disemina al sujeto y las posibilidades de cambio. Dussel (2005) contribuye a resolver este dilema con el concepto

de transmodernidad, entendiendo por teorías transmodernas todas aquellas que, procedentes del tercer mundo, reclaman un lugar propio frente a la modernidad occidental y postulan una geopolítica del conocimiento, de talante crítico, de defensa de los excluidos, convencidas de la necesaria incorporación de la voz del otro.

- *La importancia del territorio.* Es otro aspecto central, defendiendo lógicas territoriales de multilateralidad o pluriversalidad como respuestas a la totalidad homogénea (imperial). Los tres campos de entendimiento descritos se dirimen en el territorio; allí se expresan, mezclan, tensionan y conviven. Territorios espejo, Territorios proyecto, Territorios arraigo, representan diferentes formas de expresar maneras, gustos, preferencias, búsquedas. Para versiones más cuestionadoras de la agresión ambiental de las prácticas de acumulación capitalista, el territorio es el lugar donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales, el espacio social donde los actores ejercen su poder para controlar la degradación ambiental y movilizar proyectos autogestionados, pensados para satisfacer las necesidades y deseos sociales que la globalización no puede cumplir. Es allí donde se conciben las identidades culturales y se expresan como una determinada valoración social de los recursos económicos y como estrategias para la reapropiación de la naturaleza (Leff, 2005).

- *El desarrollo como acción reparadora.* América Latina está perfilando nuevos proyectos propios que cuestionan las inequidades desde nuevas matrices territoriales, que revierten los pilares de la sociedad de puro mercado y otorgan primacía tanto a lo público como valor, como a lo político como ámbito de transformación. Hoy se debaten alternativas al neoliberalismo globalizante y dominante a través de acciones que abordan el problema de las estructuras extractivas, de las dinámicas productivas e innovadoras, de las tasas de actividad y empleo. Pero también se incorpora la cuestión de las subjetividades, de la ampliación de las libertades y las igualdades, de los derechos y garantías, de sustentabilidades sociales y ambientales en las políticas. Es una invitación a reconocer que el desarrollo es también, y fundamentalmente, acción reparadora, es conciencia colectiva recreada a partir de prácticas de organización y movilización popular que interrogan permanentemente las fuerzas concentradas y excluyentes; es consolidar Estados presentes y gobiernos protagónicos que traduzcan energías sociales en realidades efectivas, y es construir proyectos colectivos que, en el contexto de las contradicciones sociales, corran los límites de lo posible y lo imaginable.

Proponen principios específicos de acción política: la composición (la política como articulación, como armonía); la contraposición (la política como rivalidad, antagonismo, contraste, confrontación); la afirmación (la política como identidad y autonomía).

- *Repensar la política.* Los aportes de estas narrativas animan a repensar el sentido mismo de la política como acción situada en contextos sociales, temporales y espaciales determinados. Surge de esta manera una política del lugar y de la diferencia que reconoce los derechos de los pueblos a la supervivencia, a la diversidad cultural y la calidad de vida; una política del ser que se resiste a la hegemonía de la globalización económica neoliberal y afirma la diversidad creativa de la vida, reconociendo el derecho de cada individuo y de cada comunidad a forjar su propio futuro. Suelen expresar dicotomías: civilización o barbarie, dictadura o democracia en un primer caso; liberación o dependencia, patria o colonia en el segundo; desarrollo o *sumak kawsay* en el tercero. Y proponen principios específicos de acción política: la composición (la política como articulación, como armonía); la contraposición (la política como rivalidad, antagonismo, contraste, confrontación); la afirmación (la política como identidad y autonomía).

- *El desarrollo como capacidad colectiva* es tanto una apuesta política, que explicita las relaciones sociales en términos de identidad y diferenciación, como una búsqueda democrática, que remite a una permanente pugna entre adversarios por hegemonizar la toma de decisiones de una sociedad. Es una manera distinta de hacer desarrollo en la región, definido conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal). Esta doble articulación permite aumentar las capacidades que explican por qué se desarrollan los territorios, cómo se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo se movilizan ante las injusticias, cómo gestionan los conflictos y cómo definen las estrategias territoriales.

- *El desarrollo en perspectiva latinoamericana* supone una posibilidad de resignificación teórica y epistemológica:

- De lo simple a lo complejo: el desarrollo es multidimensional, multiescalar, multiactoral, no remite todo al crecimiento económico. Cuestiona el monoculturalismo, el pensamiento único y la supremacía étnico-cultural.

- De lo sectorial a lo territorial: el desarrollo no consiste en una sumatoria de atributos en los diferentes sectores de actividad, sino en una idea de territorio como sistema social de inclusión e innovación.

Los tres campos de interpretación sintetizan nociones del desarrollo como producto (histórico), como proceso (vital) y como proyecto (político) que, en su combinación, ayudan a evitar reduccionismos y ampliar entendimientos.

- De lo exógeno a lo endógeno: reconociendo los condicionamientos de los contextos, las dinámicas del desarrollo no son globales, sino locales; no son genéricas, sino específicas.
- De la convergencia a la diferencia: las sociedades, los pueblos, entienden de modo particular qué representa para ellos desarrollo y qué cuestiones priorizar.
- De lo económico a lo político: lo que explica el desarrollo de una sociedad es la consagración de proyectos políticos protagonizados y liderados, que condensan aspiraciones sociales articuladas en propuestas político-culturales que construyen un orden social deseado.

5. Consideraciones finales

Dice Horacio González (2011) que hay ciertas palabras como revolución, tecnología, reforma agraria, clandestinidad, izquierda, derecha, que atraviesan las distintas épocas con cierta indiferencia, y a pesar de su intensidad pueden usarse por el anverso y el reverso; □ palabras que contribuyen a que nos acostumbremos a que buena parte de las luchas políticas se conviertan en un ejercicio para interpretarlas o ponerlas a nuestro favor □

Esto mismo pasa con la palabra desarrollo. Una idea defendida por (casi) todos: desde posiciones de izquierda como de derecha, con contenidos diferentes pero orientando programas de gestión y conformando discursos públicos recurrentes. No se trata de tomar acriticamente el desarrollo como bandera, tampoco negar la vigencia del concepto en el imaginario social, asociado como dijimos a cuestiones deseadas, buscadas, siempre mejores, como crecimiento, cambio, oportunidades, bienestar, esperanza, calidad de vida. Sí se trata de comprender que es necesario romper con el camino único de asimilación a la sociedad global y seguimiento obediente de sus dictados. Se trata de habilitar un espacio de diálogo, permitir nuevas utopías integradoras, promover políticas nacionales inclusivas, visibilizar acciones territoriales de desprendimiento, reconocer otras economías, aprender de culturas diferentes y practicar pedagogías alternativas.

Los tres campos de interpretación expuestos sintetizan nociones del desarrollo como producto (histórico), como proceso (vital) y como proyecto (político) que, en su combinación, ayudan a evitar reduccionismos y ampliar entendimientos. Porque un riesgo es ver solo el desarrollo como producto, que expone una idea de evolución como patrón histórico. El perfil de respuesta prioritario es técnico, restringe el problema del desarrollo a una dimensión operativa: aplicar medidas correctas. Y puede desembocar en la apología del

globalismo: las fuerzas dinámicas y explicativas del desarrollo son globales y siempre económicas.

Otro camino es entender el desarrollo solo como proceso, donde la articulación entre actores diversos opera como patrón. Las estrategias de conexión vertical entre escalas de lo público estatal y horizontal entre actores de la sociedad, van en esa dirección. El perfil de respuesta prioritario es ético, lo que permite superar miradas economicistas, aunque corren el riesgo de quedar atrapados en un entendimiento solo de armonías y consensos sociales.

Otra posibilidad es entender el desarrollo como proyecto, que incluye los aspectos éticos y técnicos, pero donde la tensión social es el patrón; no hay transformación social sin exposición de las contradicciones sociales: visibilizan el centro periferia (no el intercambio equilibrado), el sujeto fracturado (no el sujeto pleno de derechos), la matriz colonial de poder (no la civilización modernizadora), la relación sociedad naturaleza (no la exterioridad apropiable). En este caso, el perfil de respuesta prioritario es político.

¿Son visiones convergentes? Pareciera que no, ya que surgen de interpretaciones distintas de lo social y apuntan a objetivos diferentes. Incluso llegan a ser opciones antagónicas (primero con segundo) o excluyentes (primero con tercero) según las circunstancias. Sin embargo, parecen combinarse en determinados procesos situacionales. Por ello, no se trata de quedar atrapados en una especie de esencialismo; tampoco de adoptar un relato idílico de lo ancestral, ni de victimización de la región, ni de devaluación de lo nuestro. No nos motiva la ilusión de encontrar una síntesis superadora. Se trata de ir más allá de las tentaciones reduccionistas y de expresar las tensiones, que reflejan fricciones pero también vínculos, de modo de ampliar los horizontes de entendimiento. De reconocer que ese drama histórico regional suele ser negado por muchos programas de desarrollo que parten del principio del atraso y la tradición, y por aquellas visiones que establecen parámetros generales y universalmente válidos de cambio social.

Estos campos de entendimiento se pueden combinar en experiencias históricas concretas, y muchas veces se diferencian más en el terreno de la enunciación que en el de la acción. Tienen defensores distintos, de clase, de etnia, de lugar, por intereses, por conveniencias, por convicciones, por oportunidades. También ofrecen temporalidades diferentes; hubo épocas de adormecimiento de los énfasis transformadores, como a finales del siglo XX, donde predominaron políticas pro sistema global capitalista. Luego, con el inicio del siglo XXI, se

De lo que se trata es de impulsar una disputa por el sentido de una categoría abierta y en permanente re-significación, dando cuenta de sus tensiones constitutivas. Desarrollos alternativos o alternativas al desarrollo representa un eje de polémicas encendidas y abiertas.

retomaron planteos emancipatorios, reverdecieron nacionalismos, socialismos y comunitarismos. Ello expone tanto la complejidad del desarrollo latinoamericano como los alcances de la política como voluntad de poder y de vivir. Juntos, contribuyen a ver América Latina como territorio de carencias, de tragedias, pero también de esperanzas y de reservas vitales (naturales y morales).

La contribución fundamental de este pensamiento crítico está dada en que permite reconocer que el problema del desarrollo latinoamericano no es de contenidos (más conservadores o más reformistas) de un único camino modernizador. Tampoco de encontrar el adjetivo más adecuado (humano, sustentable, integral□) que refleje de manera precisa su alcance; y mucho menos de adoptar criterios técnicos que hagan efectivas las políticas de cambio estructural. De lo que se trata es de impulsar una disputa por el sentido de una categoría abierta y en permanente re-significación, dando cuenta de sus tensiones constitutivas. Desarrollos alternativos o alternativas al desarrollo representa un eje de polémicas encendidas y abiertas.

Lo que está agotado es una concepción reduccionista (lo económico como única dimensión relevante) y teleológica (la ilusión del progreso apolítico) del desarrollo; el desarrollo pensado en su punto de llegada (competitivo, sustentable, humano) y no desde su punto de partida (la praxis humana). En el actual momento histórico de América Latina es necesario relanzar un proceso de construcción del cambio desde las sociedades, desde las creaciones sociales, no desde los axiomas normativos. Esta praxis permitirá redefinir conceptos e instalar nuevos, agregando *dimensiones y territorios* al desarrollo. Revertir la perspectiva, pensar el desarrollo como construcción social y política, requiere poner la mirada en los procesos sociales y políticos, en los sujetos, en las formas como se constituyen, en sus tensiones y esto solo es posible desde una teoría, pero también desde una acción política.

Estas narrativas invitan a optar, que es siempre una toma de posición política, más arquitectónica en un caso, más agonal en otro, más ecológica en otro. De allí que decimos que se trata de entendimientos políticos del desarrollo latinoamericano. La definición es siempre política y los caminos son modernización o asimilación, revolución o emancipación, desprendimiento o autonomía. Son modos políticos de entender y actuar Latinoamérica; de una política que no está restringida a la disputa de poder institucional, sino extendida a la afirmación de modos de vida, que expresan formas organizativas, relaciones de fuerzas sociales, preferencias electorales, liderazgos explícitos, estados de conciencia y estados de ánimo colectivos. Como

conjunto de saberes y prácticas orientadas a construir, sostener o modificar un orden social.

Algunas veces se confunden en la práctica de gobiernos que postulan socialismos, pero quedan atrapados en las redes de las economías extractivistas; fuerzas políticas que se proclaman progresistas, pero acompañan reclamos de corporaciones económicas y grupos financieros; académicos y divulgadores que proclaman sustentabilidades desde foros patrocinados por *lobbies* corporativos.

En definitiva, ¿qué expresa el desarrollo de una sociedad latinoamericana?: el alcance de los proyectos políticos vigentes a lo largo de su historia, la forma como resolvieron los conflictos, lo arriesgado de las agendas políticas, los modos de reproducción, de regulación y de relación vigentes en cada momento, la integración social y territorial, la vinculación con el sistema mundo. La principal contribución latinoamericana a la teoría del desarrollo está dada en que se erige desde la práctica concreta de los sujetos situados, de los actores sociales y los pueblos en sus luchas y aspiraciones sustantivas. El desarrollo como categoría de política situada expresa una mirada centrada en las personas y los pueblos en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus afectos y sus creaciones. Un pensamiento surgido de los contextos de experiencia, que reconoce condicionamientos exógenos, pero que emerge desde lo territorial, donde nace su fuerza alternativa.

Tal vez el triunfo histórico y actual, silencioso unas veces, estridente otras, sea romper con los formatos únicos, los estándares homogeneizantes, la mera administración del cambio; admitir la pluriversidad, la posibilidad de transformación, la esperanza. Un actuar contextualizado que permite abordar diferentes temas: la recuperación de roles del Estado en el actual momento latinoamericano; los horizontes de integración regional; los procesos de desarrollo e innovación que despliegan fuerzas endógenas; la democracia participativa y protagónica que muestra sus mejores atributos en los ámbitos locales; la economía solidaria, fuertemente amparada en relaciones de proximidad; la recuperación de tierras para campesinos desplazados; la preservación de áreas de radicación histórica para pueblos originarios; la sustentabilidad enraizada en bases ecológicas e identidades culturales; la diversidad de arraigo y de procedencia; el conocimiento y la innovación que no solo son formales, sino también tácitos, por ende, ligados al saber hacer de los lugares; las afirmaciones soberanas y la lucha contra los resabios de colonialismo; el

Tal vez haya que aceptar un actuar situado, es decir adaptado a realidades concretas, históricas y no meta-históricas; una invitación a ser comprensivo de las diversidades y comprometido con la propia comunidad.

comercio internacional con las denominaciones de origen; la plena vigencia de derechos humanos y naturales; el buen vivir, el buen gobierno y el mandar obedeciendo. Todos ellos son temas que están atravesados por las sociedades y los espacios sociales.

Tal vez haya que aceptar un actuar situado, es decir adaptado a realidades concretas, históricas y no meta-históricas; una invitación a ser comprensivo de las diversidades y comprometido con la propia comunidad. Tal vez haya que pluralizar las argumentaciones; hablar de los desarrollos de los territorios latinoamericanos; de vivir las contradicciones de lo real, de expresar los verbos de la política, ese amplio e inasible proceso que nos lleva a preguntar, debatir, situar, preferir, organizar, litigar, convencer, alegrar, construir; enlazar lo diverso, vinculando relaciones sociales múltiples, contradictorias, complejas; invitar a mirar los procesos situacionales, antes que las formulaciones asépticas con pretensión de neutralidad. Tal vez allí haya un sentido simple pero contundente de lo que buscamos cuando verbalizamos el desarrollo: hacer posible aquello de vivir la vida que se quiere vivir.

Notas

(1) Altamirano (1989: 398) reconoció tópicos de la investigación sociológica acerca de la modernización: las *etapas*, en relación con los diferentes estadios que debe recorrer el proceso de modernización; las *vías*, descartando la existencia de un camino único a la modernización; las *élites*, aquellos actores y categorías políticas portadoras de proyectos modernizadores; los *factores*, culturales y psicosociales desde los cuales emergen comportamientos abiertos a la secularización.

(2) Por ejemplo, cuando se denuncia que la presencia de excedente petrolero, gasífero, minero, sojero o una combinación de ellos en los países de la región, suele abonar una forma de articulación rentista entre Estado y sociedad (Dargatz y Zuazo, 2012).

(3) Como el Pacto de Punto Fijo de las élites partidarias de Venezuela.

(4) El *suma qamaña* se desenvuelve en un específico contexto social, ambiental y territorial representado por el *ayllu* andino. Es un espacio de bienestar en convivencia con las personas, los animales y los cultivos (Gudynas y Acosta, 2011: 6 y ss.).

(5) Sin embargo, su misma consagración requiere de una opción política; de ahí que algunos plantean la necesidad de resistir y construir (como el zapatismo), y en esto puede coincidir con planteos propios del segundo campo de entendimiento.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- Acosta, Alberto (2009), *La maldición de la abundancia*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- _____ (2010), "El buen vivir en el camino del post-desarrollo: una lectura desde la Constitución de Montecristi", Quito, Fundación Friedrich Ebert (Policy Paper; N° 9).
- Aguinaga, Margarita; Lang, Miriam; Mokrani, Dunia; y Santillana, Alejandra (2011), "Pensar desde el feminismo: críticas y alternativas al desarrollo", en *Más allá del desarrollo: grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg; Ediciones Abya-Yala.
- Alimonda, Héctor (coord.) (2011), *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, Ediciones Ciccus (Colección Grupos de Trabajo).
- Altamirano, Carlos (1989), "Modernidad", en *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Torcuato Di Tella (dir.), Buenos Aires, Puntosur.

- andinos?*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
- De la Rocha Rada, Paola D. (2014), "Estado y estatalidad en René Zavaleta Mercado y Álvaro García Linera" en *Bolivian Research Review/ Revista Boliviana de Investigación*, Vol. 11 N° 1, pp. 90-101.
- Desnoes, Edmundo (1975), *Memorias del subdesarrollo*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- Devés Valdés, Eduardo (2003), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, Buenos Aires, Editorial Biblos. Tomo 2.
- Dos Santos, Theotonio (2003), *La teoría de la dependencia*, Buenos Aires, Editorial Plaza y Janés.
- Dussel, Enrique (2005), "Transmodernidad e interculturalidad: interpretación desde la filosofía de la liberación" México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2005) "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social" en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Daniel Mato (coord.), Caracas, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Fanon, Frantz (1963), *Los condenados de la Tierra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Farah, Ivonne y Vasapollo, Luciano (coord.) (2011), *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés. Postgrado en Ciencias del Desarrollo.
- Feinmann, José Pablo (2009), *La filosofía y el barro de la historia*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Furtado, Celso (1982), *A nova dependência, dívida externa e monetarismo*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Galeano, Eduardo (1971), *Las venas abiertas de América Latina: parte II*, Montevideo, Editorial Catálogos.
- García Linera, Álvaro (2015), *Socialismo comunitario: un horizonte de época*, La Paz, Vicepresidencia del Estado; Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- González, Horacio (2011), "Una palabra reservada" en *Página 12*, Buenos Aires, 27 de diciembre.
- Gudynas, Eduardo y Acosta, Alberto (2011), "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa" en *Utopía y Praxis Latinoamericana: Revista*

- Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, Año 16 N° 53, pp. 71-83.
- Harvey, David (2004), "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión" en *Socialist Register 2004*, pp. 99-129, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf>.
- Hinkelammert, Franz y Mora Jiménez, Henry (2009), "Por una economía orientada hacia la reproducción de la vida" en *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, N° 33, pp. 39-49.
- Kliksberg, Bernardo (2011), *Escándalos éticos*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Kusch, Rodolfo (2012), *Geocultura del hombre americano*, Rosario, Editorial Fundación Ross.
- Laclau, Ernesto (1985), "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política" en *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Julio Labastida Marín del Campo (comp.), México, Siglo XXI Editores; Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.
- _____ (2011), *Debates y combates: por un nuevo horizonte de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2013), "Es el mejor momento democrático en 150 años" entrevista de Martín Granovsky, en *Página 12*, Buenos Aires, 21 de julio.
- Lander, Edgardo (2000), "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos" en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.), Buenos Aires, CLACSO.
- Leff, Enrique (2005), "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza" documento presentado en Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalizaçõ, UNESCO, Río de Janeiro, 8 al 13 de octubre.
- Madoery, Oscar (2012), "El desarrollo como categoría política" en *Revista Crítica y Emancipación*, N° 7, pp. 59-83.
- _____ (2013), "Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo" en *Revista Temas y Debates*, N° 26, pp. 13-37.
- Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; y Hopenhayn, Martín (1986), "Desarrollo a escala humana" en *Development Dialogue*, Special Issue.
- Mignolo, Walter (2010), *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*, Buenos Aires, Ediciones del Signo.
- Morales Ayma, Evo (2011), "Prólogo" en *Vivir bien:*

- ¿paradigma no capitalista?*, Ivonne Farah y Luciano Vasapollo (coords.), La Paz, Universidad Mayor de San Andrés. Postgrado en Ciencias del Desarrollo.
- Oviedo Freire, Atawallpa (2013), *Buen vivir vs. Sumak Kawsay. Reforma capitalista y revolución alter-nativa: una propuesta desde los Andes para salir de la crisis global*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 3. ed.
- Paz, Octavio (1999), *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 3. ed.
- Peralta Ramos, Mónica (2014), "El mito de Sísifo y la deuda externa argentina" en *Página 12*, Buenos Aires, 24 de septiembre.
- Prebish, Raúl (1949), "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 7 N° 1.
- Quijano, Aníbal (2000), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.), Buenos Aires, CLACSO.
- Rengifo, Grimaldo (2009), "La cultura educativa de la comunidad: cosmovisión y producción de conocimientos en el medio andino amazónico" en *Tarea: Revista de Educación y Cultura*, N° 72, pp. 54-57.
- Reyes, Luis Alberto (2008), *El pensamiento indígena en América: los antiguos andinos, mayas y nahuas*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Una epistemología del sur: la reinvencción del conocimiento y la emancipación social*, México, Siglo XXI, CLACSO.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1986), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Vilas, Carlos (2013), *El poder y la política: el contrapunto entre razón y pasiones*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Yannuzzi, María de los Ángeles (2007), *Estado y sociedad en la era global*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario. Consejo de Investigaciones, mimeo.

Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo

Tamyko Ysa

Susanna Salvador

Tamyko Ysa

Profesora titular y Vicedecana de Investigación en ESADE Business School, Barcelona, España. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Es la investigadora principal del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP), acreditado por AGAUR como grupo de investigación consolidado con financiación. El GLIGP participa en la actualidad en cinco proyectos europeos competitivos de investigación. Es miembro del *editorial board* de *Public Management Review* y del de *PUBLIC* (www.esade.edu/public). Además es miembro del *board* del congreso *International Research Society for Public Management*. Ha publicado en libros de Oxford University Press, Palgrave Macmillan y Edward Elgar; así como artículos en revistas especializadas como *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *International Public Management Journal*, *Journal of Business Ethics*, y *Public Money and Management*.

Susanna Salvador i Iborra

Candidata a Ph.D. en ESADE, ESADEGeo (Center for Global Economics and Geopolitics) e Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. Graduada en Ciencias Políticas por la UNED; Master en Business Administration por ESADE. Tras completar el Master in Research en ESADE y ser seleccionada para la realización del doctorado en ciencias del *management*, se incorporó como Ph.D. *candidate* a ESADEGeo y al IGDP. Su investigación gira en torno a la redes públicas y otros mecanismos colaborativos, especialmente en el ámbito de la regulación global y transnacional.

Las comunicaciones con las autoras pueden dirigirse a:
ESADE Business School
Av. Pedralbes, 60
08034 Barcelona - España
E-mails: tamyko.ysa@esade.edu
susanna.salvador@esade.edu

Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo

Un creciente número de investigaciones identifica el impacto de las características del líder sobre la estrategia y los resultados de las organizaciones. Este artículo, tras realizar una revisión de la literatura sobre liderazgo, y en particular sobre las contribuciones de la literatura en liderazgo en gestión pública, concluye que los efectos del liderazgo se han estudiado desde una perspectiva estática, en la mayoría de casos. Para superar esta limitación e incluir un análisis dinámico y longitudinal, propone aplicar el concepto de ciclo de vida al mandato de los directivos públicos, un tema hasta ahora no abordado en la literatura en gestión pública.

En primer lugar, aborda el análisis de la carrera horizontal del directivo público a lo largo de su mandato, frente a una aproximación tradicional, vertical, de análisis de promoción en carrera. Esto es, el ciclo de vida durante el mandato directivo. En segundo lugar, el documento identifica las dimensiones clave y las etapas en el ciclo de vida del directivo público durante su mandato y realiza las siguientes propuestas para la construcción de un modelo de análisis: 1) El directivo público, en el inicio de su mandato, centra su atención en lograr los objetivos que definen sus indicadores de resultados, con un apoyo inicial del entorno político que le nombró. 2) En una segunda etapa, inicia un período de exploración tras haber demostrado algunos logros y no haber puesto en peligro la confianza política. 3) Es en la tercera etapa cuando el directivo público puede seleccionar la narrativa por la cual será reconocido su mandato en la organización. Para ello, teje redes informativas internas para desarrollar una visión legítima y factible, de largo plazo para la organización. 4) En la etapa de convergencia es cuando se producen los máximos resultados del directivo público, dado que se manifiesta una relación en forma de U invertida entre la duración del mandato y los resultados. 5) En la etapa de disfunción con la organización o esclerosis directiva, el poder del directivo es máximo, así como el conocimiento de la tarea. Sin embargo, si el mandato no tiene una limitación en su duración, las consecuencias para la organización pueden ser de letargia o crisis.

Finalmente, el artículo construye una propuesta de investigación que combina cuestionarios basados en escalas reconocidas por la literatura y entrevistas semi-estructuradas para el análisis exploratorio del modelo conceptual y sus proposiciones.

Palabras clave: Gerentes Públicos, Liderazgo, Actitudes de la Dirección, Rendimiento, Administración del Personal Directivo, Propuesta

Leadership and Public Management: the Life Cycle of a Public Manager Mandate

A growing body of literature identifies the impact of leader characteristics on the strategy and performance of organizations. This article, after reviewing the leadership literature, and, in particular, the public management literature regarding leadership and public managers, concludes that most of the literature on the effects of this leadership is static. To fill this gap and add a dynamic and longitudinal analysis, the paper applies the life cycle concept to the public managers' mandate, a still under researched topic in the public management literature.

First, the article focuses on the horizontal approach to public managers' leadership along its mandate, in contrast to the traditional vertical approach analyzing promotions along a career. That is, the public manager's life cycle. Second, this document identifies the key dimensions and phases along the public manager mandate's life cycle, and develops the following proposals through a phase model: 1) Public managers at the beginning of their mandates focus on achieving the goals measured by indicators, with initial support from the political environment that appointed them. 2) In a second phase a period of exploration starts, allowed by some success, and the avoidance of political mistrust. 3) In the third phase the public manager selects the narrative by which it will be recognized its mandate in the organization. For that, the manager weaves internal information networks to develop a long-term vision for the organization. 4) In the convergence phase is when the maximum results are obtained by public managers, since an inverted U shape is shown between tenure and results. 5) The dysfunction phase or executive sclerosis, is when the manager's power and the knowledge of the task is at its maximum. However, if the mandate does not have a limit on its duration, the consequences for the organization can be lethargy or crisis.

Last but not least, the article builds an overarching research proposal, combining a survey based on recognized scales by the literature, and semi-structured interviews, to perform an exploratory analysis of the conceptual model and its propositions.

Key words: Public Managers; Leadership; Employer Attitudes; Performance; Executive Personnel Administration; Proposal

La investigación en dirección pública ha estado dominada por una perspectiva operativa, o bien, desde una visión de administración pública, ha tendido a menospreciar la importancia del liderazgo del directivo en pro de estudiar en profundidad el liderazgo político.

Liderazgo y dirección pública: el ciclo de vida del cargo directivo*

Introducción

Existe una necesidad de modelizar de forma dinámica y longitudinal las carreras directivas. La mayoría de la investigación sobre liderazgos directivos es estática temporalmente y se centra en la concurrencia entre las características del directivo, su comportamiento, el entorno y las estrategias organizativas (Miller, 1991). Los pocos trabajos que abordan el tiempo se centran en toda la carrera de directivos de empresa (Cron y Slocum, 1986; Gunz y Jalland, 1996). En este artículo se aborda el *gap* de la literatura desde una aproximación intermedia, proponiendo un modelo de análisis del directivo público a lo largo de un mandato específico. Para ello se parte de la literatura sobre el ciclo de vida de las organizaciones (Chandler, 1962; Mintzberg, 1984; Smith ...[et al], 1985; Lester ...[et al], 2003; Filatotchev ...[et al], 2006) y la adaptación que de esta se ha realizado para analizar el ciclo de vida del alto directivo en el puesto de trabajo (Hambrick y Fukutomi, 1991; Miller y Shamsie, 2001). El objetivo es realizar un análisis de los hallazgos en dirección de empresas, para proponer un modelo exploratorio en gestión pública.

El foco de este documento son los directivos públicos profesionales (Longo, 2004), quienes adoptan decisiones en las organizaciones que gestionan y tienen la habilidad de manifestar sus preferencias y estilos en los resultados organizativos. Los directivos públicos profesionales están sujetos al mandato político, pero se les reconoce una esfera propia de decisión que se ejerce en marcos contractuales, basados en el principio de responsabilidad por resultados (Longo, 2002). Se busca analizar, por tanto, si existen etapas en el ciclo de vida del mandato del directivo público, si estas muestran tendencias, y si tienen consecuencias significativas para las organizaciones en las que trabajan. Esta investigación utiliza conceptos micro de la

Recibido: 01-09-2014. Aceptado: 17-04-2015.

(*) Este artículo ha sido elaborado gracias a la financiación del proyecto LIPSE, Leadership and Innovation in Public Sector Environments (7th Framework Programme) de la Unión Europea y del programa SGR 2014-1122 de la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca de la Generalitat de Catalunya.

literatura sobre el ciclo de vida, para avanzar en el conocimiento de temas macro sobre resultados organizativos e impactos.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En primer lugar, aborda los grandes temas analizados en la literatura sobre liderazgo y cómo ha evolucionado la misma en el sector público. En segundo lugar, se centra en las distintas etapas por las que puede pasar el directivo a lo largo de su mandato y las dimensiones que componen estas etapas. En la tercera parte se construye un modelo exploratorio de análisis del mandato directivo en el sector público. Finalmente se abordan las limitaciones para concluir con las implicaciones para la dirección pública profesional.

Directivos públicos y liderazgo

El directivo público es en la actualidad pieza clave en el diseño e implementación de las políticas públicas. Más allá de su rol como correa de transmisión bidireccional entre electos, trabajadores públicos y ciudadanía, el directivo público influye, a través de sus decisiones y acciones, en los objetivos de las organizaciones que dirige (Cook, 1998; Vermeeren ...[et al], 2014). El directivo público lidera la selección de programas, de objetivos y alinea valores (Bennis, 1993), y es clave para superar las inherentes complejidades del sector público (Behn, 1998; Fairholm, 2004). Moynihan e Ingraham (2004) señalan que el liderazgo efectivo es un factor clave para el éxito organizativo, la efectividad y el desempeño de la administración pública. A pesar de ello, la investigación en dirección pública, o bien ha estado dominada por una perspectiva operativa, o bien, desde una visión de administración pública, ha tendido a menospreciar la importancia del liderazgo del directivo (Terry, 1995; Van Wart, 2013) en pro de estudiar en profundidad el liderazgo político.

La literatura sobre liderazgo y dirección pública inicia sus pasos construyendo sobre la más madura literatura en liderazgo en el sector privado, anclada en las áreas de psicología y *management* (Bass, 1990). A lo largo del siglo XX la literatura y teorías sobre liderazgo han evolucionado centrandose su análisis en los diversos factores determinantes del liderazgo. Las primeras teorías, que nacen a principios del siglo y siguen hasta mediados, se basan en la idea del *great man* y se centran en los rasgos psicológicos y personales del líder: logros, energía, ambición, tenacidad, autoconfianza, creatividad o flexibilidad (Northhouse, 2007).

La combinación de una lista de rasgos cada vez más numerosa, junto a la falta de resultados concluyentes, conducen a una paulatina

superación de este enfoque, y a partir de los años 70 y 80 la academia se centra en desarrollar: a) modelos situacionales o contingentes: Fiedler (1964), Hersey y Blanchard (1969); y b) modelos basados en la interacción entre líder y seguidor: Graen (1976), Graen y Scandura (1987), que consideran que el liderazgo no es una cuestión de posición jerárquica, sino de habilidad para influenciar, a través del comportamiento y la interacción, la relación entre líder y el seguidor. Por tanto, la calidad de esta relación es el factor determinante de los *outcomes* individuales, grupales y organizativos (Dulebohn ...[et al], 2012).

Los años 80 se caracterizan por una eclosión de modelos, que son los dominantes en la actualidad. En primer lugar, destacan los modelos basados en el liderazgo transformacional procedentes de los trabajos seminales de Burns (1978) y Bass (1985), en contraposición con los estilos transaccionales basados en la recompensa. Estos modelos teorizan que los líderes transformacionales inspiran al seguidor a través de su visión y personalidad, y son capaces de cambiar expectativas, percepciones y motivaciones en pro del fin común. Los cuatro componentes básicos del liderazgo transformacional (Bass, 1985) son: el estímulo intelectual, la consideración individualizada, la motivación inspiracional y la influencia.

Finalmente, a partir de los 2000, toman impulso los esfuerzos integradores para conceptualizar y analizar el liderazgo en marcos comprensivos como el *full range leadership model* (modelo de gama completa) de Avolio y Bass (1991) y Bass y Avolio (1997). El *full range model* aún a tres tipologías de liderazgo: el transformacional, el transaccional (gestión por excepción y recompensa contingente) y el no-transaccional (*laissez-faire*). Estos autores categorizan estas tipologías en función de su efectividad y de la actividad del líder. Así, el liderazgo *laissez-faire* es el más inactivo y en pocas situaciones percibido como efectivo. En el otro extremo se sitúa el liderazgo transformacional que permite motivar a los seguidores y tiene como resultado una mayor productividad, elevar la moral y satisfacción, mayor efectividad organizativa, menor absentismo y rotación de personal, y mayor adaptabilidad al cambio (Bass y Avolio, 1994).

A pesar de estos avances en la literatura, se constata en gestión pública un cierto subdesarrollo de la disciplina, vinculado tanto al debate normativo sobre el rol del directivo público como a las dificultades técnicas para la investigación empírica del liderazgo (Selznick, 1957; Terry, 1995). Afortunadamente, esta situación se ha superado en los últimos años gracias a una creciente producción científica sobre la naturaleza del liderazgo y su relación con la gestión pública. Van

Wart (2003 y 2013) evalúa en sus trabajos la situación de la teoría del liderazgo público e identifica los siguientes focos de reflexión como aglomerantes de la producción científica. En primer lugar, el contenido del trabajo del líder, añadiendo a la prestación directa de la tarea, el rol de inspirador para otros. El segundo foco de la literatura asocia el liderazgo transaccional con el transformacional en el sector público, donde juega un papel relevante la distinción entre una aproximación al liderazgo como meramente administrativo (*stewardship* □ Redford, 1969; Terry, 1995) versus a un liderazgo de naturaleza emprendedora (Borins, 2002). Este último analiza los comportamientos innovadores de los líderes y vincula la efectividad de los servicios públicos más a la creatividad y dinamismo del líder que a la capacidad para actuar de acuerdo a las normas formales.

En los años 90, Kingdon (1995) desarrolla el concepto de emprendedor público, que introduce el emprendimiento en gestión pública como acción individual, que logra que avancen las soluciones públicas entre los distintos conflictos de intereses dentro del sector público. De acuerdo con Kingdon, las decisiones en gestión pública surgen de una conexión entre tres corrientes: la corriente del problema, la corriente de la Política y la corriente de las políticas públicas. Cuando estas tres corrientes se vinculan en determinados momentos (elecciones, reacciones a indicadores o situaciones determinadas), se abren ventanas de oportunidad entre potenciales soluciones y estrategias. El emprendedor es aquel capaz de lograr alinear estas tres corrientes en pro de alinear una solución implementable que reúna las características de factibilidad técnica, ajuste a los valores políticos y organizativos, y que anticipe posibles bloqueos para lograr avanzar el tema entre intereses contrapuestos. El emprendedor público efectivo conecta soluciones a problemas, utilizando su *expertise*, dotes de negociación, status y conectividad. De ahí que Moore (1995) defina a los directivos públicos como hombres de Estado a pequeña escala, estrategias y *emprendedores*. De Leon (1996) introduce una crítica al emprendedor público: su tendencia a focalizarse en exceso en cuestiones concretas y una cierta inclinación a no seguir las normas.

La literatura también analiza los rasgos y cualidades personales del directivo público (Fairholm, 2004), los asocia a sus tipologías (liderazgo transaccional y transformacional) y los compara con los resultados en el sector privado. En esta línea, la literatura en gestión pública investiga las diferencias del ejercicio del liderazgo entre el sector público y el privado. El análisis de Andersen (2010) en Suecia

revela diferencias significativas en estilos de liderazgo: orientados al cambio (público) vs. orientados a la relación (privado); y de motivación: orientados al logro (público) vs. orientados al poder (privado). Este autor vincula sus hallazgos a tres posibles factores explicativos: las diferencias entre las propias organizaciones; los factores que inclinan a los sujetos a trabajar en uno u otro sector; y los criterios para la promoción en la carrera en cada ámbito. Se suman a estas variables las de Hooiberg y Choi (2001) sobre efectividad y enfoque del liderazgo (orientación a resultados vs. orientación a la facilitación y la supervisión), y las de Rosenberg y Villadsen (2010), quienes concluyen que las diferencias en el contexto de trabajo entre directivos públicos y privados determinan que los primeros utilicen un estilo de liderazgo más participativo, frente a un estilo marcadamente más directivo por parte de los privados.

Finalmente, también han surgido modelos integradores de los hallazgos sobre liderazgo en gestión pública. Hanbury ...[et al] (2004) proponen un modelo de predicción sobre liderazgo (*Fit model*) que integra de manera comprehensiva las siguientes variables: estilo de liderazgo, características personales, percepciones propias y del gobierno político de la organización, así como las características demográficas del directivo y de la ciudad en la que trabaja. El modelo es capaz de explicar el 83% de la varianza de la duración en el cargo. Moynihan e Ingraham (2004) proponen un marco integrador que intenta superar las dificultades que comporta el análisis basado en los rasgos personales del líder y/o las interacciones políticas con el contexto. Su modelo se resume en la naturaleza contingente del liderazgo del directivo público condicionado por las siguientes variables: tamaño de la organización, profesionalización del directivo, nivel de gobierno, rol de la administración central en la gestión y diseminación de la información, demanda ciudadana y factores políticos. Por su parte, Trottier ...[et al] (2008) aplican el modelo de *full range* (gama completa) de Bass y Avolio (1994) al sector público, y concluyen que el modelo también tiene capacidad explicativa en el sector público. Van Wart (2015) introduce mejoras al modelo de Bass y Avolio, quienes desarrollan ampliamente la parte de liderazgo transaccional en su escala de medición. Sin embargo, esta escala adolece de la misma profundidad en cuanto a la gestión del cambio. Para solucionar esta debilidad Van Wart introduce esta cuestión basándose en Fernández y Rainey (2006).

El liderazgo en dirección pública ya no puede ejercerse únicamente con base en un pretendido talento natural, sino que requiere de un esfuerzo continuado a lo largo de la carrera, si se quiere evitar tocar techo.

Las últimas corrientes en el análisis del liderazgo directivo público mejoran paulatinamente con la inclusión de nuevas teorías y metodologías de análisis. Como nuevas teorías, la PSM (*public sector motivation*) motivación del sector público), que analiza cómo influye la motivación de trabajar en el sector público y compartir sus valores (el interés público, hacer algo bueno por la sociedad) en la *performance* (Moynihan ...[et al], 2012). Y la respuesta a PSM por autores como Van de Walle, Steijn y Jilke (2015), con el desarrollo del concepto de "motivación extrínseca". Este concepto contrasta la motivación individual aportada por PSM con variables colectivas, a nivel de país (ingresos, seguridad, modelos basados en carrera -antigüedad-, versus modelos basados en posición -mérito-), para demostrar que es la combinación de ambas (la motivación extrínseca y la PSM) la que tiene mayor capacidad explicativa de los resultados en distintos países. En cuanto a novedades metodológicas, destaca la inclusión de diseños experimentales en estudios recientes (Bellé, 2014).

Como sugiere esta exploración de la literatura, la investigación académica sobre liderazgo y dirección pública florece y continúa aportando interesantes resultados. Van Wart (2013) concluye que no existe un único liderazgo del directivo público, porque este viene determinado por la ingente variabilidad de situaciones en las que se ejerce y las competencias requeridas para ello. Así, argumenta este autor, el liderazgo en dirección pública ya no puede ejercerse únicamente con base en un pretendido talento natural, sino que requiere de un esfuerzo continuado a lo largo de la carrera, si se quiere evitar tocar techo. En este artículo contribuimos a rellenar el *gap* de la literatura sobre la variabilidad de situaciones en que se ejerce el liderazgo en el sector público, mediante el análisis de las variables clave que afectan al liderazgo de los directivos públicos que están vinculadas al ciclo de vida en el cargo (modelo dinámico), para determinar las causas que les llevan a tocar techo.

El impacto del paso del tiempo en el mandato directivo: el ciclo de vida

Un creciente número de investigaciones identifica el impacto de las características del líder sobre la estrategia y los resultados de las organizaciones (Esteve e Ysa, 2012). Sin embargo, la mayoría de la literatura es estática, con mediciones sincrónicas, donde es difícil distinguir entre causa y efecto. Los pocos estudios longitudinales que existen analizan momentos concretos en el mandato directivo, como

la terminación de los mandatos, la rotación de personal y su impacto en la organización (Gordon y Rosen, 1981; Gabarro, 2007; Meier y Hicklin, 2008; Boyne ...[et al], 2010; Boyne ...[et al], 2011). Eitzen y Yetman (1972) establecen una relación curvilínea entre la duración de un mandato de un entrenador y la efectividad de un equipo de baloncesto: a mayor duración en el cargo, mejores resultados del equipo, hasta un determinado momento (13 años de media en su estudio), donde los resultados empiezan a disminuir.

Hambrick y Fukutomi (1991), Miller y Shamsie (2001), y Davies y Thomas (2009) son tres excepciones. Ellos realizan un análisis dinámico y de largo plazo, centrado en los cambios que acontecen a los directivos durante el ejercicio de su cargo (en este artículo se utiliza indistintamente cargo y mandato directivo). Trasladan el concepto de "ciclo de vida" del análisis de las organizaciones al impacto del directivo en el sector privado.

Se entiende por ciclo de vida la serie de posibles etapas por las que puede pasar un directivo, desde su aceptación del cargo hasta su terminación. No se trata de un modelo prescriptivo determinista, sino de un modelo que plantea el abanico de posibilidades. El concepto de ciclo de vida es relevante, porque permite analizar cambios (en el aprendizaje directivo o en el comportamiento estratégico), que tienen impacto en los resultados de las organizaciones.

Dimensiones clave en el ciclo de vida directivo

Dos elementos son clave en el concepto de ciclo de vida: las distintas etapas por las que puede pasar el directivo a lo largo de su mandato, y las dimensiones que componen estas etapas, que permiten operacionalizar y medir los cambios. Hambrick y Fukutomi (1991) señalan, en su trabajo seminal, que los cambios a lo largo del mandato del directivo suceden en cinco dimensiones. Estas dimensiones son: el compromiso del directivo con su paradigma, el conocimiento de la tarea, la diversidad de información, el interés en la tarea, y el poder. A continuación se analiza cada una de estas cinco dimensiones y el impacto del paso del tiempo sobre ellas.

1) Compromiso con el paradigma

El paradigma del directivo es su modelo de interconexión entre el entorno y la organización. El paradigma lo componen las competencias directivas, que trascienden los conocimientos técnicos, y depende de un conjunto de atributos entre los que deben incluirse la motivación,

La mayoría de los directivos inician sus mandatos con un compromiso con sus paradigmas, y a medida que se van afianzando experimentan una apertura que puede conducir a una revisión del paradigma.

rasgos de carácter, actitudes, valores, destrezas y capacidades cognitivas. Ante la complejidad y ambigüedad de la función directiva, el paradigma es limitado e incompleto. Existen investigaciones que indican que, a medida que el directivo realiza aprendizajes en el puesto, puede modificar el grado de implicación que tiene con su paradigma inicial. En la literatura hay dos posiciones a este respecto: la de aquellos que defienden que los directivos están más abiertos a nuevas ideas al inicio de sus mandatos; y la de aquellos que sugieren que los directivos acceden a su posición con un compromiso relativamente alto con su paradigma, y que es solo *a posteriori* cuando entran en un período de apertura y experimentación, que se genera un reposicionamiento gradual, bien con el paradigma original o con uno revisado.

En este artículo nos posicionamos con esta segunda interpretación, dado que el directivo, cuando es nombrado para un cargo, no es generalmente un aprendiz en la gestión, y tiene un paradigma establecido, que ha formado parte de los criterios para ser elegido para el cargo y que le ayudan a creer que el paradigma forma parte de su éxito. De ahí que muchos directivos introduzcan cambios inmediatos en la organización tras su nombramiento, especialmente en aquellas áreas funcionales donde poseen más experiencia (Gabarro, 2007). En esta situación, los procesos de aprendizaje suceden solo tras una oleada de decisiones iniciales. La mayoría de los directivos inician sus mandatos con un compromiso con sus paradigmas, y a medida que se van afianzando, gracias a los primeros resultados obtenidos y a la confianza política que en ellos está depositada, experimentan una apertura que puede conducir a una revisión del paradigma. La longevidad en el cargo tiende a equivaler a una validación del paradigma del directivo.

2) Conocimiento de la tarea

El directivo que accede a un nuevo cargo se encuentra con desventajas respecto al resto de la organización que va a dirigir, especialmente sobre el conocimiento de hechos, contactos y procedimientos. Una persona que progresa en su misma organización tiene menos déficits en este sentido (mejores redes informativas), pero se enfrenta igualmente a actores desconocidos, normas, etc. En general, el nuevo directivo supera este hándicap a través de la adquisición rápida de conocimientos en el puesto. La evidencia demuestra que el aprendizaje en el puesto, pasado un determinado tiempo, parece llegar a una meseta, y la absorción de nuevo conocimiento tiende a disminuir. Gabarro

(2007), en su análisis, concluye que tras aproximadamente 2,5 años en el puesto, los directivos reorientan su estrategia de aprendizaje hacia conocimientos más incrementales y rutinarios.

3) *Diversidad en la información*

A medida que el conocimiento sobre la tarea avanza, las fuentes de información a las que recurre el directivo para recibir información parece que se van restringiendo y disminuyen progresivamente. La literatura señala que los directivos, al inicio de sus mandatos, obtienen información de manera equilibrada entre fuentes internas y externas. Sin embargo, a medida que desarrollan redes internas de reafirmación, los directivos reducen considerablemente la utilización de fuentes externas. Esta reducción de comunicación con actores externos se agrava con la tendencia que tienen los colaboradores a adaptarse a las preferencias informativas del directivo, que finalmente conduce a un proceso de filtrado y cocinado de la información a la que accede el directivo.

4) *Interés por la tarea*

Los directivos no son inmunes al tedio de la repetición y al dominio que van adquiriendo de su trabajo, a pesar de los tradicionales *shocks* políticos. La evidencia demuestra que incluso las tareas y responsabilidades más demandantes se convierten en práctica habitual y menos interesantes para el directivo que al inicio.

5) *Poder*

El poder puede ser entendido como la capacidad de los individuos o grupos de influenciar y afectar los *outcomes* organizativos (Mintzberg, 1984). El paso del tiempo ayuda a acumular poder a los directivos que se mantienen en el cargo. Este incremento tiene distintas fuentes, todas reforzadas por el mismo paso del tiempo: cooptación de los políticos, institucionalización del poder y éxito acumulado.

Existen algunas excepciones, como los directivos nombrados con la misión de hacer desaparecer una organización, aquellos cuya *performance* es pobre, los que están cerca de la jubilación o del límite temporal de su cargo, o aquellos que tienen una tendencia natural a compartir el poder. A pesar de estas excepciones, el patrón más habitual es el incremento de poder durante el mandato. Un directivo recién nombrado se enfrenta, por tanto, a cierta vulnerabilidad que quizás explique el número desproporcionado de directores generales, en el

Salvo un número bastante constante de rotación de cargos, los directivos públicos profesionales tienen mandatos que se extienden más allá de una legislatura política. De ahí la necesidad de aplicar el ciclo de vida a los mandatos de los directivos públicos.

sector privado, cuyo mandato no llega a los tres años (Frederickson, Hambrick y Baumrin, 1988).

Gestión, estrategia y *management* público

Al desarrollar el modelo del ciclo de vida para el mandato del directivo en el sector público, además de las cinco dimensiones arriba citadas, es clave tener en cuenta los elementos diferenciadores entre sector público y privado.

En las democracias avanzadas se observa desde hace años la necesidad de garantizar, con la flexibilidad necesaria, el acceso de perfiles directivos profesionales a la gestión pública, con las adecuadas condiciones de ejercicio de la función, protegiéndola tanto de la deriva burocrático-funcionarial como del sesgo hacia la politización (Longo, 2002 y 2004; Longo e Ysa, 2008). Una de las exigencias que plantea la institucionalización de la dirección pública, y una de las mayores dificultades, es la de mantener visiones de largo plazo en el desarrollo de carreras horizontales, capaces de dotar de continuidad a procesos de cambio que, por su propia naturaleza, son de largo alcance. Solo liderazgos dotados de la persistencia y tenacidad necesarias son capaces de vencer este tipo de obstáculos (Longo, 2002). Por otra parte, la experiencia demuestra que, salvo un número bastante constante de rotación de cargos de personal directivo vinculado a los procesos electorales o cambios de equipos en el Gobierno, los directivos públicos profesionales tienen mandatos que se extienden más allá de una legislatura política. De ahí la necesidad de aplicar el ciclo de vida a los mandatos de los directivos públicos.

En este artículo se analiza la evolución horizontal del mandato del directivo público, y para ello es necesario vincular liderazgo y gestión estratégica. A tales efectos, el modelo de análisis de gestión estratégica de Moore (1995) es útil por su mirada contingente del trabajo directivo. Para Moore, la creación de valor público implica que la función directiva es capaz de integrar tres esferas interrelacionadas (ver Gráfico 1):

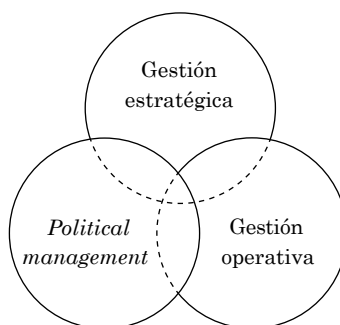
a. La gestión estratégica. Reflexión estratégica, toma de decisiones para crear el máximo valor, reformular la misión, determinar el *outcome* de la organización (impacto social) y alinear al conjunto de la organización en esta dirección.

b. El *political management*, o gestión del entorno político. Obtención de legitimidad, entorno autorizador, apoyo y recursos necesarios.

Gestión de las relaciones con actores internos y externos que constituyen su entorno autorizante (en especial sus superiores políticos y la legitimación ciudadana).

c. La gestión operativa. Conseguir que la organización actúe eficaz y eficientemente para lograr los productos perseguidos (*outputs*). Asunción de la responsabilidad por los resultados.

Gráfico 1
Creación de valor público: la función directiva



Fuente: basado en Moore (1995).

Las etapas en el ciclo de vida del directivo público: proposiciones

Si se consideran las cinco dimensiones clave en el ciclo de vida directiva de forma conjunta y se las vinculan al modelo de gestión estratégica de Moore (1995), es posible construir las distintas etapas por las que puede pasar el mandato de un directivo público como flujos dinámicos interrelacionados. El concepto de ciclo de vida durante el mandato directivo es útil para analizar los cambios de manera dinámica y en el largo plazo. La visión de ciclos supera los modelos lineales, secuenciales y acumulativos del análisis de las carreras verticales, hacia un patrón en etapas de la evolución horizontal del directivo, insistiendo en que estas distintas etapas pueden ser discontinuas. Se trata de transiciones a lo largo del mandato en lugar de entre roles, y por tanto el foco se centra en cambios de poder, a la vez que se dan cambios en las fuentes de información y otros factores significativos. Por ejemplo, Blanchard y Hersey (1996) sugieren que durante el ciclo de vida, y a medida que los directivos se familiarizan

con sus roles y pueden aceptar mayor responsabilidad, liberan tiempo para actividades externas.

De lo dicho hasta ahora, según la literatura, surgen distintas fases o etapas en el mandato de un directivo. Aunque la literatura no se pone de acuerdo en la duración exacta y el número de estas etapas, sí hay un alineamiento en cuanto a los procesos que se generan, las causas de los cambios y las consecuencias para la organización. Para Hambrick y Fukutomi (1991) existen cinco etapas (respuesta al mandato, experimentación, selección de una narrativa, convergencia y disfunción); para Miller y Shamsie (2001) tres; para Blanchard y Hersey (1996) tres; para Davies y Thomas (2009) tres (ver Tabla 1).

Tabla 1
El ciclo de vida en el cargo directivo: etapas y autores

Autores	Hambrick y Fukutomi (1991)	Blanchard y Hersey (1996)	Miller y Shamsie (2001)	Davies y Thomas (2009)		
Etapas	Respuesta al mandato 1-2 años	Nuevo	Aprendizaje	Exploración		
	Experimentación 1-2 años	En desarrollo		Cosecha	Experimentación	
	Selección de una narrativa 1-2 años		Experimentado		Declive (a partir de 15 años en el cargo)	Convergencia
	Convergencia 3-5 años (rendimiento máximo)					
	Disfunción					

Fuente: adaptado de Hambrick y Fukutomi (1991), Blanchard y Hersey (1996), Miller y Shamsie (2001), Davies y Thomas (2009).

Dado que el artículo de Hambrick y Fukutomi (1991) es el seminal en la aplicación del concepto de ciclo de vida al directivo, cabe una elaboración sobre su propia clasificación. Aplicando el modelo de ciclo de vida directivo al sector público, se pueden formular las proposiciones siguientes.

Primera etapa. Respuesta al mandato

El mandato constituye la misión encomendada al directivo y le ayuda a alinearse con la persona que le nombró, dotándole de un punto de partida desde donde demostrar su eficacia. El directivo, cuando

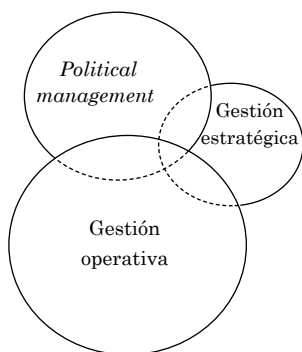
accede a su puesto de trabajo, dedica la mayor parte de su energía a responder al mandato para el cual ha sido nombrado. El mandato se caracteriza porque puede ser de continuidad o requerir cambios (recortes, innovación, profesionalización, etc.).

El directivo público, en el momento inicial de asunción del cargo e inicio del mandato, centra su atención en lograr los objetivos de gestión operativa que se le han encomendado, o sea los que definen su cuadro de mando integral y los indicadores de *performance* sobre *output* (producto), cuando los hay. Es el terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio de la dirección: la búsqueda de la eficiencia técnica (maximización de la eficiencia organizativa, criterios cuantificables para la evaluación de decisiones, altos niveles de cumplimiento). Además, resulta ser el más importante en las etapas iniciales.

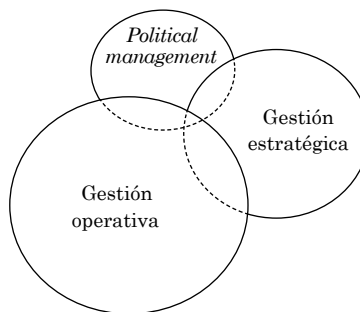
El directivo público no parte de cero, sino de un paradigma que le ha llevado al éxito y a su nombramiento, con el que tiene un alto compromiso. Al ser nuevo en el cargo, o incluso en la organización, tiene un conocimiento bajo de la tarea, redes y procedimientos que intentará paliar rápidamente a través de la obtención de información desde muy diversas fuentes, internas y externas. El poder en este momento se basa más en la *auctoritas* que en la legitimidad, que organizativamente todavía se ha de ganar. En esta etapa, en la mayoría de las ocasiones, la esfera de gestión estratégica no se despliega tanto como las otras dos.

Proposición 1: el directivo público, en la primera etapa de respuesta al mandato tras ser recién nombrado, se caracteriza por un alto compromiso con su paradigma (el que le consiguió el trabajo), relativamente bajo conocimiento de la tarea, la obtención de información de fuentes diversas, un alto interés por la tarea y bajo poder. Sobre todo, el interés por la tarea será muy alto en un período inicial. En este momento, el directivo público cuenta con el apoyo inicial del entorno político que le nombró, y en esta etapa la gestión estratégica no se despliega tanto como las otras dos esferas (ver Gráfico 2).

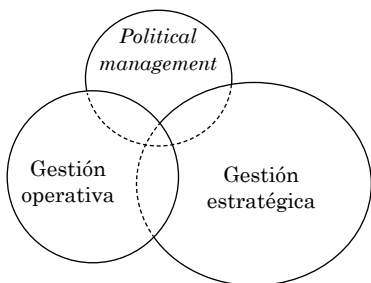
Gráfico 2
La influencia del ciclo de vida en la creación de valor público



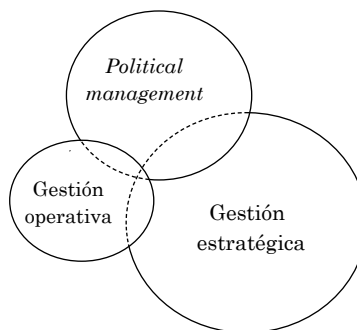
Respuesta al mandato



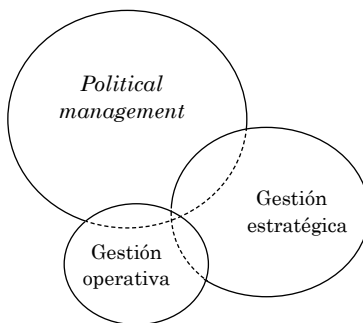
Experimentación



Selección de una narrativa



Consolidación y explotación



Disfunción

Fuente: elaboración propia.

El compromiso del directivo público con su paradigma se relaja y se cuestiona para poder experimentar a medida que el conocimiento de la tarea se incrementa y las fuentes de información a las que recurre son más cualificadas.

Segunda etapa. Experimentación

Tras una primera etapa de atención específica al mandato y empezar a tener logros (que ayudan a incrementar el apoyo político), el directivo puede iniciar un período de experimentación. En esta segunda etapa, el directivo público inicia un período de exploración después de haber conseguido algunos logros operativos en los indicadores de gestión establecidos en su mandato y no haber puesto en peligro la confianza política (en parte gracias a haberse centrado en estos indicadores de su gestión operativa). Antes de esta etapa el directivo no tiene legitimidad suficiente ni margen político para desviarse. El éxito y la credibilidad en el desempeño de sus funciones le proporcionan la legitimidad suficiente y el deseo de considerar nuevas avenidas.

Miller y Shamsie (2001) indican que esta etapa de experimentación le permite al directivo aprender de otra manera sobre la organización y su entorno. Este período puede ser evitado por aquellos directivos que estén convencidos de la sostenibilidad de su paradigma. Sin embargo, si en algún momento se produce experimentación esta es la etapa con mayor flexibilidad para permitirlo. Davies y Thomas (2009) demuestran que, en esta etapa, aquellos directivos que centran su atención en el futuro son más rápidos en detectar y desarrollar oportunidades, y son más innovadores que aquellos que solo se concentran más en temas internos. Los directivos entran en un período que dará lugar a una nueva oleada de cambios que se corresponden menos con el mandato original. Será el resultado de esta experimentación lo que les permita incrementar resultados en la siguiente etapa, la [etapa de cosecha]

Proposición 2: en una segunda etapa, la de experimentación, el compromiso del directivo público con su paradigma se relaja y se cuestiona para poder experimentar a medida que paulatinamente el conocimiento de la tarea se incrementa y las fuentes de información a las que recurre son más cualificadas. El interés por la tarea se mantiene alto, y el poder empieza a incrementar. En esta etapa la esfera de la gestión estratégica gana espacio en la atención del directivo. El directivo público, con cierto grado de conocimiento de la organización, empieza a focalizar su atención en la búsqueda de fórmulas alternativas para conseguir logros. Sin embargo, los beneficios de la experimentación no llegarán hasta más tarde en el mandato.

Tercera etapa. Selección de una narrativa

Después de unos años, el directivo amasa un buen conocimiento sobre la gestión de la organización y precisa de menor experimentación.

Con la acumulación de experiencia, el directivo siente mayor confianza en sus propuestas, y este aprendizaje incrementa los resultados organizativos (Hambrick y Fukutomi, 1991). A medida que los directivos aprenden más sobre su puesto y entorno organizativo, sienten una menor necesidad de explorar y recristalizan su paradigma. La exploración cede paso a la explotación. A medida que la experiencia y el conocimiento crecen, la experimentación decae y los resultados se incrementan, dado que se producen menos errores.

Es en esta etapa cuando el directivo público selecciona el tema sobre el que poner su foco en la estrategia de gestión, o sea la narrativa por la que será reconocido su mandato de la organización. El directivo recoge lo sembrado en las dos primeras etapas y selecciona los elementos que parecen funcionar mejor, dentro de su área de confort. Se trata de escoger la narrativa de la huella, de la herencia que como directivo de esa organización quiere dejar. Para ello le resulta clave tejer redes informativas internas cualificadas y haber construido instrumentos de coordinación organizativa para desarrollar una visión de largo plazo de la organización. Esta gestión transversal es más importante en etapas intermedias del mandato que en las primeras o las últimas.

Proposición 3: en la tercera etapa de selección de una narrativa, tras un período inicial de exploración y planificación y algunos pasos en falso, el directivo público incrementa sus resultados. A partir de este momento aumenta también paulatinamente su compromiso con una reformulación del paradigma, originada por los aprendizajes de la experimentación. El conocimiento sobre la tarea se incrementa (aunque el interés mengua) y la diversidad de las fuentes de información disminuye.

Cuarta etapa. Convergencia, consolidación y explotación

Tras la selección de una narrativa, el directivo empieza a reforzarla e impulsarla a través de alinear decisiones incrementales. Estas decisiones se pueden centrar en la estructura, en los recursos humanos o en iniciativas de las áreas funcionales, pero todas se alinean para dar apoyo y converger con la estrategia de actuación escogida en la etapa anterior (Hambrick y Fukutomi, 1991). La convergencia se va produciendo en los subsiguientes años de ejercicio del cargo (versus la reorientación, que tiende a coincidir con la sucesión del directivo) a través de un período de refinamiento. Durante esta etapa los directivos trabajan por capitalizar su experiencia. Experimentan

En la etapa de convergencia el compromiso del directivo público con su paradigma es fuerte y se refuerza todavía más; y tras haber completado la curva de aprendizaje sobre la tarea, llega a un cierto estancamiento.

menos con políticas y tienen más confianza en su manera de pensar y hacer las cosas.

Los cambios que el directivo público introducía en los primeros años de mandato podían conducir a algunos errores; pero en esta etapa el directivo tiene capacidad de conectar experiencia con la detección de cambios en el entorno. La experimentación inicial conduce a beneficios en esta etapa de explotación. Es en esta etapa de convergencia cuando se producen los máximos resultados del directivo público. Se producen menos experimentos fallidos o desviaciones innecesarias, y algunos directivos han aprendido a concentrarse en lo que es más relevante para su organización. Los directivos experimentados han aprendido a ser efectivos, y la experiencia se vincula al éxito.

La paradoja reside en que a medida que avanza la duración en el cargo, los directivos también se sienten más constreñidos por la organización y sus tradiciones, y tienden a buscar más estabilidad. Los directivos dejan de obtener tanta información externa y confían más en fuentes internas de información cualificada (Miller y Sham-sie, 2001).

Proposición 4: en la etapa de convergencia el compromiso del directivo público con su paradigma es fuerte y se refuerza todavía más; y tras haber completado la curva de aprendizaje sobre la tarea, llega a un cierto estancamiento. La información en esta etapa le llega al directivo público de pocas fuentes y filtrada. El interés por la tarea disminuye, y realiza extensivas delegaciones de la gestión operativa a sus colaboradores. El poder del directivo es en esta etapa amplio y sigue incrementándose, lo que le permite obtener tiempo para la gestión estratégica y el *political management*, que se vuelven preponderantes. El *political management* se incrementa para acompañar las decisiones estratégicas. El apoyo político es más importante en estas etapas de madurez que en estadios previos.

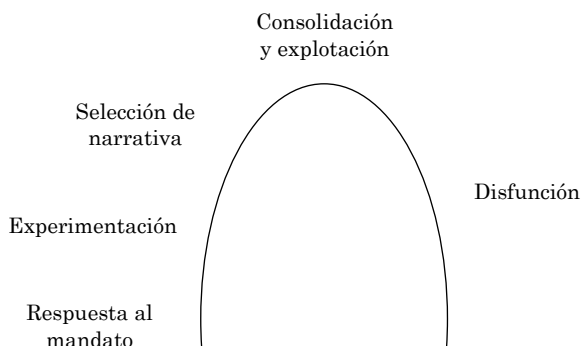
Quinta etapa. Disfunción o esclerosis directiva

En un determinado momento, los efectos positivos de la longevidad en el cargo pueden verse sobrepasados por los negativos (Hambrick y Fukutomi, 1991). La apertura y la capacidad de dar respuesta va disminuyendo, y el mantenimiento del cargo de estos directivos puede empezar a ser disfuncional para la organización. En esta última etapa del ciclo de vida en el cargo, los directivos reducen todavía más la experimentación y, como consecuencia, los resultados organizativos disminuyen. El dominio de las funciones puede ceder paso a la fatiga y la habituación. Sin embargo, el directivo externaliza pocos de

estos signos, porque está bien socializado en la importancia de las impresiones y las apariencias. Aunque el directivo en esta fase puede estar psicológicamente desconectado, su poder organizativo es el más alto de todas las etapas.

Al final de mandatos de larga duración muchos directivos se apagan debido a una rigidez acrecentada y a un exceso de confianza: asumen muchas cosas y cuestionan poco (esclerosis directiva), se centran en fórmulas obsoletas o las extienden más allá de su utilidad. La tendencia es que el directivo se involucre en más actos ceremoniales, que además le ayudan en la búsqueda de nuevos estímulos. En organizaciones donde no existe un límite a la duración de los mandatos, es poco probable la marcha del directivo. Por este motivo, la duración de esta etapa de disfunción puede llegar a alargarse mucho en el tiempo. Miller y Shamsie (2001) demuestran en su trabajo que existe una relación de U invertida entre la duración en el cargo y los resultados de la organización (ver Gráfico 3). Observan que un mandato prolongado (en cuyo estudio excede los 15 años) puede resultar en un declive en experimentación y resultados, derivados de la rigidez.

Gráfico 3
U invertida de la duración en el cargo del directivo: relación entre tiempo y resultados



Fuente: basado en Miller y Shamsie (2001).

Sin embargo, la evidencia también demuestra que existen directivos capaces de desarrollar liderazgos sostenibles en el tiempo (Collins, 2001; Boyatzis ...[et al], 2006), que retardan la llegada de la fase de disfunción. Estos directivos se caracterizan por ser abiertos de miras, que escanean el entorno ampliamente, energéticos, y que se adaptan en función de las

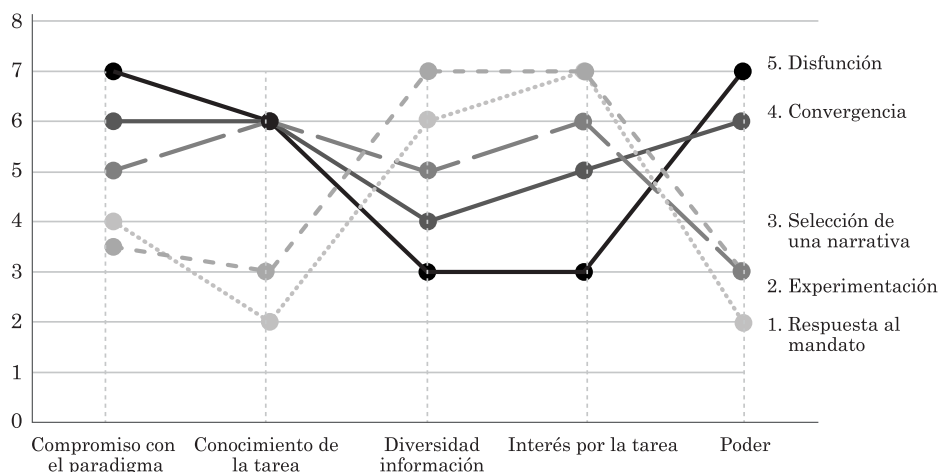
exigencias, con independencia del tiempo que lleven en el cargo. Avolio y Gardner (2005) señalan, además, que un buen autoconocimiento puede ayudar a superar este decaimiento. Davies y Thomas (2009) incluyen otras medidas preventivas, como la realización de sabáticos o de actividades externas que regeneren y actualicen los conocimientos.

Proposición 5: en la etapa de disfunción, el compromiso del directivo público con su paradigma es máximo, así como el poder dentro de la organización. Sin embargo, la diversidad de fuentes de información a las que recurre el directivo se ha reducido al máximo (y la información le llega enormemente filtrada) y el interés por la tarea es mínimo (ya no hay aprendizajes). El principal incentivo para el directivo por mantenerse en el puesto es el poder. En esta etapa, sin embargo, los resultados se han estancado o han entrado en declive, por la falta de experimentación y adaptación al entorno. Si el mandato no tiene limitación en cuanto a su duración, las consecuencias organizativas pueden ser la letargia o la crisis. Y es la esfera del *political management* la que sostiene al directivo en su cargo, mientras la estratégica ha menguado y la operativa ya es residual.

En esta etapa se pueden producir dos riesgos añadidos: la politización de la figura del directivo, asumiendo un sesgo clientelar con la clase política y los intereses partidarios, o el caso contrario, de una burocratización de la dirección, convirtiéndose en mera ejecución de normas y procedimientos, alejándose de la responsabilidad por los resultados.

El Gráfico 4 agrega estas cinco proposiciones en una sola imagen.

Gráfico 4
Proposiciones: etapas y dimensiones durante el mandato del directivo público



Fuente: elaboración propia.

El principal objetivo de la metodología es medir, en distintos momentos temporales, las cinco dimensiones del mandato directivo a través de la triangulación de fuentes.

Diseño de investigación: una propuesta

Este artículo es un trabajo conceptual y ha tenido como objetivo incorporar el concepto teórico de ciclo de vida al análisis del fenómeno del liderazgo del directivo público, a través de la construcción de cinco proposiciones, para contribuir al conocimiento sobre el desarrollo de la carrera horizontal. El documento, sin embargo, comportaría una menor contribución si no contuviera una propuesta de diseño de investigación para analizar de forma empírica la validez de las cinco proposiciones. Existen dos grandes limitaciones que explican el porqué todavía no se han realizado estudios sobre el ciclo de vida directivo en gestión pública. En primer lugar, la necesidad de ejecutar estudios longitudinales. En segundo lugar la medición de la *performance*, que sigue siendo una tarea compleja en gestión pública. Asumiendo esta complejidad, se propone a continuación un diseño de investigación basado en escalas ampliamente utilizadas en la literatura para las series temporales de recogida de datos a directivos y sus inmediatos subordinados (como por ejemplo, los cuestionarios sobre *Multifactor Leadership -MLQ-*, *Commitment to change*, *Core-self evaluation*, *Leader-Member Exchange*), combinados con fuentes cualitativas (entrevistas en profundidad y análisis de contenido de ensayos etnográficos de directivos públicos).

El principal objetivo de la metodología es medir, en distintos momentos temporales, las cinco dimensiones del mandato directivo a través de la triangulación de fuentes. Para ello se propone obtener información desde la percepción subjetiva del propio directivo público y la de su equipo más próximo, en cada uno de los siguientes momentos de recogida de datos: en el año de la asunción del cargo, en el año cinco del mandato, y cada cinco años a continuación mientras dure su mandato. Las dificultades son claras, de ahí que la selección de la unidad de análisis sea determinante. Se sugieren tres grupos directivos, a título de ejemplo, que permitirían acotar la muestra y realizar un seguimiento temporal: directores generales en gobiernos regionales, o directores generales de empresas públicas, o directores de escuelas de primaria, que en estudios en EE.UU. (Meier y O'Toole, 2002; Fernández, 2005) han permitido realizar estudios del impacto de la gestión sobre *outputs* objetivos (resultados finales de los estudiantes).

Para recabar datos sobre el estilo de liderazgo (autopercebido y percibido por el equipo) puede utilizarse la escala de Trottier ...[et al] (2008). Estos autores han adaptado a la gestión pública la ampliamente

utilizada escala MLQ, de Bass y Avolio (1994), y miden una amplia gama de tipos de liderazgo, desde los líderes pasivos a los líderes que ofrecen recompensas contingentes a su equipo, y a los líderes que transforman a sus equipos para convertirlos en líderes. Esta escala se complementará con las variables añadidas por Van Wart (2015) sobre la gestión del cambio. Para medir el compromiso con el paradigma y su evolución, se añadirán los ítems de Herscovitch y Meyer (2002). Estos ítems permiten testar la proclividad a la experimentación del directivo y vincularla a distintas etapas.

Se propone incluir también una batería de ítems que evalúen la autopercepción del directivo público (*core-self evaluation*) en distintos momentos del tiempo. La escala desarrollada por Judge ...[et al] (2003) introduce preguntas que permiten analizar las valoraciones de los individuos acerca de su valía personal y sus capacidades con base en rasgos como la autoestima y la autoeficacia.

Para analizar, además, la relación entre el equipo y el directivo público, el diseño propone utilizar la escala *Leader-Member Exchange* (intercambio entre líder y miembros), de Graen y Uhl-Bien (1995), dado el énfasis de la literatura en que la calidad de la relación varía según los recursos, la información y el apoyo entre las partes (Liden ...[et al], 2006). Cuando la calidad es alta, esta es significativa en el comportamiento del equipo, incrementando la percepción de autoeficacia, el sentido y los comportamientos positivos en el trabajo, que a su vez son determinantes de los *outcomes* organizativos (Dulebohn ...[et al], 2012; Tummers y Knies, 2013). Para analizar el impacto de las relaciones entre líder y equipos y la *performance* se propone realizar un análisis de regresión múltiple. La Tabla 2 agrupa las escalas propuestas.

Asimismo, se propone utilizar las siguientes variables de control: edad del directivo, género, categoría profesional, nivel de formación, años de experiencia directiva (*tenure*), experiencia en el sector privado, años de experiencia en el cargo. Como variables de control organizativas se propone incluir: tipo y nivel administrativo de la organización, sector, sistemas de responsabilización entre directivo y dirección política (politización/ profesionalización). Finalmente se propone incluir una variable sobre la naturaleza del cargo (si tiene un carácter renovable y si existe límites de mandatos).

Siguiendo el modelo dinámico, se propone un análisis longitudinal repitiendo el esquema cada cinco años, que permita medir las evoluciones, así como el cambio de equipos alrededor del directivo.

Será el análisis longitudinal el que determine si los cambios en las dimensiones señalan indicios que confirmen o no las etapas propuestas en este trabajo.

Tabla 2
Propuesta del diseño metodológico de la investigación

Mediciones	Sujeto de análisis	Instrumentos de medición
1. Medición inicial: durante el año de asunción del cargo. 2. Mediciones intermedias: cada cinco años.	1. Directivo (autopercepción). 2. Percepción del equipo.	- Escala Trottier ...[et al] (2008): liderazgo transformacional. - Ítems escala Van Wart (2015): gestión del cambio. - Ítems escala Herscovitch y Meyer (2002): proclividad a la experimentación. - Escala Judge ...[et al] (2003): autoestima y autoeficacia. Invertida para el equipo. - Solo para el equipo: escala Graen y Uhl-Bien (1995). Medición de la calidad de los intercambios de recursos, información y apoyo entre el directivo y su equipo. VARIABLES DE CONTROL: - Edad - Género - Categoría profesional - Nivel formativo - Años de experiencia directiva - Experiencia en el sector privado - <i>Tenure</i> Organizativas: - Tipo de organización - Sector - Sistemas de responsabilización Límite mandatos

Fuente: elaboración propia.

En este diseño proponemos combinar el análisis cuantitativo con la realización de una entrevista semi-estructurada en profundidad al directivo público una vez finalizado su mandato (ver en Anexo propuesta de la estructura de la entrevista). Esta entrevista se construiría sobre la información existente de fuentes secundarias (análisis de contenido de ensayos etnográficos del directivo público y memorias organizativas). El objetivo de la entrevista es ayudar a interpretar los resultados de los años previos y entender la visión en primera persona del directivo, *ex-post*.

El modelo de ciclo de vida del mandato del directivo público tiene implicaciones significativas para la eficacia organizativa.

Conclusiones

Este artículo identifica los aspectos críticos que confluyen en el ciclo de vida del directivo público durante su mandato y realiza propuestas generalizables a través de un modelo de etapas. En los primeros años en el puesto, la mayoría de los directivos públicos siente la necesidad de aprender sobre sus mandatos y entornos; y abordan este reto en parte experimentando y en parte abriendo distintos canales de información, internos y externos. En estas primeras etapas sus resultados son aún relativamente pobres. Con el tiempo, estos canales indiferenciados se cualifican, y los efectos acumulados de la experimentación y otros medios de aprendizaje incrementan el conocimiento y las habilidades del directivo. Los directivos expanden sus redes de contactos, su autonomía y confianza crecen, y el nivel de experimentación desciende, centrándose en la selección de una narrativa. En estos años, con el conocimiento y la experiencia acumulados, llegan a su rendimiento máximo. Más tarde, en su cargo, algunos directivos entran en declive y también los resultados. Se produce una falta de experimentación, limitación de las fuentes de información a las que se recurre, y cansancio en el cargo. La duración del mandato puede asociarse a buenos y malos resultados, pero en distintas etapas del ciclo de vida.

La literatura demuestra que los ciclos de vida durante el mandato afectan la satisfacción, la actitud ante el trabajo, y cómo los individuos describen su trabajo y entorno (Cron y Slocum, 1986). El modelo de ciclo de vida solo analiza tendencias generales; no es un modelo normativo. No podemos afirmar que poner el énfasis en determinadas prioridades en una etapa sea más efectivo. Los hallazgos de la literatura son agregados y la duración de cada etapa en el ciclo de vida difiere entre personas. Su capacidad explicativa depende, sin duda, de las situaciones a las que se enfrenta cada directivo, su talento y personalidad, y los recursos disponibles. Sin embargo, la evidencia demuestra que grandes directivos han pasado por todas las etapas del ciclo de vida, pero han logrado evitar el declive durante más tiempo que sus homólogos (Miller y Shamsie, 2001). Y otros directivos se jubilan antes de llegar al declive.

El modelo de ciclo de vida del mandato del directivo público tiene implicaciones significativas para la eficacia organizativa. La literatura ha demostrado, en proyectos de I+D y en los estudios de Hollywood,

cómo sus resultados tienen forma de U invertida (Miller y Shamsie, 2001). Es por ello que el directivo experimenta su rendimiento máximo en medio de la etapa de convergencia, y de modo tentativo (los datos existentes no permiten defender ningún estimativo), según Hambrick y Fukutomi (1991), tan pronto como a partir del año 4 en el cargo. Esto solo es aplicable a directivos cuyos cargos se expanden a lo largo de las cinco etapas. El directivo que abandona el cargo, por ejemplo en la tercera etapa, puede evitar el declive que conlleva longevidades superiores.

En el caso de directivos públicos cuyos mandatos pueden ser muy cortos (por ejemplo, solo una o dos etapas de las cinco), se puede esperar eficacias menores. Sin embargo, no es posible establecer tendencias sobre eficacias organizativas y resultados del directivo, especialmente en mandatos cortos, dado que simultáneamente operan otros factores en competencia: perfiles de directivos poco adecuados para el puesto, curvas de aprendizaje positivas versus negativas, o directivos que son capaces de desarrollar liderazgos sostenibles en el tiempo (Boyatzis, Smith y Blaize, 2006). De hecho, ninguna condición puede ser más crítica para mantener el desarrollo continuado del directivo que el calibre del equipo que le acompaña.

La relación curvilínea está altamente afectada por el entorno. En especial, por el grado de estabilidad o cambio alrededor de la organización. Si el entorno es estable, el declive del directivo se retarda y puede no llegar a suceder. En este caso, el riesgo de un directivo con mandato prolongado puede no ser un problema de obsolescencia, sino de letargia. Por el contrario, cuanto más dinámico es el entorno (cuantos más *shocks* políticos en especial se produzcan), más rápido se manifestará el declive y de forma más acuciada en la eficiencia de un directivo longevo. También el grado de discreción del que disfruta el directivo modera la validez de las etapas. A mayor discreción del directivo, mayor será la manifestación de las etapas.

Para finalizar, cabe señalar algunas consecuencias. Las organizaciones necesitan estar alerta de los peligros de los directivos que perduran demasiado tiempo en sus cargos. Las organizaciones que establecen límites en los mandatos parecen estar bien asesoradas en este sentido. Pero estas políticas deben basarse en el número de años en el puesto más que en la edad. A la inversa, el directivo que abandona su puesto antes de cuatro o cinco años no ha tenido la oportunidad de lograr su rendimiento máximo. Puede ser especialmente dañino

Las organizaciones necesitan estar alerta de los peligros de los directivos que perduran demasiado tiempo en sus cargos. Las que establecen límites en los mandatos parecen estar bien asesoradas. Pero estas políticas deben basarse en el número de años en el puesto más que en la edad.

para el sector público acumular una serie de directivos con mandatos breves, cada uno de los cuales introduce una nueva dirección. En resumen, las organizaciones deberían establecer horizontes entre cinco y diez años para sus directivos públicos (Hambrick y Fukutomi, 1991) a la hora de seleccionarlos.

Para contrastar las propuestas expuestas es necesario realizar varias investigaciones en el futuro. Estas investigaciones pueden incluir observaciones en profundidad de un número pequeño de directivos a lo largo del tiempo; un análisis comparado de biografías de grandes directivos en gobiernos; una muestra amplia de estudios cuantitativos con bases de datos y encuestas sobre ciclos de vida y *outcomes* en el sector público. Se propone en el anexo una metodología que combina elementos cuantitativos y cualitativos (con una propuesta de estructura de entrevista).

El propósito es contribuir a la generación de conocimiento relevante sobre el ciclo de vida del directivo público profesional en el sector público. Nuestra investigación no está exenta de limitaciones. En primer lugar, a pesar del esfuerzo realizado, la importación del ciclo de vida al mandato del directivo público es una primera aproximación conceptual a un fenómeno de gran complejidad: el liderazgo del directivo público a lo largo del mandato. En este sentido, el modelo y las proposiciones presentadas son susceptibles de enriquecerse gracias a la incorporación de perspectivas complementarias (gestión del cambio, emprendimiento público) en futuras investigaciones. En segundo lugar, el modelo de diseño de investigación propuesto requiere un elevado grado de compromiso tanto por parte de los investigadores como de los sujetos de estudio (directivos, equipos y organizaciones). La propuesta de investigación es, por ello y dado su carácter longitudinal, altamente compleja y es aconsejable evaluar a priori la viabilidad a largo plazo del estudio para, en su caso, acotar la propuesta de investigación (por ejemplo, realizando en primera instancia el estudio cualitativo según el guión de entrevista propuesto). En cualquier caso, el artículo pone de manifiesto que existe la necesidad, desde hace años, de desarrollar modelos dinámicos en la teoría de la gestión pública. Creemos que los directivos públicos, en particular, son un importante objeto de estudio para las teorías y métodos de análisis temporal.

Bibliografía

- Andersen, Jon A. (2010), "Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in their Leadership Behavior" en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° 1, pp. 131-141.
- Avolio, Bruce J. y Bas, Bernard M. (1991), *The Full Range Leadership Development Programs: Basic and Advanced Manuals*, Binghamton, Bass, Avolio and Associates.
- Avolio, Bruce J. y Gardner, William L. (2005), "Authentic Leadership Development: Getting to the Root of Positive Forms of Leadership" en *Leadership Quarterly*, Vol. 16 N° 3, pp. 315-338.
- Bass, Bernard M. (1985), *Leadership and Performance beyond Expectations*, New York, Free Press.
- _____ (1990), *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: a Survey of Theory and Research*, New York, Free Press.
- Bass, Bernard M. y Avolio, Bruce J. (1994), *Improving Organizational Effectiveness through Transformational Leadership*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- _____ (1997), *Full Range Leadership Development: Manual for the Multifactor Leadership Questionnaire*, Palo Alto, Mind Garden.
- Behn, Robert D. (1998), "What Right Do Public Managers Have to Lead?" en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3, pp. 209-225.
- Bellé, Nicola (2014), "Leading to Make a Difference: a Field Experiment on the Performance Effects of Transformational Leadership, Perceived Social Impact, and Public Service Motivation" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24 N° 1, pp. 109-136.
- Bennis, Warren (1993), *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*, Reading, Addison-Wesley.
- Blanchard, Kenneth y Hersey, Paul (1996), "Great Ideas. Then: Life-Cycle Theory of Leadership. Now: Revisiting the Life-Cycle Theory of Leadership" en *Training and Development*, Vol. 50 N° 1, pp. 42-47.
- Borins, Sandford (2002), "Leadership and Innovation in the Public Sector" en *Leadership and Organization Development Journal*, Vol. 23 N° 8, pp. 467-476.

- Boyatzis, Richard; Smith, Melvin; y Blaize, Nancy (2006), "Developing Sustainable Leaders through Coaching and Compassion" en *Academy of Management Learning and Education*, Vol. 5 N° 1, pp. 8-24.
- Boyne, George A.; Oliver, James; Peter, John; y Petrovsky, Nicolai (2010), "Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England" en *Public Administration*, Vol. 88 N° 1, pp. 136-153.
- _____ (2011), "Top Management Turnover and Organizational Performance: a Test of a Contingency Model" en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 4, pp. 572-581.
- Burns, James McGregor (1978), *Leadership*, New York, Harper and Row.
- Chandler, Alfred (1962), *Strategy and Structure*, Cambridge, MIT Press.
- Collins, Jim (2001), "Level 5 Leadership: the Triumph of Humility and Fierce Resolve" en *Harvard Business Review*, Vol. 79 N° 1, pp. 66-76.
- Cook, Byron J. (1998), "Politics, Political Leadership and Public Management" en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3, pp. 225-231.
- Cron, William y Slocum, John (1986), "The Influence of Career Stages on Salespeople's Job Attitudes, Work Perceptions, and Performance" en *Journal of Marketing Research*, Vol. 23 N° 2, pp. 119-129.
- Davies, Julie y Thomas, Howard (2009), "What Do Business School Deans Do? Insights from a UK Study" en *Management Decision*, Vol. 47 N° 9, pp. 1396-1419.
- De Leon, Linda (1996), "Ethics and Entrepreneurship" en *Policy Studies Journal*, Vol. 24 N° 3, pp. 495-510.
- Dulebohn, James H.; Bommer, William H.; Liden, Robert C.; Brouer, Robyn L.; y Ferris, Gerald R. (2012), "A Meta-Analysis of Antecedents and Consequences of Leader-Member Exchange: Integrating the Past with an Eye toward the Future" en *Journal of Management*, Vol. 38 N° 6, pp. 1715-1759.
- Eitzen, Stanley y Yetman, Norman (1972), "Managerial Change, Longevity and Organizational Effectiveness" en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 N° 1, pp. 110-116.
- Esteve, Marc e Ysa, Tamyko (2012), "The Creation of Innovation through Public-Private Partnerships"

- en *Revista Española de Cardiología*, Vol. 65 N° 9, pp. 835-842.
- Fairholm, Matthew R. (2004), [Different Perspectives on the Practice of Leadership] en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 577-590.
- Fernández, Sergio (2005), [Developing and Testing and Integrative Framework of Public Sector Leadership: Evidence from the Public Sector Arena] en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 2, pp. 197-217.
- Fernández, Sergio y Rainey, Hal G. (2006), [Managing Successful Organizational Change in the Public Sector] en *Public Administration Review*, Vol. 6 N° 2, pp. 168-176.
- Fiedler, Fred E. (1964), [A Contingency Model of Leadership Effectiveness] en *Advances in Experimental Social Psychology*, L. Berkowitz (ed.), New York, Academic Press.
- _____ (1967), *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York, McGraw-Hill.
- Filatotchev, Igor; Toms, Steve; y Wright, Mike (2006), [The Firm's Strategic Dynamics and Corporate Governance Life-Cycle] en *International Journal of Managerial Finance*, Vol. 2 N° 4, pp. 256-279.
- Frederickson, James; Hambrick, Donald; y Baumrin, Sara (1988), [A Model of CEO Dismissal] en *Academy of Management Review*, Vol. 13 N° 2, pp. 255-270.
- Gabarro, John (2007), [When a New Manager Takes Charge] en *Harvard Business Review*, Vol. 85 N° 1, pp. 104-117.
- Gordon, Gil y Rosen, Ned (1981), [Critical Factors in Leadership Succession] en *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 27 N° 2, pp. 227-254.
- Graen, George B. (1976), [Role-Making Processes within Complex Organizations] en *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, M. D. Dunnette (ed.), Chicago, Rand McNally.
- Graen, George B. y Scandura, Terri A. (1987), [Toward a Psychology of Dyadic Organizing] en *Research in Organizational Behavior*, L. L. Cummings y B. M. Staw (eds.), Greenwich, JAI Press.
- Graen, George B. y Uhl-Bien, Mary (1991), [The Transformation of Professionals into Self-Managing and Partially Self-Designing Contributions: toward a Theory of Leader-

- Making□ en *Journal of Management Systems*, Vol. 3 N° 3, pp. 33-48.
- _____ (1995), □Relationship-Based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership over 25 Years: Applying a Multi-Level Multi-Domain Perspective□ en *Leadership Quarterly*, Vol. 6 N° 2, pp. 219-247.
- Gunz, Hugh y Jalland, Michael (1996), □Managerial Careers and Business Strategies□ en *Academy of Management Review*, Vol. 21 N° 3, pp. 718-756.
- Hambrick, Donald y Fukutomi, Gregory (1991), □The Seasons of a CEO's Tenure□ en *Academy of Management Review*, Vol. 16 N° 4, pp. 719-742.
- Hanbury, George L.; Sapat, Alka; y Washington, Charles W. (2004), □Know Yourself and Take Charge of Your Own Destiny: the □Fit Model□ of Leadership□ en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 566-576.
- Herscovitch, Lynne y Meyer, Jonh P. (2002), □Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model□ en *Journal of Applied Psychology*, Vol. 87 N° 3, pp. 474-487.
- Hersey, Paul y Blanchard, Ken H. (1969), □Life Cycle Theory of Leadership□ en *Training and Development Journal*, Vol. 23 N° 5, pp. 26-34.
- Hooiberg, Robert y Choi, Jaelil (2001), □The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effective Models□ en *Administration and Society*, Vol. 33 N° 4, pp. 403-431.
- Judge, Timothy A.; Erez, Amir; Bono, Joyce E.; y Thoresen, Carl J. (2003), □The Core Self-Evaluations Scale: Development of a Measure□ en *Personnel Psychology*, Vol. 56 N° 2, pp. 303-331.
- Kingdon, John (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, New York, Harper Collins.
- Lester, Donald; Parnell, John; y Carraher, Shawn (2003), □Organizational Life Cycle: a Five-Stage Empirical Scale□ en *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 11 N° 4, pp. 339-354.
- Liden, Robert C.; Erdogan, Berrin; Wayne, Sandy J.; y Sparrowe, Raymond T. (2006), □Leader-Member Exchange, Differentiation, and Task Interdependence: Implications for Individual and Group Performance□ en *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 27 N° 6, pp. 723-746.

- 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, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.
- _____ (2004), *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, Paidós.
- Longo, Francisco e Ysa, Tamyko (eds.) (2008), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Edicions Bellaterra y Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Meier, Kenneth J. y Hicklin, Alisa (2008), "Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 N° 4, pp. 573-590.
- Meier, Kenneth y O'Toole, Lawrence (2002), "Public Management and Organizational Performance: the Effect of Managerial Quality" en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 21 N° 4, pp. 629-643.
- Miller, Danny (1991), "Stale in the Saddle: CEO Tenure and the Match between Organization and Environment" en *Management Science*, Vol. 37 N° 1, pp. 34-52.
- Miller, Danny y Shamsie, Jamal (2001), "Learning across the Life Cycle: Experimentation and Performance among the Hollywood Studio Heads" en *Strategic Management Journal*, Vol. 22 N° 8, pp. 725-745.
- Mintzberg, Henry (1984), "Power and Organization Life Cycles" en *Academy of Management Review*, Vol. 13 N° 2, pp. 207-224.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Moynihan, Donald P. e Ingraham, Patricia W. (2004), "Integrative Leadership in the Public Sector: a Model of Performance-Information Use" en *Administration and Society*, Vol. 36 N° 4, pp. 427-453.
- Moynihan, Donald; Wright, Bradley E.; y Pandey, Sanjay K. (2012), "Can Transformational Leaders Alter the Experience of Red Tape?" en *International Public Management Journal*, Vol. 15 N° 3, pp. 315-352.

- Northouse, Peter. G. (2007), *Leadership: Theory and Practice*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Redford, Emmette (1969), *Democracy in the Administrative State*, New York, Oxford University Press.
- Rosenberg, Jesper H. y Villadsen, Anders R. (2010), "Comparing Public and Private Managers" Leadership Styles: Understanding the Role of Job Context" en *International Public Management Journal*, Vol. 13 N° 3, pp. 247-274.
- Selznick, Philip (1957), *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row.
- Smith, Ken; Mitchell, Terence; y Summer, Charles (1985), "Top Level Management Priorities in Different Stages of the Organizational Life Cycle" en *Academy of Management Journal*, Vol. 28 N° 4, pp. 779-820.
- Terry, Larry D. (1995), *Leadership of Public Bureaucracies: the Administrator as Conservator*, Thousand Oaks, Sage.
- Trottier, Tracey; Van Wart, Montgomery; y Wang, Xiao Hu (2008), "Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations" en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 2, pp. 319-333.
- Tummers, Lars G. y Knies, Eva (2013), "Leadership and Meaningful Work in the Public Sector" en *Public Administration Review*, Vol. 73 N° 6, pp. 859-868.
- Van de Walle, Steven; Steijn, Bram; y Jilke, Sebastian (2015), "Extrinsic Motivation, PSM and Labour Market Characteristics: a Multilevel Model of Public Sector Preference in 26 Countries" en *International Review of Administrative Sciences*, forthcoming.
- Van Wart, Montgomery (2003), "Public-Sector Leadership Theory: an Assessment" en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 214-228.
- _____ (2013), "Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders" en *Public Administration Review*, Vol. 73 N° 4, pp. 553-565.
- _____ (2015), "Evaluating Transformational Leaders: the Challenging Case of Eric Shinseki and the VA" paper presented at the XXIX International Research Society for Public Management Conference, Birmingham, United Kingdom, from March 30 to April 1.

Vermeeren, Brenda; Kuipers, Ben; y Steijn, Bram (2014), 'Does Leadership Style Make a Difference? Linking HRM, Job Satisfaction,

and Organizational Performance' en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 34 N° 2, pp. 174-195.

ANEXO

Propuesta de entrevista semi-estructurada, en profundidad

Liderazgo y ciclo de vida del directivo público

Contexto del proyecto:

Estoy de acuerdo en participar en este proyecto, cuyo objetivo es conocer de primera mano las experiencias de los directivos públicos en el ejercicio de su cargo a lo largo de los años. El proyecto forma parte de una investigación científica conducida por X de la Universidad Y.

En el marco del proyecto se desarrollarán entrevistas semi-estructuradas con directivos públicos de diversos sectores. Las entrevistas tendrán una duración promedio de dos horas y media y el contenido de las mismas será únicamente utilizado en el marco de este proyecto.

Para facilitar el trabajo del equipo investigador, si el entrevistado lo autoriza las entrevistas serán grabadas para su posterior transcripción y codificación. La grabación será destruida una vez transcrita.

Toda la información será tratada para proteger su confidencialidad. Es por ello que no serán identificables directivos a título individual.

Para cualquier información suplementaria sobre el proyecto, por favor contactar con: [Nombre y cargo del investigador principal del proyecto, y dirección de correo electrónico de contacto].

Firma del entrevistado: _____

Fecha: _____

Firma del entrevistador: _____

Fecha: _____

Información profesional sobre el entrevistado

Nombre:

Edad:

Género:

Categoría profesional:

Formación:

Organización:

Cargo de referencia (al que se refiere la entrevista):

Fecha inicio del ejercicio del cargo de referencia:

Entrevista

A lo largo de la entrevista, me gustaría tratar diversos temas relacionados con el ejercicio del cargo que ha desarrollado y su experiencia como directivo en el sector público. Teniendo en cuenta esto:

1. ¿Cómo describiría su experiencia personal en **este** cargo a lo largo de los años?
2. ¿Podría describirnos brevemente cuándo, cómo y, en su opinión, por qué fue nombrado para el cargo?
3. Si piensa en los momentos iniciales, ¿podría describir cuáles eran sus mayores preocupaciones?
4. Si piensa en los momentos iniciales, ¿podría describir cuáles eran sus mayores retos?
5. Si piensa en los momentos iniciales, ¿cómo describiría su capacidad para influenciar el curso de la organización y/o los resultados de la misma? ¿Diría que esta capacidad ha variado con el tiempo? ¿En qué sentido?
6. En el ejercicio del cargo y desde el punto de vista personal como directivo, ¿cuáles han sido a su entender los **tres** momentos clave? ¿Por qué fueron importantes? ¿Cuál fue su rol en los mismos? ¿En qué momento del ejercicio del cargo se produjeron? ¿Puede explicar brevemente el impacto de estos hechos en el ejercicio posterior de su cargo?
7. En el ejercicio del cargo, ¿cuáles han sido los **tres** momentos más complejos o de mayor dificultad? ¿Por qué fueron importantes? ¿Cuál fue su rol en los mismos? ¿En qué momento del ejercicio del cargo se produjeron? ¿Puede explicar brevemente el impacto de estos hechos en el ejercicio posterior de su cargo?
8. A lo largo del tiempo, ¿podría describir sus estrategias para recabar información sobre las tareas a realizar o el estado de proyectos de su responsabilidad? Podría poner tres ejemplos. En su opinión, ¿estas estrategias han variado a lo largo del tiempo?
9. A lo largo del tiempo, ¿se ha sentido más o menos seguro en relación con la tarea? ¿Por qué?
10. ¿Podría describir brevemente el momento o momentos en los que, en ejercicio de su cargo, su impronta personal fue más evidente? En su opinión, ¿estos momentos supusieron un punto de inflexión en el ejercicio del cargo? ¿En qué sentido?
11. Si tuviera que definir los momentos en que se ha sentido más y menos vinculado a la tarea operativa, ¿cuáles serían? ¿Podría describirlos?
12. A lo largo del cargo, ¿a quién ha acudido para obtener información relevante y por qué?
13. Si tuviera que dividir el ejercicio de su mandato en función del tipo de enfoque, ¿en qué momento/s el enfoque ha sido **más operativo**? ¿Cuáles serían en su opinión las razones? ¿Cómo definiría su relación con el cargo en aquel momento?
14. Si tuviera que dividir el ejercicio de su mandato en función del tipo de enfoque, ¿en qué momento/s el enfoque ha sido **más estratégico**? ¿Cuáles serían en su opinión las razones? ¿Cómo definiría su relación con el cargo en aquel momento?
15. Si tuviera que dividir el ejercicio de su mandato en función del tipo de enfoque, ¿en qué momento/s el enfoque ha sido **más político y relacional**? ¿Cuáles serían en su opinión las razones? ¿Cómo definiría su relación con el cargo en aquel momento?
16. En relación con estos enfoques, ¿cómo y en qué radicarían los cambios entre un enfoque u otro?

17. ¿Podría describirnos brevemente cuándo y cómo **finalizó el ejercicio del cargo** de referencia?
18. Si piensa en esta etapa final, ¿podría describir cuáles eran sus mayores preocupaciones?
19. Si piensa en esta etapa final, ¿podría describir cuáles eran sus mayores retos?
20. Tras la finalización de este cargo de referencia, ¿cuál fue su nueva situación profesional? ¿Cómo interpreta que afectó el desempeño realizado en el cargo anterior? ¿Y las relaciones de poder? ¿Y el clima con su equipo de trabajo?
21. ¿Le gustaría añadir alguna cuestión más, no tratada sobre el ejercicio del cargo o ampliar alguna cuestión?

Muchas gracias por su colaboración.

Principios de igualdad y mecanismos de asignación de recursos: relevancia para el análisis de las políticas públicas

Marc Balaguer Puig

Marc Balaguer Puig

Profesor Asociado del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona, España. Doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha desarrollado su trabajo en la administración pública en el Departamento de Trabajo y en el Departamento de Economía del Gobierno Autónomo de Cataluña, y en la administración local como Gerente del Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona y Director de Cooperación Exterior en Barcelona Activa (la Agencia de desarrollo local del Ayuntamiento de Barcelona). Ha sido consultor del Banco Mundial y *Visiting Fellow* en el Departamento de Sociología de la Universidad de Harvard (1999-2000).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Economía Pública, Economía
Política y Economía Española
Facultad de Economía y Empresa
Universidad de Barcelona
Avda. Diagonal 690, Despacho 6110
08034 Barcelona - España
E-mail: marc.balaguer@ub.edu

Marc Balaguer Puig

Principios de igualdad y mecanismos de asignación de recursos: relevancia para el análisis de las políticas públicas

El objeto del presente artículo es diseñar un marco de análisis que permita el estudio sistemático de los mecanismos de asignación de recursos, y en particular, de estos mecanismos de carácter público.

Para ello se identifican, a partir de las teorías de la justicia y de la literatura existente en materia de políticas sociales y de los Estados del bienestar, cuatro principios: derecho, necesidad, mérito y utilidad, y se muestra cómo estos principios se pueden concretar en cuatro mecanismos específicos de asignación de recursos, que revelan cómo las instituciones públicas resuelven los asuntos relacionados con la distribución de recursos en nuestras sociedades.

Esta tipología se estudia a partir de cuatro criterios de análisis que son: la efectividad, la discrecionalidad, la transparencia y la robustez, criterios que se operativizan con el objetivo de poder evaluar cada uno de los mecanismos identificados y con ello su validez para el análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: *Política Pública; Recursos Financieros; Análisis de Políticas; Evaluación de Políticas; Propuesta*

Equality Principles and Resource Allocation Mechanisms: Policy Implications

The aim of this paper is the design of an analytical framework that enables the systematical study of the resource allocation mechanisms used by the public sector.

To design this framework, four principles stemming from the theories of justice and from the literature on welfare States and social policy are identified: right, need, merit and utility. Using the analytical framework developed, it is shown that these four principles can be nailed down into a typology of allocation mechanisms, that represents how public institutions are solving distributional issues in our societies.

This typology of resource allocation mechanisms is analyzed through the following criteria: effectiveness, discretion, transparency and robustness in order to evaluate those mechanisms and thus its validity for the public policies analysis.

Key words: *Public Policy; Financial Resources; Policies Analysis; Policies Evaluation; Proposal*

A partir de las teorías de la justicia y de la literatura en materia de políticas sociales y Estados del bienestar se pueden identificar cuatro principios: derecho, necesidad, mérito y utilidad.

Principios de igualdad y mecanismos de asignación de recursos: relevancia para el análisis de las políticas públicas

Introducción

El objeto de este artículo es diseñar un marco de análisis que permita el estudio sistemático de los mecanismos de asignación de recursos y en particular de los mecanismos de asignación de recursos de carácter público.

Para ello, se identifican, a partir de las teorías de la justicia y de la literatura existente en materia de políticas sociales y Estados del bienestar, cuatro principios: derecho, necesidad, mérito y utilidad, y se muestra cómo estos principios se pueden concretar en cuatro mecanismos específicos de asignación de recursos claramente diferenciados que incorporan una serie de elementos sustantivos a la dicotomía entre mecanismos universales y mecanismos selectivos. En la primera parte del documento se describe la nueva tipología de mecanismos de asignación de recursos y se analiza su potencial para explicar cómo las instituciones públicas resuelven los asuntos relacionados con la distribución de recursos en un gran abanico de políticas, sectores y procesos de asignación. En la segunda parte se estudia de forma pormenorizada la validez de esta tipología a partir de cuatro criterios de análisis, que son la efectividad, la discrecionalidad, la transparencia y la robustez, criterios que se operativizan con el objetivo de poder evaluar cada uno de los mecanismos de asignación identificados.

1. Una nueva tipología de asignación de recursos

Antecedentes

En general, los poderes públicos asignan bienes y servicios, y en particular, bienes y servicios de bienestar con base en la dimensión □universalismo-selectivismo□ dimensión que se refiere a la proporción de la población que está cubierta o es elegible para optar a un determinado servicio público. De este modo, cuando la totalidad de la población está cubierta por un servicio público se puede hacer referencia a cobertura universal, mientras que cuando la cobertura afecta

Recibido: 19-11-2014. Aceptado: 07-03-2015.

únicamente a una parte de la población, se trata de una cobertura, un servicio o un mecanismo de asignación selectivo. Esta distinción ha sido objeto de amplios e interesantes debates, provenientes sobre todo de los Estados Unidos entre académicos que se han pronunciado a favor y en contra de los elementos que integran esta dimensión, a partir de argumentos que se pueden diferenciar entre argumentos políticos, económicos y sociales, y que se sintetizan en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 1
Argumentos políticos, económicos y sociales a favor del universalismo y del selectivismo como mecanismo de asignación de recursos

	A favor del universalismo	A favor del selectivismo
Argumento político	<ul style="list-style-type: none"> Mayor popularidad de los programas universales (Skocpol, 1991). 	<ul style="list-style-type: none"> Programas “targeted” amplios pueden ser igualmente populares que los programas universales (Greenstein, 1991).
Argumento económico	<ul style="list-style-type: none"> Menores gastos administrativos y de supervisión en los programas universales, ya que no utilizan mecanismos de comprobación de necesidades (Rothstein, 1998). 	<ul style="list-style-type: none"> Programas universales son excesivamente costosos (Blank, 1997).
Argumento social	<ul style="list-style-type: none"> Mayor popularidad de los programas universales implica mayor disponibilidad a pagar por parte de las clases medias (Skocpol, 1991). Los programas universales incluyen a las clases medias y por ello no crean estigma (Titmuss, 1974). Un programa universal concede a toda la población derechos similares, cultivando la solidaridad entre clases sociales y en el conjunto de la nación (Shaver, 1998). 	<ul style="list-style-type: none"> Efecto “crowding out”: la existencia de programas universales va en detrimento a la creación y desarrollo de la sociedad civil (Ostrom, 2000). Programas “targeted” pueden incluir a las clases medias y así reducir el efecto estigma (Greenstein, 1991). Los programas universales favorecen a las clases pudientes (Legrand, 1989).

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes especificadas.

En el caso de los programas selectivos, los argumentos no discriminan sobre cuál es el principio o criterio que determina la asignación del bien, servicio o programa, y en cambio parece plausible suponer que la forma en que se asigna el recurso es asimismo relevante. Para profundizar en estos aspectos, es relevante recurrir a la literatura que se concreta en los hoy en día conocidos regímenes de bienestar, cuya literatura se inicia en Esping-Andersen (1990) y en Goodin y Ware (1990). Según estos

Los principios de derecho, necesidad y mérito permiten analizar cómo se asignan los recursos en una determinada sociedad y pueden ser definidos de la siguiente forma: para cada uno de acuerdo a X, siendo X el principio que orienta la distribución de los recursos.

Últimos autores existen tres modelos de provisión social: el modelo residualista -basado en las necesidades de los individuos-, el modelo de seguros -basado en las contribuciones de los ciudadanos- y el modelo de ciudadanía social -basado en el derecho de los ciudadanos-. El nivel de cobertura difiere en cada uno de los tres modelos: en el modelo residualista la cobertura es limitada; en el modelo de seguros la cobertura dependerá de las aportaciones efectuadas con anterioridad; en el modelo de ciudadanía social el nivel de cobertura se sitúa en unos estándares bastante elevados que son aquellos capaces de satisfacer las preferencias más particularizadas de las clases medias (Esping-Andersen, 1990). También difieren los impactos redistributivos de los diferentes modelos, que dependen de los niveles y de las intensidades de cobertura, así como de los mecanismos de asignación que los modelos utilizan de forma mayoritaria.

Las tipologías de modelos de provisión social o de regímenes de bienestar identifican un principio general que explica cómo se asignan de forma mayoritaria los recursos para cada uno de los modelos o regímenes. Así, en el régimen residualista se otorga cobertura a los diferentes individuos que se encuentran en una determinada situación de **necesidad** que requiera asistencia, y esta necesidad se define en este modelo en términos de otorgar únicamente los servicios -sanidad, educación o bienestar- a aquellos individuos o colectivos que se encuentran en una situación menos ventajosa dentro de la sociedad y que, por tanto, no pueden permitirse sufragar estos servicios a través del mercado. Por otro lado, el modelo de seguros proporciona cobertura a aquellos individuos que han realizado de forma previa y en algún sentido contribuciones a la sociedad en forma de impuestos, trabajo, de manera que esta contribución les otorga legitimidad para obtener un recurso en el futuro. De este modo, se puede considerar el **mérito** como criterio que determina la asignación de un recurso en este modelo. Finalmente, en el modelo de ciudadanía social, el solo hecho de pertenecer a un Estado -y por tanto al estatus de ciudadanía- otorga a todas las personas el **derecho** a recibir generosos servicios y transferencias en los ámbitos anteriormente referidos.

Más allá de la relevancia que suscitan estas aportaciones como categorización de los modelos o regímenes de bienestar, su principal interés de cara al presente artículo es que permiten asociar unos determinados principios con la forma en la que los diferentes modelos de provisión social asignan recursos. Los principios de derecho, necesidad y mérito, al igual que principios identificados por otros autores como

□necesidad, contribución, mérito□(Harvey, 2009), o □virtud, trabajo y mérito□(Titmuss, 1974), permiten analizar cómo se asignan los recursos en una determinada sociedad y pueden ser definidos de la siguiente forma: □para cada uno de acuerdo a X□ siendo X el principio que orienta la distribución de los recursos.

De este modo, en nuestro caso, los principios de □derecho, necesidad y mérito□permiten tipificar los mecanismos de asignación de recursos que utilizan los países integrantes de cada uno de estos regímenes de bienestar de forma predominante (Mau y Veghte, 2007; Taylor-Gooby y Martin, 2010), y también estos mismos principios son capaces de explicar cómo se asignan políticas específicas, siendo posible relacionar estos mismos principios con políticas públicas específicas lo que da lugar igualmente a categorizaciones, en este caso de políticas en ámbitos o sectores muy diferenciados: □modelos de instituciones de la Seguridad Social□(Palme y Korpi, 1998), □políticas de inmigración□(Sainsbury, 2006), “políticas de género” (Lewis, 1992), “políticas de salud□(Bambra, 2007) o □políticas de empleo□(Gallie, 2007). De este modo se puede afirmar, aplicando esta misma lógica, cómo el principio de derecho da lugar o explica la predominancia de regímenes de bienestar, y a nivel específico de políticas públicas, políticas de tipo inclusivo, no selectivo o comprehensivas. Por su parte, el principio de necesidad da lugar a un régimen de bienestar liberal y a unas políticas focalizadas en función de esta necesidad; y finalmente, el principio de mérito da lugar a un régimen de bienestar corporativista y a unas políticas de bienestar estratificadas o segmentadas.

Cuadro 2
Principios de igualdad, regímenes de bienestar y políticas públicas

Principio	Régimen de Bienestar (Esping-Andersen, 1990)	Políticas públicas (Palme y Korpi, 1998; Sainsbury, 2006; Gallie, 2007)
Derecho	Social demócrata	Inclusivas, no-selectivas, comprehensivas
Necesidad	Liberal	Focalizadas
Mérito	Corporativista	Estratificadas/segmentadas

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes especificadas.

Propuesta de tipología de mecanismos de asignación de recursos

En este apartado se muestra que del mismo modo que los principios de derecho, necesidad y mérito explican cómo diferentes regímenes de bienestar y diferentes políticas públicas sectoriales asignan sus recursos, lo mismo es aplicable a nivel de mecanismos de asignación de recursos específicos. Para ello se analizan, en primer lugar y con

mayor detalle, cada uno de estos tres principios -derecho, mérito y necesidad- haciendo hincapié en su relevancia de cara a la asignación de recursos. En segundo lugar se incorpora un nuevo principio, el principio de utilidad, que no queda recogido en las diferentes clasificaciones de regímenes y políticas y que, unido a los otros tres principios permite explicar cómo se asignan recursos en nuestras sociedades. Finalmente se analiza la nueva tipología de mecanismos de asignación diseñada a tales efectos.

- **Derecho:** este principio parte de la base de que hay una serie de derechos que son individuales y no subordinados a ninguna regla de decisión; tal como sostiene Requejo (1990), a los derechos liberales se incorporaron los derechos democráticos y a estos últimos, los derechos sociales. Según Marshall (1950), los derechos sociales suponen el otorgamiento por parte del Estado de servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía en materia de salud, educación y bienestar.

- **Necesidad:** según este principio, una asignación debe posibilitar de forma efectiva que todos los individuos, en caso de necesidad, tengan acceso a un determinado nivel de bienes y de prestaciones y no se vean excluidos a este nivel por falta de capacidad económica; este principio justifica el otorgamiento de bienes y prestaciones básicas para todos aquellos individuos que no puedan recurrir al mercado. El rasgo diferenciador de este principio con el principio del derecho radica en el hecho de que con base en el principio de necesidad, el sector público solo otorga el bien, servicio y prestación si el potencial beneficiario no puede acceder a ellos a través de los mecanismos de mercado y, por tanto, gracias a sus propios ingresos y capacidad económica.

- **Mérito:** según este principio, los bienes deben ser asignados de tal manera que se preserve en cierto sentido o bien la contribución efectuada por cada uno a la sociedad o bien la contribución efectuada necesaria para la existencia del propio bien; en este sentido, una asignación debe respetar una cierta proporcionalidad entre estas aportaciones y la generosidad del bien.

Estos tres principios se encuentran presentes tanto en la filosofía política del enfoque de justicia social de Miller (1999) como en la literatura sobre regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Conviene destacar que no se trata de principios exhaustivos pues existen otros principios que rigen la asignación de recursos, algunos de ellos en un ámbito local usando la terminología de Elster (1992), como es el principio de **utilidad**, un principio que tiene su origen en

El principio de utilidad tiene su origen en el utilitarismo y está adquiriendo cierta relevancia sobre todo por sus aplicaciones en ámbitos como la atención sanitaria. Según este principio, la distribución de los bienes debe ser aquella que permita maximizar el bienestar social.

el utilitarismo y que está adquiriendo cierta relevancia sobre todo por sus aplicaciones en ámbitos como la atención sanitaria (Puyol, 2009). Según este principio, la distribución de los bienes debe ser aquella que permita maximizar el bienestar social. De acuerdo a diferentes autores (Sen y Williams, 1982; Lane, 2005), uno de los objetivos del sector público consiste en promover el máximo de bienestar para el máximo número de individuos; por tanto, este principio supone asignar un recurso en función de la capacidad de extraer utilidad al mismo.

Una vez identificados y tipificados estos cuatro principios de asignación de recursos, a continuación se muestra cómo se pueden asociar a diferentes mecanismos de asignación y cómo esta asociación permite, de la misma forma que se hacía en los regímenes de bienestar, obtener una tipología, en este caso de mecanismos de asignación de recursos válida para explicar cómo se asignan los recursos de bienestar en nuestras sociedades.

- Mecanismos universales: estos mecanismos de asignación se basan en el principio del derecho. Se trata de mecanismos destinados a todos los individuos situados dentro de una determinada categoría específica, por ejemplo personas mayores o menores de 16 años, o habitantes en una determinada zona geográfica -categorías no vinculadas a los recursos ni al trabajo ni a la capacidad de extraer beneficios-.

- Mecanismos selectivos asociados a un determinado nivel de privación material o de ingresos. Este tipo de mecanismos se puede asociar al principio de la necesidad.

- Mecanismos selectivos asociados a un comportamiento determinado, entre los que se puede establecer la siguiente distinción:

- [Ex-ante] se trata de recursos otorgados con base en un comportamiento que ha tenido lugar de forma retrospectiva a este otorgamiento, por ejemplo haber trabajado, cotizado o haber obtenido una nota determinada en una prueba, siendo un determinado comportamiento individual previo el requisito que legitima a las personas en cuestión para la obtención del bien o recurso en forma de *entitlement*.

- [Ex-post] se trata de mecanismos/recursos otorgados en función de la realización de forma prospectiva de un determinado comportamiento o actividad. El comportamiento o el uso que se haga en el futuro es el que da derecho a un determinado recurso, derecho o prestación. De este modo se explica, por ejemplo, el establecimiento de un límite de edad o el hecho de priorizar a la población joven en los trasplantes hepáticos, ya que, a igualdad de condiciones, es

presumible que una persona joven puede beneficiarse más años de este tipo de tratamiento.

Con estos ejemplos se puede ver la distinción entre un mecanismo asociado a un comportamiento [ex-ante] basado en el principio de mérito, y un mecanismo asociado a un comportamiento [ex-post] basado en el principio de la utilidad.

Con la ayuda de esta distinción es posible diseñar una nueva tipología de mecanismos de asignación de recursos que incorporan unas categorías de análisis que: a) enriquecen la dicotomía entre mecanismos universales y mecanismos selectivos, y b) permiten superar las dificultades conceptuales que inicialmente podrían suponer el hecho de diferenciar entre el principio de utilidad y el principio del mérito (Cuadro 3).

Cuadro 3
Principios de igualdad, regímenes de bienestar, políticas públicas y mecanismos de asignación de recursos

Principios	Mecanismos
Derecho	Universales
Necesidad	Selectivos basados en métodos de comprobación de rentas, bienes o medios
Mérito	Selectivos basados en comportamiento [ex-ante]
Utilidad	Selectivos basados en comportamiento [ex-post]

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 4 se detalla para cada uno de los mecanismos de asignación de recursos apuntados, ejemplos de lógicas asociadas a estos principios.

Cuadro 4
Principios y ejemplos de lógicas asociadas a estos principios

Principios	Lógicas
Derecho	Relacionados con la edad, residencia, nacionalidad...
Necesidad	Relacionados con los estados de necesidad, situación económica, patrimonial...
Mérito	Relacionados con el comportamiento pasado de las personas: años trabajados, cotizados, expediente académico...
Utilidad	Relacionados con la utilidad futura asociada al recurso: efectividad, coste-utilidad, esperanza de vida, Años de Vida Ajustados por Calidad (AVAC)...

Fuente: elaboración propia.

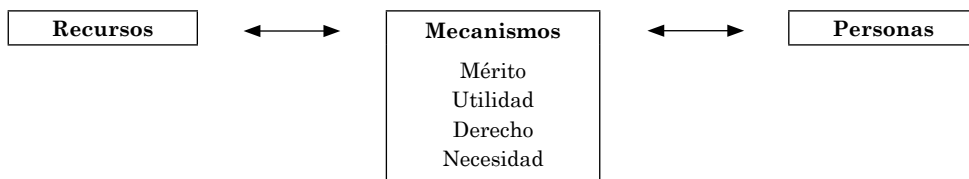
2. Análisis de los mecanismos de asignación de recursos: efectividad, robustez, transparencia y discrecionalidad

Antecedentes

Una vez diseñada una tipología de mecanismos de asignación de recursos a partir de los principios de derecho, utilidad, necesidad y mérito, el siguiente paso es proponer un marco analítico para estudiar tal tipología. Conviene destacar que si bien existe una amplia literatura que analiza los regímenes y las políticas específicas de bienestar, no existe tal literatura específica en relación con los [regímenes]o [familias]de mecanismos de asignación de recursos, lo cual constituye en cierta medida un vacío importante si se tiene en cuenta que: a) los mecanismos permiten [explicar, establecer y determinar las relaciones existentes entre diferentes variables](Sorensen, 1998), y b) de los tres niveles analizados -regímenes, políticas y mecanismos-, este último es el que se sitúa en una dimensión más micro.

Según Nagel (1991), una asignación de recursos implica: 1) [algo] de valor; 2) un [mecanismo]de toma de decisión; 3) [personas]que reciben un [beneficio]o una [carga]; y 4) algún [criterio]explícito o implícito para determinar [quién]obtiene [qué]. En el apartado anterior se ha podido ver cómo el criterio para determinar [quién]obtiene [qué]y el mecanismo de toma de decisión son dos elementos que pueden ser asociados entre ellos de forma de obtener un marco conceptual con solo tres elementos: los mecanismos de asignación de recursos, las personas a las que se destinan los recursos, y los recursos. Estos tres elementos se representan en el Diagrama 1.

Diagrama 1
Recursos, personas y mecanismos



Fuente: elaboración propia.

En este contexto, estudiar el mecanismo de asignación de recursos implica también analizar la oferta, entendida como política pública

Se propone una herramienta para evaluar los mecanismos de asignación de recursos basada en cuatro criterios: la efectividad, la transparencia, la discrecionalidad y la robustez.

-los recursos-, y su relación con la demanda -las personas-, entendida como los destinatarios reales o potenciales de tales recursos.

Para analizar los mecanismos de asignación -al igual que para analizar de forma más genérica una política pública- hay que contar con algún criterio de evaluación; no existe acuerdo sobre cuál o cuáles son los criterios que deben ser adoptados para la evaluación en el sector público (Rossell, 1993) y ello hace que diferentes autores apunten dimensiones y aspectos diferenciados. Entre los criterios de evaluación más utilizados y conocidos en la ciencia económica se encuentran la eficiencia y la igualdad (Okun, 1975), mientras que en la literatura sobre análisis y evaluación de políticas públicas se apuntan criterios como la racionalidad, la transparencia, la no arbitrariedad, la legalidad, la robustez y la capacidad de mejora, la libertad o la comunidad (Bardach, 2012), o incluso las necesidades, la teoría, el proceso, el impacto o la eficiencia (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004). De ello se deduce que: a) existe una gran diversidad de criterios para analizar los mecanismos de asignación de recursos, y b) la opción de incorporar criterios múltiples es vista por algunos autores como un elemento que añade riqueza al análisis de las políticas públicas (Rossell, 1993; Bardach, 2012).

Diseño de la propuesta evaluativa

Acá se propone una herramienta para evaluar los mecanismos de asignación de recursos basada en cuatro criterios: la efectividad, la transparencia, la discrecionalidad y la robustez.

Por efectividad se refiere el alcance en que los diferentes mecanismos son capaces o no de alcanzar sus objetivos. Por transparencia, el grado en que los diferentes mecanismos incorporan de forma visible y accesible a la ciudadanía los criterios que permiten poder acceder a su otorgamiento. Por discrecionalidad se hace referencia a la existencia de variabilidad en los niveles, intensidades de cobertura y en los procedimientos de asignación, y cómo esta variabilidad depende o no de la arbitrariedad en el comportamiento de la persona que asigna el bien. Finalmente, por robustez se denomina a la forma en que reaccionan los diferentes mecanismos ante las contingencias derivadas del entorno.

Estos cuatro criterios pueden ser analizados en función de dos ejes cruzados. El primer eje hace referencia a las características de los criterios y permite distinguir entre dos criterios relativos al proceso, como son la transparencia y la discrecionalidad, y dos criterios relativos al resultado, como son la efectividad y la robustez. El

segundo eje hace referencia a la valoración de los criterios y en esta dimensión se encuentran dos criterios con connotaciones unívocas en sentido positivo, como son la efectividad y la transparencia, y dos criterios con connotaciones ambivalentes, como son la robustez y la discrecionalidad. En el Cuadro 5 se muestran estos dos ejes y las interpretaciones en términos de resultados que pueden adoptar.

Cuadro 5
Ejes de análisis de los criterios

Valoración de los criterios	Referencia / Tipo de resultados	Unívoca/positiva	Biunívoca/ambivalente	
Características de los criterios	Resultado	Efectividad	Robustez	(+) Resiliencia (-) Rigidez
	Proceso	Transparencia	Discrecionalidad	(+) Adaptabilidad (-) Arbitrariedad

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 6 se detallan las lógicas interpretativas que resultan de la evaluación de cada uno de los criterios seleccionados.

Cuadro 6
Criterios de evaluación y lógicas interpretativas de los resultados

Criterios	Valoración	Lógica interpretativa
Efectividad	Unívoca/positiva	(+) A mayor efectividad, mayor rendimiento del mecanismo
Transparencia	Unívoca/positiva	(+) A más transparencia, mayor rendimiento del mecanismo
Discrecionalidad	Ambivalente	(+) Adaptabilidad: buena praxis en la asignación del recurso (-) Arbitrariedad: mala praxis en la asignación del recurso
Robustez	Ambivalente	(+) Resiliencia: resistencia del mecanismo a un entorno cambiante (-) Rigidez: incapacidad de dar respuesta a las amenazas del entorno

Fuente: elaboración propia.

A continuación se analizan los diferentes criterios de evaluación, su lógica y cómo se interpretan los resultados para cada uno de los diferentes mecanismos de asignación de recursos.

En el caso de los mecanismos basados en la utilidad, su objetivo principal es el de proveer servicios y recursos a las personas que puedan derivar una mayor utilidad en el futuro. Esto requiere la existencia de criterios prospectivos y de mecanismos de evaluación sofisticados.

Efectividad

Se denomina efectividad a la forma en que diferentes opciones conducen a lograr el efecto deseado de una acción determinada (Etzioni, 1964; Dunn, 1981). Rossi, Lipsey y Freeman (2004) denominan efectividad de una política pública a su capacidad para dar respuesta a los objetivos planteados, o bien en relación con los beneficios que una política pública es capaz de generar. Otros autores se refieren a la efectividad como el criterio de evaluación más importante en el análisis de políticas públicas, ya que tiene como objeto identificar los efectos de estas políticas (Weimer y Vining, 2005). Bardach (2012) añade, en este sentido, que en la medida en que la efectividad es un requisito menos exigente que la eficiencia resulta por ello más utilizado en el análisis de las políticas públicas.

Cuando se habla de efectividad generalmente se hace referencia a la efectividad de una política pero no a la efectividad de un mecanismo de asignación de recursos. Acá se considera esta última como el grado en el que el mecanismo de asignación da cumplimiento a sus objetivos teniendo en cuenta que los diferentes mecanismos de asignación de recursos plantean el logro de objetivos diferenciados. A continuación se analizan cuáles son los objetivos asociados a cada uno de los mecanismos de asignación.

Un mecanismo universal tiene como objetivo proporcionar servicios generosos al conjunto de su población de forma que todo el mundo tenga derecho a recibir un servicio o una determinada prestación en caso de contingencia. Según Whitehead (1985), quien aplica sus análisis al sector sanitario, un mecanismo universal lleva implícitos dos requisitos: la existencia de atención gratuita en el punto de utilización y la inexistencia de reglas de elegibilidad de tests de ingresos y/o de medios como condiciones de acceso.

En el caso de los mecanismos basados en la necesidad, su objetivo fundamental es el de proporcionar acceso y recursos a las personas con mayores necesidades en algún sentido específico. Por tanto, un mecanismo será efectivo si es capaz de suministrar estos servicios o recursos a las personas que estén en situación de necesidad en algún aspecto. Para ello, es necesaria la adopción de sistemas adecuados de análisis de necesidades, medios, bienes y también la posibilidad de excluir las rentas más altas de esta asignación, exclusión que puede ser realizada a través del establecimiento de umbrales que nieguen la asignación de un recurso a quienes superen una determinada situación económica, patrimonial...

En el caso de los mecanismos basados en el mérito, su objetivo esencial es el de otorgar servicios que preserven una cierta proporcionalidad con las contribuciones previamente realizadas, y esto requiere que estén previamente definidas una serie de categorías y segmentaciones que den lugar a derechos desiguales basados en méritos/esfuerzos desiguales elaborados en el pasado (criterios retrospectivos).

En el caso de los mecanismos basados en la utilidad, su objetivo principal es el de proveer servicios y recursos a las personas que puedan derivar una mayor utilidad en el futuro. Esto requiere la existencia de criterios prospectivos y de mecanismos de evaluación sofisticados (basados en criterios coste/beneficio, coste/efectividad, coste/utilidad...).

El Cuadro 7 sintetiza estos elementos y detalla: a) cuáles son los requisitos que cada uno de estos mecanismos deben cumplir en cada uno de los casos con el objetivo de garantizar la efectividad, y b) qué supone el logro de la efectividad en cada caso.

Cuadro 7
Requisitos para la efectividad de los diferentes
mecanismos de asignación de recursos

Concepción	Objetivo	Mecanismo de asignación de recursos	Requisitos
Derecho	Garantizar el acceso en condiciones de igualdad efectiva para el conjunto de la población.	Universal.	- Inexistencia de barreras de entrada en el acceso. - Gratuidad en el punto de uso.
Necesidad	Proveer acceso a las personas más necesitadas, con menos recursos...	Selectivo (basado en necesidad, medios, bienes).	- Sistemas adecuados de análisis de rentas, medios, bienes - Exclusión de las categorías con mayores ingresos.
Utilidad	Otorgar servicios y recursos a las personas que mayor utilidad pueden derivar de ellos.	Selectivo (basado en utilidad/ efectividad).	- Herramientas sofisticadas de evaluación (coste/beneficio, coste/efectividad). - El recurso se asigna con base en su capacidad de generar beneficios futuros (criterios prospectivos).
Mérito	Identificar la proporcionalidad entre la generosidad del servicio otorgado y las contribuciones previamente realizadas.	Selectivo (basado en esfuerzo/ proporcionalidad).	- Existencia de diferentes categorías y segmentaciones. - Derechos desiguales basados en mérito-esfuerzos desiguales realizados en el pasado (criterios retrospectivos).

Fuente: elaboración propia.

Transparencia

Diferentes definiciones apuntan como transparencia en una organización el hecho de que incorpore información relevante sobre su funcionamiento, sobre su rendimiento y sobre la forma en que tiene lugar la toma de decisiones en su seno (Gerring y Thacker, 2004). Según Etzioni (2010), la transparencia supone posibilitar que el público adquiera información sobre las operaciones y las estructuras de tales organizaciones. En el caso de la administración pública, una de sus características distintivas, si se compara con las demás organizaciones, es que se encuentra sujeta a diferentes niveles y tipos de escrutinio, lo que conlleva la existencia de rutinas destinadas a generar transparencia en las decisiones públicas (Beetham, 1996). Por ello se habla de transparencia cuando las decisiones son «claras, integradas en un contexto global, lógicas y racionales, accesibles, ciertas, fiables, abiertas y que permiten la rendición de cuentas» (Drew y Nyerges, 2004); con el objetivo de analizar la transparencia en una organización, estos autores destacan los siguientes parámetros: «claridad», «integración», «accesibilidad» y «lógica» en la toma de decisiones, y a partir de estos parámetros diseñan un «check-list» que permite identificar la transparencia en las organizaciones, asociando a cada uno de estos cuatro conceptos unos subobjetivos con lo que se puede evaluar con base en estos criterios cualquier toma de decisión; por ejemplo, en relación con la claridad se pueden formular una serie de preguntas como «¿está la toma de decisiones bien escrita y formulada?» o también «¿se puede entender [la toma de decisiones] si se lee únicamente una vez?». Según Drew y Nyerges (2004), si se responde de forma afirmativa la mayor parte de este tipo de preguntas, entonces se podrá hablar de organizaciones con un proceso de toma de decisiones transparente. En el cuadro 8 se detallan los diferentes elementos que componen el «check-list» y las posibles opciones a las que se puede dar respuesta para cada uno de estos elementos.

En cuanto a los mecanismos de asignación de recursos, se puede definir transparencia como el acto de permitir el acceso al público de información relevante sobre las operaciones y estructuras de una entidad determinada. En relación con este concepto y con su aplicación en la atención sanitaria, autores como Daniels y Sabin (Daniels [et al], 1996; Daniels y Sabin, 1997) y Shapiro (1998) apuntan a la necesidad de que las decisiones en relación con el «establecimiento del tipo y de los límites en la prestación de un recurso y sus lógicas sean públicos y que las personas potencialmente afectadas por estas decisiones las puedan conocer y evaluar». Al igual que han hecho

Drew y Nyerges (2004) para analizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, se puede establecer una lista con los diferentes elementos que configuran un mecanismo de asignación de recursos. Por tanto, la transparencia asociada a un mecanismo de asignación de recursos se podría evaluar en función de si estos elementos se encuentran accesibles al público o no. En el Cuadro 9 se listan estos elementos diferenciando si se refieren a elementos vinculados a los beneficiarios -es lo que se llama elementos de la demanda- o a elementos relacionados con el recurso en cuestión -elementos referidos a la oferta-.

Cuadro 8
Elementos del "Transparency" check-list

Claridad	Valoración			Anotaciones
¿Los mecanismos están bien descritos (pueden los solicitantes entenderlos fácilmente)?	A	P	D	
¿La explicación de los mecanismos se realiza sin el uso de acrónimos ni expresiones de tipo técnico?	A	P	D	
¿Es posible entender los mecanismos de decisión sin conocimientos de tipo técnico?	A	P	D	
Integración	Valoración			
¿Los mecanismos de decisión se encuentran integrados en un solo documento?	A	P	D	
¿El contexto en el que se adopta la toma de decisión está bien definido?	A	P	D	
¿Se dan referencias para la toma de decisiones?	A	P	D	
Accesibilidad	Valoración			
¿Las decisiones adoptadas tienen en cuenta información de los solicitantes?	A	P	D	
¿La decisión adoptada es fácilmente accesible para los solicitantes?	A	P	D	
Una vez la decisión es adoptada, ¿se proporciona información de contacto sobre las personas responsables del proceso?	A	P	D	
Proceso de toma de decisiones	Valoración			
La racionalidad del proceso de toma de decisiones, ¿se encuentra bien descrita, documentada?	A	P	D	
¿La información proporcionada a los solicitantes de los recursos es suficiente para entender la lógica de la toma de decisiones?	A	P	D	

A = Muy de acuerdo. P = Parcialmente de acuerdo. D = En desacuerdo.

Fuente: elaboración propia a partir de Drew y Nyerges (2004).

Cuadro 9

Elementos de la transparencia asociados a los mecanismos de asignación de recursos

1. Listar las variables que determinan el acceso a un determinado recurso.
2. Enumerar las variables que determinan el acceso y sus ponderaciones.
3. Listar los criterios que permiten y/o niegan el acceso.
4. Hacer públicos los recursos que se asignan (ejemplo: número de plazas disponibles).
5. Dar a conocer el número de personas solicitantes.
6. Listar las personas que acceden al recurso.
7. Dar a conocer las personas que forman parte de las listas de espera.
8. Establecer un *ranking* con las personas admitidas.
9. Establecer un *ranking* con las personas que conforman las listas de espera.

Fuente: elaboración propia.

La lista de elementos que determina la transparencia de un mecanismo de asignación de recursos y el orden en que se enumeran estos en el cuadro -de menor a mayor requisitos en cuanto al mecanismo-, evidencia que a medida que se avanza en la numeración -es decir del elemento 1 al elemento 9-, los requisitos de transparencia adoptan una mayor complejidad. Como se ha señalado inicialmente, se trata de requisitos que pueden considerarse relativos a la "oferta" es decir, en relación con los recursos ofertados por parte de las administraciones públicas -y que se pueden expresar, por ejemplo, en el número de plazas residenciales en el caso del acceso a una residencia, por poner un ejemplo-; el elemento 5 en esta clasificación se puede considerar un elemento vinculado a la demanda -ya que solo contempla aspectos relativos al número de beneficiarios o solicitantes del recurso-; a partir del elemento 6 se trata de elementos que resultan de la interacción entre las dos variables anteriores -oferta y demanda-. El Cuadro 10 identifica del mismo modo que realizaban Drew y Nyerges (2004), pero ahora en relación con los elementos que caracterizan la transparencia de los mecanismos de asignación de recursos, un "check-list" que puede ser aplicado para valorar en cada caso la transparencia de un determinado mecanismo de asignación de recursos.

Cuadro 10
Check-list de la transparencia asociado a los mecanismos
de asignación de recursos

Elementos de la transparencia		Valoración			
Determinación de las personas que acceden al recurso					
1	Listar las variables que determinan el acceso a un determinado recurso.	A	P	D	
2	Enumerar las variables que determinan el acceso y sus ponderaciones.	A	P	D	
3	Listar los criterios que permiten y/o niegan el acceso.	A	P	D	
4	Hacer públicos los recursos que se asignan.	A	P	D	
5	Dar a conocer las personas solicitantes.	A	P	D	
6	Listar las personas que acceden al recurso.	A	P	D	
7	Establecer un <i>ranking</i> con las personas que conforman las listas de espera / excluidas.	A	P	D	
Determinación del tiempo para acceder al recurso					
8	Establecer un <i>ranking</i> con el tiempo de espera para acceder al servicio.	A	P	D	

A = Muy de acuerdo. P = Parcialmente de acuerdo. D = En desacuerdo.

Fuente: elaboración propia.

Discrecionalidad

De acuerdo con Wilson (1989), la discrecionalidad se manifiesta en presencia de burocracias donde las organizaciones públicas y sus trabajadores se encuentran sujetos a diferentes intereses, a menudo en conflicto, y esto hace que en determinadas circunstancias haya rutinas, incentivos, objetivos contradictorios o deficientemente especificados que hacen que las acciones de los burócratas [street-level] las personas de una administración que interactúan con los ciudadanos y asignan los recursos en última instancia- acaben alejándose de las intenciones iniciales de los [policy-makers] (Hecko, 1977; Pressman y Wildavsky, 1984). Otros autores sostienen que la discrecionalidad aparece en contextos de [pulverización] de resultados, es decir, cuando existen diferentes actores implicados en la toma de decisión a diferentes niveles, lo que hace difícil la asignación de responsabilidades (Christensen □ [et al], 2007).

En el análisis de las políticas públicas, la discrecionalidad ha sido ampliamente estudiada en relación con la implementación de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1984). Inicialmente se consideraba que la discrecionalidad afectaba negativamente el éxito en la implementación de las políticas públicas desde una perspectiva de análisis “top-down” (Sabatier y Mazmanian, 1980); hoy en día, esta

interpretación se encuentra matizada y la implementación de políticas se considera como un proceso dinámico e interactivo (Elmore, 1985), no existiendo evidencia de que afecte de forma negativa al éxito en la implementación de las políticas. Al contrario, se entiende que esta discrecionalidad puede incluso contribuir a la adaptación de una política a las especificidades de su entorno (Meyers y Vorsanger, 2003; Palumbo □ [et al], 1984) y en determinados casos generar nuevas formas de intervención (Durose, 2009).

La existencia de discrecionalidad en la toma de decisiones públicas puede adoptar un gran número de formas, ámbitos y dimensiones, que se encuentran documentadas en el ámbito de la prestación de servicios sociales por Sossin (2005). El presente artículo se basa en las aportaciones de este autor para diseñar una herramienta que analiza la discrecionalidad de los mecanismos de asignación de recursos, estudiando cómo esta afecta de forma diferente los siguientes aspectos: a) la determinación de los beneficiarios de política (niveles de cobertura) y su variabilidad; b) la intensidad de cobertura medida a través de los ámbitos de cobertura o bien de la duración de la misma, y su variabilidad; y c) cómo varían los procedimientos o las reglas que determinan quién recibe y quién no recibe el recurso.

En el Cuadro 11 se muestra cómo se pueden interpretar los resultados en relación con cada uno de los diferentes aspectos mencionados. Se consideran las variaciones respecto a los niveles e intensidades de cobertura de la siguiente forma: □baja□ inferior a 20%; □moderada□ entre 20% y 40%; □media□ entre 40% y 60%; □alta□ superiores al 60%. En relación con los procedimientos de acceso se considera □baja y moderada discrecionalidad□ cuando no varían o varían de forma no significativa estos procedimientos de un período a otro, mientras que se considera □elevada discrecionalidad□ cuando hay un cambio en la modalidad y los criterios de acceso de un período a otro.

Cuadro 11
Interpretación de los resultados sobre discrecionalidad

	Variabilidad			
	Baja	Moderada	Media	Alta
Niveles de cobertura	var < 20%	20% < var < 40%	40% < var < 60%	var > 60%
Intensidades de cobertura	var < 20%	20% < var < 40%	40% < var < 60%	var > 60%
Procedimientos	Ausencia de cambios en los procedimientos de acceso.	Cambios no significativos en los requisitos de acceso.	Cambios significativos en los requisitos de acceso.	Cambio en la modalidad (criterios) de acceso.

Fuente: elaboración propia.

Se puede definir el grado de robustez de un mecanismo de asignación de recursos como su grado de adaptación a posibles variaciones, ya sea del número de beneficiarios o de un recurso susceptible de ser asignado.

Robustez

El concepto de robustez varía según las diferentes disciplinas de análisis (física, estadística, biología, etc.), pero en todos los casos se refiere a la propiedad de generar resultados relativamente invariables a pesar de la influencia de factores externos o de contingencias (Masel y Siegal, 2009; Weisberg, 2006). Rosenhead (2002) se refiere a robustez como a una serie de elementos que también se pueden asociar a lo que se conoce como resiliencia. Esta investigación hace un primer intento de hacer operativo este concepto para el análisis de las políticas públicas y, de forma específica, para analizar los mecanismos de asignación de recursos.

Se puede definir el grado de robustez de un mecanismo de asignación de recursos como su grado de adaptación a posibles variaciones, ya sea del número de beneficiarios o de un recurso susceptible de ser asignado. En esta investigación el concepto de robustez se refiere a la forma en que los diferentes mecanismos de asignación de recursos analizados se ajustan y en *qué* términos, para dar respuesta a la presión de los recursos -oferta- y/o de las personas -demanda- de acuerdo al esquema de análisis básico que se ha visto en el inicio del presente artículo.

De esta forma, el análisis de la robustez tiene como objetivo identificar la respuesta de los poderes públicos, medida en términos de oferta de recursos para cada uno de los diferentes mecanismos de asignación (derechos, necesidades, utilidad y mérito), por ejemplo, a la disminución de este recurso como sucede en un momento de contención presupuestaria, o la respuesta a la presión de la demanda como resultado de un incremento en el número de las personas solicitantes del recurso.

Para llevar a cabo este tipo de análisis se hará uso del concepto de elasticidad, un concepto ampliamente estudiado en la disciplina de la microeconomía y que aquí se adapta. El concepto de elasticidad aplicado a las políticas públicas permite analizar la respuesta por parte de los poderes públicos en términos de variación de la oferta de un determinado recurso provisto públicamente -medido en términos de usuarios, de recurso, presupuesto...- cuando a su vez varía la demanda por este mismo recurso o política pública, expresada esta en términos de solicitantes de un recurso, listas de espera. La elasticidad es el resultado de un cociente que incluye en el numerador la oferta -asociada al *recurso* mientras que en el denominador figura la demanda -medida en el número de solicitantes, listas de espera-, y por tanto asociada a *personas*.

La adaptación de este concepto al análisis de las políticas públicas proporciona información relevante sobre dos elementos: a) la dirección de la respuesta por parte de la administración; y b) la intensidad de tal respuesta.

La dirección de la respuesta por parte de los poderes públicos vendrá dada por el signo de este cociente; si incrementa en demanda de un recurso y los poderes públicos reaccionan incrementando la oferta de este recurso, la elasticidad adoptará un signo positivo; si en cambio disminuye la oferta del recurso como resultado de la inacción de los poderes públicos, en este caso la elasticidad adoptará un signo negativo. En el primero de los casos se puede hablar de respuesta positiva o de adaptación por parte de los poderes públicos y por lo tanto de resiliencia, y en el segundo, de respuesta negativa o de inadecuación en la respuesta, y por tanto de rigidez.

En cuanto a la intensidad de la reacción, esta se verá reflejada por el valor que adopte tal elasticidad.

A partir de estas consideraciones se puede definir la elasticidad -para diferenciar este concepto del proveniente de la economía- como la adaptabilidad o la resiliencia de una política pública, o su contrario, la rigidez entendida como la falta de respuesta o bien inacción de una política pública.

La elasticidad de una política pública, en una de sus versiones más básicas, se puede expresar de la siguiente forma:

ERS = variación de los recursos y en % / variación de las personas solicitantes x en %

$$= \frac{\text{var } y}{\text{var } x} = \frac{(y_t - y_{(t-1)}) / y_t}{(x_t - x_{(t-1)}) / x_t}$$

Por lo tanto, una política pública P es resiliente cuando varían sus recursos -en el numerador- de un período a otro en la misma dirección y en una proporción similar a la variación en el número de las personas solicitantes de este mismo recurso -en el denominador- en la misma dirección en el mismo período de tiempo. En este caso se puede hablar de elasticidad de los recursos en relación con los solicitantes (ERS). Una política robusta, y por tanto resiliente, presentará unos resultados en cuanto a elasticidad (EP) cercanos a 1. Una política rígida, en cambio, es aquella en la que los recursos que se destinan de un período a otro (de t a $t-1$) no varían, o lo hacen en una proporción inferior a la variación del número de personas

solicitantes del recurso y, por tanto, presentará unos resultados cercanos a 0.

La existencia de una elasticidad con valores negativos indica en cambio una inadecuación de la respuesta por parte de los poderes públicos en relación con la variación de la demanda.

Al igual que sucede en materia de microeconomía, en que existen diferentes tipos de elasticidad (elasticidad de la demanda, elasticidad de la renta, elasticidad de la oferta...), se puede hablar también de diferentes tipos de elasticidades con respecto a políticas públicas. Estos diferentes tipos de elasticidades resultan de combinar las diferentes variables relativas a la oferta del recurso que se presentarán en el numerador (volumen de recursos, personas usuarias, presupuesto asociado a una política pública, servicio o prestación) con las variables vinculadas a la demanda (personas solicitantes, listas de espera) que se presentan en el denominador. En el Cuadro 12 se detallan los diferentes tipos de elasticidad aplicadas al sector público y sus posibles interpretaciones.

Cuadro 12
Robustez. Interpretación de los resultados

	¿Qué miden?
Recursos	ERU Mide la variación en la calidad de la atención.
Usuarios/Solicitantes	ERS Mide cómo se ajusta la oferta pública en relación con la demanda (solicitantes).
Listas de espera	ERLE Mide la variación de la oferta pública en relación con las listas de espera.

Fuente: elaboración propia.

En todos los casos, se trata de diferentes aspectos relativos a la robustez de una política -o a su falta- en sentidos claramente diferenciados y a la vez complementarios.

Las diferentes elasticidades pueden adoptar diferentes resultados que se detallan en el Cuadro 13.

Cuadro 13
Robustez: interpretación de los posibles valores resultantes

	Inadecuación	Rigidez		Resiliencia		
Resultados	$E < -1$ Incoherencia.	$-1 < E < 0$ Rigidez: respuesta negativa (valores cercanos a -1; inadecuación).	$E = 0$ Rigidez (valores cercanos a 0).	$0 < E < 1$ Resiliencia baja (baja = valores cercanos a 0; alta = valores cercanos a 1).	$E = 1$ Adaptabilidad perfecta.	$E > 1$ Exceso de adaptabilidad (incoherencia).
ERS	Una variación de los solicitantes del recurso provoca una variación negativa y a un mayor ritmo del recurso.	Una variación de los solicitantes del recurso provoca una respuesta negativa y a un ritmo inferior por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los solicitantes no provoca una reacción por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los solicitantes provoca una respuesta a un menor ritmo por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los solicitantes provoca una respuesta exactamente igual por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación en el número de solicitantes provoca una respuesta en términos de variación de los recursos superior.
ERU	Una variación de los usuarios del recurso provoca una variación negativa y a un mayor ritmo del recurso.	Una variación de los usuarios provoca una respuesta negativa y a un ritmo inferior por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los usuarios del recurso no provoca una respuesta alguna por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los usuarios del recurso provoca una respuesta inferior por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de los usuarios provoca una misma respuesta por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación en el número de usuarios del recurso está asociada a una respuesta en términos de variación de los recursos superior.
ERLE	Una variación en la listas de espera para acceder a un recurso motiva una variación negativa y a un mayor ritmo de los recursos.	Una variación de las listas de espera provoca una respuesta negativa y a un ritmo inferior por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de las listas de espera no provoca una respuesta alguna por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de las listas de espera provoca una respuesta positiva y a un ritmo inferior por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	Una variación de las listas de espera provoca una misma respuesta por parte de los poderes públicos en términos de recurso.	La respuesta en términos de variación de los usuarios atendidos es superior a la variación de las listas de espera para acceder al recurso.

Fuente: elaboración propia.

El concepto de elasticidad y su adaptación a las políticas públicas es particularmente útil, ya que: a) utiliza un tipo de información no excesivamente sofisticada y habitual en las administraciones públicas (información sobre personas usuarias, sobre recursos destinados a una política específica, sobre las personas solicitantes y sobre las listas de espera para acceder a un recurso); y b) permite combinar y relacionar variables de diferentes tipos y, por lo tanto, permiten comparar resultados y magnitudes diferentes y entre años diferentes.

Conclusión

Como se ha podido mostrar, a partir de una nueva tipología de mecanismos de asignación es posible identificar el *¿a quién?*, el *¿qué?* y el *¿cómo?* asignan los poderes públicos una gran parte de los recursos, en particular aquellos no sujetos a mecanismos de precio.

El desarrollo teórico efectuado da cuenta de la potencialidad del análisis de la efectividad, transparencia, discrecionalidad y robustez de cara a su aplicabilidad para el estudio de diferentes mecanismos de asignación de recursos de forma rigurosa y sistemática.

Bibliografía

- Bambra, Clare (2007), *¿Going beyond the Three Worlds of Welfare Capitalism: Regime, Theory and Public Health?* en *Journal of Epidemiology and Community Health*, Vol. 61 N° 12, pp. 1098-1102.
- Bardach, Eugene (2012), *A Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, California, Sage.
- Beetham, David (1996), *Bureaucracy*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- Bergh, Andreas (2004), *¿The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden?*, en *Political Studies*, Vol. 52 N° 4, pp. 745-766.
- Blank, Rebecca (1997), *It Takes a Nation*, Princeton, Princeton University Press.
- Christensen, Tom □ [et al] (2007), *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, London, Routledge.
- Daniels, Norman □ [et al] (1996), *Benchmarks of Fairness for Health Care Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Daniels, Norman y Sabin, James (1997), *¿Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem for Insurers?* en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 26 N° 4, pp. 303-350.

- Drew, Christina y Nyerges, Timothy L. (2004), 'Transparency of Environmental Decision Making: a Case Study of Soil Cleanup inside the Hanford 100 Area', en *Journal of Risk Research*, Vol. 7 N° 1, pp. 33-71.
- Dunn, William (1981), *Public Policy Analysis: an Introduction*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Durose, Catherine (2009), 'Front-line Workers and Local Knowledge': Neighbourhood Stories in Contemporary UK Local Governance', en *Public Administration*, Vol. 87 N° 1, pp. 35-49.
- Elmore, Richard (1985), "Forward and Backward Mapping: Reversible Logics in the Analysis of Public Policy", en *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*, K. Hanf y T. A. J. Toonen (eds.), Dordrecht, Nijhoff.
- Elster, Jon (1992), *Local Justice*, New York, Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Etzioni, Amitai (1964), *Modern Organizations*, New Jersey, Prentice-Hall.
- _____ (2010), 'Is Transparency the Best Disinfectant?', en *Journal of Political Philosophy*, Vol. 18 N° 4, pp. 389-404.
- Gallie, Duncan (2007), 'Welfare Regimes, Employment Systems and Job Preferences Orientations', en *European Sociological Review*, Vol. 23 N° 3, pp. 279-293.
- Gerring, John y Thacker, Strom (2004), 'Political Institutions and Corruption: the Role of Unitarism and Parliamentarism', en *British Journal of Political Science*, Vol. 34 N° 2, pp. 295-330.
- Goodin, Robert y Ware, Alan (1990), *Needs and Welfare*, New York, Sage.
- Goodin, Robert; Headey, Bruce; Muffels, Ruud; y Dirven, Henk-Jan (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Greenstein, Robert (1991), 'Universal and Targeted Approaches to Relieving Poverty: an Alternative View', en *The Urban Underclass*, C. Jencks y P. Peterson (eds.), Washington, Brookings Institution.
- Harvey, David (2009), *Social Justice and the City*, Athens, University of Georgia Press. Revised edition.
- Hecklo, Hugh (1977), *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington, Brookings Institution.
- Lane, Jan-Erik (2005), *Public Administration and Public*

- Management: the Principal-Agent Perspective*, London, Routledge.
- Legrand, Julian (1989), *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*, London, Unwin Hyman.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes" en *Journal of European Social Policy*, Vol. 2 N° 3, pp. 159-173.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Masel, Joanna y Siegal, Mark L. (2009), "Robustness: Mechanisms and Consequences" en *Trends Genet*, Vol. 25 N° 9, pp. 395-403.
- Mau, Steffen y Veghte, Benjamin (eds.) (2007), *Social Justice, Legitimacy and the Welfare State*, Aldershot, Ashgate.
- Meyers, Marcia K. y Vorsanger, Susan (2003), "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy" en *Handbook of Public Administration*, G. Peters y J. Pierre (eds.), Thousand Oaks, Sage.
- Miller, David (1999), *Principles of Social Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nagel, Stuart (1991), *Public Policy: Goals, Means and Methods*, Lanham, University Press of America.
- Okun, Arthur (1975), *Equity and Efficiency: the Big Tradeoff*, Washington, Brookings Institution.
- Ostrom, Elinor (2000), "Crowding out Citizenship" en *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23 N° 1, pp. 3-16.
- Palme, Joakim y Korpi, Walter (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries" en *American Sociological Review*, Vol. 63 N° 5, pp. 661-687.
- Palumbo, Dennis; Maynard-Moody, Steven; y Wright, Paula (1984), "Measuring Degrees of Successful Implementation" en *Evaluation Review*, Vol. 8 N° 1, pp. 45-74.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Puyol, Ángel (2009), "Ética y priorización de las listas de espera en sanidad" en *Listas de espera: ¿lo podemos hacer mejor?*, Barcelona, Fundación Víctor Grífols i Lucas.

- Requejo, Ferrán (1990), *Las democracias: democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Rosenhead, Jonathan (2002), "Robustness Analysis" en *The Informed Student Guide to Management Science*, Hans Daellenbach y Robert Flood (eds.), London, Thomson Learning.
- Rossell, Christine (1993), "Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies: the Case of School Desegregation" en *American Politics Research*, Vol. 21 N° 2, pp. 155-184.
- Rossi, Peter; Lipsey, Mark; y Freeman, Howard (2004), *Evaluation: a Systematic Approach*, New York, Sage.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1980), "The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis" en *Policy Studies Journal*, Vol. 8 N° 4, pp. 538-560.
- Sainsbury, Diane (2006), "Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes" en *Journal of European Social Policy*, Vol. 16 N° 3, pp. 229-244.
- Sen, Amartya (1999), *Commodities and Capabilities*, New York, Oxford University Press.
- Sen, Amartya y Williams, Bernard (eds.) (1982), *Utilitarianism and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian (1998), *Democratic Justice*, New Haven, Yale University Press.
- Shaver, Sheila (1998), "Universality or Selectivity in Income Support to Older People? A Comparative Assessment of the Issues" en *Journal of Social Policy*, Vol. 27 N° 2, pp. 231-254.
- Skocpol, Theda (1991), "Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States" en *The Urban Underclass*, C. Jencks y P. Peterson (eds.), Washington, Brookings Institution.
- _____ (2000), *The Missing Middle*, Washington, Century Foundation.
- Sorensen, Aage (1998), "Theoretical Mechanisms and the Empirical Study of Social Processes" en *Social Mechanisms*, P. Hedstrom y R. Swedberg (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Sossin, Lorne (2005), "From Neutrality to Compassion: the Place of Civil Service Values and Legal Norms in the Exercise of Administrative Discretion" en *University*

- of *Toronto Law Journal*,
Vol. 55 N° 3, pp. 427-447.
- Stiglitz, Joseph y Walsh, Carl
(2006), *Economics*, New York,
W.W. Norton and Company.
- Taylor-Gooby, Peter y Martin,
Rose (2010), "Fairness,
Equality and Legitimacy:
a Qualitative Comparative
Study of Germany and the
UK" en *Social Policy and
Administration*, Vol. 44 N° 1,
pp. 85-103.
- Titmuss, Richard (1974), *Social
Policy: an Introduction*,
London, Allen and Unwin.
- Ware, Alan y Goodin, Robert
(1990), *Needs and Welfare*,
New York, Sage.
- Weimer, David L. y Vining, Aidan
R. (2005), *Policy Analysis:
Concepts and Practice*, New
Jersey, Prentice Hall.
- Weisberg, Michael (2006),
"Robustness Analysis"
en *Philosophy of Science*,
Vol. 73 N° 5, pp. 730-742.
- Whitehead, Margaret (1985),
"The Concepts and Principles
of Equity and Health"
Copenhagen, World Health
Organization. Regional
Office for Europe
(Discussion Paper).
- Wilson, James Q. (1989),
*Bureaucracy: What Government
Agencies Do and Why They Do
It*, New York, Basic Books.

**Construcción de capacidades
estatales y patrones de relación
Gobierno-ciudadanos en México: un
análisis del nivel subnacional**

Felipe J. Hevia

Felipe J. Hevia

Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Xalapa, México. Antropólogo por la Universidad de Chile. Maestro y doctor en Antropología por el CIESAS-DF. Posdoctorado en Ciencia Política por el Centro de Estudios da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), Brasil. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Líneas de investigación: participación ciudadana, contraloría social, sociedad civil, programas de combate a la pobreza y educación. Es autor de los siguientes libros: *Peticiones, protestas, participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación en Veracruz a inicios del siglo XXI* (CIESAS, 2014); *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progresía/Oportunidades de México* (Peter Lang, 2011) y *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación* (CIESAS-Indesol, 2011). Ha publicado artículos en *América Latina Hoy*, *Gestión y Política Pública*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Espiral*, *Revista de Estudios Sociales*, *Desacatos*, y más de 30 capítulos de libros en México y América Latina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo (CIESAS-Golfo)
Av. Encanto s/n Colonia El Mirador
91170 Xalapa, Veracruz - México
E-mail: fhevia@ciesas.edu.mx

Felipe J. Hevia

Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional

Las capacidades estatales, definidas como las capacidades del estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad, han resultado clave para el diseño e implementación de las políticas públicas en diversos campos y forman parte de la agenda de investigación en México. La mayoría de la literatura al respecto se ha centrado en el análisis de las capacidades técnico-administrativas, dejando menos estudiadas las capacidades relacionales, es decir, aquellas que se refieren a la relación del estado con el entorno socioeconómico, en particular las relaciones que establecen gobernantes y ciudadanos. Utilizando el caso del campo educativo en Veracruz, se pretende analizar el tipo de capacidades relacionales que construye un gobierno estatal en México, buscando identificar patrones de relación que permitan analizar con mayor profundidad la construcción de capacidades estatales.

Metodología: se optó por una perspectiva de [antropología política] que pudiera analizar los patrones recurrentes de relación sociedad-gobierno. En primer lugar, se construyeron tipologías de patrones de relación, y en segundo lugar, se identificaron y analizaron los criterios que permiten comprender estos patrones en términos de sus efectos en las capacidades estatales.

Resultados: se identificaron tres grandes patrones de relación: relaciones particularistas, disruptivas-contenciosas y de participación regulada. Las primeras utilizan un enorme rango de sistemas de atención ciudadana y de peticiones directas, las segundas se caracterizan por protestas en las calles y la tercera por el uso de los órganos institucionales de participación. Se identificaron dos criterios analíticos de clasificación: forma y tipo de relación.

Discusión: los tipos de relación, apelando al favor o al derecho, y las formas de relación, institucionales o no, permiten comprender cómo se va construyendo una capacidad de respuesta diferenciada del gobierno que favorece relaciones particularistas, pero poco eficientes de relación.

Palabras clave: Relaciones Estado y Sociedad; Participación Ciudadana; Participación Social; Administración Local; Entidades Federales; Educación; México

State Capacity Building and Government-Citizens Relationship Patterns: a Sub National Analysis in Mexico

State capacities, defined as the capacities of the state to develop and implement strategies to achieve economic and social goals in society, it is important to analyze design and implementation of public policies in several fields. They are also part of the research agenda in Mexico. Most of the literature has focused on the analysis of the technical and administrative capacities, leaving less studied relational capacities, ie, those that relate to the relationship of the state with the socioeconomic environment, in particular the relationships established leaders and citizens. Using the case of the educational field in Veracruz, the objective is to analyze the types of relational capabilities in a local government building in Mexico, seeking to identify relationship patterns that allow to analyze state capacities.

Methodology: we opted for a perspective of "political anthropology" that could analyze recurring patterns of relationship between society and government. First, types of relationship patterns were constructed, and secondly, we identify and analyze the criteria for understanding these patterns in terms of their effects on state capacity.

Results: particularistic, contentious and disruptive-regulated participation ratios: three patterns of relationship were identified. The first used a huge range of systems and direct citizen service requests, the latter are characterized by street protests and the third by the use of institutional participation bodies. Shape and type of relationship: two analytical classification criteria were identified.

Discussion: relationship types, appealing to favor or to the right, and types of relationships, institutional or otherwise, will allow us to understand how to build a differentiated response capacity of government that favors relationships, but inefficient particularistic relationship.

Keywords: State-Society Relationship; Citizen Participation; Social Participation; Local Administration; Federal Entities; Education; Mexico

La discusión sobre las capacidades estatales se centra en la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones.

Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional

Introducción

Los estudios sobre el Estado han acompañado las discusiones académicas en México y América Latina desde hace décadas (Lechner, 1981; Alonso, 1982; Cunill Grau, 2012). En los últimos tiempos, la discusión sobre los Estados latinoamericanos y sus reformas se centraron en dos grandes áreas: el tamaño del aparato estatal, expresada en la dicotomía más o menos Estado y en su correlato entre mercado *vs.* Estado, y la segunda, en las capacidades estatales: la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones.

La primera disputa, sobre el tamaño del Estado, dominó la discusión en la década de 1990 en pleno proceso de desregulación y privatización de la economía: la idea era pasar de un Estado gigante, atrofiado por un exceso de atribuciones, a un Estado mínimo, que participara en la menor cantidad posible de espacios, dejando así al mercado y su *mano invisible* regular de manera más eficiente las relaciones sociales y mercantiles, bajo el modelo neoliberal (Calcagno y Calcagno, 1995; Harvey, 2013). Esta disputa se dio primero en la industria y la producción, y siguió con servicios públicos (agua, salud, educación), siendo Chile el ejemplo a seguir (Bauer, 2002; Espinoza, 2005; Homedes y Ugalde, 2002). El fracaso de su implementación gatilló críticas sistemáticas al modelo neoliberal. Así, se afirmaba que □el neoliberalismo remata en una concepción y una práctica profundamente autoritaria en la gestión de la cosa pública. Por eso, el dilema neoliberal no es entre Estado y mercado, sino entre democracia y mercado□(Borón, 2003: 15).

Estas reformas adelgazadoras coincidieron con los procesos descentralizadores que buscaban cambiar el balance de poder entre el centro y las periferias, cuyos resultados variaron enormemente de país en país (Falleti, 2010). En el ámbito educativo, estas disputas implicaron

Recibido: 26-02-2015. Aceptado: 27-04-2015.

la descentralización educativa como una forma de adelgazar y hacer más ágil la provisión gubernamental de servicios escolares en toda la región (Hevia, 1991; Grindle, 2002).

La segunda disputa (capacidades estatales) se centró en la necesidad de comprender el Estado como un actor, buscando para ello fortalecer sus capacidades técnicas y su autonomía para poder llevar a cabo su agenda de acción. Más allá del tamaño del Estado, la discusión giró en torno a la calidad y capacidad del mismo para cumplir con sus funciones y atribuciones (O'Donnell, 2007); o sea, tal como lo reseñó Oszlak (1999): cómo pasar de menor a mejor.

Si bien las discusiones sobre la necesidad de contar con un Estado capaz comenzaron a darse a principios de la década de 1980 (Evans [et al], 1985), alcanzaron mayor visibilidad con la publicación del Banco Mundial de "El Estado en un mundo cambiante" en 1997 (World Bank, 1997). Ahí se diferenció eficacia y capacidad estatal: "Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero la eficacia y la capacidad no son lo mismo. Capacidad (*capability*), tal como se aplica a los Estados, es la capacidad de emprender y promover acciones colectivas de manera eficiente, tales como la ley y el orden, la salud pública e infraestructura básica; la efectividad (*effectiveness*) es el resultado de la utilización de esa capacidad para satisfacer la demanda social de los bienes. Un Estado puede ser capaz, pero no muy efectivo si su capacidad no se utiliza en interés de la sociedad" (World Bank, 1997: 3).

Así, luego de las primeras reformas del Estado orientadas a la desregulación siguió una serie de reformas de segunda generación que se centraron en la eficacia (Andara, 2007; Oszlak, 1999). Este proceso coincidió con importantes modificaciones a la gestión pública generadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Aguilar Villanueva, 2011; Christensen y Laegreid, 2007).

En efecto, tal como Ramírez y Ramírez (2010: 61) señalan, la irrupción de la Nueva Gestión Pública en las reformas administrativas del Estado rescataba su orientación a la cientificidad y eficiencia de las acciones administrativas, pero también añadía un componente fundamental: el análisis de las capacidades de control de las acciones gubernamentales, relacionado sobre todo con el carácter democrático de la sociedad.

En la discusión sobre el incremento de la efectividad del Estado, tal como Fox (1993: 12) advirtiera hace más de 20 años, prevalecen los conceptos de autonomía y capacidades estatales. La autonomía

En la discusión sobre el incremento de la efectividad del Estado prevalecen los conceptos de autonomía y capacidades estatales.

estatal se refiere a la independencia para formular y perseguir objetivos que no son solo □un reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, clases, o de la sociedad□ Sin esa autonomía e independencia para perseguir sus propios objetivos, es muy difícil hablar de Estados como actores (Skocpol, 1985: 9).

Las capacidades estatales se definen de manera amplia como un factor posibilitante (*enabling factor*)¹ (Fiszbein, 1997: 1031), o como □la capacidad del Estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad□(Kjaer □ [et al], 2002: 7).

Buena parte de la literatura sobre capacidades estatales se ha centrado en la definición de sus dimensiones utilizando el modelo propuesto por Grindle (1996: 8-10). Esta autora define diversos tipos de capacidad estatal (*State Capacity*): capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas), técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas), administrativa (infraestructura y servicios a la población) y política (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios y participación ciudadana y toma de decisiones). Este modelo ha sido simplificado por Alonso (2007) al hablar de dos dimensiones de capacidad estatal: las técnico-administrativas y las relacionales. Estas últimas □se refiere[n] a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo Estado-sociedad□(Alonso, 2007: 19).

La mayor parte de la literatura especializada al respecto se concentra en las capacidades técnico-administrativas, por medio del análisis de las reformas a la gestión pública. Estos análisis enfatizan las relaciones intergubernamentales, con especial interés en los procesos de descentralización (Falleti, 2010; Grindle, 2007) y en los procesos internos de la propia administración pública; por ejemplo, con la incorporación de técnicas gerenciales y de la Nueva Gestión Pública (Aguilar Villanueva, 2011; Cabrero, 2010), incluyendo las reformas al servicio profesional de carrera (Cadena, 2003). Sin embargo, existen menos análisis sobre la dimensión relacional, que pone el nexo en las relaciones sociedad-Estado para comprender mejor la construcción de capacidades estatales, y entender desde esta perspectiva los procesos de profundización democrática (Mann, 1993; O'Donnell, 2007).

Frente a esta ausencia, aquí se pretende analizar el tipo de capacidades relacionales que construye un gobierno estadual en México,

buscando identificar patrones de relación que permitan analizar con mayor profundidad la construcción de capacidades estatales.

Metodología

Se desarrolló una estrategia mixta de investigación. En primer lugar se seleccionó un estudio de caso (Yacuzzi, 2005): la educación pública en el estado de Veracruz, México. Se optó por esta entidad federativa por ser el tercer estado con más población, por no haber tenido alternancia política desde la Revolución Mexicana y por contar con una serie de problemas sociales, económicos y políticos no resueltos que lo ubican como uno de los estados menos desarrollados del país (Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012; Coneval, 2012). De igual manera, se eligió la política educativa por ser una política estratégica para el desarrollo de México, por ser prácticamente la única política de desarrollo social con pretensiones de universalidad (Jusidman, 2009), por las bajas expectativas de su desempeño (Andere, 2006; Arnaut y Giorguli, 2010) y por las particulares relaciones que se dan entre las autoridades educativas y los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que caracterizan al sistema educativo mexicano (Ornelas, 2008; F. Hevia, 2014).

Una vez identificado el caso, se optó por una perspectiva de *antropología política* que pudiera analizar los patrones recurrentes de relación sociedad-gobierno. En particular, se optó por analizar las formas de construcción cotidiana del Estado (Sharma y Gupta, 2006; Krohn-Hansen y Nustad, 2005), así como la capacidad de respuesta gubernamental (Baitenmann, 2011; Nuijten, 2003). Así, se dio especial énfasis a los encuentros e interfaces socioestatales (Hevia e Isunza Vera, 2010) que permitieran conocer las demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales.

En este sentido, como parte de una investigación mayor (Hevia, 2014) se analizaron encuentros entre ciudadanos y autoridades estatales, como los programas Lunes Puertas Abiertas y algunas giras de trabajo de los funcionarios responsables; se entrevistó a diversos maestros y padres de familia sobre sus experiencias y se llevó a cabo un análisis de prensa escrita compuesta de 190 notas periodísticas entre 2008 y 2010 sobre manifestaciones y protestas relacionadas con el tema de la educación.

Esto permitió la construcción de una serie de tipologías (López Roldán, 1996) de patrones de relación sociedad-gobierno. Posteriormente se identificaron y analizaron los criterios que permiten

Se pueden establecer tres grandes patrones de relación sociedad-gobierno en el campo de la educación básica en Veracruz, pero que podrían ampliarse a más esferas de las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos.

comprender estos patrones en términos de sus efectos en las capacidades estatales.

Resultados

En primer lugar, se pueden establecer tres grandes patrones de relación sociedad-gobierno en el campo de la educación básica en Veracruz, pero que podrían ampliarse a más esferas de las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos.

El primero de estos patrones de relación lo denominamos "particularista" y remite a una forma de relación basada en la prevalencia de las relaciones personales sobre los criterios institucionales para resolver y atender las demandas, rasgo destacado por diversas investigaciones antropológicas (Foster, 1962; Aguirre Beltrán, 1991) y de ciencia política que analizan la cultura política de los mexicanos (Secretaría de Gobernación, 2013). Las formas típicas de este patrón de relación se expresan en las miles de peticiones y solicitudes de favores que llegan a las autoridades, las que a su vez destinan una importante cantidad de tiempo para atender a los votantes y a los grupos que establecen estas demandas. Por ello, resulta central el análisis de las demandas ciudadanas que llegan por estas vías, así como las percepciones que los ciudadanos se hacen sobre las capacidades reales de las autoridades para resolver los problemas.

El segundo patrón de relaciones lo denominamos "contenciosas-disruptivas" y busca, por medio de un amplio repertorio de manifestaciones, hacerse escuchar por el Gobierno y ejercer presión para obtener una respuesta positiva a las demandas. La amplia literatura sobre movimientos de protesta en México da cuenta de la recurrencia y efectividad de las protestas y manifestaciones como formas de entablar relaciones con los gobiernos (López Gallegos [et al], 2010; Eckstein, 2001).

Por último, identificamos un tercer patrón de relación que denominamos "relaciones de participación reglamentaria" que se limita a utilizar los instrumentos de participación oficialmente reconocidos en las normas legales, en este caso en particular, los Consejos Escolares de Participación Social, como los dispositivos legales de participación en las escuelas mexicanas (Estados Unidos Mexicanos, 1993; Zurita, 2013).

Relaciones particularistas

Las relaciones particularistas se basan en una idea muy arraigada en México y estudiada en la antropología política: a pesar de la

Las relaciones particularistas se basan en la idea de que las acciones cotidianas de las burocracias son limitadas y descoordinadas, y para que las demandas se solucionen, es necesario establecer relaciones personales con las autoridades que tienen la capacidad de decisión.

representación del Estado como un actor con capacidades superiores, fuerte y centralista, las acciones cotidianas de las burocracias son limitadas y descoordinadas, y para que las demandas se solucionen, es necesario establecer relaciones personales con las autoridades que tienen la capacidad de decisión (Nuijten, 2003). Estas relaciones personales representan formas históricas de relación en el espacio público mexicano (Foster, 1962), que se remontan desde la época colonial, cuando la Corona era la autoridad capacitada para decidir y resolver las demandas en las Américas (Nava, 1994; Gayol, 2007).

Una de las consecuencias de esta situación tiene que ver con la dinámica de relación en las formas de solicitud: más que exigencias, lo que se pide son favores personales a la autoridad. De ahí que buena parte de estas dimensiones se basa en una lógica de apoyos (Schedler, 2004): en una relación personal se piden ayudas, no se exigen derechos. Estas lógicas burocráticas, donde se invocan favores en la relación entre funcionarios gubernamentales y ciudadanos, se reproducen en otros contextos culturales (Hevia, 2007). Esta situación representa ventajas evidentes a los gobernantes, puesto que pueden administrar de mejor forma las respuestas. Incluso pueden mostrarse, frente a los grupos que ellos decidan, particularmente atentos o eficientes en las gestiones gubernamentales. Sin embargo, su reproducción significa una serie de costos en términos de tiempo y recursos gubernamentales, tal como lo describe Grindle (2007) cuando analiza la relación que los funcionarios municipales establecen con los votantes: varias horas al día destinadas a la gestión particular de peticionarios-votantes, quienes juzgarán la capacidad política de la autoridad sobre la base de la respuesta que obtengan.

La forma más evidente de estas relaciones se expresa en las peticiones y solicitudes personales que los gobernados realizan en giras de trabajo de los gobernantes: en la mayoría de los actos gubernamentales, sobre todo donde participan el Presidente, Gobernador o Secretarios de Estado, un tiempo importante del evento se dedica a los saludos de la autoridad y la recepción de peticionarios, quienes, carpeta en mano, quieren entregar de manera directa y personal a la autoridad más alta posible para que atienda y resuelva su problema. Las peticiones que llegan vía postal (Nava, 1994) y, crecientemente, por medios electrónicos son ejemplos concretos de este patrón de relación, aunque cabe advertir que no toda solicitud responde a esta lógica cultural. Como se abunda en otro lugar (Hevia, 2013), analíticamente es posible diferenciar solicitudes administrativas (como las

demandas que llegan a los sistemas de atención ciudadana), quejas específicas recibidas por instancias de procuración de justicia o de control administrativo, y peticiones propiamente dichas, que llegan por una enorme cantidad de medios y formatos (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2011).

Para el estudio de caso se analizó una muestra intencional de peticiones y solicitudes llegadas por diversos medios a la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), sistematizadas por la Coordinación de Delegaciones, la oficina encargada de la SEV de implementar programas de atención directa a la ciudadanía, que incluyó el desarrollo de los programas [Lunes Puertas Abiertas] y [Jornadas de Gobierno Itinerante] que se llevaron a cabo en el Estado de Veracruz desde 2005, implementadas bajo la administración de Fidel Herrera Beltrán como una forma innovadora y más cercana de gobernar, reflejando en parte innovaciones reseñadas en la literatura especialmente en los [miércoles ciudadanos] que implementaron algunos gobiernos locales del PAN durante las décadas de 1990 y 2000 (Poot, 2000). Esta oficina también era la responsable de hacer el seguimiento de la demanda recibida en giras del Gobernador y el Secretario de Educación. La información analizada consistió en 2.783 peticiones diversas llegadas entre 2008 y 2009 a la Coordinación de Delegaciones de la SEV. La Tabla 1 muestra los principales actores que utilizaron peticiones a la autoridad.

Tabla 1
Clasificación de actores que presentan solicitudes a la SEV

	Frecuencia	Porcentaje
Director/a escuela	1.101	39,6
Ciudadanos particulares	771	27,7
Personal docente	290	10,4
Autoridades Municipales	205	7,4
Sociedad Padres de Familia	179	6,4
Organización social	88	3,2
Supervisión escolar	59	2,1
Coordinación delegaciones	35	1,3
Otro	24	0,9
Estudiantes	22	0,8
Poder legislativo	6	0,2
Sindicatos	3	0,1
Total	2.783	100,0

Fuente: elaboración propia sobre resultados de la investigación.

De la Tabla 1 llama la atención que el solicitante principal sea el/ la Director/a, sobre todo porque estas interfaces son pensadas para el público en general más que para el personal de las escuelas, y puede inferirse que son mecanismos relativamente al margen de los procedimientos estandarizados de las solicitudes. La explicación más evidente aquí es geográfica: la mayoría de las solicitudes (N = 1.711, 61,5%) se recibieron por medio del programa "Jornadas de Gobierno Itinerante"; los directores de las escuelas de los municipios donde se realizaron estas actividades (y de los municipios cercanos) aprovecharon la presencia de "autoridades responsables" para presentar las solicitudes de sus establecimientos. Al respecto, también llama la atención las peticiones elaboradas por las propias autoridades municipales. Por otro lado, el actor "organización social" en su mayoría se refiere a patronatos, que son organizaciones sociales de los padres de familia y/o los habitantes de una localidad que se crean para gestionar una tarea específica. Cuando se completa la tarea, el patronato puede o no continuar y son diferentes de las Asociaciones de Padres de Familia. Por lo general, los patronatos se crean para la construcción o la reparación de los establecimientos.

De las 2.783 demandas clasificadas, solo en 1.691 se puede identificar la autoridad a la que va dirigida la petición. Así, en 1.175 de los casos (69,5% del porcentaje válido) solicitaban directamente al Gobernador, seguido de 246 (14,5%) dirigidas al Secretario de Educación estatal. Esto refleja la importancia que tiene en los sistemas de atención ciudadana intentar establecer una relación directa con el máximo responsable de la administración. De ahí la relevancia del ejecutivo. Tal como afirma Nava (1994: 8) para el caso federal: "una porción considerable de la correspondencia que llega a los escritorios de los Presidentes (...) sustenta y reproduce la noción de que el poder de la máxima autoridad está imbuido de cualidades mágicas y providenciales, el *tlatoani* de la sociedad mexicana, el virrey novohispano que todo lo puede".

Al analizar lo que solicitan los demandantes, más de la mitad de las peticiones se relacionan con infraestructura y mobiliario escolar, seguido de solicitudes de trabajo y de apoyos económicos (Tabla 2).

Como suele suceder con este tipo de información (Hevia, 2013), el Gobierno informa de manera regular el acceso al sistema, pero no la respuesta gubernamental. Es decir, no hay datos oficiales sobre la respuesta gubernamental a estas peticiones y solicitudes. Sin embargo, gracias a entrevistas y observación directa en las interfaces

de comunicación que se establecen entre autoridades y ciudadanos en la educación se pueden inferir ciertas dinámicas que este patrón de relación produce y reproduce.

Tabla 2
Categoría de tipos de solicitudes recibidas en la SEV

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Infraestructura y mobiliario	1.441	51,8	51,8	51,8
Solicitud trabajo y apoyos	830	29,8	29,8	81,6
Situaciones administrativas	241	8,7	8,7	90,3
Calidad, cobertura educativa	157	5,6	5,6	95,9
Demás demandas	114	4,1	4,1	100,0
Total	2.783	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la investigación.

La primera dinámica se relaciona con la importancia que tiene para los actores involucrados resolver los problemas primero en el ámbito local, donde los intermediarios -estatales y sociales- resultan centrales. Para autoridades y para ciudadanos es imprescindible dotar de legitimidad una demanda. Y para ello es necesario haber agotado en primera instancia los mecanismos de resolución locales. La gestión de demandas ciudadanas parece una parte importante de la vida cotidiana de las escuelas (Rockwell, 1995), y el rol especial de los directores es central para articular las demandas y para gestionar una lejana respuesta gubernamental. La dinámica de resolución local ressignifica la importancia que tienen las demandas que sí llegaron hasta las instancias superiores, pues permite inferir que por cada demanda presentada ante la SEV hubo procesos de resolución local que no lograron resolver el asunto.

Una segunda dinámica es la personalización de la respuesta, esto es, resolver el problema concreto más que la situación que la genera, lo que hace que la situación pueda repetirse, que se refuerce la asimetría de poder y el modelo personalista de gestión. La personalización de la respuesta conlleva serios problemas en términos de administración: dificultad para estandarizar procedimientos, elevación de costos -pues cada tema se trata de manera particular-, ampliación de los plazos de respuesta, etc. Sin embargo, esta forma de relación tiene para los operadores atractivos incentivos que inhiben su cambio: bajo esta dinámica, los gobernantes pueden capitalizar políticamente las

Una dinámica es la personalización de la respuesta, esto es, resolver el problema concreto más que la situación que la genera, lo que hace que la situación pueda repetirse, que se refuerce la asimetría de poder y el modelo personalista de gestión.

decisiones y el presupuesto que manejan, permite utilizar la gestión como instrumento de castigo/premio, genera lealtades y promueve la densidad de relaciones de reciprocidad para con los beneficiarios. Incluso, también este sistema personalizado tiene aparentes ventajas para los ciudadanos, pues se trata de un sistema tan discrecional que permite que con altas dosis de suerte, de relaciones o de recomendaciones se puedan obtener beneficios que de otra forma no podrían conseguirse, dejando abierta la posibilidad a todos los jugadores que eventualmente podrán ser beneficiarios.

La tercera dinámica identificable es la búsqueda de instancias de intermediación social y política para poder resolver las demandas. De ahí la importancia de la creación de interfaces de atención directa entre el responsable y los ciudadanos, pues en teoría evitan la intermediación y la gestoría de las demandas. Cuando las demandas no se resuelven localmente, pero tampoco se resuelven por medio de los sistemas de atención ciudadana, por lo general los interesados buscan la intermediación política y social, lo que incluye muchas veces la movilización y las protestas públicas, fortaleciendo el patrón de relación contencioso, como se discute más adelante. Tal como afirma Rodríguez Saldaña (2008: 39): □Desde la óptica de quienes buscan satisfacer una demanda específica, la petición colectiva es la única manera de intervenir en la elaboración de la agenda legislativa, hacer cumplir acuerdos ya alcanzados o establecer nuevas negociaciones. La asistencia corporativa se justifica por una especie de convicción sobre la eficacia de la acción en común para intervenir en el ámbito institucional (...). Mostrarse como organización es simplemente una garantía para ser escuchados. La demostración es considerada como un trámite llevado corporativamente□

Por último, la atención directa de las demandas busca, más que su solución inmediata, desactivar el conflicto e intentar retornarlo al sistema formal de atención. De ahí que la atención a las movilizaciones sociales siempre busque seleccionar un interlocutor, mientras menos numeroso mejor, y transformar las demandas en escritos que puedan ser retomados posteriormente por los sistemas de atención ciudadana; mientras que los actores movilizados buscan evitar que □les den largas□ es decir, que la demanda no se solucione y buscan otros espacios de solución posterior, donde buena parte de la negociación es sobre estos puntos. Ello se evidencia en el siguiente patrón de relación: las relaciones contenciosas-disruptivas.

Para hacerse escuchar, las acciones de protesta van escalando el nivel de violencia hasta llegar a la **auto-violencia**, como huelgas de hambre o amenazas de crucifixión.

Relaciones contencioso-disruptivas

Un segundo patrón de relación se refiere a una amplia gama de acciones de protesta y manifestaciones, de ahí su calificación como contenciosas. Estas se pueden definir como una **interacción pública**, episódica y colectiva entre los hacedores de reclamos (*makers of claims*) y sus objetos cuando a) al menos un gobierno es un demandante, un objeto de reclamaciones, o una parte de los reclamos, y b) las reivindicaciones, de realizarse, pueden afectar los intereses de al menos uno de los reclamantes (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 5).

A diferencia de las relaciones particularistas, que en general tienen poca atención de las ciencias sociales, el análisis de las relaciones contenciosas tiene una larga trayectoria. Sin embargo, en el campo de las políticas educativas, su producción es relativamente menor, y prácticamente centrada en protestas magisteriales, tanto en América Latina (Gentili [et al], 2004) como en México, en especial con lo sucedido en el conflicto en Oaxaca en 2006, donde el movimiento magisterial fue fundamental en las acciones de protesta (Bolos y Estrada Saavedra, 2010; Martínez, 2009). Respecto de los demás actores, como padres de familia, estudiantes y las propias escuelas, la literatura dice poco. Los estudios más interesados en temáticas como la participación social en el campo educativo se han centrado en mecanismos institucionalizados, como los Consejos de Participación Social (Zurita, 2013; Santizo, 2011; Latapí, 1997); también hay escritos que analizan la vida cotidiana de las escuelas, donde la gestión y resolución de conflictos es común, pero no realizan análisis explícitos sobre la protesta como mecanismo de gestión/presión para acceder a mayores recursos (Rockwell, 1995; Córdova, 2012).

Para dar cuenta de este patrón de relación en términos más empíricos, se realizó un análisis de 253 notas de prensa local, buscando establecer relaciones entre repertorio de manifestaciones (como inconformidades, manifestaciones en la vía pública, paro laboral, toma de oficina, bloqueo de vialidades y autoviolencia), actores sociales (sindicatos, comunidad escolar, organizaciones sociales) y espacios o territorios de manifestación. Este análisis mostró que para hacerse escuchar, las acciones de protesta van escalando el nivel de violencia hasta llegar a lo que denominamos **autoviolencia**, en un patrón de violencia incremental y en el que existe un uso diferenciado del espacio público para llevar a cabo las manifestaciones según los actores sociales que protestan: la plaza, la calle y la escuela (Hevia, 2015). Tal como muestra la Tabla 3, los principales repertorios de

manifestación tienen que ver con las inconformidades, seguidas de manifestaciones en la vía pública, paro laboral, toma de oficinas, bloqueo de vialidades y casos extremos de autoviolencia -como huelgas de hambre o amenazas de crucifixión-.

Tabla 3
Frecuencia y porcentaje de repertorio de manifestación

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Inconformidad	86	5,5	34,0	34,0
Manifestaciones vía pública	68	4,4	26,9	60,9
Paro laboral	24	1,5	9,5	70,4
Toma oficina/planteles	57	3,7	22,5	92,9
Bloqueo vialidades	15	1,0	5,9	98,8
Autoviolencia	3	0,2	1,2	100,0
Total	253	16,3	100,0	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la investigación.

Para los actores sociales, en particular para la comunidad educativa, estas dinámicas se consideran por lo general más efectivas, pero más riesgosas para resolver las demandas ciudadanas, e implican desgaste para los padres de familia. Un ejemplo de ello es la recomendación de un miembro de una sociedad de padres de familia de una localidad indígena del sur de Veracruz que debió tomar la escuela para lograr que cambiaran el director, luego de presentar más de 13 oficios a la SEV: □ Cuando le preguntamos sobre qué recomendación daría a otras asociaciones de padres en casos similares, su respuesta fue: □ en concreto, mejor que se queden quietos. De veras, es por demás tratar de luchar contra la corrupción. O sea, todo el sistema está tan corrupto que de veras es un desgaste de todo tipo (□) yo ahorita lo veo retrospectivamente; la verdad es que nosotros nos desgastamos mucho (□) es un desgaste de todo tipo, físico, emocional, económico, en todo sentido y realmente no solucionas las cosas (□) si algunos padres de familia, aunque tengan evidencia, aunque tengan pruebas, aunque las aporten, no los van a defender, mejor que se queden quietos □ es una pérdida de tiempo en todo sentido □ (Hevia, 2011: 266).

Las dinámicas contenciosas fueron particularmente relevantes en el año 2013, cuando se discutió y aprobó la denominada Reforma Educativa, que modificó las políticas docentes de ingreso, permanencia y evaluación (Estados Unidos Mexicanos, 2013). Allí se mostró

Un tercer patrón de relación, que tiene menor efectividad como instrumento para resolver demandas, son los dispositivos institucionales de participación, que en el campo educativo se centran en la figura de los Consejos Escolares de Participación Social.

nuevamente la prevalencia del actor social □magisterio□y □sindicato□ y su fuerza en las calles, por medio de protestas multitudinarias en todo el país, incluyendo el estado de Veracruz (Insurgencia Magisterial, 2014). Pero también se reproducen cotidianamente en el tiempo, siendo común encontrar notas periodísticas que describen las manifestaciones de padres de familia ante las autoridades, porque en sus escuelas no tienen maestros, o porque necesitan nuevo mobiliario escolar.

Por último, cabe señalar que este tipo de dinámicas, como es evidente, no se restringe al campo educativo y pone a prueba las capacidades estatales en múltiples dimensiones: desde atender las protestas y evitar que se incrementen, hasta negociar políticamente con los inconformes para establecer salidas políticas a las inconformidades. De hecho, es tal su importancia para las dinámicas políticas que no solo las oficinas de Gobierno y, en general, las secretarías tienen personal específico encargado de atender este tipo de protesta, sino que incluso los gobiernos la presumen en sus informes y cuentas anuales como formas de atención ciudadana y como instrumentos que aseguran la gobernabilidad democrática (Hevia e Isunza Vera, 2010).

Relaciones de participación reglamentada

A estos patrones de relación se puede sumar un tercero que tiene mucho menor efectividad como instrumento para resolver demandas, tanto para los gobernados como para los gobernantes: los dispositivos institucionales de participación, que en el campo educativo se centran en la figura de los Consejos Escolares de Participación Social.

Tal como muestra una abundante literatura, a pesar de su inclusión en la Ley General de Educación de 1993, y de sucesivos procedimientos administrativos de la Secretaría de Educación Pública para hacerlos funcionar, los Consejos Escolares, en el mejor de los casos, están constituidos formalmente pero no cumplen con las funciones sustantivas para las que fueron creados, en parte por las deficiencias de diseño institucional, y en parte por la dinámica al interior del sistema educativo. A ello se agrega la resistencia de actores clave, como el sindicato, para transformar estos espacios en instrumentos de gobernanza escolar (Latapí, 1997; Zurita, 2013; Santizo, 2011; Ornelas, 2008; Hevia, 2014; Martínez, Bracho y Martínez, 2010).

A pesar de sus deficiencias, estas instancias resultan significativas en términos de patrones de relación, más que por su efectividad, por la legitimidad que poseen al ser órganos de consulta oficialmente reconocidos por las autoridades escolares y educativas. En este sentido,

como se ha analizado en otros espacios en relación con otros instrumentos de participación ciudadana institucional (Hevia, 2010), los dispositivos de participación, para que funcionen, deben mantenerse "politizados" lo que implica mantener un equilibrio dinámico entre legitimidad y efectividad: instrumentos legítimos pero poco efectivos no son más que participación simulada. De igual forma, dispositivos eficaces pero con déficit de legitimidad no logran incorporar de manera adecuada la representación legítima de intereses. Los consejos de participación social en las escuelas son instancias legítimas -su implementación está protegida por una serie de cuerpos legales- pero poco efectivas para cumplir con sus funciones, tal como la literatura sistemáticamente viene mostrando (Santizo, 2011; Zurita, 2013; Martínez, Bracho, y Martínez, 2010), es decir, funcionan como instancias de participación simulada.

Discusión y conclusiones

Una vez descritos los tipos de relación, se hace necesario preguntarse por los criterios que posibiliten analizar dichos patrones más allá del campo educativo. En ese sentido, se identifican dos grandes criterios analíticos que permitirían explicar mejor los patrones señalados y sus relaciones internas.

El primer criterio analítico corresponde específicamente, en este contexto, a los criterios argumentativos a los que los ciudadanos apelan para entablar las relaciones con sus autoridades. En los casos analizados, es posible identificar dos grandes tipos de relación: por un lado, aquellas que apelan al favor del gobernante, hegemónicas en las relaciones particularistas; por otro lado, aquellas que apelan a una relación de derechos ciudadanos, donde sobresalen, en términos discursivos, los Consejos Escolares y otras figuras de participación reglamentaria.

El segundo criterio analítico se centra en el carácter institucional o no de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Así, es posible clasificar las relaciones como institucionales cuando tienen algún tipo de norma que las organiza, como es el caso de los Consejos Escolares, regidos por una serie de normas legales; o como extra-institucionales, que se remiten a formas no reglamentadas de relación, siendo quizá el ejemplo más claro las relaciones contenciosas, donde las acciones de protestas no se rigen por normas previamente establecidas, salvo el legítimo derecho de manifestación.

Con estos criterios se puede construir un cuadro de doble entrada que permita analizar los patrones identificados (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Criterios analíticos en los patrones de relación sociedad-gobierno

		Tipos de relación	
		Favor	Derecho
Formas de relación	Institucionales	Particularistas	Participación regulada
	Extra-institucionales	Contenciosas	Contenciosas

Fuente: Hevia (2014: 256).

El Cuadro sugiere que no es posible identificar a priori el tipo de relación que se genera por medio de las relaciones contenciosas. En un periódico local, en 2010, una nota de prensa decía: [el maestro MNLG continúa con su huelga de hambre afuera de la sede del sindicato. El docente inició el ayuno hace siete días, indignado, según dijo, porque Ballejas Briones [el secretario general del SNTE, sección 56] desatiende por completo su responsabilidad con el magisterio por atender sus asuntos personales] Por eso inicié esta protesta, prosigue LG, me vi obligado a manifestarme de esta forma para exigir la devolución de la plaza de Telebachillerato con clave 2312-340-3419-03757 que hace dos años dejé a resguardo de la sección 56 del SNTE y que desde 2008 he solicitado sea restituida para mi esposa, DRAC (Diario La Política, 30 abril de 2010).

Este caso muestra cómo un maestro apela a un discurso de derecho para iniciar una huelga de hambre: que se atiendan sus demandas. Pero las demandas apelan al favor: que pueda heredar su esposa el puesto de trabajo del maestro que protesta, siendo un ejemplo claro de patrimonialismo al concebir las plazas docentes como [derecho adquirido] que aquí muestra toda su ambivalencia en términos del binomio favor/derecho.

El uso de las protestas, tanto para pedir favores como para exigir derechos, puede también explicar en parte su efectividad en comparación con los otros patrones de relación: a pesar del riesgo que implican, por el aumento constante de la violencia para hacerse escuchar, son la manera más efectiva para recibir respuesta de las autoridades del Gobierno. Sin embargo, su carácter extra-institucional también disminuye su potencialidad: de ahí que los gobiernos, aunque reaccionen ante las protestas, prefieran utilizar los canales institucionales donde su margen de maniobra es mucho mayor: las peticiones y los instrumentos de participación regulada.

Se afirma que su margen de maniobra es mayor, porque en estas instancias se despliega con mayor nitidez la asimetría de poder que

En el caso empírico analizado, el escenario ideal para el Gobierno es canalizar las demandas ciudadanas por medio de las relaciones particularistas, puesto que ahí controla los elementos clave de respuesta y mantiene el poder de la incertidumbre.

va construyendo lo que se puede denominar "capacidades de respuesta diferenciada". Este concepto remite al uso diferencial de las capacidades institucionales y políticas del Gobierno para responder solo aquellas demandas ciudadanas que quiera responder. En ese sentido, el Estado mexicano no sería un Estado fallido (Bates, 2008), ya que el Gobierno construye su capacidad de respuesta diferenciada, puede seleccionar a quién escuchar y responder, y de hecho responde con cierta efectividad².

En el caso empírico analizado, el escenario ideal para el Gobierno es canalizar las demandas ciudadanas por medio de las relaciones particularistas, puesto que ahí controla los elementos clave de respuesta y mantiene el poder de la incertidumbre, tal como lo definiera Crozier (1969: 31) respecto al poder burocrático: "el poder de A sobre B depende de la previsibilidad de la conducta de B para A, y de la incertidumbre en que B se halle sobre la conducta de A. Mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los individuos que deben encararlas tendrán en sus manos el poder sobre aquellos a quienes afecten las decisiones de los primeros".

Así, en las organizaciones gubernamentales, las autoridades tienen a su disposición efectivos medios de presión para centralizar el poder: el poder de dictar reglas generales y el poder de hacer excepciones e ignorar la reglamentación cuando les sea conveniente (Crozier, 1969: 40). Por ello, fomentar relaciones particularistas y formas institucionales reproduce la asimetría de poder entre gobernantes y gobernados en dos sentidos: por un lado, el Estado regula y disminuye la incertidumbre por parte de los gobernados -a quienes constriñe su voz por medios legítimos y predecibles-, y por otro lado, el Gobierno aumenta su propia capacidad de generación de incertidumbre por la ausencia de criterios en la respuesta. De esta forma, tal como afirma Bauman (2011: 62), si "la estrategia fundamental de todas y cada una de las luchas por el poder consiste en estructurar la condición de la contraparte mientras se *desestructura*, es decir, se desregula, la parte propia", el fomento de relaciones particularistas e institucionales resulta ser muy efectiva para aumentar el poder de los gobernantes y disminuir el poder de los gobernados.

Otra dimensión donde se expresa esta capacidad de respuesta diferenciada es en la reproducción de la política corporativa y autoritaria de subordinación, premiando una forma paternalista de Gobierno.

En Veracruz existe un sentido corporativista en que se mezcla miedo, lealtad, conveniencia inmediata y creencia en el sistema, que

reproduce las estructuras corporativistas incluso en organizaciones que se han abierto al pluralismo (Moreno, 2012: 72-74). De esta forma, la vida cotidiana de los padres de familia, los maestros y, en general, los actores del campo educativo se define en parte por la reproducción constante del sentido corporativista, donde la discrecionalidad y la falta de pluralidad, lejos de verse como un problema, se ve como una situación normal -si no deseada-, pues se da dentro de parámetros culturales conocidos y reproducidos de generación en generación (Hevia, 2014). La herencia de plazas implica férreos sistemas de lealtades y sentidos corporativistas que nutren y se nutren de las relaciones particulares que cada uno pueda generar con sus redes familiares y de amistad. Los padres de familia, de igual forma, sumidos en condiciones permanentes de inseguridad laboral y pobreza, ven cómo los maestros, los petroleros y otros estamentos corporativizados de la sociedad poseen activos que hoy se ven como privilegios en un contexto de precariedad: trabajo seguro, prestaciones sociales y defensa laboral a cambio de lealtad, disciplina y fortalecimiento del sistema recíproco de favores; en pocas palabras, relaciones particularistas.

El sentido corporativista permea también las relaciones de participación reglamentaria. Lejos de transformarse en enclaves democráticos al interior de estructuras corporativas, como la escuela o el sindicato, estos espacios fomentan la simulación y la capacidad de mostrarse como dispositivos con muy poca capacidad política de influencia, pero que existen como requisitos, de manera análoga a la *democracia sindical* y el reparto de utilidades y otras ficciones en las que los padres de familia y maestros viven más allá de la escuela.

Esto tiene directa relación con el paternalismo, como atributo regular de la *forma personal de gobernar* que ha caracterizado el régimen posrevolucionario mexicano (Cosío Villegas, 1974: 8) y que se reproduce en estados sin alternancia política, como Veracruz.

En el gobierno de Fidel Herrera Beltrán, el estilo personal de gobernar reflejó de manera inequívoca la restauración de un poder ejecutivo que concentraba todo el poder posible, al mismo tiempo que mantenía relaciones directas con sus bases por medio de visitas de campo y trabajo de terreno (Hevia, 2012), mostrándose como un ejemplo paradigmático de cómo incorporar las relaciones particularistas en las prácticas cotidianas de ejercicio del poder.

Estas características, en síntesis, permiten ver cómo se construyen las capacidades estatales relacionales en México. A cambio de

A cambio de mantener las relaciones en el terreno particularista, se desarrolla un sistema aparentemente abierto y más efectivo para resolver demandas que los espacios de participación ciudadana, generando así, más que gobiernos fallidos, gobiernos de respuesta diferenciada.

mantener estas relaciones en el terreno particularista, se desarrolla un sistema aparentemente abierto y más efectivo para resolver demandas que los espacios de participación ciudadana, generando así, más que gobiernos fallidos, gobiernos de respuesta diferenciada, donde la capacidad de resolver y marcar las formas y tipos de relación se mantiene por parte de los gobernantes. El grave problema de lo anterior es que estas relaciones dejan sin resolver una serie de déficits en torno a derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Notas

(1) Se utiliza la traducción propuesta por Moreno Jaimes (2007).

(2) Aunque está fuera del objeto de estudio empírico de este artículo, la falta de respuesta gubernamental para el trágico caso de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014 es desconcertante y muestra la incapacidad del Estado mexicano. En este caso, el Gobierno [seleccionó] responder con toda la [fuerza del Estado] y aún así todos los recursos desplegados resultaron insuficientes para dar con el paradero de los estudiantes. De ahí que se planteara la presencia de un Estado fallido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Formas de gobierno indígena*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Alonso, Guillermo V. (2007), [Elementos para el análisis de capacidades estatales] en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo V. Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.
- Alonso, Jorge (ed.) (1982), *El Estado mexicano*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Andara, Abraham E. (2007), [La segunda generación de reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina] en *Provincia*, N° 017, pp. 77-105.
- Andere, Eduardo (2006), *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Planeta Mexicana Editorial.
- Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (eds.) (2010), *Los grandes problemas de México. Volumen 7: Educación*, México, El Colegio de México.
- Baitenmann, Helga (2011), [Popular Participation in State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico] en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 43 N° 1, pp. 1-31.

- Bates, Robert H. (2008), "State Failure" en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11 N° 1, pp. 1-12.
- Bauer, Carl J. (2002), *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- Bauman, Zygmunt (2011), *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bolos, Silvia y Estrada Saavedra, Marco (2010), "Conflicto y protesta: la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (2005-2010)" en *Estudios Sociológicos*, Vol. 28 N° 82, pp. 231-245.
- Borón, Atilio (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Cabrero, Enrique (ed.) (2010), *Administración Pública*, México, Siglo XXI Ediciones; Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Cadena, Cecilia (2003), "Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro" en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 4 N° 14, pp. 365-387.
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Alfredo Fernando (1995), *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2007), "Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos" en *Gestión y Política Pública*, Vol. 16 N° 2, pp. 539-564.
- Coneval (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz 2012*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf>.
- Córdova, José Ángel (2012), "Aprendizajes en familia en México: hacia la integración de la escuela, familia y comunidad" Pátzcuaro, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=219325&set=51871A2C_0_241&gp=1&lin=1&ll=s.
- Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.
- Crozier, Michel (1969), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu. v. 2.
- Cunill Grau, Nuria (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 5-44.
- Eckstein, Susan (ed.) (2001), *Power and Popular Protest:*

- Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Espinoza, Oscar (2005), [Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica] en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 34 N° 135, pp. 41-60.
- Estados Unidos Mexicanos (1993), [Ley General de Educación] en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 junio. Últimas reformas en DOF del 9 de abril de 2012.
- _____ (2013), [Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos] en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; y Skocpol, Theda (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia (2010), *Decentralization and Sub National Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Fiszbein, Ariel (1997), [The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia] en *World Development*, Vol. 25 N° 7, pp. 1029-1043.
- Foster, George M. (1962), *Cultura y conquista: la herencia española de América*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Fox, Jonathan (1993), *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gayol, Víctor (2007), *Laberintos de justicia: procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812)*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Gentili, Pablo; Suárez, Daniel; Stubrin, Florencia; y Gindín, Julián (2004), [Reforma educativa y luchas docentes en América Latina] en *Educação e Sociedade*, Vol. 25 N° 89, pp. 1251-1274.
- Grindle, Merilee S. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2002), [Interest, Institutions, and Reformers: the Politics of Education Decentralization in Mexico] Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government.
- _____ (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Harvey, David (2013), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Hevia, Felipe J. (2007), [Los 'sacrificados comprometidos': un sistema cultural al interior

de los centros de salud antes de la reforma□ en *Cuadernos Médico-Sociales*, Vol. 47 N° 4, pp. 239-245.

_____ (2010), □Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina□ en *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.), México, Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2. ed.

_____ (2011), *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso de Progres a/Oportunidades de México*, Bruselas, Peter Lang Publications.

_____ (2012), □El campo de la educación pública en Veracruz en la era de la fidelidad: capitales y actores en disputa□ en *Ulúa: Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, N° 20, pp. 141-172.

_____ (2013), *Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU)*, México, Red Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

_____ (2014), *Peticiones, protestas y participación: patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios*

del siglo XXI, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

_____ (2015), □Violencia incremental: protestas y relaciones contenciosas como patrón de relación sociedad-gobierno en México□ en *Humanística*. En dictaminación.

Hevia, Felipe J. e Isonza Vera, Ernesto (2010), □La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México□ en *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.

Hevia, Ricardo (1991), *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*, Santiago, UNESCO, REDUC.

Homedes, Nuria y Ugalde, Antonio (2002), □Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica□ en *Gaceta Sanitaria*, Vol. 16 N° 1, pp. 54-62.

Insurgencia Magisterial (2014), □Diálogo entre profesores□ en *Suplemento Insurgencia Magisterial*, México,

- <http://dialogoentrefprofesores.blogspot.mx/2014/04/suplemento-insurgencia-magisterial-ya.html>.
- Jusidman, Clara (2009), *Desigualdad y política social en México* en *Nueva Sociedad*, N° 220, pp. 190-206.
- Kjaer, Mette; Hansen, Ole Hersted; y Thomsen, Jens Peter Frolund (2002), *Conceptualizing State Capacity* Aarhus, University of Aarhus (Demstar Research Report; N° 6).
- Krohn-Hansen, Christian y Nustad, Knut G. (2005), *State Formation: Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press.
- Latapí, Pablo (1997), *La participación social en educación* en *Investigación educativa, gestión y participación social. Tomo 2 de investigación educativa: 1993-1995*, Justa Ezpeleta (ed.), México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa; Departamento de Investigaciones Educativas.
- Lechner, Norbert (ed.) (1981), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- López Gallegos, Alejandro; López-Saavedra, Nicolasa; Tamayo, Sergio; y Torres Jiménez, Ricardo (eds.) (2010), *Yo no estuve ahí pero no olvido: la protesta en estudio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- López Roldán, Pedro (1996), *La construcción de tipologías: metodología de análisis* en *Papers: Revista de Sociología*, N° 48, pp. 9-29.
- Mann, Michael (1993), *The Sources of Social Power. Volume 2: the Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez, Arcelia; Bracho, Teresa; y Martínez, Claudia (2010), *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* en *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.
- Martínez, Víctor Raúl (ed.) (2009), *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Cuerpo Académico de Estudios Políticos; Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney G.; y Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Moreno, Saúl Horacio (2012), [Más allá de Schmitter (en el mundo sindical)] en *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología; Universidad Veracruzana.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007), [Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México] en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27 N° 2, pp. 131-153.
- Nava, Carmen (ed.) (1994), *Los abajo firmantes I. Cartas a los presidentes, 1934-1946*, México, Secretaría de Educación Pública; Archivo General de la Nación; Editorial Patria.
- Nuijten, Monique (2003), *Power, Community and the State: the Political Anthropology of Organisation in Mexico*, London, Pluto Press.
- O'Donnell, Guillermo (2007), [Hacia un Estado de y para la democracia] en *Democracia/ Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Rodolfo Mariani (ed.), Lima, PNUD.
- Olvera, Alberto; Zavaleta, Alfredo; y Andrade, Víctor (eds.) (2012), *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*, Xalapa, Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología; Universidad Veracruzana.
- Ornelas, Carlos (2008), *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI.
- Oszlak, Oscar (1999), [De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado] en *Nueva Sociedad*, N° 160, pp. 81-100.
- Poot, Efraín (2000), [La renovada participación ciudadana: elecciones, organizaciones cívicas y nuevas formas de gobierno municipal] en *Cambio político y participación en México: actores, movimientos y organizaciones*, Juan M. Ramírez Saíz (ed.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios de Política Comparada.
- Ramírez, Edgar y Ramírez, Jesús (2010), [Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública] en *Administración pública*, Enrique Cabrero (ed.), México, Siglo XXI Ediciones; Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (2011), [Mecanismos e instrumentos para la participación y atención ciudadana] presentación en power point en el Encuentro Nacional Sociedad y Cambio Climático, México.
- Rockwell, Elsie (ed.) (1995), *La escuela cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez Saldaña, Elsa (2008), "La marcha de protesta como un texto multimodal" en *México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Tesis de Doctorado.*
- Santizo, Claudia (2011), "Gobernanza y participación social en la escuela pública" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16 N° 50, pp. 751-773.
- Schedler, Andreas (2004), "El voto es nuestro" Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66 N° 1, pp. 57-97.
- Secretaría de Gobernación (2013), "ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas" México, Secretaría de Gobernación, <http://encup.gob.mx/es/Encup>.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (eds.) (2006), *The Anthropology of the State: a Reader*, Malden, Blackwell Publishers.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research" en *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (1997), *World Development Report: the State in a Changing World*, Washington, World Bank Publications.
- Yacuzzi, Enrique (2005), "El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación" Buenos Aires, Universidad del CEMA (CEMA: Serie Documentos de Trabajo; N° 296), <http://www.econstor.eu/handle/10419/84390>.
- Zurita, Úrsula (2013), "Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México" en *Apuntes*, Vol. 40 N° 72, pp. 85-115.

**La corresponsabilidad fiscal en
Estados federales: una comparativa del
sistema español frente al alemán y al
estadounidense**

Carlos Sáenz Royo y Eva Sáenz Royo

Carlos Sáenz Royo

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Academia General Militar, Zaragoza, España. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza (España) en la especialidad de análisis económico. Es doctor por la Universidad de Zaragoza en economía y gestión de las organizaciones. Ha ejercido puestos de responsabilidad nacional e internacional en numerosas empresas como Opel, Dynamit Nobel, Casting Ros, y en el grupo Inalsa, liderando y dirigiendo diversos proyectos de investigación. Cuenta con varias publicaciones en revistas tanto nacionales como internacionales. Sus principales temas de investigación abarcan diversos campos de la organización industrial, fundamentalmente en el área de gestión estratégica.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro Universitario de la Defensa
Academia General Militar
Ctra. de Huesca s/n
50090 Zaragoza - España
E-mail: csaenz@unizar.es

Eva Sáenz Royo

Profesora de la Universidad de Zaragoza, Facultad de Derecho, Zaragoza, España. Licenciada en derecho y doctora en derecho por la Universidad de Zaragoza. Fue diputada nacional en la Legislatura de 2004-2008 y actualmente es profesora contratada-doctora de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza, acreditada como titular universitaria por la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA). Tiene estancias de investigación en BMW Center for German and European Studies, Georgetown University, Washington y en UCD School of Law, Dublin. Entre sus escritos destaca la monografía "Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de EE.UU., Alemania y España" Thomson/Civitas, 2003. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas o libros colectivos.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad de Zaragoza
Facultad de Derecho
c/ Pedro Cerbuna, 12
50009 Zaragoza - España
E-mail: evasaenz@unizar.es

Carlos Sáenz Royo y Eva Sáenz Royo

La corresponsabilidad fiscal en Estados federales: una comparativa del sistema español frente al alemán y al estadounidense

Uno de los cimientos del federalismo fiscal es el principio de la responsabilidad tributaria. Tal y como se ha demostrado en la práctica federal, este principio asegura comportamientos fiscalmente responsables tanto de la federación como, sobre todo, de los entes subestatales.

El presente estudio analiza la responsabilidad fiscal del sistema autonómico español en comparación con la responsabilidad fiscal en otros modelos federales como EE.UU. y Alemania. La comparación entre modelos federales tiene como objetivo la detección de posibles deficiencias en los diferentes modelos y la propuesta de posibles mejoras en la corresponsabilidad fiscal que pudieran corregir determinados comportamientos fiscales de los entes subestatales.

Palabras clave: Relaciones Financieras Intergubernamentales; Relaciones Fiscales; Financiamiento; Entidades Federales; España; Estados Unidos; Alemania

Shared Fiscal Responsibility in Federal States: an Analysis Comparing the Spanish System with that of Germany and the USA

One of the foundations of fiscal federalism is the principle of the fiscal responsibility. As demonstrated in federal practice, this principle promotes fiscally responsible behavior of both federation and, above all, states.

This study analyzes the fiscal responsibility of Spanish autonomies compared to fiscal responsibility of states in other models such as the U.S. and Germany federal system. The federal model comparison aims to detect possible deficiencies in models and to propose improvements in the fiscal responsibility that could correct certain fiscal behavior of the states.

Key Words: Intergovernmental Financial Relations; Fiscal Relations; Financing; Federal Entities; Spain; United States; Germany

El principio de la responsabilidad tributaria es la mejor forma de enfrentar al agente decisor con el coste de sus decisiones y a su elector con el valor de los servicios que recibe.

La corresponsabilidad fiscal en Estados federales: una comparativa del sistema español frente al alemán y al estadounidense*

Introducción

Uno de los principales principios del federalismo fiscal es el de la responsabilidad tributaria, que dice que, en un sistema federal, el Gobierno que decide el gasto debería ser también el que tiene la responsabilidad de obtener del sector privado los recursos necesarios para financiarlo. La responsabilidad tributaria o de ingreso se traduce así en la capacidad -legislativa- para decidir el volumen y la estructura de los propios ingresos.

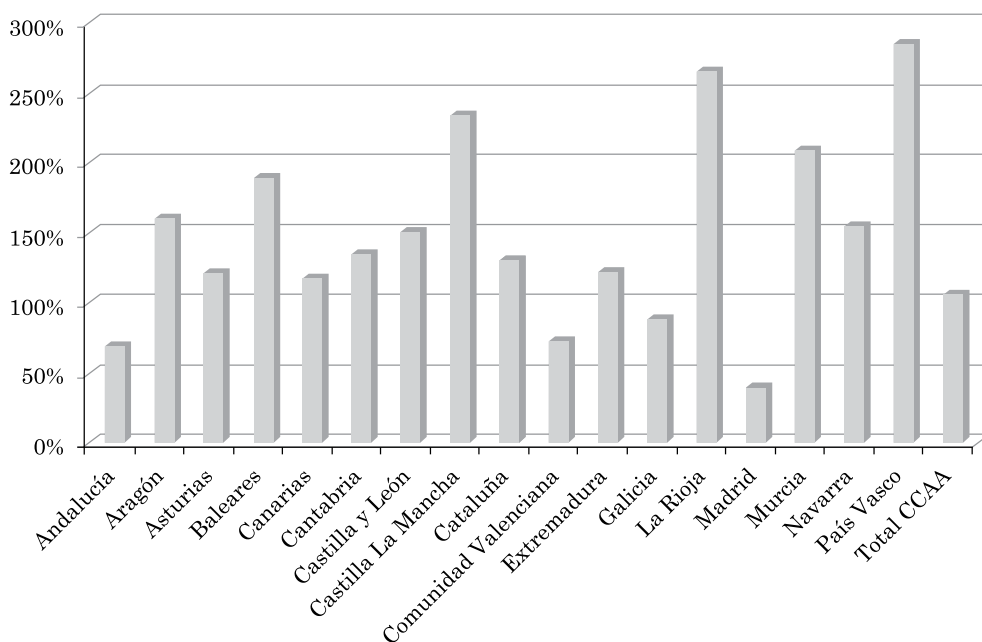
El principio de la responsabilidad tributaria (y con él, el reconocimiento de poder impositivo a la federación y a las unidades subestatales para el ejercicio de sus respectivas competencias) permite que el coste de las decisiones políticas sea visible tanto para el Gobierno como para los votantes, haciendo que los recursos para financiar los gastos los recauden los mismos gobiernos que prestan esos servicios. Esta es la mejor forma de enfrentar al agente decisor con el coste de sus decisiones y a su elector con el valor de los servicios que recibe (Zabalza, 2012). Además, puede evitar que los gobiernos subcentrales expandan el gasto muy por encima de sus posibilidades y que dejen de pedir continuamente más recursos al Gobierno central.

Precisamente, una de las cuestiones que la crisis actual ha puesto de manifiesto en el caso español es que las Comunidades Autónomas¹ (CCAA, en adelante) han desarrollado una tendencia al gasto y al endeudamiento por encima de la del Estado. En cinco años (2005-2010) la deuda de las CCAA se ha duplicado, aunque su disparidad de comportamiento puede apreciarse en el Gráfico 1².

Recibido: 10-10-2014. Aceptado: 28-03-2015.

(*) Se agradece el apoyo financiero a los proyectos de investigación ECO2013-48496-C4-3-R, financiado por el Ministerio español de Economía y Competitividad, y CREVALOR, financiado por la Diputación General de Aragón (DGA) y el Fondo Social Europeo.

Gráfico 1
Evolución del endeudamiento de las CCAA 2005-2010 (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico del Banco de España.

Partiendo de que el endeudamiento de las CCAA es un fenómeno complejo y tiene diversas causas (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010; Ruiz-Huerta Carbonell y García Díaz, 2012), el presente estudio centrará su análisis en la responsabilidad fiscal que tienen las CCAA actualmente en comparación con la responsabilidad fiscal que se reconoce en otros modelos federales como EE.UU. y Alemania. La comparación entre modelos de distintos países tiene como objetivo la detección de posibles deficiencias en la aplicación del modelo federal, en este caso el modelo español, y la propuesta de posibles mejoras en la corresponsabilidad fiscal que pudieran corregir determinados comportamientos de los entes subcentrales.

1. El origen de la corresponsabilidad fiscal en EE.UU.

El principio de responsabilidad tributaria es el inspirador del federalismo en EE.UU. desde sus orígenes y, en este sentido, la capacidad para decidir sobre los propios ingresos se considera irrenunciable

para los estados miembros y compatible con el reconocimiento de ese mismo poder para la federación (o Gobierno central).

Tal y como Hamilton (1994) escribiera en *El federalista* en 1788: [Los Estados individuales deben poseer una autoridad independiente e incontrolable para recaudar sus propios ingresos para mantener sus propios deseos] Yo afirmo que (con la única excepción de los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones) ellos retendrían esta autoridad en el más absoluto sentido; y que cualquier intento por parte del gobierno nacional de menoscabarles en el ejercicio de ésta sería una asunción violenta de poder injustificado por algún artículo o cláusula de la Constitución.

A través de la historia constitucional de los EE.UU., la Corte Suprema ha hecho afirmaciones similares considerando el poder impositivo de los estados como esencial elemento de su soberanía (Hellerstein, 2011). Así, el juez Marshall observó en 1824 que [el poder fiscal de los Estados es indispensable para su existencia]. Cincuenta años más tarde la Corte Suprema se hace eco de estas afirmaciones cuando declara: [Que el poder fiscal de un estado es uno de sus atributos de soberanía: que existe independientemente de la Constitución de los EE.UU., y no deriva de este instrumento; y que tendría que ser ejercido ilimitadamente sobre todas las propiedades, comercio, negocios y distracciones que existan o realizadas dentro de sus fronteras estatales, excepto lo que ha sido dado al gobierno federal, bien expresamente o por necesaria implicación, son afirmaciones que han sido confirmadas por esta Corte muy a menudo. Y reconociendo el grado del poder fiscal perteneciente a los estados, nosotros hemos declarado que es indispensable para su continuada existencia].

La Corte Suprema ha reiterado estas afirmaciones en más recientes pronunciamientos, al señalar que [los estados tienen atribuidos poderes soberanos en crear sus sistemas fiscales para asegurar sus ingresos y conseguir sus intereses locales].

Este poder impositivo respecto a los estados se considera compatible con que la federación también posea poderes fiscales semejantes propios de su soberanía. Para ilustrar esta consideración señaló el juez Marshall: [El poder de imposición] es un poder que, en su propia naturaleza, es capaz de residir en, y ser ejercido por, diferentes autoridades al mismo tiempo. Estamos acostumbrados a ver esto para diferentes propósitos, en diferentes manos] El Congreso está autorizado para establecer y recaudar impuestos] Esto no interfiere con el poder de los estados para establecer sus impuestos para llevar

En todos los Estados federales se reconoce cierta superioridad del todo respecto de las partes, de manera que el Gobierno federal no se limita a recaudar exclusivamente lo que gasta y las partes no pueden financiar todos sus gastos mediante los recursos que recaudan.

a cabo sus propios gobiernos; ahora bien, el ejercicio de ese poder por los estados es el ejercicio de una parte del poder que es concedido a los Estados Unidos⁶.

2. La corrección en la práctica del principio de responsabilidad tributaria

En la práctica de todos los Estados federales se reconoce una cierta superioridad del todo respecto de las partes, de manera que el Gobierno federal no se limita a recaudar exclusivamente lo que gasta y las partes no pueden financiar todos sus gastos exclusivamente mediante los recursos que ellos mismos recaudan.

Así, por ejemplo, en Alemania, la supremacía financiera del centro quedó asegurada desde que la federación tuvo acceso a la recaudación de los impuestos sobre la renta y sociedades. Si bien en la versión original de la Ley Fundamental se estableció en los apartados primero y segundo del Art. 106 una separación de las fuentes de ingresos según la cual a los *Länder* (gobiernos subcentrales) les correspondían los de mayor volumen, como son el impuesto sobre la renta y el de sociedades, en el apartado 3 de este artículo se permitía al *Bund* (Gobierno central), previa aprobación del *Bundesrat*, tomar parte de estos impuestos siempre que no pudiera cubrir sus gastos con otros. A raíz de la asunción por parte del *Bund* de las cargas derivadas de la guerra y de la Seguridad Social, en virtud del Art. 120 LF, desde 1951 la federación tuvo acceso a la recaudación de los impuestos sobre la renta y sociedades. Con las posteriores modificaciones constitucionales de 1955 y 1969 se consagró la supremacía financiera federal. Por la reforma de 1955 se fijaron en la propia Ley Fundamental las cuotas de participación respectivas del *Bund* y los *Länder* en ambos impuestos. En la reforma de 1969 se le atribuyó al *Bund* un porcentaje de los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades más generoso.

También en EE.UU. quedó garantizada la supremacía financiera de la federación respecto de las partes a partir de 1913. Fue entonces cuando se aprobó la XVI Enmienda a la Constitución a través de la cual se le autoriza al Gobierno federal a gravar la renta [sin el prorrateo entre varios estados, y sin tener en cuenta cualquier censo o enumeración] (Hellerstein, 2011).

Esta necesidad de supremacía financiera del centro respecto de las partes en los Estados federales se debe a varias razones (Zabalza, 2012).

En primer lugar, porque la distribución de impuestos entre el Gobierno central y los subcentrales, muy similar en todos los Estados federales, responde a criterios de eficiencia, de manera que los impuestos de mayor recaudación recaen en manos del Gobierno central. Así, por ejemplo, impuestos de gran recaudación como los de Sociedades e IVA se asignan a los Gobiernos centrales, debido a que tienen bases imponibles territorialmente móviles o cuya carga puede ser fácilmente trasladada de una jurisdicción a otra. Otros impuestos de menor importancia recaudatoria, como los que gravan la propiedad o las transacciones inmobiliarias, suelen asignarse a los Gobiernos subcentrales ya que son de base menos móvil. Los que gravan la renta suelen compartirse entre los dos niveles de Gobierno.

Pero además de por razones de eficiencia económica, el hecho de que el Gobierno central tenga más capacidad recaudatoria se debe a que este asume funciones que le exigen tener esa capacidad recaudatoria más allá de su responsabilidad de gasto.

Primeramente, porque el Gobierno central suele garantizar, a través de transferencias a los gobiernos subcentrales, una distribución de la renta regional equitativa y garantizar así una más homogénea provisión de servicios en todo el Estado. Es decir, desde el Gobierno central se puede tratar de financiar la brecha fiscal horizontal. Si el Gobierno central no asumiera esta función reequilibradora y los gobiernos subcentrales contaran solo con los recursos que ellos mismos recaudan, se produciría una gran diferencia en la provisión de servicios entre los gobiernos subcentrales más ricos, con mayor capacidad recaudatoria, y los gobiernos subcentrales más pobres, con mayores necesidades de gasto.

En segundo lugar, porque, según los principios del federalismo fiscal, corresponde al Gobierno central la competencia de estabilización macroeconómica, que es una competencia coyuntural y variable que requerirá las bases imponibles más potentes y de mayor elasticidad, con el fin de que pueda desarrollar de forma oportuna la política fiscal adecuada según la coyuntura macroeconómica del momento.

Por lo tanto, en todo Estado federal hay una diferencia recaudatoria a favor del Gobierno central, que recauda más allá de su responsabilidad de gasto, y esta diferencia recaudatoria se conoce como "brecha fiscal vertical". No obstante, según el principio general de ordenación fiscal, debe ser lo más pequeña posible, con el fin de promover la responsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales. Veamos a

Si bien se reconoce poder tributario a las CCAA al reconocer la posibilidad de fijar sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, este se ve muy mermado por la prohibición de doble imposición y de duplicidad normativa.

continuación el funcionamiento de este principio en el sistema de financiación autonómica español y su comparación con otros sistemas.

3. El sistema de financiación autonómica común y su relación con el principio de responsabilidad tributaria

La Constitución española, tras consagrar la autonomía financiera de las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias (Art. 156.1 CE), al establecer el elenco de los recursos que constituyen la hacienda autonómica⁷ se decanta por un sistema mixto⁸, donde el margen de maniobra dejado al Estado para llevar a cabo la definitiva distribución de competencias financieras mediante Ley Orgánica (Art. 157.3 CE)⁹ es muy amplio. Dentro del marco por esta diseñado, serán los respectivos estatutos autonómicos los encargados de concretar su sistema de financiación¹⁰.

El sistema de financiación diseñado originariamente por la LOFCA aseguraba la suficiencia financiera de las CCAA para el ejercicio de sus competencias a través de la cesión de impuestos, las tasas afectas a los servicios transferidos y, subsidiariamente, bajo la forma de un porcentaje de participación en los ingresos estatales, todas ellas de libre disposición para las CCAA¹¹. Por su parte, las fuentes de financiación estatal de carácter condicionado (FCI, asignaciones niveladoras) parecían llamadas a ser unas fuentes de financiación excepcionales, solo extensibles a algunas CCAA, y respecto de las cuales la restricción de su uso por parte de las CCAA podía justificarse por la finalidad redistributiva que estaban llamadas a satisfacer.

Si bien se reconoce poder tributario a las CCAA al reconocer la posibilidad de fijar sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, este se ve muy mermado por la prohibición de doble imposición y de duplicidad normativa. Según el artículo 6.2 de la LOFCA, ya en su redacción original señalaba que las CCAA no pueden establecer tributos que recaigan sobre hechos impositivos gravados por el Estado. Esta limitación a su poder tributario se ha visto intensificada, además, por la interpretación que el propio Tribunal Constitucional ha hecho de los límites constitucionales de doble imposición, debido a la concurrencia impositiva entre los distintos niveles de Gobierno (Rodríguez Bereijo, 2010).

Por tanto, la autonomía financiera de las CCAA constitucionalmente fijada se entendía originariamente por la LOFCA más como [suficiencia] de recursos de libre disposición para el ejercicio de sus

Sobre todo a lo largo de la última década, se ha asistido en España a un progresivo proceso de descentralización financiera.

competencias que como "capacidad" para decidir sobre sus propios recursos o, como señala el propio Tribunal Constitucional: "la autonomía financiera de las comunidades autónomas viene definida en el bloque de constitucionalidad más por relación a la vertiente del gasto público -y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la hacienda estatal, que constituyen un derecho de crédito a favor de las haciendas autonómicas ()- que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficientes para cubrir las necesidades financieras de la hacienda autonómica. Se configura así un sistema de financiación apoyado en mecanismos de transferencias desde el Estado" (STC 13/1992, FJ 7).

Sobre todo a lo largo de la última década, se ha asistido en España a un progresivo proceso de descentralización financiera. Las modificaciones, en cierta forma anticipadas por Herrero y otros (2007) e introducidas por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, como modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, suponen una profundización en este sentido de la descentralización tributaria. Concretamente, se eleva del 33% al 50% la cesión del IRPF, del 35% al 50% el IVA, y del 40% al 58% en los Impuestos Especiales sobre hidrocarburos, alcohol y tabaco (ver detalle en la Tabla 1)¹². También se incrementan las competencias normativas en IRPF, en materia de modificación de mínimos personales y familiares, la aprobación de la escala autonómica y deducciones de cuota.

Tras la reforma de la LOFCA por Ley Orgánica 2/2012, que introduce alguna modificación respecto al Impuesto sobre Hidrocarburos, el artículo decimoprimeros de la misma señala los impuestos cedidos a las CCAA y algunos de los límites de la cesión: "Solo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas, en las condiciones que establece la presente Ley, los siguientes tributos: a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 50 por ciento. b) Impuesto sobre el Patrimonio. c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. e) Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 50 por ciento. f) Los

Impuestos Especiales de Fabricación, con carácter parcial con el límite máximo del 58 por ciento de cada uno de ellos, excepto el Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre Hidrocarburos. g) El Impuesto sobre la Electricidad. h) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. i) Los Tributos sobre el Juego. j) El Impuesto sobre Hidrocarburos, con carácter parcial con el límite máximo del 58 por ciento para el tipo estatal general y en su totalidad para el tipo estatal especial y para el tipo autonómico□

Tabla 1
Financiación Subestatal en España.
Estructura porcentual de los recursos de naturaleza tributaria

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos de naturaleza tributaria										
Tributos Propios	0,98	0,93	0,67	0,81	0,83	0,83	0,78	0,78	0,82	0,76
Tributos cedidos	24,98	24,72	49,62	50,84	52,19	52,95	55,08	54,12	49,67	53,68
Tributos concertados o convenidos	9,33	8,46	7,59	7,29	7,20	7,09	7,58	6,12	7,06	6,52
Recargo de tributos estatales	0,08	0,11	0,08	0,05	0,02	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04
Tasas afectas a servicios transferidos. Incluye:	0,88	0,89	0,87	0,85	0,82	0,82	0,87	0,91	0,82	0,65
<i>Tasas afectas a servicios transferidos (territorio de régimen fiscal común) (1)</i>	0,88	0,89	0,72	0,71	0,67	0,69	0,73	0,75	0,65	0,47
% Total recursos procedentes de tributos en la financiación de las CCAA	36,24	35,11	58,83	59,84	61,07	61,73	64,34	61,95	58,40	61,65

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas. Secretaría General de Financiación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.

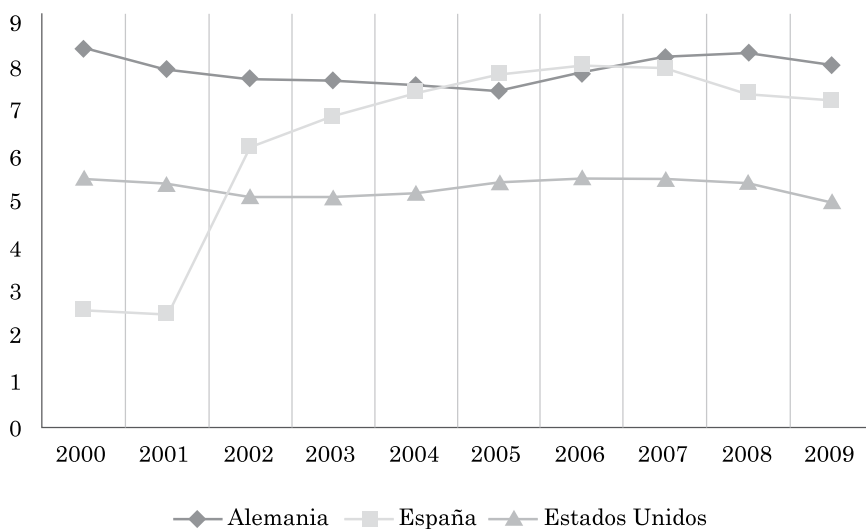
(1) Desde el año 2002 al 2006 la diferencia entre total de tasas afectas a los servicios transferidos y las correspondientes al régimen fiscal común corresponden a las CCAA forales.

El resultado de este progresivo proceso de descentralización ha sido doble:

a) Un incremento sustantivo de los ingresos fiscales de las CCAA y una reducción de la brecha fiscal vertical

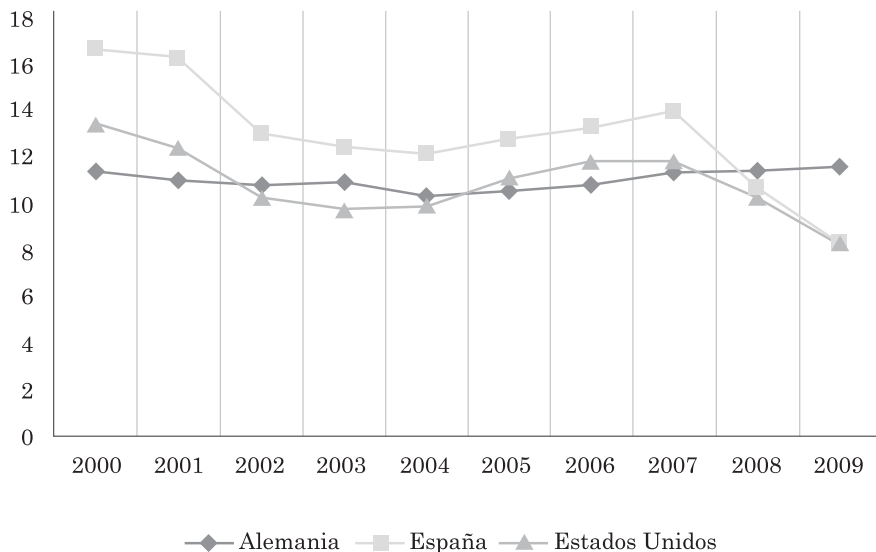
Tal y como puede apreciarse en los Gráficos 2 y 3, uno de los principales efectos del proceso de descentralización fiscal ha sido el incremento sustantivo de los ingresos fiscales de las CCAA, asimilándose al modelo alemán, y la reducción de los mismos del Estado.

Gráfico 2
Evolución del porcentaje de los ingresos fiscales totales de los entes subestatales por unidad de PIB nacional del año 2000 al 2009



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la base de datos de OCDE.

Gráfico 3
Evolución del porcentaje de los ingresos fiscales totales del Estado por unidad de PIB nacional del año 2000 al 2009



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la base de datos de OCDE.

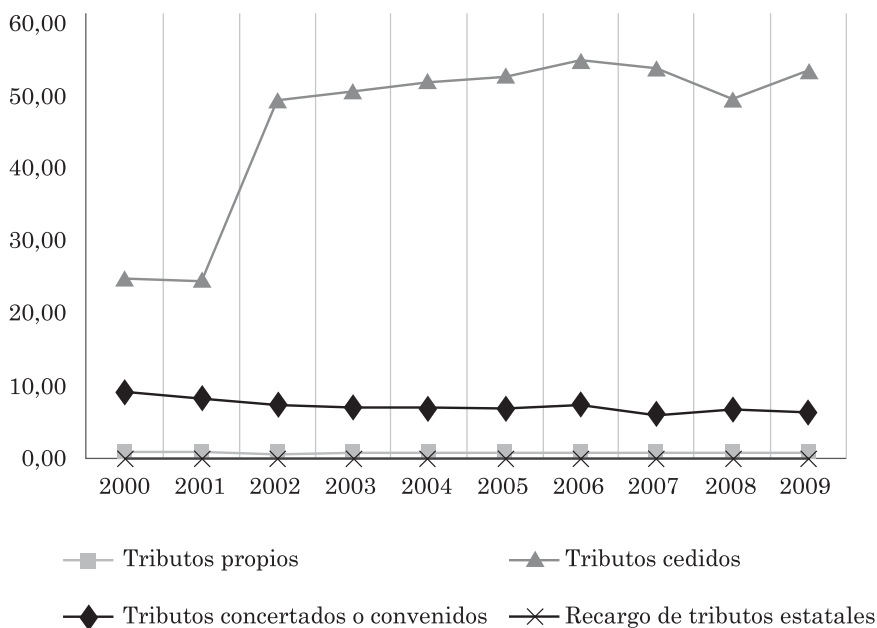
Durante la segunda mitad de los años 80 y la primera mitad de los 90, los ingresos no condicionados han representado en torno al 30-40% de toda la financiación disponible por los gobiernos autonómicos en España. A partir de la reforma de 2001, el peso de los recursos incondicionados ha ido aumentando significativamente hasta alcanzar el 60% en el año 2007, último disponible a partir de las series comparables con datos en términos de Contabilidad Nacional del FMI. Este porcentaje aumentará más cuando los datos de 2010 estén disponibles tras la reforma de diciembre de 2009 (Toboso, 2011). Además, las últimas cifras oficiales sobre la participación de las comunidades autónomas en los gastos e ingresos públicos (34,6% de los gastos frente al 19,1% de los ingresos en 2010; mientras que en 2000 la participación en el gasto era de 28,3% frente al 9,6 % de participación en los ingresos) suponen una reducción de la brecha fiscal vertical y permiten afirmar que España se encuentra en la actualidad entre los países desarrollados más descentralizados (Ruiz-Huerta Carbonell, Vizán Rodríguez y Benyakhlef Domínguez, 2012).

b) El peso de los impuestos estatales cedidos en la financiación autonómica en contraste con la infrutilización del poder impositivo autonómico propio

Tal y como puede verse en el Gráfico 4, los tributos propios y el recargo tienen una mínima participación en los ingresos de las CCAA españolas, mientras que son los tributos cedidos los que más peso tienen.

Sobre los tributos cedidos las CCAA no solo tienen territorializado el total o un porcentaje de lo recaudado por el Estado, sino que sobre los mismos se les reconoce cierta capacidad normativa. Por tanto, a las CCAA se les ha reconocido poder fiscal no solo sobre sus impuestos propios (sobre el juego del bingo, sobre combustibles derivados del petróleo, cánones medioambientales y otros), sino que también proyecta su poder normativo en los tributos cedidos (patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre el juego), así como en el IRPF.

Gráfico 4
Evolución del origen de la financiación de las CCAA en España en porcentaje desde el año 2000 hasta el 2009



Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas, Secretaría General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

c) La no profundización del principio de responsabilidad tributaria

El hecho de que el mayor peso de los ingresos fiscales de las CCAA esté en los tributos cedidos no permite profundizar en el principio de responsabilidad tributaria. Por una parte, para fomentar la responsabilidad fiscal el impuesto debería ser establecido y regulado por la CCAA, de forma que el elector pueda relacionar el impuesto con los servicios que otorga dicha comunidad autónoma. En nada fomenta la corresponsabilidad el hecho de que la recaudación del impuesto estatal luego se territorialice, es decir, que se ceda el producto de la recaudación a cada territorio (Rodríguez Bereijo, 2010). Por otra parte, el incremento del poder impositivo autonómico en estos impuestos no ha sido empleado en la práctica para incrementarlos y aumentar con ello su nivel de ingresos; para conseguir este fin los gobiernos autonómicos consideran más rentable tratar de negociar un aumento en el porcentaje de cesión de lo recaudado, que es lo que

se ha ido consiguiendo en los sucesivos acuerdos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la práctica, la cesión de la competencia normativa en muchos impuestos se ha utilizado por la mayoría de las CCAA minorando el gravamen hasta su práctica supresión. En concreto, en materia de tributos cedidos, las CCAA únicamente han subido el tipo general de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, mientras en el resto de las figuras se ha abierto una competencia fiscal a la baja entre las CCAA (Franco Rubio, 2010). En general, las CCAA han mostrado escaso o nulo interés en asumir el coste político de este modo de cobertura de gastos y han preferido, en cambio, la comodidad de una negociación mediante transferencias de ingresos desde la Hacienda del Estado que, además, les ha permitido instalarse en el victimismo político, apelando continuamente a la necesidad de nuevas y mayores transferencias de ingresos por parte del Estado (Rodríguez Bereijo, 2010; Zubiri, 2010). Muy expresivas al respecto son las palabras de Rodríguez Bereijo (2010) al señalar que: "una administración a la que se encomienda la decisión de gastar los recursos públicos, pero no de recaudarlos, propende más fácilmente a la expansión incontenida del gasto público, a su mala asignación o al despilfarro, tomando a su cargo, por razones políticas o electorales, compromisos o demandas sociales de prestación de bienes y servicios públicos que luego resulta incapaz de financiar y cumplir. Tendiendo, por consiguiente, a desplazar su cobertura sobre aquel nivel de Gobierno (el Estado) en donde residen las fuentes principales de la financiación. Y una Hacienda de transferencia propende más fácilmente a convertirse en una Hacienda irresponsable y "parasitaria" caracterizada por: la despreocupación sobre el control de la gestión tributaria y por la generalización y personalización del reparto de la carga fiscal entre todos los contribuyentes; la irresponsabilidad fiscal respecto de las decisiones y demandas de gasto público y una mala asignación de los recursos públicos; la ausencia de una relación entre la hacienda autonómica y sus propios contribuyentes, lo que repercutirá negativamente en la educación tributaria de los ciudadanos y no hará sino fortalecer el sentimiento de impopularidad y rechazo frente a los impuestos autonómicos y locales, actualmente ya muy fuerte, así como la creencia de que los bienes y servicios públicos que se prestan son gratuitos o sin coste, una especie de "derechos sociales adquiridos"

En el período de crecimiento económico 1997-2007, las CCAA no mejoraron su posición financiera y se dedicaron a gastar más.

De hecho, en el período de crecimiento económico 1997-2007, las CCAA no mejoraron su posición financiera y se dedicaron a gastar más. Mientras el nivel central mejoró su posición financiera, disminuyendo su déficit de manera continua (con superávit en los años 2005, 2006 y 2007) y reduciendo muy significativamente su nivel de deuda, desde el 55,2% hasta el 27,7% del PIB, las CCAA aprovecharon la bonanza económica y los mayores ingresos para aumentar su nivel de gasto. López Laborda (2012) recuerda que el nivel regional siempre ha liquidado sus cuentas con déficit (y equilibrio en 2006).

4. El sistema federal alemán y el principio de responsabilidad tributaria

La evolución del sistema de financiación autonómico español, tendente a un incremento de los recursos de libre disposición de las CCAA y a una reducción de la brecha fiscal vertical, ha mirado hasta el momento más hacia Alemania que hacia EE.UU. Efectivamente, el modelo alemán no se inspira en el principio de responsabilidad tributaria, sino que su objetivo ha sido el de suficiencia de los *Länder* en recursos de libre disposición para el ejercicio de sus competencias. De hecho, los *Länder* han obtenido vía subvenciones negociadas únicamente en torno al 14-16% del total de sus ingresos desde la década de 1980, mientras que sus recursos incondicionados representan en torno al 80% del total de los ingresos (Toboso, 2011), cifra a la que se acerca el sistema de financiación español tras las últimas reformas. La mayor parte de los ingresos de libre disposición de los *Länder* proceden de su participación en el IRPF (constitucionalmente fijada en el 45% para la Federación, 45% para los *Länder* y el resto para los gobiernos locales), Impuesto de Sociedades (constitucionalmente repartido en los mismos términos que el IRPF) y en el IVA (cuya participación se fija anualmente, en torno al 45% para los *Länder* y el 55% para la Federación).

Este tipo de sistema de financiación permite a los entes subestatales una gran libertad en la disposición de recursos y una menor dependencia en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, a la vez que se logra -como veremos- una gran homogeneidad legislativa fiscal. Pero genera una problemática que hace poco aconsejable la asimilación a este sistema.

El principio de responsabilidad tributaria queda insatisfecho desde el momento en que las facultades legislativas en el terreno tributario están atribuidas constitucionalmente a la Federación. De

esta manera, los *Länder* no tienen ningún poder impositivo y no son los que deciden los ingresos en función de las políticas que quieran desarrollar. Tampoco la Federación es libre para incrementar sus ingresos fiscales procedentes de impuestos compartidos, que son los de mayor recaudación (IRPF, Sociedades e IVA), ya que necesita el consentimiento del *Bundesrat*. De esta manera, el coste de las decisiones políticas queda diluido entre la Federación y los *Länder*, sin que los votantes tengan una clara percepción del valor de los servicios que reciben desde el ámbito federal y desde el ámbito subestatal.

Ante estas debilidades, ya la reforma de 2006 apostó por el fortalecimiento del principio de responsabilidad tributaria en lo relativo al impuesto sobre la adquisición de terrenos, concediendo a los *Länder* poder impositivo (Art. 105.2 LF) (Arroyo Gil, 2009). También la reforma de 2009 trató de profundizar en este principio, y no solo centrarse en la intensificación de las llamadas "reglas fiscales" y la mejora de la eficiencia de la administración pública tributaria (Arroyo Gil, 2010). No obstante, las resistencias a incrementar la responsabilidad fiscal han procedido de los *Länder* más pequeños y con menos recursos, sin que finalmente el objetivo se haya cumplido. La financiación de los *Länder* seguirá dependiendo de los rendimientos fiscales procedentes de los impuestos que regula legislativamente la Federación.

Respecto a la recaudación impositiva, los *Länder* ostentan el protagonismo en la aplicación y gestión de la mayor parte de los tributos (Art. 108 LF). De hecho, la Federación únicamente se encarga de la administración de aquellos impuestos cuya recaudación le corresponde en su totalidad y de los de carácter comunitario (Art. 108.1 LF); el resto de los tributos, tanto los de recaudación de los *Länder* -Impuesto sobre sucesiones y donaciones, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre loterías, etc.- como los de recaudación compartida -Impuesto sobre la renta, sociedades e IVA¹³- son administrados por los propios *Länder*, que transfieren después a la Federación la parte que le corresponda (Art. 108.2 LF); si bien es cierto que en este último supuesto (impuestos de recaudación compartida), la administración de los *Länder* se ejerce por delegación de la Federación (Art. 108.3 LF), lo que conlleva que esta se reserve importantes competencias de control o supervisión (*Bundesaufsicht*), jurídica y de oportunidad, sobre la actuación de los *Länder*.

También, en gran medida, a este sistema de recaudación descentralizada parece avocar el Art. 204 en sus tres primeros párrafos del reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña:

1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña.
2. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Para desarrollar lo previsto en el párrafo anterior, se constituirá, en el plazo de dos años, un Consorcio o ente equivalente en el que participarán de forma paritaria la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. El Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.

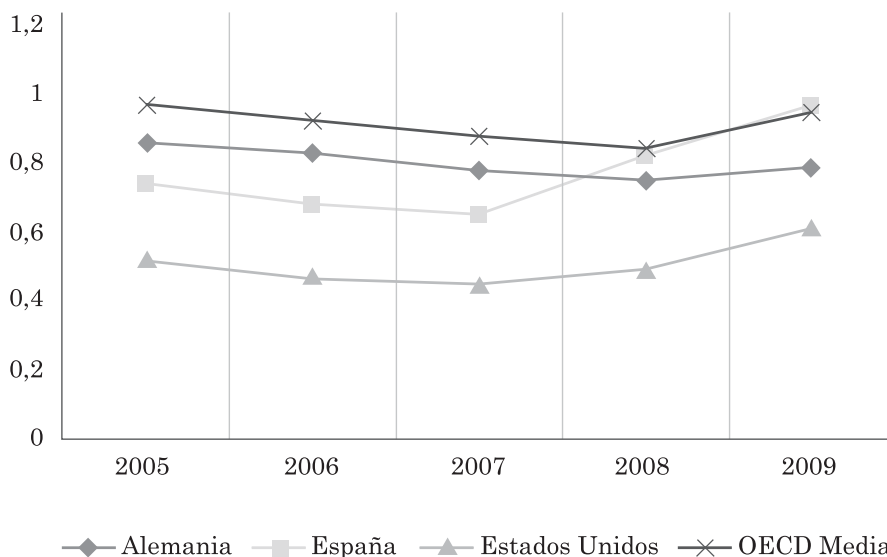
3. Ambas Administraciones Tributarias establecerán los mecanismos necesarios que permitan la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentación con trascendencia tributaria que deban surtir efectos ante la otra Administración, facilitando con ello el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

La Generalitat participará, en la forma que se determine, en los entes u organismos tributarios del Estado responsables de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales cedidos parcialmente.

No obstante, el sistema de administración descentralizada alemán ha obtenido numerosas críticas como su "complejidad, duplicación de funciones y escasa economía de medios" lo que motiva una "insuficiente persecución del fraude fiscal, la lentitud en el desarrollo de los procedimientos tributarios, el uso de prácticas de liquidación e inspección diferenciadas, la utilización de *software* diverso para la aplicación de los tributos y, en definitiva, la preferencia de los intereses particulares del *Land* en el desempeño de sus funciones en perjuicio de otros de carácter general" (Tejerizo López, 2009). Esto ha hecho que Alemania no destaque entre los países de la OCDE por su eficiencia recaudatoria, ya que su coste de administración por euro

recaudado está por encima de países federales como EE.UU. (como puede apreciarse en el Gráfico 5)¹⁴.

Gráfico 5
Evolución de los costes administrativos para las funciones tributarias por cada 100 unidades de ingreso neto (2005-2009)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del trabajo de OCDE (ver OECD, 2011).

5. Propuestas de mejora de la responsabilidad tributaria tomando como referencia el modelo de EE.UU.

Con el objetivo de propiciar comportamientos fiscalmente más responsables de los entes subcentrales, sería necesario profundizar en el principio de responsabilidad tributaria. En definitiva, se trataría de apostar por un sistema que, asegurando la supremacía financiera del centro respecto de las partes, otorgue a las partes capacidad fiscal amplia para aumentar o reducir los impuestos de sus residentes y de esta manera poder aumentar o reducir la provisión regional de los servicios.

Para ello, sería necesario establecer constitucionalmente un sistema de financiación inspirado en los principios de libertad de imposición y de separación, que es el vigente en los EE.UU. El sistema de separación está caracterizado por un reparto de los impuestos entre

El reconocimiento de la libertad de imposición significaría que tanto el centro como las partes serían libres de gravar hechos imponibles, tanto nuevos como ya gravados por otra administración.

los distintos niveles de Gobierno, sobre los que ejercerían plenas facultades normativas, administrativas y el derecho a la recaudación. Este sistema permitiría una mayor transparencia y claridad para el ciudadano de la Administración a la que le está pagando los impuestos y se podrían generar también comportamientos fiscales más responsables por parte de las CCAA, al establecerse una correspondencia entre los servicios que se prestan y el coste de los mismos.

Este sistema exigiría como premisa el reconocimiento tanto al centro como a las partes de libertad en el ejercicio de su poder de imposición para ajustarlo a las necesidades de su gasto, con algunas restricciones. El reconocimiento de la libertad de imposición significaría que tanto el centro como las partes serían libres de gravar hechos imponibles, tanto nuevos como ya gravados por otra administración. En el caso español, las limitaciones en el poder de imposición de las CCAA podrían ser las relativas a la exportación e importación, prohibición de adoptar medidas tributarias que supongan un obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios entre CCAA, prohibiciones de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio y prohibiciones de discriminación a través de la imposición a los no residentes¹⁵. En definitiva, estas limitaciones evitarían que el sistema de financiación de las CCAA pudiera crear barreras fiscales que puedan poner en peligro la unidad de mercado y la libre circulación de personas y bienes o de mercancías y servicios.

El resultado de este sistema en los EE.UU., a pesar de la ausencia normativa de una distribución de impuestos entre los distintos niveles de Gobierno, ha sido el de una efectiva distribución en las principales fuentes de recaudación, excepto en el caso de la renta, donde la Federación y los estados desarrollan poderes concurrentes, y en el caso del impuesto de Sociedades, aunque en menor medida. La principal fuente de ingresos para la Federación desde 1798 hasta la I Guerra Mundial fue la imposición sobre las importaciones, poder impositivo no concurrente con los estados (Talley, 2001). En la actualidad, la Federación depende sobre todo del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto de Sociedades, que, junto con los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social, constituyen el 95% del total de ingresos federales. Las fuentes de ingresos estatales son más diversas, constituyendo una parte importante los ingresos por renta personal y por consumo. Una de las principales diferencias con otros países federales es que no existe un impuesto federal al consumo, aunque es cada vez mayor su demanda de instauración federal en concurrencia con los impuestos estatales al consumo (Bickley, 2011).

No obstante, tras la experiencia de otros países federales y la de España, y una vez reconocidos constitucionalmente la libertad de imposición y el principio de separación, podría establecerse constitucionalmente un reparto de los principales tributos que funcionaría más bien como mínimo irrenunciable para cada administración. Así, por ejemplo, se podría establecer que en todo caso corresponde a la Administración General del Estado el Impuesto de Sociedades, ya que se trata de un impuesto que tiene una base imponible territorialmente movable o cuya carga puede ser fácilmente trasladada de una jurisdicción a otra. Este impuesto estatal no impediría, siguiendo el ejemplo de EE.UU. y por efecto del principio de libertad de imposición, que las CCAA crearan sus propios impuestos de sociedades, en todo caso gestionados y recaudados por ellas mismas. Los impuestos totalmente cedidos como el Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones corresponderían a las CCAA, las que ostentarían competencias normativas, de gestión, recaudación, liquidación e inspección.

El impuesto sobre la renta podría tener carácter concurrente, como en el caso de EE.UU. y seguir el principio de libertad de imposición, es decir que tanto el centro como las CCAA podrían gravar la renta de las personas. No obstante, la experiencia americana demuestra que, por las exigencias del mercado, los impuestos sobre la renta de los estados se han acomodado en gran medida a la fiscalidad de la renta federal, convirtiéndose en muchos casos en meros porcentajes del impuesto federal. El resultado respecto a este impuesto es muy similar al conseguido en España. En todo caso, y con el objetivo puesto en la responsabilidad tributaria, sería exigible que los ciudadanos rellenaran impresos de declaración diferenciados para el pago del IRPF estatal y el IRPF autonómico, siendo gestionados y recaudados independientemente por cada Administración.

Por lo que respecta a los impuestos sobre el consumo, podría plantearse la simple concurrencia, tal y como se está planteando actualmente en EE.UU. Pero también se podría establecer constitucionalmente que en todo caso el impuesto general al consumo, el IVA, fuera un impuesto del Estado, mientras que los impuestos que gravan consumos específicos fueran impuestos plenamente autonómicos. Así pues, los impuestos especiales de fabricación (hidrocarburos, tabaco y alcohol), cuya recaudación actualmente está parcialmente cedida a las CCAA, pero que no tienen sobre ellos capacidad normativa, pasarían a ser impuestos plenamente autonómicos. El impuesto sobre electricidad, actualmente cedido totalmente a las CCAA, aunque

también sin capacidad normativa, también podría pasar a manos autonómicas, con capacidad normativa, de gestión, recaudación, liquidación e inspección.

En definitiva, la propuesta consiste en un modelo de financiación cerrado constitucionalmente y basado en la libertad de imposición, que permita que las entidades territoriales puedan hacer frente a sus necesidades de gasto fundamentalmente a través de tributos propios.

Originariamente, en el diseño constitucional, la creación de un sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas estaba visto con extraordinaria cautela y recelo (Rodríguez Bereijo, 2010). No obstante, al margen de las dudas que pudiera originar la creación de un sistema semejante, resultaba lógica la elección de un sistema con poco peso del poder tributario autonómico, ya que era limitada la capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas, que en su mayoría partían de cero y carecían de una Administración dotada de organización y de los medios materiales y personales necesarios para gestionar con eficacia su hacienda propia y cubrir con suficiencia la prestación de las funciones y servicios que les fueran transfiriendo.

En la actualidad, básicamente son tres los inconvenientes que se podrían alegar acerca de un sistema semejante. Por una parte, la competencia a la baja en materia de imposición (*race to the bottom*) que se puede dar entre las CCAA por la impopularidad y resistencia entre los ciudadanos a los impuestos autonómicos. Por otra parte, las posibles incompatibilidades entre las políticas fiscales de las CCAA y las políticas fiscales del Estado y, por tanto, una falta de armonización en esta materia, con la consecuente falta de cohesión del sistema tributario y la ruptura de la unidad de mercado. Por último, la gran disparidad en la provisión de servicios públicos o de niveles de presión fiscal que podría existir entre las CCAA debido a la diferente capacidad recaudatoria y necesidades de gasto entre las CCAA más ricas y más pobres.

Efectivamente, en EE.UU. los estados son vulnerables a la competición fiscal, lo cual limita su capacidad de aumentar impuestos, directa o indirectamente. Resulta además altamente improbable que los estados dediquen mucho dinero a políticas de bienestar social si tienen con ello que aumentar sus impuestos (Greer y Jacobson, 2010). El resultado es que los estados tienen como una de sus principales fuentes de financiación a los *grant-in-aid*, ya que prefieren acceder a esta vía de financiación condicionada a hacer uso de sus poderes fiscales. En este sentido, las prestaciones sociales estatales en gran medida vienen condicionadas por programas de financiación federal.

El reconocimiento de una amplia autonomía fiscal a los estados en los EE.UU. no ha impedido que el Gobierno federal tenga amplios poderes de armonización fiscal. De hecho, la cláusula de comercio permite al Gobierno federal controlar y coordinar el poder de imposición estadual.

No olvidemos, sin embargo, que se trata de una decisión política libremente adoptada por los estados y que la mayor dependencia de transferencias condicionadas procedentes de la Federación es el precio que habrán de pagar por no querer aumentar la presión fiscal de sus ciudadanos. Parece que este resultado es fiscalmente más responsable que la realidad presentada por el sistema español, donde las CCAA que no quieren hacer uso de sus poderes fiscales pretenden obtener del centro más financiación incondicionada.

Por otra parte, la dependencia financiera condicionada no difiere actualmente en gran medida de las cifras manejadas en Alemania. Concretamente, después de la II Guerra Mundial, en los EE.UU. la ayuda federal a los estados y gobiernos locales se doblaba cada cinco años hasta finales de los años 70. La ayuda federal alcanzó su máximo en 1978 con el 26% de los presupuestos estatales y locales y por encima del 16% del presupuesto federal. Con la llegada del siglo XXI, los *grants* federales representan el 17% de las inversiones estatales y locales y el 19% del gasto federal (Stephens y Wikstrom, 2007).

Respecto al segundo de los inconvenientes planteados, según la teoría clásica del federalismo fiscal, es la Administración central la que debe asumir la responsabilidad para afrontar situaciones de crisis como la actual y aplicar las políticas de estabilización necesarias. No obstante, el reconocimiento de poder impositivo a las CCAA puede suponer en la práctica una limitación de la capacidad estabilizadora de la Administración central. De hecho, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo políticas de estabilización incluso contradictorias con las estrategias lanzadas por el Gobierno central, lo cual sin duda alguna dificulta la eficacia de este tipo de políticas de reactivación económica¹⁶.

No obstante, el reconocimiento de una amplia autonomía fiscal a los estados en los EE.UU. no ha impedido que el Gobierno federal tenga amplios poderes de armonización fiscal. De hecho, en EE.UU. la cláusula de comercio permite al Gobierno federal controlar y coordinar el poder de imposición estadual. De esta manera, esta cláusula permite al Congreso exigir que el poder de imposición de los estados sea ejercido de manera consecuente con las responsabilidades internas e internacionales de la Federación, ya que [el Gobierno federal debe hablar con una única voz cuando regula las relaciones comerciales con gobiernos extranjeros]¹⁷. Lo mismo es aplicable en la preservación del interés nacional y un mercado nacional común.

A pesar de que este poder ha sido interpretado ampliamente por el Tribunal Supremo, el Congreso ha hecho poco uso de dicho poder en comparación con otros usos de la cláusula de comercio. Como ya se ha comentado, en la práctica, las exigencias del mercado son las que han obligado a que, por ejemplo, los impuestos sobre la renta de los estados se acomodaran en gran medida a la fiscalidad de la renta federal, convirtiéndose en muchos casos en meros porcentajes del impuesto federal (Hellerstein, 2011).

También en España las competencias estatales constitucionalmente reconocidas y la interpretación de las mismas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional garantizan al Estado capacidad suficiente para las tareas de armonización fiscal. Así, además del artículo 150.3 CE, la jurisprudencia constitucional recaída en torno al alcance de la competencia estatal del artículo 149.1.1^a CE, en conexión con la libertad de empresa, y muy especialmente el título competencial del Art. 149.1.13^a CE, ha reconocido al Estado una sólida posición en la preservación del mercado interior en el conjunto del territorio nacional. En definitiva, no queda tampoco en duda la armonización fiscal en un sistema inspirado en el principio de responsabilidad tributaria.

Por último, las disparidades en la provisión de servicios públicos o de niveles de presión fiscal entre CCAA motivadas por su diferente capacidad recaudatoria y sus diferentes necesidades de gasto exigirían de la Hacienda estatal el desarrollo de tareas redistribuidoras. Desde el Gobierno central se deberían garantizar políticas redistributivas que atiendan a elementos técnicos de carácter global¹⁸ para todo el Estado y, como parte de esta política, instrumentalizar a través de transferencias a los gobiernos subcentrales una distribución de la renta regional equitativa y garantizar así una más homogénea provisión de servicios (incluyendo los proporcionados por la CCAA) en todo el Estado. Es decir, desde el Gobierno central se puede tratar de financiar la brecha fiscal horizontal. No obstante, se trata esta de una tarea estatal reconocida ya en la Constitución (Art. 158.1 CE) y cuyo instrumento fundamental para llevarla a cabo es el Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 158.2 CE). Otra cuestión es que en el actual contexto de crisis y con los cambios en la Política de Cohesión de la Unión Europea, sea necesario plantearse una mayor dotación presupuestaria a este objetivo y la mejora en el diseño normativo existente para el cumplimiento más eficaz de su función (Ogando Canabal, 2010).

Se despejan así los grandes inconvenientes que supondría la adopción en el Estado Autonómico español de un sistema inspirado en el principio de responsabilidad tributaria. En primer lugar, se consigue un sistema de financiación donde cada Administración responde políticamente de sus decisiones financieras de gasto y de ingreso ante sus electores. Esto supone una profundización tanto en su autonomía política como una asignación más racional y eficaz de los recursos en la producción de bienes públicos. Por otra parte, con las limitaciones introducidas, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no podría constituir un medio para crear privilegios económicos o sociales a favor de determinados territorios del Estado o barreras fiscales que puedan poner en peligro la unidad de mercado y la libre circulación de personas y bienes o de mercancías y servicios. Por último, se garantiza la estabilidad y el crecimiento económico equilibrado a través de la política económica general cuya dirección compete al Estado.

Notas

(1) Aceptación específica de los organismos subcentrales en el caso español.

(2) Alonso y Ferrero (2012) aportan cambios en los patrones presupuestarios de gasto de las comunidades autónomas a partir de 2007.

(3) *Gibbons v. Ogden*, 22 US (9 Wheat) 1, 199 (1824); también *Weston v. City of Charleston*, 27 US (2 Pet.) 449, 466 (1829): El poder fiscal es uno de los más esenciales para el estado, y uno de los más considerables en su funcionamiento

(4) *Railroad Co. v. Penniston*, 85 US 5, 29 (1873).

(5) *Allied Stores of Ohio, Inc. v. Bowers*, 358 US, 522, 527 (1959).

(6) *Gibbons v. Ogden*, 22 US (9 Wheat.) 1, 199 (1824).

(7) El Art. 157.1 CE señala que los recursos de las CCAA son: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito

(8) A diferencia del sistema puro de unión, en el que todos los tributos son regulados y recaudados por el poder central, que luego distribuye los ingresos entre los entes autónomos, y de un sistema de separación, caracterizado por un reparto de los impuestos entre los distintos niveles de Gobierno, sobre los que ejercen plenas facultades normativas, administrativas y el derecho a la recaudación, el sistema mixto, además de reconocer

la existencia de fuentes de financiación exclusivas de las CCAA, reconoce a estas diferentes formas de participación en los impuestos del Estado.

(9) El hecho de exigir una Ley Orgánica se entiende, porque este rango se exige para la transferencia o delegación a las CCAA de competencias de titularidad estatal, y la competencia financiera sería una competencia que debía asumir el Estado central (véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 16 de junio de 1978, Constitución española. Trabajos parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 1685).

(10) Una cuestión importante, que ha sido planteada a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es la relación entre el Estatuto de Autonomía y la LOFCA. Tal y como confirma la STC 31/2010, de 28 de junio, la relación es de competencia, no de jerarquía (FJ 3), y en este caso es al Estado a través de la LOFCA al que le corresponde la coordinación en la materia financiera y el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las CCAA (FJ 132 y siguientes), al ser ley orgánica estatal de expresa reserva en la Constitución en tanto delimitadora de competencia autonómica (Art. 157.3 CE).

(11) El Art. 13.1 LOFCA establecía los criterios sobre los que se debía fijar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. De estos criterios se deduce que esta fuente de financiación debía dirigirse a asegurar la suficiencia financiera de las CCAA para el ejercicio de sus competencias, suficiencia económica que se valoraría según también criterios redistributivos, es decir la suficiencia económica para que las CCAA puedan establecer prestaciones uniformes. Por ejemplo, la toma en consideración de la población permite establecer el mismo nivel de gasto por habitante. De ahí que el FCI y las asignaciones niveladoras adquirían un carácter excepcional.

(12) Este incremento de fondos se compensa con una reducción del Fondo de Suficiencia (De la Fuente, 2010b).

(13) En el reparto del IRPF y del Impuesto de Sociedades se toma en consideración el rendimiento territorializado, es decir lo recaudado en su territorio, mientras que en el caso del IVA el criterio principal de reparto se fija en el número de habitantes.

(14) Sobre la eficiencia del sistema tributario, ver Díaz Yubero (2003).

(15) Estas son básicamente las limitaciones al poder de imposición de los estados establecidas constitucional y jurisprudencialmente en EE.UU. (Hellerstein, 2011). También, en gran medida, son las limitaciones que se prevén en el sistema de financiación actual de las CCAA para el poder impositivo propio de las CCAA (Art. 139.2 CE y Art. 6 LOFCA).

(16) Sobre las políticas fiscales de corte expansivo llevadas a cabo por las CCAA, en coordinación con la política expansiva del Gobierno central, en los primeros años de la crisis económica actual puede verse Ruiz-Huerta Carbonell, Benyahlef Domínguez y Vizán Rodríguez (2009). En este

estudio se puede ver que, aunque con instrumentos diferentes, las CCAA tenían el mismo objetivo de estimular el sector de la construcción residencial. Mientras Madrid, haciendo uso de sus competencias normativas sobre el IRPF, optó por las desgravaciones fiscales tanto a familias como a empresas inmobiliarias, Andalucía, Cataluña, Extremadura y Navarra optaron por medidas de aumento de gasto.

(17) *Japan Line, Lid. V. County of Los Angeles*, 441, US 434, 449 (1979).

(18) Ayala y Sastre (2007) analizan la evolución de la desigualdad y las políticas redistributivas en España en el período de crecimiento económico.

Bibliografía

- Alonso Sanz, Ixone y Ferrero Rodríguez, Ana (2012), "Cambios en el patrón presupuestario de gasto de las comunidades autónomas derivados de la crisis económica: una comparativa 2007-2010" en *Información Comercial Española: Revista de Economía*, N° 864, pp. 155-175.
- Arroyo Gil, Antonio (2009), *La reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- _____ (2010), "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania" en *Revista D'Estudis Autonòmics i Federals*, N° 10, pp. 40-71.
- Ayala Cañón, Luis y Sastre García, Mercedes (2007), "Políticas redistributivas y desigualdad" en *Información Comercial Española: Revista de Economía*, N° 837, pp. 117-138.
- Bickley, James M. (2011), "Should the United States Levy a Value-Added Tax for Deficit Reduction?" en *Congressional Research Service*, N° R41602, pp. 1-37, http://assets.opencrs.com/rpts/R41602_20110322.pdf, 30-03-2015.
- De la Fuente, Ángel (2010a), "¿Está bien calculado el cupo?" en *Moneda y Crédito*, N° 231, pp. 93-150.
- _____ (2010b), "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para el 2009" en *Hacienda Pública Española*, N° 195, pp. 91-138.
- Díaz Yubero, Fernando (2003), *Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Fernández Llera, Roberto y Monasterio Escudero, Carlos (2010), "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España" en *Información Comercial Española: Revista de Economía*, N° 837, pp. 117-138.

- en *Hacienda Pública Española*, N° 195, pp. 139-163.
- Franco Rubio, Ángel (2010), "Mesa Redonda: el nuevo modelo de financiación autonómica", en *La financiación autonómica: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pau i Vall (coord.), Madrid, Tecnos; Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Greer, Scott L. y Jacobson, Peter D. (2010), "Health Care Reform and Federalism" en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35 N° 2, pp. 203-226.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; y Jay, Juan (1994), *El federalista*, G. R. Velasco (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Hellerstein, Walter (2011), "The United States" en *Tax Aspects of Fiscal Federalism: a Comparative Analysis*, C. Sacchetto y G. Bizioli (eds.), Amsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation.
- Herrero Alcalde, Ana; Díaz de Sarralde, Santiago; Loscos Fernández, Javier; Antiqueira, María; y Tránchez Martín, José Manuel (2007), "La reforma de la financiación autonómica: reflexiones y escenarios" en *Información Comercial Española: Revista de Economía*, N° 837, pp. 83-98.
- López Laborda, Julio (2012), "Nuevas reglas fiscales para las Comunidades Autónomas" en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, J. Tornos (coord.), Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- Ogando Canabal, Olga (2010), "Solidaridad, cohesión y financiación autonómica", en *La financiación autonómica: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pau i Vall (coord.), Madrid, Tecnos; Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- OECD (2011), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, Paris, OECD. Centre for Tax Policy and Administration.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro (2010), "Constitución española y financiación autonómica", en *La financiación autonómica: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pau i Vall (coord.), Madrid, Tecnos; Asociación Española de Letrados de Parlamentos.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús; Benyakhlef Domínguez, Myriam; y Vizán Rodríguez, Carmen, (2009), "Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas" en *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.

- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús y García Díaz, Miguel Ángel (2012), "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica", en *Revista D'Estudis Autonòmics i Federals*, Nº 15, pp. 124-163.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús; Vizán Rodríguez, Carmen; y Benyakhlef Domínguez, Myriam (2012), "Crisis económica y tensión fiscal en las Comunidades Autónomas", en *Informe de las Comunidades Autónomas 2011*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- Stephens, G. Ross y Wikstrom, Nelson (2007), *American Intergovernmental Relations: a Fragmented Federal Polity*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- Talley, Louis Alan (2001), "Federal Income Taxation: an Abbreviated History", en *Congressional Research Service*, <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/ArtWeb/2D52A4CFD2844FAB85256E22007840E6?OpenDocument>, 30-02-2015.
- Tejerizo López, José Manuel (coord.) (2009), *La financiación territorial en los Estados descentralizados: un estudio comparado*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales (Estudios Jurídicos).
- Toboso, Fernando (2011), "La corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos: evolución y perspectivas en tiempos de crisis", en *Crisis y transformación. Una perspectiva de política económica: ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, I. Antuñano, J. M. Jordán y J. A. Tomás Carpi (eds.), València, Universitat de València.
- Zabalza, Antoni (2012), "El pacto fiscal catalán", en *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, Nº 3, pp. 43-48.
- Zubiri Oria, Ignacio (2010), "El nuevo sistema de financiación de las CCAA", en *La financiación autonómica: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pau i Vall (coord.), Madrid, Tecnos; Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Participación multi-asociativa de los jóvenes y espacio público: evidencias desde el caso chileno

**Marcel Thezá Manríquez y
Eduardo Candia Augusti**

Marcel Thezá Manríquez

Investigador del Centro de Investigación en Sociedad y Políticas Públicas (CISPO) de la Universidad de Los Lagos, Chile; lugar donde dirige el área de ciudadanía y políticas públicas.

Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile; Magíster y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

Se ha desempeñado como funcionario del Estado chileno en materia de diseño, análisis y coordinación de políticas de juventud, e igualmente como consultor para organismos nacionales e internacionales en materia de juventud y participación. Las investigaciones que lleva a cabo con financiamiento del sistema de investigación científica de Chile abordan temáticas relativas a la participación, la ciudadanía y las políticas públicas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: marcel.theza@ulagos.cl

Eduardo Candia Augusti

Investigador en el Centro de Estudios del Ministerio de Educación del Gobierno de Chile (MINEDUC), consultor independiente e investigador asociado a diversos proyectos académicos; entre ellos, proyectos del Centro de Investigación en Sociedad y Políticas Públicas (CISPO) de la Universidad de Los Lagos y proyectos de naturaleza interdisciplinaria e interuniversitaria como lo fue el estudio de la estratificación social en Chile (DESIGUALDADES). Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Análisis Cuantitativo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

Se ha especializado en el desarrollo de estrategias diversas de investigación en ciencias sociales. Ha conducido investigaciones en políticas de mejora escolar, sociología de la juventud, estudios de género, estratificación social y participación electoral.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: candia.agusti@gmail.com

Marcel Thezá Manríquez y Eduardo Candia Augusti

Participación multi-asociativa de los jóvenes y espacio público: evidencias desde el caso chileno

El objetivo del artículo es exponer un conjunto de reflexiones y de hallazgos empíricos relativos al fenómeno de la participación asociativa juvenil y su relación con el desarrollo de un mayor civismo como condición de fortalecimiento democrático. En este marco, se presenta una serie de hallazgos relativos al fenómeno de "multiadhesión", estableciendo, de esta forma, su importancia teórica, su conceptualización, para avanzar en la exploración de cuál sería su relación con el desarrollo del comportamiento cívico.

De esta forma, se busca determinar, primero, si el fenómeno de multiadhesión constituye un instrumento de integración social propio del modelo cultural presente en nuestras sociedades; segundo, qué tipo de motivaciones impulsan y/o desincentivan a los jóvenes a participar de forma múltiple; tercero, si una eventual multiadhesión es una estrategia de experimentación social e ideológica cada vez más amplia; y, finalmente, cuál es el impacto de una eventual multiadhesión sobre la vida cívica de los jóvenes y las consecuencias que ella puede tener en las políticas públicas.

Palabras clave: Participación Social; Participación Ciudadana; Política Pública; Juventud; Chile

Multi-Membership Participation of Young People and Public Sphere: Evidence from Chile

The aim of this paper is to present a set of reflections, both theoretical and empirical, on the phenomenon of juvenile associative participation and its relationship to the development of greater civility as a condition for strengthening democracy. In this context, this article presents a series of findings on the phenomenon we refer to as "multi-membership" establishing, its theoretical importance, its conceptualization, as well as formulating a proposal to specify its size as an object of study. Moreover its relationship with civic behavior is explored.

Thus, the document seeks to determine, first, whether the phenomenon of multi-membership is an instrument of social integration typical of our society's cultural model; second, what kind of motivations drive and/or discourage young people's participation in multiple forms; third, if an eventual Multi-Purpose is a widening social and ideological experimentation strategy; and finally, what is the impact of an eventual multi-membership on civic life of young people and the consequences on public policies.

Key words: Social Participation; Citizen Participation; Public Policy; Youth; Chile

Es evidente a nivel latinoamericano -siendo Chile un caso paradigmático- la existencia de un debilitamiento en el comportamiento asociativo general de los jóvenes.

Participación multi-asociativa de los jóvenes y espacio público: evidencias desde el caso chileno*

1. Marco de referencia

La reflexión sobre las transformaciones del espacio público y sobre las múltiples interconexiones que podemos apreciar entre participación, ciudadanía y democracia sigue constituyendo un desafío de primer orden para el conjunto de las ciencias sociales.

Dicha afirmación se asienta en la cada vez más elocuente observación de que el sistema democrático se ve en la actualidad expuesto a grandes y profundas paradojas, siendo una de las más importantes el hecho de que este sistema, a pesar de haber logrado expandirse desde un punto de vista territorial, lo que lo convierte en la forma de administración que hoy goza de mayor aceptación en el mundo, se encuentra viviendo un fenómeno de modificación de lo que cabría denominar □la dimensión global de lo público□ Dicha modificación implica, entre otras cosas, un desplazamiento de la acción pública desde el espacio de la □confianza□al de la □desconfianza□como filtro de la actitud de los individuos en torno a los temas esenciales de sociedad (Rosanvallon, 2006; Thezá, 2010).

Lo anterior afecta y reconfigura ciertos aspectos clave del funcionamiento colectivo de lo social, como son, por ejemplo, las nuevas expresiones de la acci3n colectiva, la concepci3n de la dada público-privada, la forma de construcci3n de los nuevos discursos ciudadanos, las modalidades de intermediaci3n política y, muy concretamente, las formas de organizaci3n y el valor que se le asigna a esta (Garret3n, 2001 y 2002; Hopenhayn, 2001, 2004 y 2005; Lechner, 2000).

Los efectos concretos de este complejo fen3meno son cada vez más evidentes: por una parte, se presencia un mayor grado de distancia y escepticismo frente a las instituciones tradicionales de la democracia.

Recibido: 11-11-2014. Aceptado: 13-04-2015.

(*) Este artículo ha sido desarrollado en el marco del proyecto Fondecyt N 11121115 □Efectos de la multiadhesi3n en el comportamiento cívico de los j3venes□ financiado por la Comisi3n Nacional de Investigaci3n Científica y Tecnol3gica (CONICYT) de Chile.

Por la otra, se asiste a una creciente crisis de legitimidad en relación con las formas tradicionales de representación social y política. Finalmente, se constata -desde el punto de vista electoral- el crecimiento de la apatía, la abstención y el voto de protesta. A lo anterior se suma la exclusión y autoexclusión que practican importantes sectores de la sociedad en relación con los procesos de toma de decisión; procesos que son percibidos, con frecuencia, como simples ritos procedimentales desprovistos de sentido y efectividad si se les observa desde el prisma de los intereses y lógicas de acción estrictamente individuales, o bien a partir del estricto principio de la autorrealización (Bajoit, 2003; Lechner, 2004; Sandoval, 2001).

Si bien estos fenómenos afectan a las sociedades occidentales en su conjunto, no puede ser indiferente el hecho de que ellos inciden de manera bastante directa sobre el comportamiento específico de los jóvenes como segmento. Esto se advierte claramente en el caso chileno, donde este sector de la sociedad tiene, por ejemplo, una participación electoral extremadamente baja (Candia, 2004; Navia, 2004).

A lo anterior se suma el hecho de que los jóvenes de sectores vulnerables participan y votan mucho menos que los jóvenes de sectores más acomodados, generando, de esta forma, un sesgo socioeconómico de importancia y un fenómeno profundo de desigualdad política.

Ambos fenómenos (baja en la participación electoral y desigualdad política) han ido presentando una fuerte consolidación en el tiempo en el caso chileno (Thezá, 2004, 2009 y 2010).

Ahora bien, este no es solo un problema que se limite a la participación electoral, pues también es evidente a nivel latinoamericano -siendo Chile un caso paradigmático- la existencia de un debilitamiento en el comportamiento asociativo general de los jóvenes (CEPAL, 2003 y 2008).

Son precisamente antecedentes de esta naturaleza los que demuestran la pertinencia de interesarse en este tipo de problemas desde una perspectiva latinoamericana, reflexionando a partir de casos nacionales como es el que este documento presenta y analiza.

Como es de prever, los aspectos mencionados no pueden sino producir efectos complejos desde la perspectiva institucional, pero igualmente muestran fracturas profundas en el campo de las relaciones de tipo cultural, puesto que ellos afectan la solidez y consistencia de la idea de un "Nosotros" colectivo; pilar que habitualmente se considera clave para el buen funcionamiento democrático (Lechner, 2002 y 2004).

Este artículo busca presentar un conjunto de hallazgos relativos a una nueva forma de abordar los fenómenos de participación y asociatividad a partir del convencimiento de que las transformaciones que operan en este campo no solo obedecen a restricciones de tipo político-institucional (Hunneus y Maldonado, 2003; PNUD, 2004), sino también a cambios culturales profundos que las impulsan (Bajoit, 2003).

En este marco, se hará referencia al fenómeno que denominamos "multiadhesión". Se busca, desde esta perspectiva, establecer su importancia teórica, su conceptualización y también la formulación de una propuesta destinada a precisar su magnitud en cuanto objeto de estudio, explorando cuál sería su relación con formas de civismo que puedan precisamente enfrentar los déficits institucionales y culturales de este "Nosotros" social descrito.

Las reflexiones que este propósito buscar articular se inscriben en una investigación desarrollada en Chile entre los años 2012 y 2014, denominada "Efectos de la multiadhesión en el comportamiento cívico de los jóvenes". Esta investigación de tipo mixto (cuanti-cuali), buscó responder a la siguiente pregunta general: *la multiadhesión a organizaciones por parte de los jóvenes constituye un nuevo recurso de socialización que genera efectos en el comportamiento cívico de estos?*

Los objetivos de la investigación fueron, por lo tanto: a) precisar, desde un punto de vista teórico y empírico, el fenómeno de la multiadhesión asociativa de los jóvenes en Chile, y b) medir el impacto de una eventual multiadhesión asociativa sobre el comportamiento cívico de este segmento de la sociedad.

La pertinencia de este enfoque radica en el hecho de que permite alterar una cierta perspectiva tradicional con la cual se abordan muchas veces los procesos de socialización política que oponen, en la práctica, el modelo de ciudadano con alto nivel de socialización y fuertemente comprometido con la dimensión pública *versus* el ciudadano apático, débilmente socializado y solo sumergido en preocupaciones de orden estrictamente personal (Johnston y Searing, 1994).

Desde la perspectiva latinoamericana, el interés por este tipo de enfoques se funda en el hecho de que este no ha sido un tema aún abordado, como queda de manifiesto en el proceso de revisión de fuentes bibliográficas que formó parte de la investigación.

En este marco, lo que sigue de esta sección propondr un recorrido teórico relativo a temas de participación, asociatividad y civismo, además de un apartado metodológico que da cuenta de los datos y

El funcionamiento de las sociedades occidentales muestra un cambio radical de las experiencias prácticas de la vida en común, pero también una mutación de los imaginarios de esta coexistencia, sobre todo en el caso de los jóvenes.

las técnicas de investigación utilizadas, las cuales corresponden a análisis descriptivos, bivariados y multivariados.

Siendo Chile el marco en el cual se desarrolló el estudio en cuestión, abundarán referencias al caso chileno, lo que no impedirá precisar algunas reflexiones sobre fenómenos que la evidencia científica aclara son de alcance más general.

La segunda sección estará destinada a la presentación de datos sobre multiadhesión y civismo. Para estos efectos se efectuó un trabajo de análisis a través de índices que fueron probados en diversos tipos de organizaciones juveniles. Finalmente se presenta un conjunto de conclusiones de investigación.

El problema: participación, asociatividad y civismo en los jóvenes

Como ya se ha adelantado, la creciente distancia de la ciudadanía en relación con las instituciones tradicionales de la democracia, además de una mayor crisis de legitimidad en torno a las formas tradicionales de participación política y social, junto al desarrollo de la apatía y la exclusión y autoexclusión de los procesos electorales, son fenómenos relevantes que han sido ampliamente estudiados; de hecho, existe una extensa y rica literatura al respecto (*v.g.*, Castells, 1996; Giddens, 1990; Habermas, 2000; Held, 2006; Touraine, 1999 y 2006).

Este fenómeno, a pesar de que innegablemente afecta al conjunto de la sociedad, es aún más radical en los jóvenes. De esta forma, y en toda latitud, los jóvenes, a pesar de estar más habilitados socialmente a la incertidumbre del cambio, están, a la vez, más presionados a orientar esas habilidades hacia un paradigma de tipo más individualista, más utilitario y, a su vez, más pragmático.

Lo anterior se traduce claramente al momento de elegir sus estrategias de desarrollo personal y la valoración que se le otorga a lo que habitualmente denominamos "lo público" (Bajoit [et al], 2000; Bajoit y Franssen, 1995).

Por tanto, es posible afirmar que el funcionamiento de las sociedades occidentales muestra un cambio radical de las experiencias prácticas de la vida en común, pero también una mutación de los imaginarios de esta coexistencia, sobre todo en el caso de los jóvenes.

Si se piensa particularmente en la situación chilena -como ha sido extensamente señalado por los estudios del PNUD-, dichas transformaciones han debilitado la imagen de este "Nosotros" al cual se ha aludido, y que en el pasado parece haber favorecido la construcción

de un cuadro de más confianza interpersonal e institucional, de más cooperación social y de mayor ciudadanía (Lechner, 2002).

Estos cambios muestran que habría una transformación profunda en el seno de los valores de la sociedad chilena. Dado este contexto de cambios, las personas estarían buscando nuevos códigos interpretativos de su vida que difícilmente encuentran a nivel del espacio público, de la política, o del Estado. Por ello, en ausencia de un sistema colectivo generador de significados, cada persona se convierte más bien en conductor y artífice de su propia vida.

De esta forma, pareciese que es la misma sociedad la que empieza a producir grupos de individuos que se integran a ella de manera diferenciada; a saber, que viven y experimentan, material y subjetivamente, su integración de forma diversa. Así, es posible encontrar sectores debidamente "integrados" donde los beneficios del modelo de desarrollo y las expectativas en torno a él son concordantes; sectores "emergentes" donde la relación entre beneficios y expectativas, no siendo plenamente concordantes, está revestida de un sentimiento que llamaremos de optimismo proyectivo; y los sectores "rezagados" donde dicha relación es claramente conflictiva.

Esta desarmonía entre la dimensión de lo público y la subjetividad individual ha motivado la realización, durante los últimos quince años, de diversos análisis que han querido explorar precisamente las claves de la cultura democrática de los jóvenes (CEPAL, 2008; ver también Asún, 2004; Candia, 2004; Sandoval, 2001; Thezá, 2004). Estos análisis han intentado determinar qué factores culturales e institucionales influyen sobre los jóvenes provocando este debilitamiento del comportamiento cívico.

En dichos estudios se han mezclado un conjunto de variables clásicas de análisis de la ciencia política y de la sociología relativas a las condiciones sociales e institucionales que favorecen la socialización política y la formación de competencias ciudadanas (Joignant, 1997, 2002 y 2004). Otros análisis se han interesado más bien en reflexionar sobre los recursos sociales disponibles para el ejercicio de la ciudadanía (Hopenhayn, 2001; PNUD e INJUV, 2003).

Desde una óptica eminentemente culturalista, se encuentran también importantes análisis destinados a descifrar las transformaciones de las sociedades occidentales, y particularmente del caso chileno, que ponen un especial énfasis en los procesos de individualización y diversificación de la sociedad como factores explicativos de un mayor desinterés frente a la dimensión pública (Lechner, 2002).

La construcción de un discurso frente a los temas públicos está, mucho más que antes, ligada a la construcción de una autoimagen y de una experiencia personal, más que a un relato colectivo.

Las conclusiones generales de estos estudios van en la línea de demostrar que la construcción de un discurso frente a los temas públicos está, mucho más que antes, ligada indisolublemente a la construcción de una autoimagen y de una experiencia personal, más que a un relato colectivo.

De esta forma, una cierta especificidad del caso chileno estaría dada por el hecho de que los jóvenes se verían enfrentados a la convivencia de dos tendencias fundamentales que se oponen: por una parte, la homogeneización discursiva propia de la reconstrucción democrática² (sin embargo, sobre la base de un tejido distinto al que existía al momento del golpe de Estado³) *versus* la fragmentación propia de una nueva oferta simbólica en el plano cultural.

A pesar de estos antecedentes, si bien es claro un cierto grado de avance en la investigación académica sobre jóvenes en Chile, aún existen vacíos que caben ser mencionados: el primero es la disminución, a partir del año 2000, de los estudios relativos al análisis de la condición de "ser jóvenes" y de los procesos identitarios que les son propios (estudios de gran importancia en la década de 1990).

Otro fenómeno a destacar es la insistencia en observar los procesos de participación y de asociatividad de los jóvenes a partir del filtro de la imagen de los espacios tradicionales de participación, lo que conduce hacia una idea de asociatividad vista en términos muy exclusivos y excluyentes (*v.g.*, se participa en la juventud política o en la junta de vecinos, lo que es visto y analizado de forma dicotómica).

Lo anterior ya enciende luces de alerta al ser esto aparentemente contradictorio con la sencilla percepción de que la sociedad, en su mayor diversidad, debiese ofrecer, igualmente, mayores posibilidades de participación; participación que, a la vez, resultaría ser más eventual.

En este marco, la Encuesta Nacional de Juventud del Instituto Nacional de la Juventud de Chile (INJUV)⁴, en sus últimas versiones, aporta valiosa información relativa a algunas transformaciones que la participación juvenil ha experimentado en casi dos décadas; a saber, la heterogeneidad de la participación y la reorientación de esta hacia espacios no tradicionales. Pero, paradójicamente, ella no profundiza en el cómo dichas transformaciones han impactado el desarrollo del sentimiento de civismo en los jóvenes chilenos. Participación, asociatividad y civismo no son analizados de manera integrada.

Por el momento, lo que sí se sabe de las investigaciones en juventud en Chile es que las prácticas cotidianas de los jóvenes parecen ser extremadamente complejas y ellas siguen supuestamente el camino trazado por la propia complejidad de la sociedad. Lo anterior se

Es necesario analizar los procesos de participación no solo pensando que las adscripciones asociativas son exclusivas y/o excluyentes, sino también que un eventual fenómeno de adhesión de tipo [múltiple] puede constituirse en una realidad cada vez más frecuente.

ejemplifica, como se ha afirmado, con el surgimiento aparente de una gama más amplia de formas efectivas de participación.

Es necesario destacar que las prácticas a las cuales se ha hecho alusión se dan en un contexto donde las claves de la individualización ya estn debidamente trazadas por la propia sociedad. Lo anterior implica una mayor autoconciencia de sí mismo, un mayor nivel de autodeterminación y, sobre todo, un fuerte sentimiento de autorrealización (Lechner, 2004). Ello no puede sino afectar negativamente la disposición juvenil en la valoración de lo público, dada la idea tan expandida de que el proyecto de vida depende de factores estrictamente personales, más que de circunstancias y/o factores que resulten de un esfuerzo de organización colectiva.

Por este motivo, hoy pareciera que se est frente a la evidencia de que en sociedades diversas es necesario analizar los procesos de participación no solo pensando que las adscripciones asociativas son exclusivas y/o excluyentes, sino también que un eventual fenómeno de adhesión de tipo [múltiple] puede constituirse en una realidad cada vez más frecuente. Ello, dada esta característica de mayor heterogeneidad de lo social, y de mayor subjetividad como detonante de la voluntad efectiva de asociarse.

Lo descrito revela que la norma de una identidad ligada a una pertenencia exclusiva hacia la comunidad específica o hacia la defensa de una ideología en particular es cada vez más débil. En rigor, ser miembro de una asociación es, ya más frecuentemente, una opción; por lo tanto, no se constituiría objetivamente en el resultado de relaciones sociales que se pudieran denominar *a priori* como [naturales] en los jóvenes, pero tampoco en los adultos.

Anteriormente se había precisado que por [adhesión múltiple] se entendía la acumulación de más de una filiación o pertenencia asociativa, independiente del carácter o finalidad instrumental que estas asociaciones tengan.

Ahora bien, dada la lógica de nuestra argumentación, no solo debiera interesar saber si existe [multiadhesión], sino también saber si esta eventual [adhesión múltiple], al presentarse, es fuente de desarrollo de un nuevo tipo de civismo que modifique o potencie aquel que ha sido conocido y caracterizado tradicionalmente; a saber, aquel donde exigencia de derechos y respeto de las obligaciones intentaban guardar un equilibrio y coherencia.

Lo anterior implica transformar el punto de observación del fenómeno de la participación juvenil, ya no solo observando los procesos

No solo debería interesar saber si existe [multiadhesión], sino también saber si, al presentarse, es fuente de desarrollo de un nuevo tipo de civismo que modifique o potencie aquel que ha sido conocido y caracterizado tradicionalmente.

que influyen en la conducta de los jóvenes, sino también las [estrategias] utilizadas por ellos para expresarse cívicamente.

En este marco de preocupación académica se inscriben algunas investigaciones que han buscado determinar si una eventual estrategia de multiadhesión constituye un nuevo instrumento de integración social propio de nuestro modelo cultural, y si esta estrategia de multiadhesión es testimonio de un nuevo tipo de experimentación social, lo que parece ser el caso de algunos países en Europa (Bréchon y Tchernia, 2009). Estas investigaciones, en efecto, han permitido y favorecido el teorizar sobre este fenómeno.

Como se señaló anteriormente, bien se sabe que en el último tiempo los procesos de conciliación y articulación entre el individuo y la colectividad han provocado un importante despliegue de la investigación social. Parte de esta investigación se ha fundado en el hecho de que el dilema esencial a establecer en materia de participación es normalmente un dilema de ciudadanía; a saber, que el desafío fundamental que la sociedad debe enfrentar es la capacidad para administrar representaciones colectivas que, por su naturaleza, trascienden el interés individual de cada miembro de la comunidad. Así se reafirma tradicionalmente la idea de un sentimiento de pertenencia común, o de un [Nosotros] como se ha querido presentar secuencialmente en este artículo.

Hay que señalar que un elemento complejo de los análisis relativos al problema de la participación nace del hecho de que existe objetivamente una frontera no siempre definida entre el pertenecer a una comunidad cualquiera y el sentirse parte activa y participante de dicha comunidad.

Por este motivo, el interés de ampliar el conocimiento empírico en relación con las modalidades de comportamientos cívicos se funda en que aquello que tradicionalmente era llamado [pertenencia] puede estar en permanente competición con la vida concreta de los individuos. Este es el caso de los jóvenes para quienes una mayor variedad de afiliaciones sociales funda una especie de juego de traslación identitaria en el cual pareciesen operar [elecciones estratégicas] entre las diferentes pertenencias sociales ligadas a dimensiones puntuales. Por este motivo, no es extraño constatar que, en lo que generalmente se denomina participación, pueden convivir dimensiones vitales, funcionales o simplemente motivacionales que instalan al joven en un espacio asociativo.

Lo anterior explica el porqué la agenda académica actual comienza gradualmente a interesarse en establecer cómo opera este proceso de

elecciones estratégicas y, en rigor, en qué tipo(s) de estrategia(s) reposa.

En el marco de la reflexión sobre lo multiasociativo es fundamental detenerse en la hipótesis de Bréchon (2003; ver también Bréchon y Tchernia, 2009), quien afirma que la capacidad de pertenecer a múltiples espacios asociativos estaría constituyendo hoy el verdadero índice de compromiso cívico y de militancia; parámetros claves en el pasado.

En una línea similar, Ion (1997) ha sostenido la tesis de que los jóvenes estarían prefiriendo formas asociativas menos demandantes y más libres, y que si bien el número de asociaciones crece, sus ideales y sus formas de ejercicio se estarían transformando continuamente.

Es en este contexto que otras formas de acción asociativa estarían apareciendo y desarrollándose (Norris, 2003 y 2009). A menudo se tienden a englobar todas estas formas de participación bajo el rótulo de acciones culturalistas o protestatarias, lo que implica que habría una nueva forma de socialización política que explicaría, por ejemplo, el porqué de un mayor recurso a la protesta social y de una mayor valoración de lo alter institucional.

Así, en el caso chileno, una de las mayores complejidades para observar y medir este fenómeno es la tendencia precisamente a su simplificación, lo que a menudo nos lleva a conclusiones más interesadas en explicar el peso porcentual de antiguas y nuevas formas de participación que en describir la globalidad de lo que ello representa en términos de orientación, estrategias y efectos sociales.

Por este motivo, este artículo se interesa particularmente en proponer una forma de observar el fenómeno en cuestión (la multiadhesión), así como el dimensionamiento de la relación que él tiene con lo que tradicionalmente se denomina civismo; lo que está ligado -como se apreciará más adelante- a mecanismos y formas convencionales de participación política tales como la identificación, la participación electoral y ciertas actitudes favorables a la democracia.

El método

Como se señaló anteriormente, el principal objetivo de este trabajo es evaluar el fenómeno de la multiadhesión a partir del caso de los jóvenes chilenos, analizando su magnitud y la relación que tiene con el comportamiento cívico, cuyas variables serán operacionalizadas. Para ello, se decidió trabajar con las encuestas de juventud realizadas en Chile en el período 2000-2012 por el INJUV⁵.

Como primer acercamiento al problema, se diferenciará entre *no adherentes*, es decir quienes no declaran ningún tipo de participación; *uniadherentes* quienes participan exclusivamente en una organización; *pluriadherentes* quienes participan regularmente en dos organizaciones; y los *multiadherentes* quienes participan en tres o más organizaciones.

A partir de los datos de la encuesta nacional de la juventud se precisará cuál es la magnitud del fenómeno a observar. Para ello -como fue adelantado- se utilizaron las encuestas de los años 2000, 2006 y 2012. La población de las tres encuestas corresponde a jóvenes entre 15 a 29 años de zonas urbanas y rurales de todas las regiones de Chile. El muestreo es estratificado por conglomerados y polietápico. Los demás detalles se pueden apreciar en la Tabla 1.

Tabla 1
Características generales de las encuestas utilizadas

	2000	2006	2012
Representación	Nacional, urbana y rural	Nacional, urbana y rural, y regional	Nacional, urbana y rural, y regional
Error muestral	2,91%	1,25%	1,07%
Confianza	95%	95%	95%
Casos	3.701	6.345	8.352

Nota: el error muestral es a nivel nacional; a nivel regional se incrementa sobre cuatro puntos porcentuales.
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2012).

En primer lugar, se trabajó con análisis descriptivos y modelos estadísticos con base en regresiones logísticas. Posteriormente se trabajó con índices de civismo que han sido probados con Cronbach's α para las observaciones sobre las cuales se trabaja. Basado en estos índices se exploraron diferencias de civismo entre los tipos de adhesión a organizaciones.

En una segunda instancia se exploró la diferencia entre la participación por tipo de organización, centrada principalmente en organizaciones que por su naturaleza suponen, a priori, una participación de tipo representativa⁶, *versus* otras que tienen un carácter que en el marco de este artículo son calificadas como hedonistas⁷ (satisfacción a partir del esparcimiento, actividades del período vital juvenil, etc.). En este subapartado se trabaja con análisis descriptivos, bivariados y un análisis exploratorio (análisis de componentes principales).

Recuérdese que las organizaciones seleccionadas responden a aquellas -y solo aquellas- que permitan un análisis longitudinal en el tiempo.

En rigor, una mayoría considerable no manifiesta adscripción a ningún tipo de organización.

2. Resultados

Cuntos y quiénes son los multiadherentes?

Los datos de la Encuesta Nacional de la Juventud muestran que el fenómeno de multiadhesión -tal como ha sido definido- es, en términos generales, minoritario en comparación a las otras categorías. Resulta evidente, al observar los antecedentes, que en rigor una mayoría considerable no manifiesta adscripción a ningún tipo de organización.

Tabla 2
Adhesión a organizaciones (jóvenes entre 15 y 29 años)

	2000	2006	2012
No adherentes	51,5	51,8	55,7
Uniadherentes	23,0	23,3	23,0
Pluriadherentes	12,4	12,5	10,7
Multiadherentes	13,1	12,3	10,5
N	3.629	5.726	8.210
Perdidos	72	619	142

Nota: las cifras corresponden a porcentajes con base en estimaciones puntuales ponderadas sin efecto de intervalo de confianza.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

Para efectos del análisis es muy relevante que estos porcentajes no hayan tenido variaciones significativas en el tiempo, fundamentalmente el año 2012. Ello puesto que la muestra de esta encuesta fue tomada en un año en que los procesos de movilización social experimentados por la sociedad chilena producían la sensación de que el país se encontraba frente a un crecimiento significativo de la participación en todos sus niveles, en una especie de resurgimiento del valor de la participacin⁸.

Para ser precisos, el impacto de la movilización social se puede advertir más bien al trabajar con modelos de regresión logística donde la variable dependiente sería precisamente la multiadhesión. La Tabla 3 presenta tres modelos con distintas variables sociodemográficas, de identificación ideológica, actitudes relacionadas con el civismo y participación en movilizaciones para el año 2012.

Como se aprecia en la Tabla 3, los modelos *logit* muestran que el fenómeno de la multiadhesión, tal como ha sido conceptualizado, est más bien asociado al sector más joven de la población juvenil, a saber, de 15 a 18 aos⁹. Así también se pone en evidencia que este fenómeno es más relevante en el caso de los hombres.

Tabla 3
Predictores sociodemográficos, identificación ideológica, actitudes cívicas y formas de movilización para la multiadhesión

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Sexo (hombre)			
Sexo (mujer)	-1,544***	-1,583***	-1,763***
Edad (27-29)			
Edad (15-18)	1,084***	1,815***	1,998***
Edad (19-22)	-0,085	0,337	0,305
Edad (23-26)	-0,410+	-0,395	-0,240
NSE (E)			
NSE (ABC1)	1,522**	1,443**	0,681
NSE (C2)	0,239	0,272	-0,798
NSE (C3)	0,334	0,426	-0,329
NSE (D)	-0,595	-0,459	-1,443*
Zona (rural)			
Urbana	17,415	17,353	17,207
Identificación ideológica (desafección)			
Izquierda	1,747***	0,165***	1,192***
Centro	-17,231	-17,474	-17,307
Derecha	1,333***	1,248***	2,087***
Civismo			
Identificación de la democracia como mejor forma de gobierno	--	-0,102	-0,345*
Propensión a la participación electoral	--	1,507***	1,722***
Movilizaciones			
Participación en tomas	--	--	2,556***
Participación en marchas	--	--	1,676***
Constante	-21,321	-21,937	-23,355
<i>Cox & Snell R2</i>	0,066	0,073	0,128
<i>Nagelkerke R2</i>	0,265	0,292	0,516

+ Significativo $p \leq 0,1$ | * Significativo $p \leq 0,05$ | ** Significativo $p \leq 0,01$ | *** Significativo $p < 0,001$.

Nota: Se eliminaron los casos *outliers* que ascendían al 7,25% de la muestra original.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2012).

Cabe destacar que en el modelo más robusto de análisis se ve que el pertenecer a los sectores más vulnerables es un obstáculo para una participación multiasociativa. Este aspecto es congruente con los elementos descritos en el marco de referencia y que aluden al conjunto de diagnósticos realizados en materia de desigualdad política, los que demuestran que cada vez es mayor la diferencia en términos de

Cada vez es mayor la diferencia en términos de intensidad de la participación (en un sentido amplio) dependiendo del origen socioeconómico de las personas, especialmente en el caso de los jóvenes.

intensidad de la participación (en un sentido amplio) dependiendo del origen socioeconómico de las personas, especialmente en el caso de los jóvenes.

Es posible afirmar, por lo tanto, como primera idea general a destacar, que cuando se habla de "multiadhesión" en el caso chileno, se est refiriendo, en rigor, a un pequeno "microcosmos" de los jóvenes. Ello, si se piensa que la mitad no participa habitualmente, tal como se pudo apreciar en la Tabla 2.

Luego de haber dilucidado este fenómeno en términos de magnitud general -fenómeno que equivale al pequeno microcosmos referido-, es preciso descifrar ahora con más en detalle cuáles son sus contornos y características.

Qu indicadores comparar?

Como segundo paso de este análisis, es necesario clarificar qué indicadores pueden ser utilizados para iniciar la construcción de los índices con los cuales se evaluar la relación de la multiadhesión con un elemento más preciso que forma parte de la preocupación general del estudio: el civismo de los jóvenes.

En este marco, y para efectos de este trabajo, el civismo es entendido a partir de tres acciones básicas: a) votar en elecciones; b) apoyar la democracia; y c) tener una preferencia política.

La opción por estas tres acciones est, por cierto, determinada por aspectos de orden normativo que son coherentes con una lógica de deberes hacia el "Nosotros" colectivo ya descrito. Esta opción está determinada también por las posibilidades efectivas que otorga la encuesta nacional de juventud en materia de disponibilidad de variables.

Desde la perspectiva metodológica, dicha opción tuvo una consecuencia precisa: para los análisis se tomó un subconjunto de la población consistente en personas de 18 a 25 años; es decir, se incluyeron solamente personas que pueden votar en las elecciones y se excluyeron a los más adultos de la población joven (26 a 29 años).

ndice aditivo

Para efectos de medir la relación de la multiadhesión con el comportamiento cívico de los jóvenes fueron creados dos índices. El primero de ellos (de orden aditivo) fue estructurado bajo la premisa de que las tres acciones descritas (votar, sostener la democracia y tener una preferencia política) tienen exactamente el mismo valor práctico. Por lo tanto, para este índice las tres acciones tienen la misma ponderación.

Este primer índice muestra que, en términos generales, el civismo de los jóvenes es fundamentalmente de baja intensidad para el conjunto de datos y la serie de tiempo analizada (Tabla 4), cuestión que nuevamente es congruente con todos los diagnósticos que hablan de un debilitamiento general del sentirse parte de un esfuerzo más colectivo de construcción de un Nosotros.

Cabe destacar que los valores de *Cronbach's a* para el índice aditivo sugieren una confiabilidad estimada aceptable del índice para el subconjunto de datos.

Tabla 4
Índice aditivo de civismo (vota, apoya la democracia o preferencia política)
(Jóvenes entre 18 y 25 años)

	2000	2006	2012
Nulo (0/3)	27,1	12,7	25,3
Bajo (1/3)	52,3	35,9	41,2
Intermedio (2/3)	11,9	35,1	26,1
Alto (3/3)	8,7	16,3	7,4
<i>Cronbach's a</i>	0,692	0,727	0,720
<i>N</i>	2.011	2.905	3.913
Perdidos	5	477	636

Nota: las cifras corresponden a porcentajes basados en estimaciones puntuales ponderadas sin efecto de intervalo de confianza. Se estima *Cronbach's a* con base en un conjunto de variables relativas a apoyo a la democracia, propensión a votar e identificación política e ideológica para el subconjunto analizado.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

Índice normativo

De manera distinta al anterior, el segundo índice está estructurado más bien bajo la lógica de que votar es más importante que simplemente tener una preferencia política o apoyar la democracia (por lo tanto, votar tiene un valor de 2, mientras que tener una preferencia política y apoyar la democracia tienen, cada uno, un valor de 1).

Los resultados de la aplicación de este índice se aprecian en la Tabla 5.

Los valores del coeficiente *Cronbach's a* sugieren una confiabilidad estimada menor que la del índice aditivo, lo que implica que es un poco menos robusto.

No obstante los aspectos de precisión estadística mencionados, en este caso los multiadherentes muestran una tendencia a una mayor predisposición cívica que la que presentan otros grupos (Tabla 6).

Tabla 5
ndice normativo de civismo (apoya la democracia, preferencia política o vota)
(Jóvenes entre 18 y 25 años)

	2000	2006	2012
Nulo	27,2	12,7	25,3
Apoya la democracia y/o preferencia política	45,5	62,0	56,8
Vota	27,4	25,4	17,9
<i>Cronbach's a</i>	0,663	0,658	0,679
N	2.008	2.905	3.913
Perdidos	8	477	636

Nota: las cifras corresponden a porcentajes basados en estimaciones puntuales ponderadas sin efecto de intervalo de confianza. Se estima *Cronbach's a* con base en un conjunto de variables relativas a apoyo a la democracia, propensión a votar e identificación política e ideológica para el subconjunto analizado.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

Tabla 6
ndice normativo de civismo y adhesión a organizaciones
(Jóvenes entre 18 y 25 años)

		No adherentes	Uni adherentes	Pluri adherentes	Multi adherentes
2000 (n = 1.973)	Nulo	31,1	23,5	22,4	23,4
	Apoya la democracia y/o preferencia política	44,4	46,2	49,4	44,6
	Vota	24,4	30,3	28,2	31,8
		100 (n = 1.044)	100 (n = 446)	100 (n = 241)	100 (n = 242)
2006 (n = 2.706)	Nulo	14,1	11,3	10,8	13,4
	Apoya la democracia y/o preferencia política	62,1	63,2	58,9	60,4
	Vota	23,9	25,5	30,3	26,2
		100 (n = 1.437)	100 (n = 638)	100 (n = 333)	100 (n = 298)
2012 (n = 3.847)	Nulo	26,9	25,5	22,5	18,4
	Apoya la democracia y/o preferencia política	57,1	53,6	62,5	58,2
	Vota	15,9	20,9	14,9	23,4
		100 (n = 2.105)	100 (n = 933)	100 (n = 395)	100 (n = 414)

Nota: las cifras corresponden a porcentajes basados en estimaciones puntuales ponderadas sin efecto de intervalo de confianza. Los cálculos se realizaron sobre los casos válidos de cada serie. El año 2000 (N = 2.016) presenta un 2,1% de casos perdidos. El año 2006 (N = 3.382), un 20% de casos perdidos. El año 2012 (N = 4.549), un 15,4% de casos perdidos.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

La exposición a una mayor experimentación en el campo asociativo produce como resultado un mayor nivel de involucramiento de tipo cívico.

Al realizar análisis bivariados, se verifica en el año 2000 una correlación estadísticamente significativa ($p = 0,004$) entre la multiadhesión a organizaciones y el índice normativo de civismo, la intensidad de asociación es baja y la relación es directamente proporcional (*V de Cramer* = 0,069; *Spearman* = 0,088). Sin embargo, en el año 2006 la correlación no es significativa ($p = 0,156$). Por último, en el año 2012 también se verifica una correlación estadísticamente significativa bastante fuerte ($p = 0,000$), con una intensidad baja y una relación directamente proporcional (*V de Cramer* = 0,067; *Spearman* = 0,074).

De esta forma, los antecedentes descritos sugieren la existencia de una correlación efectiva entre la multiadhesión y el civismo. Si esto es vinculado con nuestra discusión teórica, se observará que para el caso chileno parece verificarse el hecho de que la exposición a una mayor experimentación en el campo asociativo produce como resultado un mayor nivel de involucramiento de tipo cívico, tal como ha sido conceptualizado en el marco de este artículo.

Por tal motivo, es posible afirmar que si bien la multiadhesión constituye un fenómeno descrito como de microcosmos en los jóvenes chilenos, para los multiadherentes, por el hecho de serlo, la intensidad de su civismo resulta mayor.

¿Existen efectos distintos en materia de civismo dependiendo de la naturaleza de la organización en la cual se participa?

De manera complementaria a los elementos asentados, resulta necesario abordar un segundo aspecto que instala una dimensión distinta: la de la naturaleza de la organización en la cual se participa.

En rigor, se podría pensar que todo tipo de participación ejercida produce civismo; pero también se podría pensar que este civismo -tal como ha sido conceptualizado- depende, más bien, del tipo de organización en la cual se participa.

Dicho de otra forma, es pertinente saber si organizaciones eminentemente de orientación representativa producen lo mismo que organizaciones cuyo fin es más bien hedonista; es decir, destinadas exclusivamente a producir una sensación de satisfacción o integración en el marco del período vital juvenil.

La importancia de esta problemática radica en el hecho de que, desde el punto de vista práctico, la mayoría de los jóvenes que participa (que a su vez son la mitad de los jóvenes en general), lo hace precisamente en organizaciones de tipo hedonista (27,3 % para 2012) *versus* una minoría que lo hace en organizaciones de tipo representativa (9,9 % para 2012)¹⁰.

A los efectos de resolver este dilema, se relacion la medida de civismo normativa con la adhesión a estos dos tipos de organizaciones específicas, a lo cual también se sumaron las organizaciones de tipo religioso para los años 2000 y 2006¹¹.

En el plano sustantivo, la evidencia que arrojan los datos analizados sugiere que efectivamente el tipo de organización no es irrelevante en relación con la intensidad del civismo. De esta forma, la adhesión a organizaciones de carácter hedonista est menos asociada al civismo; por tanto, el civismo es más intenso en las organizaciones de tipo representativo. Estas organizaciones, siendo efectivamente minoritarias, producen un efecto más nítido en materia de civismo conforme al índice normativo que se ha propuesto en este estudio.

Haciendo las mismas comparaciones, pero con la participación en organizaciones de tipo religioso, las conclusiones son menos claras (como se aprecia en la Tabla 7). En efecto, la regla antes descrita solo se aplica para el año 2006. Lo anterior demuestra la importancia de interesarse en la dimensión política de las organizaciones religiosas y lo lamentable de su desaparición como variable en el caso de la encuesta de juventud de Chile.

Tabla 7
ndice normativo de civismo y tipo de adhesión
(Jóvenes entre 18 y 25 años)

		Adhesión cívica	Adhesión hedonista	Adhesión org. religiosas
2000 (N = 2.016)	Nulo	26,3	22,8	22,0
	Apoya la democracia y/o preferencia política	43,4	47,3	43,3
	Vota	30,3	29,9	34,7
		100	100	100
(% de la muestra)		(n = 468) 23,2	(n = 592) 29,4	(n = 277) 13,7
2006 (N = 3.382)	Nulo	11,8	10,9	12,0
	Apoya la democracia y/o preferencia política	54,8	61,3	65,8
	Vota	33,5	27,8	22,2
		100	100	100
(% de la muestra)		(n = 451) 13,3	(n = 795) 23,5	(n = 325) 7,1
2012 (N = 4.549)	Nulo	15,4	25,4	--
	Apoya la democracia y/o preferencia política	56,7	55,6	--
	Vota	27,9	19,0	--
		100	100	--
(% de la muestra)		(n = 247) 5,4	(n = 896) 19,7	--

Nota: las cifras corresponden a porcentajes basados en estimaciones puntuales ponderadas sin efecto de intervalo de confianza.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

Como se puede apreciar, en los años 2006 y 2012 se observa una significación estadística más robusta, aunque de baja intensidad, entre las organizaciones representativas y el índice normativo de civismo. Asimismo, no se verifican correlaciones significativas en los otros tipos de adhesión (Tabla 8).

Tabla 8
Correlaciones entre índice normativo de civismo y tipo de adhesión
(Jóvenes entre 18 y 25 años)

	2000	2006	2012
Adhesión de tipo representativa			
<i>V de Cramer</i>	NS	0,080***	0,080***
<i>Spearman</i>	NS	0,067***	0,079***
Adhesión hedonista			
<i>V de Cramer</i>	0,065**	0,042+	NS
<i>Spearman</i>	0,060**	0,042*	NS
Adhesión a org. religiosas			
<i>V de Cramer</i>	0,069**	NS	--
<i>Spearman</i>	0,067**	NS	--

NS $p > 0,1$ | + Sig. $p \leq 0,1$ | * Sig. $p \leq 0,05$ | ** Sig. $p \leq 0,01$ | *** Sig. $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de la Juventud del INJUV (2000, 2006 y 2012).

De lo anterior se podría afirmar que con el tiempo efectivamente las adhesiones a organizaciones de tipo hedonista, lo mismo que a organizaciones de tipo religioso, han gradualmente dejado de estar relacionadas con el civismo, tal como este es medido en este trabajo. Sin embargo, en torno a esto se producen relaciones complejas que sería pertinente seguir explorando con mayor profundidad en investigaciones futuras. Esto considerando que no hay disponibilidad completa de datos que permitan dilucidar plenamente estas interrogantes.

3. Conclusiones

Como se ha intentado describir en este artículo, la sociedad occidental experimenta, de forma ya permanente e intensa, un fenómeno de desarticulación de las expectativas de los ciudadanos, quienes cada vez pareciesen sentirse más distantes y escépticos de las instituciones tradicionales de la democracia, inclinándose, más bien, por el desarrollo de estrategias de tipo individual para resolver los desafíos clásicos de integración social. Esto ha debilitado el desarrollo de acciones de tipo colectivo, tal como se conocían en el pasado.

Se est en presencia de ciudadanos que exigen más recursos sociales para su integración, pero que paradójicamente participan menos.

Este fenómeno por sí solo pone límites elocuentes a la participación, entendida como estrategia de acción, pero igualmente complejiza la configuración de una idea de "Nosotros" los ciudadanos; concepto que, por su propia naturaleza, requiere del desarrollo de una identidad colectiva, pero también del desarrollo de un sentimiento de que es deseable y necesario sostener formas de organización y asociatividad que lo hagan posible.

Esta desarticulación entre individuo, instituciones y lógicas de asociatividad pareciese que no es solo expresión de un malestar con la supuesta efectividad de la democracia y de las posibilidades que ella ofrece, ya que también en torno a ella han operado cambios culturales de raíz más profunda que se vinculan a transformaciones en la concepción de lo que es normativamente "la vida buena" a la emergencia de una impronta "autorrealizadora" muy intensa, y también a un fuerte cambio en la valoración de lo que es público y de lo que es privado.

En este marco, es un hecho que la forma cómo las personas dibujan colectivamente ese "Nosotros" y cómo establecen las acciones colectivas para proveerlo de carácter, profundidad y densidad, se constituye en un elemento de gran pertinencia tanto para el saber más profano, inquieto por el razonamiento general de que el civismo se ha fragilizado, como para el académico, más preocupado de establecer sus causas de origen y sus efectos en materia de cohesión.

Más allá de esta discusión entre lo académico y lo profano, hay un proceso de cambios que implica, entre otras cosas, sociedades más sensibles a la idea de derechos individuales, de valoración y reconocimiento de la diversidad, pero que a la vez implica fenómenos de participación de menor densidad. Se est en presencia, por lo tanto, de ciudadanos que exigen más recursos sociales para su integración, pero que paradójicamente participan menos.

Reconociendo que los problemas en materia de participación son problemas generales de la sociedad, su magnitud resulta mayor en el caso de los jóvenes. Estos, en el caso chileno expuesto, evidencian una menor participación tanto asociativa como electoral si la comparamos con la población adulta.

Por este motivo, los jóvenes se han constituido en un grupo de observación privilegiado que permite mirar en detalle no solo su comportamiento como grupo social, sino también los efectos trazados por las lógicas de modernización de las sociedades en las cuales ellos deben desenvolverse.

De allí la importancia de investigar el repertorio de acciones estratégicas que los jóvenes -más precisamente, algunos de ellos- impulsan para favorecer su integración social en un contexto de cambios.

En este marco, se quiso indagar en un tipo especial de estrategia o repertorio que denominamos "multiadhesión" y que definimos como la acumulación de más de una filiación o pertenencia asociativa, independiente del carácter o finalidad instrumental que tengan las organizaciones en las cuales se participa.

Se puso el foco en este fenómeno puesto que un conjunto de estudios europeos han sostenido que las estrategias multiasociativas estarían reemplazando a las fuentes de socialización tradicional, estructuradas sobre la base de una adhesión permanente en el tiempo y de una fidelidad excluyente con otras organizaciones. En este contexto, la multiasociatividad implicaría una nueva forma de "experimentar" social y políticamente.

Para el caso chileno, los antecedentes analizados demuestran que este fenómeno corresponde a un "microcosmos" muy acotado en el mundo de los jóvenes que participan; mundo donde la regla general es, o bien no participar (para la mitad de los jóvenes), o bien participar en una sola organización en particular (modelo tradicional).

Sin embargo, se ha asentado que, para quienes participan de manera multiasociativa, esta actitud les predispone positivamente a producir una mayor densidad cívica, de conformidad con los índices que fueron propuestos para estos efectos, a saber, uno de tipo aditivo y otro de tipo normativo, construidos a partir de tres variables clave: apoyar la democracia, tener preferencia política y votar.

Desde esta perspectiva, no es baladí, a efectos del propósito de reforzar un Nosotros, el desarrollo y valoración de un espíritu multiasociativo que permita preparar, a través de la experimentación, un mejor ejercicio de la ciudadanía.

Sin embargo, es importante, considerar que las organizaciones de tipo representativa, que son precisamente las que gozan de menos adhesión práctica hoy en día, terminan produciendo más densidad cívica que las puramente hedonistas. De ahí la importancia de su revalorización, de su apoyo, y del interés que aquellas deben despertar, fundamentalmente pensando en las políticas públicas de promoción de la participación.

Cabe destacar que muchas de estas políticas, por un resguardo de neutralidad, terminan apoyando formas de participación o de asociatividad de tipo más cultural, las que no producen el efecto deseado de fortalecer un Nosotros colectivo.

No es baladí, a efectos del propósito de reforzar un **Nosotros**, el desarrollo y valoración de un espíritu multiasociativo que permita preparar, a través de la experimentación, un mejor ejercicio de la ciudadanía.

Hasta ahora, lo descrito abre, sin lugar a dudas, nuevos campos de interés para la investigación académica, ya que permite concentrar la atención en las estrategias utilizadas por los jóvenes para integrarse socialmente. Pero igualmente abre -como se ha sugerido- nuevas perspectivas para el campo aplicado de las políticas públicas.

En efecto, los antecedentes que este artículo presenta ponen en evidencia que participar está lejos de ser una estrategia natural en el mundo juvenil; menos aún participar en organizaciones con una mayor densidad cívica que refuercen efectivamente el desarrollo colectivo de un **Nosotros**

Por tal motivo, resulta clave comprender que la participación debe ser fomentada a través de políticas precisas y de componentes claros y articulados que promuevan la asociatividad en los espacios habituales del mundo juvenil; por ejemplo, el espacio comunitario y el espacio escolar.

Si se sabe que participar en más organizaciones, sobre todo si son de tipo representativo, mejora el desarrollo de la ciudadanía, se tiene, entonces, una clave para el fomento de organizaciones que debe ser explotada por las políticas públicas.

Ello debiese ser complementado con programas de fortalecimiento de la ciudadanía, de trabajos de mediación con autoridades, de diálogo -particularmente intergeneracional- y de mayor valoración y ejercicio de los componentes procedimentales de la democracia, como lo es el voto.

En conjunto, estos elementos pueden contribuir a hacernos cargo de un problema grave que se expuso al iniciar esta reflexión, a saber, la existencia de un **Nosotros** que se ve expuesto a una débil voluntad para sostenerlo a través de la participación como aspecto articulador y cohesionador de la sociedad.

Notas

(1) En el marco de este artículo se entiende por multiadhesión: la acumulación de más de una filiación o pertenencia asociativa, independiente del carácter o finalidad instrumental que estas asociaciones tengan.

(2) Proceso iniciado a partir del año 1989 producto de la derrota en un plebiscito del dictador Augusto Pinochet, quien gobernó el país entre los años 1973 y 1990.

(3) Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que instaló una junta de Gobierno dirigida por el General Augusto Pinochet.

(4) Encuesta de caracterización de la población juvenil de Chile. Esta encuesta se aplica aproximadamente cada tres años, siendo su primera

aplicación el año 1993, convirtiéndose en la primera encuesta latinoamericana de caracterización juvenil. Actualmente se prepara el diseño de su VIII versión. Es una encuesta representativa a nivel nacional y regional, cuyo muestreo es estratificado por conglomerados y polietápico.

(5) Para estos efectos, se utilizaron las encuestas de los años 2000, 2006 y 2012. Puesto que los indicadores específicos de la encuesta de juventud relativos al campo de la participación han experimentado algunas variaciones en el tiempo, hubo que realizar un trabajo de selección de ítems efectivamente comparables entre olas de medición. Por su parte, la selección de los años en cuestión (2002-2012) estuvo dada por el interés en evaluar el comportamiento del mundo juvenil más específicamente en la última década.

(6) Centros de estudiantes, organizaciones de barrio, organizaciones de trabajadores o profesionales y partidos políticos.

(7) Agrupaciones deportivas, barras de fútbol, *scouts*.

(8) El año 2011 se inició en Chile un proceso creciente de movilización social encabezada por estudiantes de nivel secundario y universitario -al cual se suman otros sectores de la sociedad-, planteando la exigencia del fortalecimiento de la educación pública, del mejoramiento de la calidad de la enseñanza, de la gratuidad en el nivel universitario y de la prohibición del lucro en la actividad educativa. Su impacto social y político se tradujo, entre otros aspectos, en el hecho de que la candidata presidencial Michelle Bachelet (actual Presidenta de Chile) comprometiese una agenda ambiciosa de reformas en el campo de la educación (agenda que se discute actualmente en el Congreso Nacional de Chile).

(9) La población juvenil general, para el caso chileno, es de 15 a 29 años.

(10) Ambas categorías han sido descritas en notas anteriores de pie de página.

(11) Dato solo disponible para estos años, pues 2006 fue el último año en que esta categoría fue incluida. Esto impidió un mayor análisis longitudinal, lo que hubiese sido muy positivo para la investigación.

Bibliografía

- Asún, Rodrigo (2004),
□A contracorriente: la
participación política
juvenil en los tiempos de la
despolitización□ en *Revista
Observatorio de Juventud*,
N° 4, pp. 13-19.
- Bajoit, Guy (2003), *Le changement
social: approche sociologique
des sociétés occidentales
contemporaines*, Bruxelles,
Éditions de Boeck Université.
- Bajoit, Guy; Digneffe, Françoise;
Nollet de Brauwere, Quentin;
y Jaspard, Jean-Marie
(2000), *Jeunesse et société: la
socialisation des jeunes dans un
monde en mutation*, Bruxelles,
De Boeck Université.
- Bajoit, Guy y Franssen, Abraham
(1995), *Les jeunes dans la
compétition culturelle*, Paris,
Presses Universitaires de
France.
- Bréchon, Pierre (2003), "Confiance
à autrui et sociabilité: analyse

- européenne comparative□ en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10 N° 3, pp. 397-414.
- Bréchon, Pierre y Tchernia, Jean-Françoise (2009), *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin.
- Candia, Eduardo (2004), □El movimiento político sin voto de los jóvenes en Chile□ en *Revista Observatorio de Juventud*, N° 4, pp. 6-12.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell Publishing.
- CEPAL (2003), *Juventud e inclusión social en Iberoamérica*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, Santiago, CEPAL.
- Garretón, Manuel Antonio (2001), □Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina□ Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 56).
- _____ (2002), □La transformación de la acción colectiva en América Latina□ en *Revista de la CEPAL*, N° 76, pp. 7-24.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press; Blackwell Publishing.
- Habermas, Jürgen (2000), *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- Held, David (2006), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hopenhayn, Martín (2001), □Viejas y nuevas formas de la ciudadanía□ en *Revista de la CEPAL*, N° 73, pp. 117-128.
- _____ (2004), *Ni apocalípticos, ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2005), *América Latina, desigual y descentrada*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Hunneus, Carlos y Maldonado, Luis (2003), □Demócratas y nostálgicos del antiguo régimen: los apoyos a la democracia en Chile□ en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 103, pp. 9-49.
- INJUV (2000), *Encuesta Nacional de la Juventud*, Santiago, Instituto Nacional de la Juventud.
- _____ (2006), *Encuesta Nacional de la Juventud*, Santiago, Instituto Nacional de la Juventud.
- _____ (2012), *Encuesta Nacional de la Juventud*, Santiago, Instituto Nacional de la Juventud.
- Ion, Jacques (1997), *La fin des militants?*, Paris, Éditions de l'Atelier; Éditions Ouvrières.
- Johnston, Pamela y Searing, Donald (1994), □Democracy, Citizenship and Study of Political Socialization□ en *Developing Democracy*, I. Budge y D. McKay (eds.), London, Sage Publications.
- Joignant, Alfredo (1997), □La socialisation politique: stratégies d'analyse, enjeux théoriques et nouveaux agendas de recherche□ en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 47 N° 5, pp. 535-559.

- _____ (2002), [Compétence et citoyenneté: les pratiques sociales de civisme ordinaire au Chili, ou les logiques de la compétence du citoyen] en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 52 Nos. 2-3, pp. 233-249.
- _____ (2004), [Pour une sociologie cognitive de la compétence politique] en *Politix*, Vol. 17 N° 65, pp. 149-173.
- Lechner, Norbert (2000), [Nuevas ciudadanías] en *Revista de Estudios Sociales*, N° 5, pp. 25-31.
- _____ (2002), *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2004), [Cultura juvenil y desarrollo humano] en *Jóvenes: Revista de Estudios sobre Juventud*, Vol. 8 N° 20, pp. 12-27.
- Navia, Patricio (2004), [Participación electoral en Chile, 1988-2001] en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24 N° 1, pp. 81-103.
- Norris, Pippa (2003), [Young People and Political Activism: from the Politics of Loyalties to the Politics of Choice?] paper presented at the Symposium [Young People and Democratic Institutions] Council of Europe, Strasbourg, November 27-28.
- _____ (2009), [Political Activism: New Challenges, New Opportunities] en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Carles Boix y Susan C. Stokes (eds.), New York, Oxford University Press.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina*, Santiago, PNUD.
- PNUD e INJUV (2003), [Transformaciones culturales e identidad juvenil en Chile] Santiago, PNUD; Instituto Nacional de la Juventud (Temas de Desarrollo Humano Sustentable; N° 9), <http://www.desarrollohumano.cl>.
- Rosanvallon, Pierre (2006), *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.
- Sandoval, Mario (2001), [Cambios culturales: un modelo que seduce y que rechaza] en *Jóvenes: ¿en busca de una identidad perdida?*, Carmen Castro y Sandra V. Molinari (eds.), Santiago, Ediciones Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.
- Thezá, Marcel (2004), [Cambios en el sistema electoral: el debate sobre el problema de la desigualdad] en *Revista Observatorio de la Juventud*, N° 4, pp. 28-34.
- _____ (2009), [Au Chili, les jeunes votent du moins en moins que les adultes] en *Revue Antipodes*, N° 186, Bruxelles.
- _____ (2010), *Les écueils pour l'exercice de la citoyenneté électorale des jeunes des milieux pauvres au Chili*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain.
- Touraine, Alain (1999), *Comment sortir du libéralisme*, Paris, Fayard.
- _____ (2006), *Un nouveau paradigme: pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Paris, Librairie Generale Française.

**Sobre el desarrollo de los sistemas
de evaluación en América Latina y el
Caribe**

Oswaldo Néstor Feinstein

Oswaldo Néstor Feinstein

Profesor en el Máster en Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid, España. Editor de la World Bank Series on Evaluation and Development. Fue gerente y asesor del Departamento de Evaluación del Banco Mundial y evaluador principal del FIDA. Ha sido consultor del departamento de evaluación del IDRC, del PNUD, del BID, de la OIT, del GEF, del CGIAR, UNESCO, Banco Africano de Desarrollo, UNEG, Agencia Española de Evaluación y otros organismos nacionales e internacionales. Fue profesor en el Instituto de Estudios Fiscales, el European Institute for Public Administration (EIPA), en el Máster en Estudios de Desarrollo de la FLACSO y en universidades latinoamericanas y europeas. Autor y editor de libros y artículos sobre evaluación, desarrollo y economía.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Complutense de Madrid
Torpedero Tucumán 18-8B
28016 Madrid - España
E-mail: ofeinstein@yahoo.com

Oswaldo Néstor Feinstein

Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe

Se han realizado avances importantes, pero queda aún mucho camino por recorrer y este artículo intenta aportar orientaciones para contribuir al fortalecimiento de los sistemas de evaluación en la región. Las propuestas y preguntas del documento dirigen la atención hacia aquellas cuestiones que deben abordarse para que los sistemas de evaluación se desarrollen adecuadamente y puedan contribuir a una mejor administración pública en los países de América Latina y el Caribe.

Se propone considerar los sistemas de evaluación separados de los sistemas de seguimiento o monitoreo; utilizar una matriz que permita tomar en cuenta las diferentes demandas y ofertas de evaluación por parte de agentes y principales relevantes, evitando un enfoque "agregado" de demanda y oferta; identificar factores críticos de éxito en el desarrollo de los sistemas de evaluación y relacionarlos con los contextos de implementación de dichos sistemas, aprovechando los numerosos estudios existentes sobre sistemas de evaluación, particularmente pero no exclusivamente en América Latina y el Caribe, como fuente de inspiración, de adaptación, pero no para copiar.

Palabras clave: Evaluación; Sistemas de Evaluación; América Latina; Caribe

On the Development of Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean

Important advances have been made, but there is still a long road to travel and this article attempts to provide guidelines to contribute to the strengthening of evaluation systems in the region. The challenges, questions and proposals identified in the document focus the attention on those issues that are fundamental to promote a suitable development of evaluation systems, so that they can play a role in improving public administration in the Latin American and Caribbean countries.

The paper makes the following proposals: to delink monitoring from evaluation systems; to use a matrix that allows to take into account demands and supplies of evaluation from different agents and principals, avoiding an "aggregated" approach to evaluation supply and demand; to identify critical success factors in the development of evaluation systems, linking them to the implementation context suitable for their application, using the abundant number of studies on evaluation systems, particularly but not only in LAC, as a source of inspiration, but not to merely copy them without adaptation.

Key words: Evaluation; Evaluation Systems; Latin America; Caribbean

Durante la primera etapa, la evaluación era un requerimiento de los organismos internacionales de financiamiento, y los gobiernos de la región cumplían pasivamente con dicho requisito.

Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe*

Introducción

Se pueden identificar varias etapas en el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe (ALC). La primera sección de este trabajo se refiere a ellas. En la segunda sección se hace referencia a dos estudios pioneros sobre los sistemas de evaluación en la región. Finalmente, la tercera sección discute algunos desafíos importantes para el futuro desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe.

1. Etapas en el desarrollo de los sistemas de evaluación en ALC. □El pasado como prólogo□

En una perspectiva de largo plazo que permita contextualizar los desarrollos más recientes de los sistemas de evaluación en la región, pueden distinguirse cuatro etapas correspondientes a las últimas cuatro décadas. Por supuesto, como toda periodización, se trata de una simplificación cuya utilidad reside en la posibilidad de distinguir aspectos clave en los diferentes períodos.

Durante la primera etapa, que abarca la década de los 70, los sistemas de seguimiento y evaluación estuvieron centrados en proyectos. En este período, la mayor parte de los gobiernos de la región dedicaban recursos importantes a la elaboración de planes nacionales de desarrollo que no se evaluaban. Comenzaron a elaborarse sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos, aunque en esos años los mayores esfuerzos estaban centrados en el diseño de los sistemas y prácticamente no se realizaban evaluaciones, excepto evaluaciones *ex-ante* con un importante apoyo tanto de la Organización de Estados Americanos (OEA) como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Eran años en que los organismos internacionales contaban con amplia disponibilidad de fondos para prestar vía proyectos.

Recibido: 21-02-2015. Aceptado: 20-04-2015.

(*) Versión adaptada del documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.

Los primeros trabajos en seguimiento y evaluación fueron realizados por exigencia de los organismos internacionales de financiamiento, particularmente del Banco Mundial, el BID, el Caribbean Development Bank (CDB) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Estas entidades requerían, como una de las condiciones de sus préstamos a los países, que los proyectos a través de los cuales en esa época se realizaban los préstamos, incluyeran sistemas de seguimiento y evaluación. Dichas instituciones eran las demandantes de evaluaciones y, también, la oferta mediante la asistencia técnica que aportaban. Así, durante esta primera etapa, la evaluación era un requerimiento de los organismos internacionales de financiamiento, y los gobiernos de la región cumplían pasivamente con dicho requisito, dejando que las organizaciones internacionales diseñaran dichos sistemas que en la práctica pocas veces funcionaban. Las principales experiencias fueron en los proyectos de desarrollo rural integrado, que combinaban intervenciones en el área rural con intervenciones en salud, educación, infraestructura y, en algunos casos, también vivienda. Algunos de los más destacados fueron los financiados por el Banco Mundial en México (PIDER) y en Brasil (POLONORDESTE). Ambos incluían en su diseño complejos sistemas de seguimiento y evaluación, cuya implementación fue prácticamente nula (particularmente en lo que respecta a la evaluación).

En esos años, uno de los economistas del desarrollo más destacados, Albert O. Hirschman, publicó trabajos notables de evaluación de proyectos y políticas públicas que muy pocos evaluadores han tomado en cuenta; él mismo no se consideraba "evaluador" tal como señala Picciotto (2014). No obstante, sus trabajos (la mayor parte de ellos centrados en experiencias de América Latina) tuvieron influencia tanto en el diseño de nuevos proyectos como en la apreciación de las políticas públicas, y aún hoy en día son una importante fuente de conceptos e inspiración para los evaluadores¹.

Una segunda etapa en el desarrollo de la evaluación en ALC transcurre en la década de los 80, cuando comienzan a realizarse evaluaciones de proyectos implementados (no solo evaluaciones *ex-ante*), pero estas evaluaciones se limitan a proyectos financiados por organismos internacionales, y casi sin excepción son realizadas por consultores extranjeros contratados por dichos organismos. También en esta etapa las entidades mencionadas apoyaron actividades de capacitación en seguimiento y evaluación (S&E), mediante cursos breves y seminarios, en los cuales se fueron formando cuadros técnicos de la región.

Cabe destacar los seminarios periódicos de S&E realizados por la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), basada en San José, Costa Rica, que contaba con el apoyo no solo de los organismos internacionales, sino también de los países centroamericanos y Panamá.

En los años 90 comienza una tercera etapa, durante la cual algunos gobiernos de la región (especialmente Chile, Colombia, México y Brasil), comienzan a interesarse en la evaluación de sus programas y políticas. En el caso de Colombia, la evaluación aparece mencionada en la reforma de la Constitución de 1991, y el sistema de evaluación se ancló en la Dirección Nacional de Planificación. En cambio, en Chile, el sistema de evaluación se desarrolló desde el Ministerio de Hacienda (ver Feinstein, 2012a; May □ [et al], 2006; Rojas □ [et al], 2006).

La cuarta etapa se iniciaría en el siglo XXI, consolidándose los avances realizados en la etapa precedente, con gobiernos de otros países también dándole importancia a la evaluación de sus intervenciones (como Perú, Costa Rica y Ecuador), y con el creciente interés en la evaluación por parte de organizaciones de la sociedad civil. En esta etapa, la evaluación se percibe como uno de los elementos clave de un "buen gobierno" de una gobernanza adecuada. En esta última etapa se centrará el resto de este artículo, tomando en cuenta diferentes enfoques que se han utilizado para estudiar el desarrollo de los sistemas de evaluación en la región, con el propósito no solo de conocer su estado sino también de mejorarlos.

Las cuatro etapas en el desarrollo de los sistemas de evaluación en ALC pueden visualizarse y analizarse más en detalle mediante el Cuadro 1²:

Cuadro 1
Demanda, oferta, gestión y uso de evaluaciones

Evaluaciones	Gobierno	Sociedad Civil	Consultores	Organismos Financieros Internacionales
Demanda	1	2	3	4
Oferta	5	6	7	8
Gestión	9	10	11	12
Utilización	13	14	15	16

Fuente: elaboración propia.

Durante las primeras dos etapas, la última columna y particularmente las casillas relativas a demanda y oferta (4 y 8) fueron las principales, complementadas por la casilla 7, o sea evaluaciones demandadas por los organismos financieros internacionales (OFI),

que aportaban recursos para su realización -aunque también las evaluaciones eran financiadas con recursos de los préstamos otorgados a los gobiernos por parte de dichos organismos, y las evaluaciones eran realizadas por consultores (frecuentemente extranjeros)-. La utilización era muy limitada y solo (y a un nivel muy bajo) por los OFI (casilla 16).

En la tercera etapa, la primera columna comienza a tener más importancia al montarse sistemas nacionales de evaluación (casillas 1, 5 y 9, con una débil utilización de las evaluaciones -la última fila del cuadro-). Finalmente, en la cuarta etapa se fortalece la primera columna, particularmente las casillas 1 y 9, contratándose frecuentemente a consultores para la realización de las evaluaciones (casilla 7; en rigor la columna de consultores podría haberse desdoblado en dos, una para consultores nacionales y otra para consultores extranjeros, la segunda correspondiendo a las dos primeras etapas y la primera volviéndose más importante en la tercera y particularmente en la cuarta etapa). Además, en la cuarta etapa también se fortalece la segunda columna, con una demanda más fuerte de la sociedad civil (particularmente de las evaluaciones como instrumentos para rendición de cuentas), o sea, la casilla 2.

2. Estudios sobre los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe

El interés creciente por la evaluación en la región ha llevado a la realización de múltiples eventos sobre el tema, incluyendo las conferencias anuales de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe, y a la creación de redes regionales de evaluadores (además de una red vinculada a dicha conferencia, dos redes adicionales importantes son la ReLAC y el PREVAL³) y asociaciones o redes nacionales. Además, se han realizado varios estudios y publicaciones sobre experiencias nacionales (y en algunos casos, subnacionales). Esta sección está dedicada a considerar los dos trabajos más destacados, proporcionando una visión comparativa de los mismos.

El primero de los estudios sobre sistemas de evaluación que es importante mencionar fue el resultado del proyecto □Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe□ iniciado en diciembre de 2007 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el área de Reforma del Sector Público del Banco Mundial. El objeto de este estudio fue un conjunto de sistemas de monitoreo y evaluación

(M&E) en América Latina (a pesar del título del proyecto mencionado más arriba, el trabajo no incluyó ningún país del Caribe), en una perspectiva de gestión pública para resultados (véase Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008).

Para dicho estudio se hicieron en paralelo estudios de caso en los doce países considerados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay), que estuvieron a cargo de investigadores locales, quienes utilizaron un protocolo común, con preguntas y metodologías de recolección y análisis de los datos, así como un marco analítico para determinar la muestra de instituciones, actores y documentos para recoger la información en cada caso. Se hizo una validación de los borradores preliminares mediante dos revisiones.

Los sistemas de M&E fueron clasificados en cuatro tipos: 1) sistemas con orientación predominantemente política; 2) sistemas con orientación predominantemente económica; 3) sistemas con orientación expresamente económica y política; y 4) sistemas con orientación social. Estas categorías fueron utilizadas para presentar los sistemas. Si bien es acertado clasificar los sistemas de M&E (o, alternativamente, "S&E", ya que "seguimiento" y "monitoreo" son términos equivalentes), la clasificación propuesta utiliza categorías que no son muy útiles desde el punto de vista práctico (por ejemplo, clasificar como "orientación política" a aquellos sistemas vinculados a los planes y oficinas de planificación puede generar más confusión que claridad).

El análisis comparativo de los sistemas concluye afirmando que, "si bien se notan avances para el buen gobierno gracias a los aprendizajes relacionados con la puesta en marcha de los sistemas de S&E orientados a los resultados, es difícil establecer conclusiones firmes dado el grado de dinamismo de los mismos en la región".

Esta investigación ha realizado una contribución importante al conocimiento empírico de los sistemas de S&E en algunos países de América Latina. Pero la experiencia, tanto en ALC como en otras regiones, indica que conviene estudiar por separado el seguimiento de la evaluación, concibiéndolos como subsistemas que en conjunto pueden constituir un sistema de S&E. Tanto en la mayor parte de los países de ALC como en otras regiones se han hecho avances mucho más significativos en el seguimiento que en la evaluación, y al hacer los análisis y síntesis en términos de "S&E", sin tratarlos por separado, se pierde una dimensión importante del diagnóstico y de la estrategia a plantear para mejorar el funcionamiento de los sistemas.

Otro trabajo importante en el cual se presenta un análisis comparativo de los sistemas de seguimiento y evaluación en ALC es el realizado por el BID en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo⁴. En este trabajo, "monitoreo y evaluación" es uno de los cinco pilares en que se divide el ciclo de gestión (los otros pilares son la planificación para resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera, auditoría y adquisiciones y la gestión de programas y proyectos).

Los pilares examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes, indicadores y requisitos mínimos. Los pilares, los indicadores y los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, siendo cinco la situación óptima.

En el trabajo publicado en el año 2010 el pilar de monitoreo y evaluación incluye las instituciones de monitoreo, el alcance del monitoreo de los programas y proyectos, el uso y difusión de la información de monitoreo, los sistemas de información estadística, el marco legal e institucional de la evaluación, el alcance y articulación del sistema de evaluación, las acciones derivadas del cumplimiento de metas y la difusión de los resultados de las evaluaciones.

A su vez, para cada uno de estos ítems y en cada país, especialistas trabajaron en un conjunto de indicadores, calificados de 0 a 5 (lo cual facilita las comparaciones intertemporales y entre países). El instrumento de análisis puede servir como guía para trabajos futuros en este campo. Incluye los temas y subtemas siguientes⁵:

Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental

- ¿Existe una ley que dispone la evaluación *ex post* de las políticas o los programas gubernamentales? En caso de que existan ciertas leyes, ¿existe complementariedad y articulación entre ellas?
- La ley establece el o los organismos responsables, sus objetivos, funciones y recursos para la evaluación *ex post* de las políticas y los programas de gobierno.
- Existe una entidad del Gobierno central encargada de evaluar las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales.
- Existe una entidad del Gobierno central encargada de evaluar los programas y los proyectos.
- Existe un documento oficial que establece las metodologías y los aspectos técnicos para las evaluaciones.

La heterogeneidad de situaciones en los países de la región con respecto al desarrollo de sus sistemas de evaluación genera oportunidades valiosas para la cooperación entre países.

- El % de las evaluaciones es realizado por evaluadores externos.
- La entidad encargada de la evaluación posee recursos humanos y financieros dedicados a este fin.
- La organización encargada de la evaluación posee personal dedicado a la capacitación de los ejecutores.

Alcance y articulación del sistema de evaluación

- Los programas y los proyectos evaluados durante el año pasado representan el % del gasto total.
- Existe articulación y coordinación entre las instituciones evaluadoras y las instituciones ejecutoras, que se expresa en la formulación conjunta de los términos de referencia de las evaluaciones y en la consideración de las observaciones del ejecutor en los informes de evaluación.
- El % de los programas evaluados cumplió satisfactoriamente con sus objetivos y metas.

Acciones derivadas del incumplimiento de objetivos

- El incumplimiento de las metas y los objetivos, detectados por las evaluaciones, conlleva acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.
- Los encargados de las políticas o los programas evaluados deben responder formalmente a las observaciones hechas por la evaluación acerca del cumplimiento de las metas y los objetivos.

Difusión de los resultados de las evaluaciones

- Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo.
- Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía vía Internet.

Los países con puntajes más altos en el pilar de monitoreo y evaluación, y más específicamente en evaluación, son Brasil, Chile, Colombia y México (lo cual también sería el caso en el trabajo que el BID está en proceso de publicación, basado en datos más recientes, correspondientes al año 2013; ver García Moreno y Feinstein, 2015). La mayor parte de los países de la región tienen puntajes muy bajos, o sea que presentan un margen significativo para mejorar. Es importante destacar que la heterogeneidad de situaciones en los países de la región con respecto al desarrollo de sus sistemas de evaluación genera oportunidades valiosas para la cooperación entre países de

la región en el área de evaluación, incluyendo la cooperación entre los países cuyos puntajes son más elevados⁶.

Las características de los dos estudios presentados en los párrafos precedentes de esta sección pueden compararse mediante el Cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación de dos estudios pioneros sobre los sistemas de evaluación en América Latina

	BM/CLAD⁷	PRODEV (BID)⁸
Fecha(s)*	2008	2010**
Nº Países	12 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.	25 Todos los países de ALC, excepto Cuba, Venezuela y un subconjunto de países del Caribe.
Objeto del estudio	Sistemas de monitoreo y evaluación.	Capacidades de gestión para resultados, uno de cuyos pilares es monitoreo y evaluación.
Tipo de Estudio	Estudios de caso y síntesis.	Cuestionarios con preguntas calificadas con notas (ratings) y síntesis cuantitativa y cualitativa para los países y la región.

Fuente: elaboración propia.

* Corresponde al año de publicación del estudio.

** En preparación una versión actualizada.

Finalmente, cabe destacar que ambos estudios se refieren a sistemas nacionales de evaluación, correspondientes al Gobierno central, y no entran en el análisis de los sistemas subnacionales. Esta es un área en la cual hay importantes desarrollos en la región (ver Maldonado y Galíndez, 2013).

3. Desafíos para el desarrollo de los sistemas de evaluación en ALC

En esta sección se plantea un conjunto de retos clave para el desarrollo de los sistemas de evaluación en la región, y se concluye con cuatro propuestas y cuatro preguntas para orientar futuros trabajos en esta área. Cabe destacar que las aseveraciones que se formulan en las dos subsecciones que siguen se fundamentan en las consideraciones realizadas en las secciones precedentes y en la bibliografía citada.

Desafíos importantes

A continuación se presentan cuatro retos clave:

a) Superar pragmáticamente el fundamentalismo metodológico

Tanto en ALC como en otras regiones, durante los últimos años se ha entablado una especie de disputa entre quienes consideran que el único método aceptable para realizar evaluaciones es la aleatorización (los RCT), y quienes consideran que ese es un procedimiento que viola principios éticos y que no es aplicable por un conjunto de razones prácticas. El desafío es adoptar una posición pragmática, tomando en cuenta que hay un conjunto de intervenciones para las cuales los ensayos aleatorios pueden ser factibles, compatibles con principios éticos y deseables por la evidencia que pueden aportar (por ejemplo, cuando por razones de implementación de las intervenciones es necesario racionar los recursos y se utilizan procedimientos aleatorios, como loterías para realizar la asignación de recursos limitados). Pero también hay muchos casos en que se deben utilizar otras técnicas y enfoques que sean más adecuados a las circunstancias (ver Feinstein, 2007; Pitman □ [et al], 2005). Los sistemas de evaluación deben contar con un amplio repertorio de enfoques y técnicas (ver, por ejemplo, Bamberger, Rugh y Mabry, 2012).

b) Vincular la evaluación de las políticas con el enfoque de la calidad

La evaluación de las políticas y la calidad de los servicios han sido durante mucho tiempo disciplinas y prácticas paralelas, con muy poca o ninguna vinculación entre sí. Los evaluadores y los expertos en calidad operan en □mundos diferentes□ constituyendo □comunidades de práctica□ independientes. Pero la evaluación puede enriquecerse con el enfoque de la calidad, y un desafío importante es integrar estas perspectivas aparentemente diferentes pero que en rigor son complementarias (ver Ruiz López, 2006; Feinstein, 2010). Esto permitirá fortalecer los sistemas de evaluación con la perspectiva de la calidad.

c) Apoyar con la evaluación una gestión pública innovadora

En contraste con el contexto de baja incertidumbre e innovación limitada implícito en la □Nueva Gestión Pública□ las administraciones públicas de los países de América Latina y el Caribe deben operar en contextos de alta incertidumbre. La evaluación puede contribuir en estos contextos a aumentar la capacidad de adaptación de la gestión pública, y puede y debe tener un papel activo en el desarrollo de una gestión pública innovadora (ver Feinstein, 2012c).

d) *Superar la visión de un trade-off entre rendición de cuentas y aprendizaje*

Es un desafío superar la visión muy difundida que si se privilegia la función de rendición de cuentas de la evaluación se sacrifica su función de contribuir al aprendizaje (que hay un *trade-off* entre ambas funciones). La rendición de cuentas crea un marco incentivador para el aprendizaje, para que no se repitan los mismos errores. Y en este sentido, ambas funciones son complementarias (ver Feinstein, 2012b). Los sistemas de evaluación, al contribuir a la rendición de cuentas, también contribuirán al aprendizaje.

Propuestas y preguntas-guía

La experiencia acumulada en el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe lleva a formular cuatro propuestas y a plantear cuatro preguntas que pueden servir para orientar trabajos futuros en este campo:

Primera propuesta. Considerar los sistemas de evaluación por separado de los sistemas de seguimiento o monitoreo.

Si bien deberían verificarse relaciones entre ambos sistemas (que pueden ser formulados como subsistemas), no siempre se presentan dichas relaciones y, además, los factores que inciden en su desarrollo son diferentes. Cuando los análisis y síntesis se realizan tomando *S&E* como una unidad, frecuentemente se pierde la perspectiva de su evolución diferenciada (ver García Moreno y Feinstein, 2015).

Segunda propuesta. Utilizar una matriz que permita tomar en cuenta las diferentes demandas y ofertas de evaluación por parte de agentes y principales relevantes.

Evitar un enfoque *agregado* de demanda y oferta. Además, resulta útil distinguir entre demanda potencial (cuando hay conciencia de la importancia de la evaluación, pero se carece de recursos para demandarla de modo efectivo) de la *demanda latente* (cuando no hay conciencia de la importancia de la evaluación, pero hay interés por conocer los resultados de las intervenciones del Gobierno). También es útil diferenciar entre oferta real y *oferta potencial* de evaluación (en el segundo caso, hay recursos humanos calificados, con formación que les permitiría realizar evaluaciones si tuvieran orientación adecuada, en contraste con situaciones donde no hay recursos humanos con esa calificación)⁹. El Cuadro 1 permite percibir las diferentes fuentes de

demanda y oferta (e incorpora también la dimensión de la gestión y utilización de las evaluaciones).

Tercera propuesta. *Identificar los factores críticos de éxito en el desarrollo de los sistemas de evaluación y relacionarlos con los contextos de implementación de dichos sistemas. Aprovechar los numerosos estudios existentes sobre sistemas de evaluación, particularmente pero no solo en América Latina y el Caribe, como fuente de inspiración pero no para copiar sin adaptación.*

Es frecuente que se trate de copiar [buenas prácticas] sin prestar atención suficiente al contexto en que dichas prácticas pueden ser adecuadamente implementadas. Existen repositorios de experiencias de sistemas de evaluación en el mundo¹⁰ que pueden resultar referencias útiles pero no para copiarlos total o parcialmente, ya que los contextos pueden ser diferentes en aspectos cruciales (por ejemplo, sistemas de evaluación desarrollados en países con una organización federal).

Finalmente, y como guía heurística para futuros trabajos en este campo, se sugieren cuatro preguntas orientadoras:

- Primera pregunta: *¿cuáles han sido los factores determinantes del éxito en el desarrollo de los sistemas de evaluación?*
- Segunda pregunta: *¿qué incentivos fueron utilizados para que los sistemas de evaluación funcionen?*
- Tercera pregunta: *¿cómo se pueden desarrollar mejor las capacidades evaluativas?*
- Cuarta pregunta: *¿qué papel puede desempeñar la cooperación internacional en el desarrollo de los sistemas de evaluación?*

Conclusión

En el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe se han realizado avances importantes, pero queda aún mucho camino por recorrer. Este artículo intenta aportar orientaciones para contribuir al fortalecimiento de dichos sistemas. Los desafíos identificados y las propuestas y preguntas presentadas en las anteriores secciones dirigen la atención hacia aquellas cuestiones que deben abordarse para que los sistemas de evaluación se desarrollen adecuadamente y puedan contribuir a una mejor administración pública en los países de América Latina y el Caribe.

Notas

(1) La Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, en octubre de 2014, dedicó un panel a Hirschman como evaluador. Una reciente biografía muy completa de Hirschman fue publicada por Adelman (2013). Dos obras de Hirschman (1963 y 1984), importantes para los evaluadores, tratan exclusivamente de experiencias latinoamericanas. Y una de sus obras fundamentales (Hirschman, 1969) incluye varios casos de América Latina.

(2) Los números corresponden al número de la casilla.

(3) Ver <http://www.relacweb.org/> y <http://preval.org/es>.

(4) Ver García López y García Moreno (2010). Una versión actualizada de ese trabajo se encuentra en proceso de publicación.

(5) García López y García Moreno (2010), Anexo 3 (la notación ha sido modificada).

(6) Por ejemplo, la evaluación del PNUD sobre el programa país de Chile (ADR Chile) señaló que este país podría beneficiarse de la experiencia mexicana en el área de la evaluación de programas sociales. Ver PNUD (2009).

(7) Ver Cunill Grau y Ospina (2008).

(8) García López y García Moreno (2010).

(9) Cfr. el marco conceptual en Porter y Feinstein (2014).

(10) Ver, por ejemplo, <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/evaluation-capacity-development-ecl>, Pérez Yarahuán (2014) y García Moreno y Feinstein (2015).

Bibliografía

- Adelman, Jeremy (2013), *Wordly Philosopher: the Odyssey of Albert O. Hirschman*, New Jersey, Princeton University Press.
- Bamberger, Michael; Rugh, Jim; y Mabry, Linda (2012), *Real World Evaluation*, Thousand Oaks, Sage.
- Chianca, Thomas y Youker, Brandon (2004), "Evaluation in Latin America and the Caribbean: an Overview of Recent Developments" en *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, N° 1, pp. 89-101.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2008), *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*, Caracas, CLAD, Banco Mundial.
- _____ (2012), "Performance Measurement and Evaluation Systems: Institutionalizing Accountability for Governmental Results in Latin America" en *New Directions for Evaluation*, N° 134, pp. 77-91.
- Feinstein, Osvaldo (2007), "Evaluación pragmática de políticas públicas" en *Información Comercial Española*, N° 836, pp. 19-32.

- _____ (2010), "Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, pp. 103-122.
- _____ (2012a), "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina" en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 68, pp. 41-52.
- _____ (2012b), "Evaluation as a Learning Tool" en *New Directions for Evaluation*, N° 134, pp. 103-112.
- _____ (2012c), "Evaluación y gestión pública innovadora" en *Ekonomiaz*, N° 80, pp. 138-155.
- Feinstein, Oswaldo y Beck, Tony (2006), "Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action" en *Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*, Ian F. Shaw, Jennifer C. Greene y Melvin M. Mark (eds.), London, Sage Publications.
- Feinstein, Oswaldo y Hernández, Gonzalo (2008), *El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco Mundial.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- García Moreno, Mauricio y Feinstein, Oswaldo (2015), *Seguimiento y evaluación en la gestión para resultados en el desarrollo*, Washington, BID. 2. ed.
- Hirschman, Albert O. (1963), *Journeys toward Progress: Studies of Economic-Policy Making in Latin America*, New York, Norton.
- _____ (1969), *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, México, Siglo XXI.
- _____ (1984), *Getting Ahead Collectively*, New York, Pergamon Press.
- Mackay, Keith (2012), "Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation" en *Building Better Policies: the Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, G. López, K. Mackay y P. Krause (eds.), Washington, World Bank.
- Maldonado, Claudia y Galíndez, Cristina (eds.) (2013), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina.
- May, Ernesto □ [et al] (eds.) (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y*

- evaluación en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, Banco Mundial.
- Neirotti, Nerio (2012), [Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices] en *New Directions for Evaluation*, N° 134, pp. 7-16.
- Pérez Yarahuán, Gabriela (2014), [Desarrollo, innovación y práctica de la evaluación de programas gubernamentales: la institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina] documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre.
- PNUD (2009), *Evaluación de los resultados de desarrollo: Chile*, Nueva York, PNUD. Oficina de Evaluación.
- Picciotto, Robert (2014), [Albert Hirschman as Evaluation Thinker] en *Evaluation Connections: the EES Newsletter*, July, p. 14.
- Pitman, George Keith; Feinstein, Osvaldo; e Ingram, Gregory (2005), *Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Porter, Stephen y Feinstein, Osvaldo (2014), *Demand for and Supply of Evaluations in Selected Sub-Saharan African Countries*, Johannesburg, Centre for Learning on Evaluation and Results Anglophone Africa; University of the Witwatersrand. Graduate School of Public and Development Management, <http://www.clear-aa.co.za/wp-content/uploads/2013/09/201402-Demand-and-Supply-Final-Report.pdf>, 20-10-2014.
- Rojas, Fernando [et al] (2006), *Chile: análisis del programa de evaluación del gasto público*, Washington, Banco Mundial.
- Ruiz López, Joaquín (coord.) (2006), *Guía de evaluación: modelo EVAM*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Zaltsman, Ariel (2006), *Evaluation Capacity Development: Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay)*, Washington, World Bank.

**El derecho de participación en la niñez:
alcances y desafíos para la investigación
social**

**Mahia Saracosti, Pamela Caro, María O. Grau,
Ana Patricia Kinkead y Nicolás Vatter**

Mahia Saracosti

Académica de la Universidad de la Frontera, Chile. Trabajadora Social. Máster en Administración (MBA) de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Ph.D. en Social Welfare, por la City University of New York. Ha ejercido funciones de liderazgo en el Ministerio de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, Servicio Nacional de la Mujer y Servicio Nacional de Menores de Chile. Miembro de comisiones de Infancia y de la Pobreza, Desigualdad y Cohesión Social del comando de la presidenta Michelle Bachelet. Directora General e investigadora responsable de estudios con financiamiento de la Comisión Nacional de Ciencias y Tecnologías. Consultora para el BID y la Unión Europea. Académica y Directora de Escuelas de Trabajo Social en universidades chilenas. Consejera de Facultad del Programa de Master in Social Work, de City University of New York. Miembro del Comité Editorial de *International Social Work*, revista indizada ISI. Autora y coautora de varios libros y artículos científicos.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad de La Frontera
Francisco Salazar 1145
Temuco - Chile
E-mail: msaracos@uc.cl

Pamela Caro

Trabajadora Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Sociales de ILADES/ Universidad Gregoriana de Roma y Doctora en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente directora del Centro de Investigación y Estudios en Familia, Trabajo y Ciudadanía -CIELO- y Coordinadora Nacional de Trabajo Social, de la Universidad Santo Tomás, Chile. Investigadora responsable del Proyecto FONDECYT Iniciación N° 11140202. Ha sido consultora de empresas en el desarrollo de proyectos de diversidad de género. Consultora en investigación en materias laborales para organismos internacionales como FAO y CEPAL, y de organismos nacionales como SERNAM e INDAP. Ha dirigido proyectos de investigación e intervención en pobreza, exclusión

social y ampliación de ciudadanía, género, liderazgo y desarrollo sustentable, responsabilidad social empresarial, trabajo y familia.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

Centro CIELO
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Santo Tomás
Ejército 146
Santiago - Chile
E-mail: pamelacarol@santotomas.cl

María O. Grau

Trabajadora Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Investigación Participativa y Desarrollo Local, así como en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es Co-investigadora del proyecto FONDECYT N° 1130039 y académica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Chile. Ha guiado tesis de pre y post grado en distintas universidades chilenas. Sus temas de interés se centran en el estudio de las políticas públicas y políticas sociales, redes de políticas, ciudadanía, participación e infancia.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

Universidad Central de Chile
Lord Cochrane 417
Santiago - Chile
E-mail: maria.grau@ucentral.cl

Ana Patricia Kinkead

Psicóloga de la Universidad de Panamá y Magíster en Psicología Mención Clínica por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, se encuentra finalizando su tesis doctoral en Psicología en la Universidad de Santiago de Chile. Ha desarrollado su labor académica y profesional como metodóloga para investigaciones en ciencias sociales. Dicha labor implica además la conducción de grupos de discusión/focales, realización de entrevistas en profundidad, aplicación de encuestas y evaluación de instrumentos psicométricos para su empleo en la formación superior, en la empresa privada y

consultoría particular. Por otro lado, el desarrollo de la docencia tanto en pregrado como en postgrado en el área metodológica. Socia fundadora de AMICS - Consultores, E.I.R.L (2012) y miembro de la International Society for Human Ethology (2014 a la fecha).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Coordinadora del Programa Investiga en Chile
Subdirección de Investigación
Universidad Autónoma de Chile
Av. Pedro de Valdivia 425, Providencia
Santiago - Chile
E-mail: akinkead@uaautonoma.cl

Nicolás Vatter

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, actualmente asistente de investigación en el Proyecto FONDEF ID14I10078 de la Universidad de La Frontera de Chile, y financiado por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile (CONICYT).

Ha participado como asistente de investigación en los Proyectos FONDECYT Nos. 1130039 y 1110363, así como en el [Centro Nacional para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN) / Centro FONDAP 15110017]. Ha participado como coautor en Congresos como el [International Association for Media and Communication Research (IAMCR)] 2014; y el [8vo Congreso Chileno de Sociología 2014 y Encuentro Pre-ALAS 2015] 2014.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Autónoma de Chile
Pedro de Valdivia 425
Santiago - Chile

Universidad Científica del Sur
Lima - Perú
E-mail: nevatter@gmail.com

**Mahia Saracostti, Pamela Caro, María O. Grau, Ana
Patricia Kinkead y Nicolás Vatter**

El derecho de participación en la niñez: alcances y desafíos para la investigación social

En 1989, la Asamblea General de la ONU adopta la Convención de Derechos de la Niñez y Adolescencia (CDN), reconociendo a niños/as y adolescentes (NNA) como sujetos de derechos. Al ser vinculante, su ratificación implica generar condiciones para que NNA se expresen y sean considerados. Esto involucra que su voz sea incluida en el trabajo científico, no como complemento o contraste, sino como actor prioritario, especialmente en las políticas públicas que competen.

Este trabajo expone desafíos y alcances para la investigación, focalizando el análisis en tres ejes: el rol del Estado, las familias y el alcance de la participación de NNA.

El artículo se organiza a través de dos objetivos. Primero, describir las bases teóricas que sustentan el Derecho de Participación de NNA, revisando la CDN y el Modelo de Protección Integral de la Niñez; la CDN y el Derecho de Participación; y el abordaje de la participación de NNA en investigaciones en ámbitos relevantes. Segundo, caracterizar trabajos de investigación empírica con participación de NNA realizados en diversos contextos, desde 1998.

Se concluye que el discurso de la CDN ha enfrentado en la práctica concepciones tradicionales acerca del papel de NNA, tanto en escenarios macro (la política y el Estado) como microsociales (la familia), chocando con enfoques prevalecientes tradicionales (tutelares). La falta de comprensión del significado de la participación, así como la resistencia al cambio del lugar de la infancia, actúan como barreras para la instalación del derecho estudiado. Sigue primando una forma de actuación intermediada por el eslabón adulto.

El concepto de andamiaje (colaboración del entendimiento infantil), permitiría un giro en la promoción de la ciudadanía y protagonismo infantil y en sus formas de observación, desafiándonos a investigar la experiencia de la niñez desde la promoción (no desde las carencias), independiente de las características particulares, incorporando los conceptos de agencia, equidad y governance.

Palabras clave: Protección de Derechos; Derecho Internacional; Participación Ciudadana; Actividad de Investigación; Niños; Adolescentes

The Right of Children to Participate: Scopes and Challenges for Social Research

In 1989 the UN General Assembly adopts the Convention on the Rights of Children and Adolescents (CRC) recognizing children and adolescents as subjects of rights. To be mandatory, its ratification involves creating conditions for children and adolescents to express themselves and be considerate. This means that their voice must be included in the scientific work, not as a complement or contrast, but as an actor priority, especially in public policies that compete.

This work aims to contribute to the development of productions to consider the participation of children and adolescents, through the approach of challenges and scope for research analysis focusing on three areas: the role of the State, families and the extent of child participation.

The paper is organized in compliance with two objectives. First, to describe the theoretical bases that support the right of participation of children and adolescents, checking the CRC and the Model of Integral Protection of Children; the CRC and the right of participation; and the approach to child participation in research in relevant areas. And second, to characterize empirical research involving children and adolescents conducted in various contexts since 1998.

We conclude that the speech of the CRC has faced in practice with traditional conceptions about the role of children and adolescents, both in macro scenarios (politics and State) as well as microsocial scenarios (the family), crashing with traditional prevailing approaches (guardian). The lack of understanding of the meaning of participation and the resistance to change of the place of childhood acts as barriers to the installation of studied law, prevailing form of action mediated by adult link.

By contrast, the concept of scaffolding will allow a shift in the promotion of citizenship and children's role and its forms of observation, challenging us to investigate the childhood experience from promotion (not from deficiencies), independent of particular features incorporating the concepts of agency, equity and governance.

Key words: Protection of Rights; International Law; Citizen Participation; Research Activity; Children; Adolescents

Ante la necesidad de superar las visiones de Niños, Niñas y Adolescentes como "sujetos incompletos" es imprescindible el reconocimiento de su calidad de sujetos sociales que buscan sentido en las experiencias que viven.

El derecho de participación en la niñez: alcances y desafíos para la investigación social

Introducción

En el año 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Convención de Derechos de la Niñez y Adolescencia (CDN) que reconoce a niños, niñas y adolescentes (NNA) como sujetos de derechos y establece una serie de obligaciones para los Estados parte, las familias y la sociedad en general (Comité de los Derechos del Niño, 2009). Al ser la CDN un tratado internacional jurídicamente vinculante, su ratificación implica enfrentar barreras paradigmáticas y generar condiciones para que NNA se expresen y sean considerados en sus planteamientos en los Estados firmantes.

El trabajo académico y de investigación científica requiere comprender los cambios que este nuevo escenario jurídico implica en las distintas sociedades, de manera de aportar a la generación de conocimiento pertinente. Ante la necesidad de superar las visiones de NNA como "sujetos incompletos" (Mideplan, 2000; SENAME y CIDPA, 2008: 29) moldeados desde una concepción adultocéntrica, resulta imprescindible el reconocimiento de su calidad de sujetos sociales que buscan sentido en las experiencias que viven. Ello implica que su voz es tomada e incluida en el trabajo científico, no como complemento o contraste con otros actores, sino como un actor prioritario, especialmente en aquellos ámbitos de la política pública que les compete directamente, considerándolos como actores sociales de pleno derecho y no como menores (Sarmiento y Pinto, 1997: 20-22, citados en Quintero, 2007: 35).

En el marco del bajo desarrollo de investigaciones sociales con participación de NNA en el contexto latinoamericano, este trabajo¹ propone aportar a la elaboración de producciones de este tipo en la región, a través del planteamiento de desafíos y alcances para la investigación social que surgen del análisis del Derecho de Participación en la Niñez. Para ello, se propusieron dos objetivos específicos: 1) describir las bases teóricas que sustentan el Derecho de Participación de NNA a través de una revisión conceptual; y 2) caracterizar trabajos de investigación

Recibido: 20-01-2015. Aceptado: 14-05-2015.

social en otras latitudes con participación de NNA a través del análisis de tres ejes clave: el rol asignado al Estado (y actores representantes), a las familias, y el alcance de la participación de NNA.

Con el fin de entender los sustentos teóricos del derecho de participación en la niñez, se realizó una revisión conceptual que incluye: 1) la Convención de los Derechos de la Niñez y el Modelo de Protección Integral de la Niñez, 2) el Derecho de Participación de NNA, y 3) el abordaje de la participación de NNA en investigaciones científicas en ámbitos de la vida que les son relevantes.

Una vez establecido este marco general, se efectuó una revisión de trabajos investigativos científicos con participación de NNA con el fin de caracterizarlos mediante los tres ejes clave antes señalados.

1. Revisión conceptual: bases teóricas que sustentan el derecho de participación de NNA

La Convención de los Derechos de la Niñez y el Modelo de Protección Integral

A través de los años, el rol jugado por niños, niñas y adolescentes en la sociedad ha estado definido por distintos modelos hegemónicos que han ido cambiando a medida que las relaciones sociales lo hacen. La última gran transformación en este ámbito fue el paso, conceptualmente hablando, de un Modelo Tutelar Tradicional a un Modelo de Protección Integral de la Niñez.

Con la ratificación de la CDN, se asume el Modelo de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia para alejarse del Modelo Tutelar y dejar de concebir al "menor" como objeto de compasión o represión, pasando a definir a NNA como sujetos plenos de derechos (García, 1994). Lo anterior implica que no solo se deben atender las necesidades de la niñez en situaciones de vida particularmente difíciles, sino las de todas las personas entre cero y 18 años de edad. Básicamente, esta atención significa respetar y hacer respetar los derechos que poseen, y considerar la participación de la familia, el Estado y la sociedad civil como corresponsables.

Entre otras cosas, este cambio se relaciona con la idea que "ser niño/a no es ser "menos adulto", la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. Es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica" (Cillero, 1997: 4). Sin embargo, se reconoce que dicha autonomía no es de carácter pleno ya que NNA tienen ciertas características que

le restan independencia, producto de su edad, etapa de desarrollo, posibilidades de acción y grado de madurez.

Desde esta concepción, adquiere especial relevancia el carácter integral de la protección, que abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de NNA. Las dimensiones centrales del Modelo Tutelar Tradicional, en comparación con el Modelo de Protección Integral de la Niñez, se detallan en la Tabla 1.

Tabla N° 1
Matriz comparativa del Modelo Tutelar y el Modelo de Protección Integral

Características	Modelo Tutelar	Modelo de Protección Integral
Marco teórico	• Escuela Etiológica	• Escuela de la Reacción Social
Supuestos que habilitan la intervención del Estado	• Menor en situación irregular: situación de riesgo o peligro moral o material o situación irregular o circunstancias especialmente difíciles	• Derechos amenazados o violados
Características de la respuesta del Estado	• Centralizada. Judicialización	• Descentralizada. Desjudicialización
Características jurídicas	• Juez social/asistencial, no limitado	• Juez en actividad jurisdiccional • Juez técnico y limitado por garantías
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a los casos de protección	• Protección que viola o restringe derechos • Separación de NNA de la familia • Internación como principal intervención • Medidas coactivas por tiempo indeterminado	• Protección que reconoce y promueve todos los derechos • No hay intervención estatal coactiva para garantizar derechos • Medidas de protección de derechos hasta restablecer el derecho vulnerado
Contenidos y características de la intervención del Estado frente a casos de imputación de delito al menor de edad	• Menor abandonado/delincuente • Se desconocen sus garantías • Privación de libertad como regla	• Desaparece el determinismo • Se reconocen todas las garantías • Privación de libertad como excepción y solo para infractores graves

Fuente: Beloff (2004, en Saracosti □ [et al], 2012).

Con la ratificación de la CDN, se impulsó que las políticas de niñez de los Estados parte pasaran a ser políticas públicas enfocadas particularmente al grupo etario de personas menores de 18 años y buscaran, a través de diferentes medios y estrategias, solucionar problemas políticos y sociales. Sus objetivos debieran ser garantizar

El Derecho a la Participación no solo debe garantizarse en sí mismo, sino que requiere ser considerado de forma transversal en la aplicación de todos los demás derechos, en todas las instancias.

el bienestar y la protección integral de NNA en todos los aspectos de su vida, además de promover su participación bajo los principios generales de no discriminación.

La CDN es, sin duda, la manifestación más explícita y visible de un proceso que incorpora a NNA al goce de la calidad de sujetos de derechos y al establecimiento de una serie de obligaciones para el Estado, las familias y la sociedad en general para efectivamente promover y garantizar los derechos de la niñez, a través del diseño e implementación de políticas de corresponsabilidad.

El Derecho a la Participación de NNA

La CDN se compone de 54 artículos que recogen los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia, los que pueden agruparse en cuatro categorías: Derecho a la Supervisión, Derecho al Desarrollo, Derecho a la Protección y Derecho a la Participación (Apud, s.f., citada en Carrasco □ [et al], 2010). Esta última es la dimensión que se analiza en este artículo a lo largo de diferentes estudios y de los tres ejes mencionados.

El Derecho a la Participación no solo debe garantizarse en sí mismo, sino que requiere ser considerado de forma transversal en la aplicación de todos los demás derechos, en todas las instancias. De acuerdo a la CDN, los Estados son garantes de este derecho y deben ofrecer condiciones para □implementar programas, proyectos, mecanismos y espacios que permitan reconocer la contribución de la participación en la construcción del propio proyecto de vida del niño en el marco de un diálogo intergeneracional y con la comunidad que permita la sostenibilidad de su proyecto de vida□(IIN, 2008).

En términos específicos, los derechos de la participación de la niñez y adolescencia se encuentran en los artículos 12, 13, 14, 15 y 17, debiéndose implementar considerando dos principios centrales:

- Priorización de los intereses superiores de NNA.
- Desarrollo progresivo de su autonomía, buscando orientar las potencialidades y capacidades de desarrollo integral de NNA como parte de la concreción de metas de la etapa del ciclo vital en la que se encuentran (IIN, 2008).

En concordancia con lo anterior, Roger Hart distingue ocho niveles de participación de NNA, de los cuales solo a partir del cuarto nivel se pueden considerar modelos de participación reales. Los niveles se detallan en la Tabla 2 (SENAME, 2009).

Tabla N° 2
Niveles de participación de NNA

Nivel de participación	Descripción
1. Manipulación o engaño	Adultos/as utilizarían a NNA para transmitir sus propias ideas y mensajes.
2. Decoración	Adultos/as utilizarían a NNA para promover una causa sin que estos tengan implicación alguna en su organización.
3. Política de forma sin contenido	La incorporación de NNA es utilizada para impresionar a políticos o a la prensa.
4. Asignados, pero informados	NNA no son los iniciadores del proyecto, pero están informados y podrían llegar a sentir el proyecto como propio.
5. Consultados e informados	Este tipo de proyecto es creado y dirigido por adultos/as, pero NNA pueden involucrarse activamente en él en la medida en que entiendan el proceso, sean consultados y considerados.
6. Iniciado por un adulto/a, con decisiones compartidas con NNA	NNA se involucran -en cierto grado- en todo el proceso y entienden cómo se llega a compromisos y por qué.
7. Iniciado por NNA, con decisiones compartidas con adultos/as	NNA se involucran en el proceso y toman decisiones que incluyen la perspectiva de los/as adultos/as.
8. Iniciado y dirigido por NNA	NNA deciden qué hacer y los/as adultos/as participan solo si NNA solicitan su apoyo y ayuda.

Fuente: elaboración propia con base en la tipología de Hart, en SENAME (2009).

Por su parte, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) ha desarrollado un marco de referencia sobre participación de la niñez y adolescencia que sintetiza distintas tipologías de participación, reconociendo que en las experiencias relacionadas con acciones implementadas para llevar adelante procesos de participación infantil, se observa claramente que en la medida que las propuestas participativas parten de aquellos temas de la vida cotidiana de los niños, se garantiza que sus resultados tengan incidencia directa sobre la realidad que se intenta cambiar (IIN, 2008: 5).

Tal tipología va desde la participación para fortalecer la democracia a la participación como derecho, pasando por la participación como un factor protector y la participación como una necesidad psicosocial. Cada nivel abarca más aspectos de la participación hasta llegar a la constitución de la participación como el punto de encuentro de un conjunto de derechos como el derecho a la formación de un juicio propio, a la libertad de opinión y de expresión, a

La acción investigadora desde la perspectiva de NNA se identifica como un vehículo para el desarrollo del pensamiento crítico y metacognitivo, ayudando al aumento de la confianza y autoestima de NNA.

ser escuchado, a buscar, recibir y difundir ideas, a ser informado y a buscar información, a la libertad de asociación y de reunión, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la consideración de sus puntos de vista en espacios tales como la escuela, la familia y otros espacios de relevancia para la vida de NNA (Apud, s.f., citada en Carrasco □ [et al], 2010).

Arnillas y Paucar (2006, citados en IIN, 2010: 28) señalan que la participación infantil es □el derecho asumido como capacidad de opinar ante los otros y con los otros, de hacer que sus voces sean tomadas en cuenta□ Por su parte, Gaitán (1998: 86) acuña el concepto de protagonismo infantil, como el proceso social mediante el que se hace concreta □la visión de la niñez como sujeto de derechos y, por lo tanto, se debe dar una redefinición de roles en los distintos componentes de la sociedad: niñez y juventud, autoridades, familia, sectores no organizados, sociedad civil, entidades, etc.□ El enfoque del □protagonismo infantil□ es relativamente nuevo. Cussiánovich (2006) hace un deslinde con diversos enfoques acerca de la infancia: mirar al niño/a como propiedad de adultos/as, como potencialidad y no como presente, como elemento peligroso, como privatizado de sus derechos ciudadanos, con prescindibilidad, es decir, no considerado en decisiones adultas. En definitiva, considerados como preciudadanos. En contrapartida, entiende su □protagonismo□ como participación y acción social y política, lo que implica quebrar estructuras clasificatorias previas.

El abordaje de la participación de NNA en investigaciones científicas

El desplazamiento del foco de las ciencias sociales y los procesos de investigación educacional referente a los NNA se ha desplazado desde una visión de sujetos que proveen respuestas o datos a investigaciones realizadas por los mismos NNA, valorando la perspectiva única que tienen de sus vivencias, con preguntas, prioridades y preocupaciones que pueden ser distintas a las de los adultos (Burton, Smith y Woods, 2010: 91). En este contexto, la acción investigadora desde la perspectiva de NNA se identifica como un vehículo para el desarrollo del pensamiento crítico y metacognitivo, ayudando al aumento de la confianza y autoestima de NNA.

Además, se observan beneficios personales, sociales y cognitivos en NNA, producidos por su compromiso con los procesos de cuestionamiento, recolección de datos, análisis, generación de conocimiento y diseminación de este (Burton, Smith y Woods, 2010). Se ha demostrado

que cuando NNA reciben la oportunidad de participar en asuntos que conciernen a su bienestar, mejora su autoestima, su sentido de empoderamiento y se desarrollan habilidades adaptativas (Boshier y Steel-Baker, 2007; Jordan, 2009).

La nueva sociología de la niñez (*Childhood Studies*) argumenta que NNA tienen la capacidad de expresarse y son perspicaces observadores de sus vidas. Como síntesis de esta idea, Qvortrup (1994) propone "acercarse a los niños como seres y devenires" (*beings and becomings*). Desde esta perspectiva, NNA serían considerados sujetos, no objetos de investigación, lo que refleja un significativo adelanto frente a las concepciones tradicionales de la niñez como irracional, incompetente e incapaz de reconocer su mejor interés. Desde el enfoque de los Derechos Humanos, al involucrar a los NNA en la investigación se reivindica su derecho a voz y a ser escuchados, tal como lo establece la CDN.

Desde una perspectiva socio-cultural, la inclusión de NNA en la producción investigativa refleja la visión de una niñez activa y dinámica, donde la habilidad de ser ciudadanos/as no emerge de su crecimiento biológico, sino que se nutre cotidianamente de las experiencias sociales y de interacción con otros (Graham y Fitzgerald, 2010). En este contexto, adquiere relevancia el concepto de *scaffolding* o andamiaje, referido a una estructura que otorga apoyo, donde NNA reciben soporte de parte de adultos/as más cualificados que actúan como "andamios" potenciando la construcción del entendimiento.

Basados en 20 años de investigación en la era post CDN, Carlson y Earls (2011) argumentan que NNA en cualquier lugar pueden lograr el status de ciudadanos/as valiosos/as si existe respeto, oportunidades para estar críticamente involucrados en sus comunidades y escuelas, y acceso a información acerca de temas que les conciernen. En esta misma línea, Torney-Purta y Amadeo (2011) destacan que el derecho a votar en elecciones no es una dimensión esencial de la ciudadanía para los adolescentes mientras las competencias y actitudes de estos sean nutridas en sus situaciones cotidianas.

Por otra parte, la inclusión de NNA en la investigación ha sido promovida por un creciente cuerpo teórico de investigación empírica que ha llegado a la conclusión de que NNA quieren reconocimiento como individuos con opiniones y sentimientos, pudiendo contribuir a moldear decisiones de su día a día; su participación les permite desarrollar un sentido de pertenencia, ganar nuevas habilidades y experiencias y construir un sentido de agencia propia. Esto se traslada

La idea de conocimiento co-construido implica que los investigadores adultos se abran a la posibilidad de cambio en respuesta a lo que NNA expresen.

al bienestar y al desarrollo positivo de la identidad individual, su competencia y su sentido de responsabilidad (Graham y Fitzgerald, 2010).

En cuanto al proceso de investigación, este implica a su vez un esfuerzo ético toda vez que involucra una metodología cuidadosamente diseñada, además del involucramiento en un diálogo con NNA que haga posible la co-construcción de sus visiones y experiencias mientras ellos le dan un sentido al mundo (Graham y Fitzgerald, 2010). La idea de conocimiento co-construido implica que los investigadores adultos se abran a la posibilidad de cambio en respuesta a lo que NNA expresen.

Si se entiende a NNA como agentes activos en su desarrollo y no solo como máquinas receptoras de estímulos moldeados desde la concepción adultocéntrica, el sujeto de derecho que ha sido reconocido legalmente en NNA tiene, a su vez, un correlato subjetivo en los procesos investigativos que pretenden generar conocimiento desde el abordaje de la participación de NNA en asuntos que competen a sus vidas, como por ejemplo, los servicios sociales, de salud o educación. NNA son sujetos que buscan encontrar y generar sentido a las experiencias que les toca vivir y en ese proceso de construcción de significado de su realidad, son los padres, madres, profesionales con los que interactúan u otros adultos/as significativos/as quienes tienen un gran impacto (Bettelheim, 2005). Lo anterior bien lo ilustra Salinas (2001: 11) al señalar que, [en nuestros días, el niño/a se ha convertido en un sujeto activo de derechos. Tanto los cambios sociales y políticos experimentados por la sociedad como la aceptación de una nueva representación social de la niñez por parte del mundo adulto han determinado la difusión de una especial sensibilidad sobre la niñez, en la cual se enfatiza el mejoramiento de sus condiciones de vida y favorece el desarrollo de soluciones a sus problemas]

Hasta ahora la mayor parte de la discusión bibliográfica presentada ha intentado entender la influencia de los cambios sociales sobre la realidad infantil, haciendo a un lado el *feedback* ineludible que implica acceder a la escucha de esa subjetividad.

2. Metodología para la revisión de trabajos investigativos científicos con participación de NNA

Tomando en cuenta las bases teóricas que sustentan el derecho de participación de NNA, y con el fin de que este trabajo sirva de insumo en este ámbito, a continuación se explica la metodología utilizada para el cumplimiento del segundo objetivo específico: la caracterización de

trabajos de investigación social realizados con participación de NNA a través del análisis de tres ejes clave: el rol asignado al Estado (y actores representantes), las familias, y el alcance de la participación de NNA.

Criterios de selección y tratamiento de la información

En primer lugar, se realizó una búsqueda sistemática de estudios empíricos relativos a la temática de la niñez. Los criterios de selección fueron: 1) que desarrollaran alguna de las dimensiones del Modelo de Protección Integral de la Niñez; y 2) que desarrollaran investigaciones sobre la participación de NNA o que incluyeran la dimensión de la participación en ámbitos de relevancia para sus vidas².

Tras ello, para este artículo se eligieron algunos estudios bajo un criterio intencionado de selección, buscando una pequeña muestra para su análisis en profundidad, procurando heterogeneidad en las temáticas desarrolladas. La Tabla 3 presenta los trabajos seleccionados y describe algunas de sus características.

Tabla N° 3
Estudios empíricos revisados relativos a la temática de la niñez

Autor	Título del artículo	Editorial / año	Objetivo
Atwool, Nicola	Participation in Decision-Making: the Experience of New Zealand Children in Care	Child Care in Practice, 2006.	Discutir la importancia de la participación de niños y niñas bajo servicios de cuidado especial en Nueva Zelanda.
Bell, Margaret	Promoting Children's Rights through the Use of Relationship	Child and Family Social Work, 2002	Analizar narrativa de niños/as y jóvenes bajo un marco de "lazos de cariño" para demostrar que la forma más efectiva de promover y proteger sus derechos humanos es a través de una relación de confianza.
Brown y Johnson	Childrearing and Child Participation in Jamaican Families	International Journal of Early Years Education, 2008	Explorar la implementación de los derechos de protección y participación dentro de las familias, con el foco específico en la protección de castigo severo y abuso, incluyendo el trabajo duro en familias jamaicanas.
Coyne y Harder	Children's Participation in Decision-Making: Balancing Protection with Shared Decision-Making Using a Situational Perspective	Journal of Child Health Care, 2011	Discutir y argumentar a favor de una perspectiva situacional de la participación de los/as niños/as para actuar según su mejor interés y balancear la protección con la toma de decisiones compartidas según los derechos y deseos de NNA.

Schoffer, M. J.	Bringing Children to the Mediation Table: Defining a Child's Best Interest in Divorce Mediation	Family Court Review, 2005	Evaluar los costos y beneficios del involucramiento de NNA en procesos de mediación en divorcios.
Sinclair, Ruth	Involving Children in Planning their Care	Child and Family Social Work, 1998	Revisar la investigación actual acerca de las prácticas de involucramiento de los jóvenes en los planes de su cuidado, y la forma en que lo experimentan.
Shemmings, David	Professionals' Attitudes to Children's Participation in Decision-Making: Dichotomous Accounts and Doctrinal Contests	Child and Family Social Work, 2000	Analizar resultados de un estudio reciente que exploró las visiones de profesionales que trabajan en apoyo de familia y protección del menor acerca de dos aspectos en la participación de los/as niños/as en la toma de decisiones: la edad en que pueden tomar decisiones y si es que deben estar involucrados en audiencias de protección al menor.
Shlonsky □ [et al]	Family Group Decision Making for Children at Risk of Abuse and Neglect	Cochrane Database of Systematic Reviews, 2009	Estudiar la importancia de la familia para la promoción de la participación de NNA.
Tates □ [et al] (a)	Doctor-Parent-Child Relationships: a <i>Trias de Trois</i>	Patient Education and Counseling, 2002	Profundizar en la caracterización de las relaciones en la tríada de doctor-padre/madre-niño/a, desarrollando una tipología de sus interacciones que clasifique el comportamiento adulto en términos de si apoya o no la participación del niño/a.
Tates □ [et al] (b)	Joking or Decision-Making? Affective and Instrumental Behaviour in Doctor-Parent-Child Communication	Psychology and Health, 2002	Explorar la naturaleza de las comunicaciones en la tríada doctor-padre-niño/a en las cirugías.
Tates □ [et al] (c)	<i>I've Come for His Throat</i> : Roles and Identities in Doctor-Parent-Child Communication	Child: Care, Health and Development, 2002	Describir cómo doctor, padre y niño/a se orientan hacia sus roles institucionales e identidades, cómo colaborativamente co-construyen el curso de acción y cómo estas construcciones discursivas estructuran la interacción continua.
Vis □ [et al]	Participation and Health - Research Review of Child Participation in Planning and Decision Making	Child and Family Social Work, 2011	Revisar la evidencia acerca de los efectos (positivos o negativos) que tiene el permitir la participación de niños/as en la toma de decisiones respecto a la salud (NNA cuidados bajo tutela del Estado).
Vis □ [et al]	Obstacles for Child Participation in Care and Protection Cases. Why Norwegian Social Workers Find It Difficult	Child Abuse Review, 2012	Estudiar las actitudes y prioridades de los/as trabajadores/as sociales hacia la participación de NNA como un factor relevante para explicar este fenómeno.
Weisz □ [et al]	Children's Participation in Foster Care Hearings	Child Abuse and Neglect, 2011	Responder a ciertas preguntas relacionadas con las consecuencias de que los/as niños/as participen en el sistema legal mediante una investigación empírica.

Fuente: elaboración propia.

Categorías de análisis

A partir del modelo de Protección Integral, que se plasma en la CDN, se plantean tres ejes clave que toman en cuenta la implementación de este enfoque y en particular el derecho de la participación, a saber: 1) el rol asignado al Estado (y actores representantes); 2) el rol de las familias; y 3) el alcance de la participación de NNA involucrados. Estos tres puntos constituyen las categorías de análisis de este trabajo. A continuación se hace una descripción general y se define cada uno.

Estado y sus actores representantes

Los Estados, sus órganos y actores representantes tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las directrices emanadas de la ratificación de convenciones internacionales, que se encarnan en nueva legislación nacional y/o en el diseño e implementación de políticas públicas. En la formulación y ejecución de estas, los organismos del Estado que han ratificado la CDN deben mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta Ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen.

En el caso específico de políticas referentes a la niñez, los organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de NNA, por lo que toda acción u omisión que se oponga al principio antes descrito constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de NNA. Al respecto, la CDN plasma el rol de los organismos del Estado, con especial énfasis en sus artículos 2, 3 y 4, donde refieren a que los Estados partes respetarán los derechos enunciados y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, atendiendo al interés superior del niño y adoptando todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención (CDN, 1989).

En suma, de acuerdo con lo expuesto por la Convención, estos actores poseen un rol clave en la promoción y garantía de los derechos de la niñez, entre los que se encuentra el derecho de participación, que actuaría como el tercer elemento de análisis de este artículo.

La familia y el derecho de participación de la niñez

La CDN identifica a las familias como uno de los principales agentes responsables de reconocer, proteger y respetar los derechos de NNA. Se plantea a su vez que constituyen un actor clave en el caso de NNA vulnerados en sus derechos, así como cuando se lleva a cabo

una intervención destinada a prevenir posibles vulneraciones, y a promocionar los derechos infanto-juveniles en el nivel local, regional y nacional. En la perspectiva de fomentar una coordinación constante entre los actores estratégicos que se encuentran en el territorio, se pone especial énfasis en promover procesos de participación que emanen desde la comunidad y las familias.

La CDN busca el fortalecimiento del rol de las familias en la efectivización de los derechos de los NNA, considerándolas responsables en forma prioritaria de asegurar a NNA el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

La CDN, en su preámbulo, alude a que: *«Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad () Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión»*(CDN, 1989).

Además, la CDN, en su artículo 5, refiere a que: *«Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención»*(CDN, 1989).

Niñez y el alcance del derecho de participación

Respecto al nivel de alcance del derecho de participación de la niñez, la CDN plantea la necesidad de generar espacios que les permitan a los niños/as ser escuchados/as y considerados/as en las decisiones que les conciernen, tanto en los planes de intervención que se desarrollan en el componente de *«protección de derechos vulnerados»* como en las acciones de promoción de los derechos de NNA que se emprendan en distintos contextos (barrio, comuna, escuela y familia, entre otros), con el propósito de garantizar la protección integral. Detrás está el paradigma de la niñez como sujeto de derecho. En este contexto, la CDN (1989) define en su artículo 12 que:

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose

debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Limitaciones

Dentro del análisis crítico a partir de la literatura revisada, se considera como limitante que no todas las investigaciones reportaban en sus acápites metodológicos sus tamaños muestrales o el número de participantes, aspectos técnicos que complejizan la generalización de sus hallazgos a otras realidades, recomendándose discreción a la hora de generalizar sus conclusiones, particularmente cuando de contextos socio-culturales y demográficos se trata.

Finalmente, tras la caracterización realizada, se pasa a un análisis sintético donde se busca plantear desafíos y alcances del Derecho de Participación en la Niñez, a modo de insumo para el desarrollo de trabajos de este tipo en la región latinoamericana.

3. Análisis: revisión de trabajos de investigación científica

Estado y sus actores representantes

Si se considera, desde una perspectiva normativa o discursiva, la responsabilidad indelegable de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos de NNA y del bienestar superior de estos/as y lo contrastamos con los hallazgos de investigaciones previas, observamos en la práctica un predominio del modelo tutelar o basado en necesidades en desmedro de un modelo basado en derechos. En este sentido, Atwool (2006) discute la importancia de la participación de NNA bajo servicios de cuidado especial en el caso de Nueva Zelanda, reflejando con claridad el predominio de un modelo por parte de los servicios sociales basado en la necesidad y no desde los derechos, aspecto que menoscabaría el modelo integral de protección cuya base está en el supuesto de los niños/as como sujetos de derechos, independiente de su situación de vulnerabilidad.

Algunos avances para asegurar la concreción o puesta en marcha de la CDN, se fundamentan en dicho estudio planteando que tomar

en cuenta la visión de los niños y niñas puede llevar a mejores decisiones sobre su cuidado. Pero, incluso aunque su participación no tuviera mayor efecto sobre los resultados de su cuidado, al menos tendrían la oportunidad de expresarse y con esto vivir más llevadamente las consecuencias de sus actos. □No hay nada más dañino que la penetrante sensación de impotencia que proviene de no tener una voz□(Atwool, 2006: 8). O lo que plantean Weisz □ [et al] (2011) frente a la relevancia de permitir que NNA puedan estar presentes en audiencias judiciales donde se abordan temáticas que les atañen, como mecanismo concreto que materializa la intención abordada en la CDN, cumpliendo con el mandato de ser un Estado que propicia este tipo de instancias.

El rol del Estado se hace presente a través de diseñadores o ejecutores de políticas o programas públicos, entre los que se incluyen profesionales de trabajo social o medicina. Bell (2002) reconoce la evidencia empírica en investigaciones previas que muestran el papel pasivo y orientado bajo una lógica de racionalidad instrumental de los/as trabajadores/as sociales que intervienen con NNA, favoreciendo la eficiencia por sobre la garantía de derechos.

Por su parte, Sinclair (1998), al revisar la investigación actual acerca de las prácticas de involucramiento de NNA en los planes de cuidado, y la forma en que ellos/as lo experimentan, muestra que los/as trabajadores/as sociales requieren reconsiderar en sí mismos la falta de preparación en habilidades comunicativas, no siempre conducentes a la promoción o canalización de la participación de los NNA. Sin embargo, da cuenta de que su papel estaría anclado en un modelo con rasgos tutelares que no avanza ni transita hacia uno integral que promueva y se base en los derechos del NNA.

Vis □ [et al] (2012) ha estudiado las actitudes y prioridades de los/as trabajadores sociales hacia la participación de NNA como un factor relevante para explicar el fenómeno de la participación de los/as niños/as. El estudio muestra los principales obstáculos para lograr una participación infantil activa, identificando dificultades relacionadas con las posibilidades de interpretar los verdaderos sentimientos de NNA, el nivel de □proteccionismo□de los/as profesionales y el grado de defensa del principio de participación por parte de los/as trabajadores/as sociales. Se concluye que mientras los/as profesionales sigan pensando que la participación es □dañina□para los/as niños/as y adolescentes, no la facilitarán. Al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de difundir más las evidencias empíricas que emanan de

Fomentar la capacidad de agencia de NNA se constituiría en un mecanismo concreto, en cualquier contexto, para avanzar hacia un modelo de participación integral y basado en el enfoque de derechos.

investigaciones acerca de los beneficios asociados a las experiencias de incluir a los/as niños/as de manera explícita e intencionada.

Este tipo de estudios (Bell, 2002; Sinclair, 1998; Vis [et al], 2012) evidencian entonces que el énfasis puesto en el resultado (eficiencia) más que en el proceso (inclusión de la voz de los/as niños/as) se presenta como una barrera o condición de contexto, en este caso desde instituciones prestadoras, que limita el despliegue del ejercicio del derecho a la participación infantil.

Las lógicas institucionales, por ejemplo, de los servicios sociales o de salud, pueden variar facilitando o no procesos participativos. Los estudios que abordan la participación de los/as niños/as en instancias vinculadas a la salud o relación médico/paciente (niño/a y adolescente), dan cuenta que falta aún avanzar en concebir las instituciones de salud como instancias que comprendan y promuevan espacios de participación y protección de los NNA. En ese sentido, se está en un tránsito (en el mejor de los casos) desde un modelo con lógicas tutelares a uno con principios de protección infantil.

Bell (2002), al analizar la narrativa de niños/as y jóvenes bajo un marco de "lazos de cariño" (*attachment*), muestra que la forma más efectiva de promover y proteger los derechos humanos de NNA es a través de una relación de confianza. NNA demostraron en dicho estudio su capacidad de "agenciamiento" o "la perspectiva de la capacidad" que desde Amartya Sen (2009: 15) guarda relación con la libertad que pudieran expresar los/as niños/as y adolescentes tanto en su voz (demandar singularidad en el trato, vínculo social, acceso a información pertinente y decisiones efectivas) como en la ejecución de acciones concretas, haciendo sincronía entre el valor de la justicia social y el ejercicio de los derechos. En otras palabras, derechos declarativos que no son factibles de ejercer se transforman en "etra muerta". La experiencia práctica de los derechos apela a la idea de justicia social, que está en la forma en que las personas viven sus vidas y no simplemente en la naturaleza de las instituciones que la rodean (Sen, 2009: 15). En consecuencia, fomentar la capacidad de agencia de NNA (a través de medidas pedagógicas y educativas provenientes tanto de las familias como del Estado) se constituiría en un mecanismo concreto, en cualquier contexto, para avanzar hacia un modelo de participación integral y basado en el enfoque de derechos.

El estudio de Bell (2002) muestra que el rol que asuma el/la adulto/a responsable o, en su caso, el/la profesional que acompañe a NNA en un proceso judicial, es clave para garantizar los derechos de la niñez, en general, y el derecho de participación, en particular.

De allí la preocupación por mecanismos suficientes que emerjan desde el Estado (a través de legislaciones nacionales, instrumentos normativos, políticas sociales y programas públicos), que incluyan, por ejemplo, la generación de medidas que garanticen la igualdad en el uso de la palabra entre NNA y adultos/as en instancias judiciales y no judiciales, que no minusvaloren la perspectiva infantil bajo el manto de la protección, y que cuenten con metodologías que eviten la revictimización y que acojan las formas de expresión de niños, niñas y adolescentes.

Shemmings (2000), por su parte, analizó los resultados de un estudio que explora las visiones de profesionales que trabajan en apoyo familiar y protección del menor de edad, acerca de dos aspectos identificados en la participación de NNA en la toma de decisiones: la edad en la que NNA pueden tomar decisiones y si es que deben estar involucrados en audiencias de protección. Tanto las posiciones de "rescate" (protección) separadas radicalmente de las posiciones de "derechos" que puedan tener los/as profesionales representan visiones polarizadas y dicotómicas. La adherencia exclusiva a una posición no promueve el uso de perspectivas paralelas, lo que hace que los/as profesionales no puedan adaptarse a situaciones que demanden flexibilidad. Profesionales que buscan empoderar a NNA necesitan crear condiciones, considerando las características de los niños/as y el contexto, en las que puedan manifestar libremente y sin presión sus decisiones y preferencias, lo que resulta difícil si el/la adulto/a cree saber lo que es mejor para él/ella. De esta forma, es necesario que existan condiciones de posibilidad para que efectivamente se desarrolle la participación infantil, donde el papel de los/as profesionales es fundamental.

En el ámbito de los servicios de salud, Tates □ [et al] (2002a) han profundizado en la caracterización de las relaciones en la tríada doctor-padre/madre-niño/a en el contexto europeo, desarrollando una tipología de sus interacciones que clasifica el comportamiento adulto en términos de si apoya o no la participación de NNA. El estudio mostró que en la mayoría de las consultas médicas ambos adultos asumieron un rol no partidario de la participación del niño/a o adolescente; sin embargo, los médicos la fomentaron más frecuentemente que los padres.

Otro estudio de Tates □ [et al] (2002b), que buscaba explorar la naturaleza de las comunicaciones en dicha tríada en las cirugías, refleja que la contribución del médico a la entrevista fue mayor que

la de los padres y NNA, y su comportamiento fue en su mayoría instrumental en sus interacciones tanto con el padre/madre como con el niño/a o adolescente. El estudio concluye, además, que el estereotipo del médico bromista y afectivo con el niño/a o adolescente subestima la naturaleza diferenciada de la interacción doctor-padre/madre-niño/a, sobre todo en el caso de NNA mayores (10-12 años) cuando la interacción con el médico puede llegar a convertirse en una situación de toma de decisiones compartida.

La familia y el derecho de participación de la niñez

Como se ha expuesto, la CDN reconoce en las familias uno de los principales agentes responsables de proteger y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los NNA. Este es un aspecto relevante en el estudio de Shlonsky □ [et al] (2009) que plantea, en términos generales, que la familia como campo de existencia está mejor calificada para contribuir a planificar el bienestar de sus hijos/as. Concluye que las familias con organización jerárquica obstaculizarían la participación de NNA en los temas que les afectan, a diferencia de aquellas que funcionan de una manera heterárquica u horizontal, análisis que resulta pertinente para Latinoamérica. Di Marco (2005: 62), en un estudio para UNICEF Argentina, coincide en la idea de que en relaciones familiares autoritarias existe un acceso desigual de cada individuo al ejercicio del poder, naturalizándose jerarquías asimétricas.

El estudio de Tates □ [et al] (2002a), frente a las características y rol que asumen las familias en las relaciones con el servicio de salud, desarrolla una tipología de las interacciones de la tríada doctor-padre/madre-niño/a que clasifica el comportamiento adulto en términos de su apoyo a la participación de NNA. La investigación muestra que, en la mayoría de las consultas, los padres asumieron un rol no partidario de la participación infantil y apoyaban más la participación de NNA en edades mayores, en consistencia con el principio del desarrollo progresivo de la autonomía.

En un segundo estudio de Tates □ [et al] (2002b), que explora la naturaleza de las comunicaciones de la tríada en las cirugías, confirma que, en general, el padre/madre subestima el rol participativo de NNA. Sin embargo, llama la atención que mientras más se apoyaba al niño/a, más se involucraba este en la entrevista y más tendía a buscar el apoyo de los/as adultos.

Estos estudios permiten identificar, como un aspecto importante, la participación del padre/madre en la relación médico-niños/as. En un

análisis bidireccional se evidencia que es la relación desde el adulto (y del tercer participante: el niño/a) la que termina minando la consideración de la voz de NNA en su diagnóstico y tratamiento. Esto justificaría la conveniencia de eximir la participación del padre-madre en ámbitos de la relación médico-niño/a como mecanismo concreto, por ejemplo formulando las preguntas NNA acerca de la sintomatología, dirigiéndose corporal y oralmente a ellos/as, ocupando un lenguaje directo, sencillo y de fácil comprensión, sin llegar a subvalorar la capacidad comprensiva infantil.

Finalmente, Brown y Johnson (2008) exploran la implementación de los derechos de protección y participación en familias jamaicanas, con el foco específico en la protección de castigo severo y abuso. En este estudio, NNA describieron un amplio rango de estructuras de familias, donde la disciplina severa fue más común que las demostraciones de afecto y aprobación, evidenciándose bajos niveles de participación significativa de NNA. La mayoría de los padres creían en el ejercicio dominante de la autoridad, valoraban la obediencia y los modales y defendían el uso de castigo corporal. Las estructuras familiares de tipo jerárquicas no facilitan la construcción de espacios participativos en las dinámicas familiares. Este aspecto es clave para que NNA reconozcan desde sus propios espacios la posibilidad de participar e incidir en sus problemáticas. En este sentido, la posibilidad de pensar en una ciudadanía infantil comenzaría desde la familia.

NNA y el alcance del derecho de participación

La Convención busca promover espacios que les permitan a NNA ser considerados/as en las decisiones que les conciernen desde una perspectiva amplia. La revisión teórica ha planteado diversos niveles de participación, que van desde la manipulación o el engaño a la participación iniciada y dirigida por niños/as y adolescentes, de acuerdo a la tipología de Hart (SENAME, 2009), además de requerir salvaguardar dos principios fundamentales: priorización de los intereses superiores de NNA y desarrollo progresivo de su autonomía.

Weisz □ [et al] (2011) intentan responder a la interrogante acerca de las consecuencias de que NNA participen en el sistema legal, concluyendo que no hay evidencia de daño en quienes asisten a las audiencias de protección infantil. NNA reportan sentirse cómodos y felices de haber participado. El estudio mostró que el rol del niño/a y adolescente, cuando asisten a audiencias por el cuidado o crianza (*foster care hearings*), también tiene consecuencias: muestran mayor

confianza sobre el proceso (en el juez, percepción de equidad, mayor comodidad en presencia de guardias y trabajadores/as sociales) y no muestran evidencia de alto estrés posterior a la asistencia a las audiencias. Inclusive un mayor compromiso de los jueces se asoció con las respuestas positivas de NNA y, tanto los que asisten como los que no lo hacen, claman por su presencia en estas audiencias. En este caso, la participación de NNA parece adquirir un sentido distinto, puesto que si bien no toman decisiones sobre los temas tratados en audiencia, sí permite que estos puedan incorporar esta instancia en su propia vida, dándole un significado personal desde sus propias subjetividades.

Otros estudios (Bell, 2002) en este ámbito muestran sentimientos mixtos por parte de NNA acerca de asistir a las audiencias de sus casos, ya que si bien querían saber lo que se decidía y si su visión estaba representada, se sentían intimidados por la formalidad del proceso.

Por otro lado, Atwool (2006), en su estudio sobre la importancia de la participación de NNA bajo servicios de cuidado especial en Nueva Zelanda, concluye que, al parecer, no buscarían niveles altos de participación como la autodeterminación o control de la toma de decisiones, sino que ser informados y estar involucrados en el proceso. Si bien la investigación muestra un bajo nivel de involucramiento de NNA en los procesos de toma de decisiones, sugiere que existe un interés por alcanzar un nivel de participación que trascienda el nivel informativo alcanzando un nivel vinculante en la toma de decisiones que les atañen.

Sinclair (1998) ha revisado la investigación existente acerca de las prácticas de involucramiento de NNA en los planes de su cuidado y la forma en que lo experimentan. En términos generales, NNA han percibido falta de preparación para las reuniones, que no se les permite hablar libremente, que se sienten ignorados y consideran la repetición de instrucciones como algo aburrido. De acuerdo a los principales hallazgos de la investigación, si bien el objetivo de los programas era incorporar la visión de NNA, esta solo alcanza un bajo nivel de intensidad participativa. Por tanto, prima una participación encubierta o decorativa (Hart, citado en SENAME, 2009) que, desde esta perspectiva, ni siquiera se podría considerar como participación.

Schoffer (2005), en su estudio acerca de la participación que pudieran tener NNA en mediaciones como parte de un proceso de divorcio, muestra que quienes apoyan esta inclusión sostienen que permitiría adquirir un sentido de autonomía y poder personal-individual a NNA,

además de proveerles la satisfacción en sí por participar (al igual que sus padres), refocalizar la atención en sus necesidades, permitirles la sensación de que puedan ofrecer en qué ayudar y reforzar la parentalidad, entre otros beneficios.

El análisis de la narrativa de NNA bajo un marco de "lazos de cariño" (Bell, 2002) demuestra que la forma más efectiva de promover los derechos humanos infantiles es a través de la confianza, relevando la importancia del acompañamiento a lo largo del proceso. Desde la perspectiva de este trabajo, esto no es interpretado como propio de un modelo tutelar, sino más bien con uno de protección y resguardo del bienestar de NNA.

En los estudios del ámbito de la salud (Tates [et al], 2002b) se identificó un rol pasivo de los NNA en la tríada médico, padres y niño/a o adolescente, y mayor tendencia a una conversación adultocéntrica. En esto último, se hace relevante establecer el vínculo con la cuestión social del tiempo y la eficiencia que los "tiempos médicos" exigen en dicha relación. En concreto, los tiempos que dispone el sistema público y privado para la consulta médica demanda su uso eficiente, de ahí se puede comprender la prioridad del diálogo entre adultos/as. Por otro lado, puede responder a una actitud protectora adulta familiar que explica el rol mediador del flujo de información entre el niño/a y el médico. Además, la edad de NNA parece no influir en el comportamiento adulto parental, lo cual puede explicarse por su falta de familiaridad con la importancia de la participación activa de los niños en las entrevistas médicas.

En consecuencia, para que se haga efectivo el derecho consagrado jurídicamente, resulta imprescindible dos procesos: uno de carácter cultural (por ejemplo, médicos abiertos a la participación infantil), y otro de carácter estructural/institucional (tiempos de consulta suficientemente amplios para dar espacio a la participación infantil).

La participación de NNA dependerá de sus edades. Por tanto, tomando en cuenta el ciclo vital en que se encuentren, las características de su participación variará, aun cuando el carácter informativo resulta siempre fundamental. Sin embargo, para que esto ocurra, se requiere de profesionales que propicien y reconozcan la importancia de la participación informativa, incluso avanzando hacia un tipo de participación consultiva y vinculante sobre las decisiones y acciones a seguir en determinadas circunstancias. Para lograr esto, no solo se requiere de profesionales comprometidos, sino también de familias

que propicien estos espacios entre médico y paciente, en este caso, NNA. Solo en este sentido se lograría contemplar la voz de NNA en los temas que les afectan.

En la investigación realizada por De la Rosa (2011), se plantea que en los estudios sobre infancia, esta está delimitada por un criterio cronológico, que es variable en cada grupo social y en diferentes tiempos. Como categoría social define diversas formas y características de relaciones intergrupales e intergeneracionales. Poco se sabe acerca de la visión que niños/as tienen de sí mismos. Estudiar las representaciones sociales que tienen del ser niño/niña permitirá que ellos/as expresen su experiencia dentro de su mundo de vida a partir de la categoría social de la que forman parte, la infancia, para poder discutir sobre ella tomando también como referente la mirada de los protagonistas (De la Rosa, 2011: 1-5). El mecanismo concreto consiste en considerar la experiencia dentro de su propio mundo de vida y en relación con sus interacciones contextuales.

Por último, y de manera complementaria, Vis □ [et al] (2011) revisan la evidencia acerca de los efectos (positivos o negativos) que tiene el permitir la participación de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones respecto a la salud, en el caso de aquellos/as que son cuidados/as bajo tutela del Estado. Sus principales hallazgos muestran que la participación de NNA reporta un efecto terapéutico (aumenta autoestima), refuerza efectos (ayudando a niños a mantener el contacto con familias y cuidadores) y tiene efectos de protección.

Se concluye que la participación de NNA en las intervenciones puede tener efectos positivos en su salud. Por lo tanto, aunque la participación sea comúnmente buscada en pos de la justicia y la democracia en el marco de respeto a los derechos de la niñez, los estudios han demostrado su valor en el mayor compromiso entre servicios y NNA, mejorando y reforzando el lazo entre ellos, empoderando a NNA y manteniéndolos a salvo de la prolongación del maltrato.

En esta misma línea, Vis □ [et al] (2011) refieren a que aun cuando se haya reconocido la importancia de la participación de los niños, niñas y adolescentes en las políticas orientadas a su salud, no siempre ha sido considerada ni implementada. Una de las razones se relaciona con que los estudios no son planteados de manera amigable para la comprensión de NNA. Cuando sí se logra la comprensión de los NNA, se evidencia un impacto positivo sobre la salud de los mismos niños.

Carlson y Earls (2011) despliegan consideraciones relevantes para realizar investigaciones sobre derechos de participación en la

niñez, acercándonos al concepto de infancia ciudadana, no reducida al derecho a voto, sino que ampliada a [ser tomada en cuenta] Dentro de dichas consideraciones están: 1) la noción de universalidad de los derechos, que es independiente a características particulares (vulnerabilidad social, discapacidad, etnia, entre otras); 2) la incorporación del concepto de agencia del niño/a y adolescente; 3) la sensibilidad a la equidad, tomando en cuenta disparidades de recursos y oportunidades; 4) el concepto de *governance* (pues los gobiernos ratifican la Convención y crean dispositivos); y 5) la creación de un marco positivo de promoción de los derechos, prevención, solución de conflictos y desarrollo social (evitando estudiar a NNA solo desde sus carencias y problemas).

4. Conclusiones: desafíos y alcances para la investigación social

El relato o referente discursivo de la CDN se ha enfrentado en la práctica en distintas sociedades occidentales, con concepciones tradicionales acerca del papel que han jugado, tanto en planos macro (la política y el Estado) como microsociales (la familia). Si bien, han transcurrido más de dos décadas de instalación de dicho instrumento vinculante, la falta de comprensión del significado de la participación que subyace a las declaraciones normativas, así como una resistencia al cambio del lugar de la infancia en los contextos cotidianos, observada en instituciones y actores del devenir social y político de diversos escenarios, actúan como barreras al cambio.

En la participación infantil en la sociedad actual, sigue primando una forma de actuación social intermediada por el eslabón adulto. Es decir, padres/madres, profesores/as, trabajadores/as sociales, personal de salud u otros adultos/as de acuerdo al contexto, parecieran autoperibirse como responsables de la interlocución o mediación de la voz de NNA con lo social, basados en la subvaloración o bien en un afán protector, con consecuencias en la anulación de la perspectiva de la niñez.

En este análisis ha sido destacado el rol de trabajadores/as sociales en tanto profesionales con una cercanía privilegiada para modificar el tipo de relación que establecen NNA y sus familias con el aparato del Estado. Sin embargo, a través de la revisión de los estudios empíricos se concluye que ha primado en dichos profesionales (así como en los de la salud) la tendencia al control y disciplinamiento, y a centrar la intervención en el logro de la eficacia, normalizando una presencia pasiva de NNA.

No por el hecho de que se declare un enfoque basado en derechos como fundamentación de las "obligaciones" para los Estados miembros que ratifican la CDN, los y las NNA, incorporan dicha condición de manera automática.

En países latinoamericanos donde han primado enfoques de políticas públicas subsidiarias, desplegados en economías y modelos de desarrollo mayoritariamente de corte neoliberal, ha prevalecido en la relación de los sujetos sociales con el Estado una identidad basada en la condición de "beneficiarios o usuarios de políticas públicas" más que de sujetos de derecho. De allí que lo que consagra la CDN se tiende a enfrentar con enfoques tradicionales, tutelares.

El enfoque de derechos, en su sentido amplio, tiene corta data en el continente. De allí que, si bien existe en el discurso público toda vez que forma parte de las nuevas expresiones jurídicas internacionales, aún se encarna débilmente en sujetos concretos. Es claro, por tanto, que no por el hecho de que se declare un enfoque basado en derechos como fundamentación a las "obligaciones" para los Estados miembros que ratifican la CDN, los sujetos reales, en este caso NNA, incorporan dicha condición de manera automática; tampoco su entorno, pues prescindimos de experiencias previas de aplicación de los contenidos sustantivos de esta nueva definición.

La realización de investigaciones sociales desde la noción de protagonismo de la niñez está desafiada a realizar un giro respecto a estudios previos. En los estudios sociales temáticos, como por ejemplo en el área de la salud, ha resultado sorprendente la riqueza de información sobre las ventajas que otorgan las investigaciones que involucran a niños/as y adolescentes, así como el papel que pueden jugar los adultos/as como soporte en la investigación bajo la idea de andamiaje en la colaboración del entendimiento de NNA, en vez de como mediadores o anuladores de la voz infantil.

Las investigaciones sobre el derecho a la participación de la niñez están compelidas a recoger desde miradas integradoras las nociones de participación en su dimensión de fortalecimiento de la democracia, como derecho, como factor protector y como una necesidad psicosocial.

Notas

(1) Se enmarca en el Proyecto de Investigación del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) N° 1130039 "Las tensiones entre familia y trabajo en las representaciones sociales de niños/as chilenos, desde un enfoque internacional a un estudio interpretativo. Aportes para la construcción de una Política Pública con enfoque de Derechos de la Infancia" financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y que busca ampliar los alcances teóricos y empíricos de la investigación en y con NNA.

(2) La búsqueda sistemática arrojó que la gran mayoría de los estudios empíricos publicados en revistas científicas eran de origen anglosajón, lo cual hace sospechar acerca de un vacío de desarrollo de investigaciones científicas publicadas en revistas de corriente principal o con lata indexación científica en este ámbito en la región latinoamericana.

Bibliografía

- Apud, Adriana (s.f.), *Participación infantil* □ s.l., UNICEF (Enrédate con UNICEF: Formación del Profesorado: Tema 11).
- Arnillas, Gina y Paucar, Nelly (2006), *Monitoreo y evaluación de la participación infantil en proyectos de desarrollo*, Lima, Save the Children Sweden; Escuela para el Desarrollo.
- Atwool, Nicola (2006), *Participation in Decision-Making: the Experience of New Zealand Children in Care* □ en *Child Care in Practice*, Vol. 12 N° 3, pp. 259-267.
- Bell, Margaret (2002), *Promoting Children's Rights through the Use of Relationship* □ en *Child and Family Social Work*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-11.
- Belle, Deborah (1999), *The After School Lives of Children: Alone and with Others while Parents Work*, Mahwah, Erlbaum, Hillsdale.
- Beloff, Mary (2004), *Protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular* □ en *Los derechos del niño en el Sistema Interamericano*, Buenos Aires, Del Puerto.
- Bettelheim, Bruno (2005), *Psicoanálisis de los cuentos de hadas*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Boshier, Hon P. y Steel-Baker, Damian (2007), *Invisible Parties: Listening to Children* □ en *Family Court Review*, Vol. 45 N° 4, pp. 548-559.
- Brown, Janet y Johnson, Sharon (2008), *Childrearing and Child Participation in Jamaican Families* □ en *International Journal of Early Years Education*, Vol. 16 N° 1, pp. 31-40.
- Burton, Debbie; Smith, Margaret; y Woods, Kevin (2010), *Working with Teachers to Promote Pupil-led Research* □ en *Educational Psychology in Practice*, Vol. 26 N° 2, pp. 91-104.
- Carlson, Mary y Earls, Felton (2011), *Adolescents as Deliberative Citizens: Building Health Competence in Local Communities* □ en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 633 N° 1, pp. 233-242.
- Carrasco, Marina; Abarca, Viviana; y Quilodrán, Andrea (comps.) (2010), *Participación de niños, niñas y adolescentes: una experiencia conjunta de Chile, Ecuador y Paraguay a 20 años de la Convención*, Santiago, Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Menores.
- Castillo Ochoa, Manuel (2007), *El protagonismo infantil o las posibilidades y límites*

- del construccionismo□ en *Infancia y adolescencia en América Latina: aportes desde la sociología*, Lima, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.
- CGR (2014), □Informe de auditoría. Política pública integral de desarrollo y protección social: estrategia de atención integral a la primera infancia - de cero a siempre. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos□ Bogotá, Contraloría General de la República.
- Cillero, Miguel (1997), □Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios□ en *Revista Infancia*, N° 234, pp. 1-14.
- Comité de los Derechos del Niño (2009), □Observación General N° 12 (2009): el derecho del niño a ser escuchado□ documento presentado en el 51° Período de Sesiones, Comité de los Derechos del Niño, Ginebra, 25 de mayo al 12 de junio.
- Corsaro, William (1997), *The Sociology of Childhood*, Thousand Oaks, Sage.
- Coyne, Imelda y Harder, Maria (2011), □Children's Participation in Decision-Making: Balancing Protection with Shared Decision-Making Using a Situational Perspective□ en *Journal of Child Health Care*, Vol. 15 N° 4, pp. 312-319.
- Cussiánovich, Alejandro (2006), *Ensayos sobre infancia: sujeto de derechos y protagonista*, Lima, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.
- Daly, Kathleen (1987), □Discrimination in the Criminal Courts: Family, Gender, and the Problem of Equal Treatment□ en *Social Forces*, Vol. 66 N° 1, pp. 152-175.
- _____ (1996), *Families and Time: Keeping Pace in a Married Culture*, Thousand Oaks, Sage.
- De la Rosa, María (2011), □Las representaciones sociales de niñas y niños sobre su experiencia de vida como infantes□ documento presentado en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, 7 al 11 de noviembre.
- Di Marco, Gabriela (2005), *Democratización de las familias*, Buenos Aires, UNICEF.
- Foucault, Michel (2000), *Defender la sociedad: curso del College de France (1975-1976)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gaitán, Ángel (1998), *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño: visiones y perspectivas. Actas del Seminario de Bogotá, 7 y 8 de diciembre*, Bogotá, UNICEF, <http://www.iin.oea.org/IIN/index>.
- Galinsky, Ellen (1999), *Ask the Children: What America's Children Really Think about Working Parents*, New

- York, William Morrow and Company.
- García, Emilio (1994), *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Bogotá, Ediciones Forum Pacis.
- Graham, Anne y Fitzgerald, Robin (2010), "Children's Participation in Research: Some Possibilities and Constraints in the Current Australian Research Environment" en *Journal of Sociology*, Vol. 46 N° 2, pp. 133-147.
- IIN (2008), "Experiencias de participación infantil y adolescencia entre la promoción, la aplicación y la defensa de sus derechos: conclusiones" documento presentado en el Encuentro Interamericano sobre Intercambios de Experiencias y Programas en la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes" Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Querétaro, México, 24 y 25 de abril, <http://www.iin.oea.org/IIN/index.shtml>.
- _____ (2010), *La participación de NNA en las Américas*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- James, Allison y Prout, Alan (eds.) (1997), *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*, New York, Psychology Press.
- Jordan, Krystle (2009), "Need to Be Heard: Increasing Child Participation in Protection Mediation through the Implementation of Model Standards That Is Not Necessary for You to Know!" en *Family Court Review*, Vol. 47 N° 4, pp. 715-736.
- López, Pedro y Lozares, Carlos (2007), "La conciliación entre las exigencias del ámbito productivo y las condiciones sociofamiliares: estudio de caso de una empresa" en *Papers: Revista de Sociología*, N° 83, pp. 123-144.
- MacDougall, Collin; Schiller, Wendy; y Darbyshire, Phillip (2004), "We Have to Live in the Future" en *Early Child Development and Care*, Vol. 174 N° 4 (Research at the Edge: Concepts and Challenges. Special Issue), pp. 369-388.
- Martínez, Esteban (2007), "Disponibilidades de tiempo y género: algunas reflexiones partiendo del caso belga" en *Trabajo, género y tiempo social*, Carlos Prieto (ed.), Madrid, Editorial Hacer; Editorial Complutense.
- Maruani, Margaret (2007), "Tiempo, trabajo y género" en *Trabajo, género y tiempo social*, Carlos Prieto (ed.), Madrid, Editorial Hacer; Editorial Complutense.
- Medrich, Elliot; Roizen, Judith; Rubin, Victor; y Buckley, Stuart (1982), *The Serious Business of Growing Up: A Study of Children's Live Outside School*, Berkeley, University of California Press.

- Mideplan (2000), [Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010] Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Morrow, Virginia (2003), [A Sociological Perspective on Children's Agency within Families] en *Handbook of Dynamics in Parent-Child Relationships*, Leon Kuczynski (ed.), Thousand Oaks, Sage.
- Polatnick, M. Rivka (2002), *Quantity Time: Do Children Want More Time with Their Full-Time Employed Parents?*, Berkeley, University of California. Center for Working Families.
- Quas, Jodi; Thompson, William; y Clarke-Stewart, K. Allison (2005), [Do Jurors Know What Isn't So about Child Witnesses?] en *Law and Human Behavior*, Vol. 29 N° 4, pp. 425-456.
- Quinteiro, Jucirema (2007), [La emergencia de una sociología de la infancia en Brasil] en *Infancia y adolescencia en América Latina: aportes desde la sociología*, Lima, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.
- Qvortrup, J. (1994), [An Introduction] en *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics*, J. Qvortrup, M. Bardy, G. Sgritta y H. Wintersberger (eds.), Aldershot, Avebury Press.
- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (2002), *Historia contemporánea de Chile. Vol. V: niñez y juventud*, Santiago, Ediciones LOM.
- Salinas, René (2001), [Infancia y sociedad en Chile tradicional] en *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Vol. 5 N° 1.
- Saracostti, Mahia [et al] (2012), *Sistematizando buenas prácticas: estudio en 6 OPD de la Región Metropolitana*, Santiago, Servicio Nacional del Menor.
- Sen, Amartya (2009), *La idea de la justicia*, México, Taurus.
- SENAME (2009), [Elementos para ser incorporados en el anteproyecto de la Resolución sobre Derechos del Niño, propuesta de GRULAC y la Unión Europea. Aproximaciones para la construcción de un marco de referencia] Santiago, Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores.
- SENAME y CIDPA (2008), *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?*, Santiago, Servicio Nacional de Menores; Centro de Estudios Sociales.
- Schoffer, Melissa J. (2005), [Bringing Children to the Mediation Table: Defining a Child's Best Interest in Divorce Mediation] en *Family Court Review*, Vol. 43 N° 2, pp. 323-338.
- Shemmings, David (2000), [Professionals' Attitudes to Children's Participation in Decision-Making: Dichotomous Accounts and Doctrinal Contests] en *Child and Family Social Work*, Vol. 5 N° 3, pp. 235-243.

- Shlonsky, Aron; Schumaker, Kate; Cook, Charlene; Crampton, David; Saini, Michael; Backe-Hansen, Elisabeth; y Kowalski, Krystyna (2009), "Family Group Decision Making for Children at Risk of Abuse and Neglect", en *Cochrane Database of Systematic Reviews*, N° 3, CD007984.
- Sinclair, Ruth (1998), "Involving Children in Planning their Care", en *Child and Family Social Work*, Vol. 3 N° 2, pp. 137-142.
- Staab, Silke (2013), *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*, Santiago, CEPAL (Serie Política Social; N° 180).
- Tates, Kiek; Elbers, Ed; Meeuwesen, Ludwien; y Bensing, Josien (2002a), "Doctor-Parent-Child Relationships: a Pas de Trois", en *Patient Education and Counseling*, Vol. 48 N° 1, pp. 5-14.
- _____ (2002b), "Joking or Decision-Making? Affective and Instrumental Behavior in Doctor-Parent-Child Communication", en *Psychology and Health*, Vol. 17 N° 3, pp. 281-295.
- _____ (2002c), "I've Come for His Throat: Roles and Identities in Doctor-Parent-Child Communication", en *Child: Care, Health and Development*, Vol. 28 N° 1, pp. 109-116.
- Torney-Purta, Judith y Amadeo, Jo-Ann (2011), "Participatory Niches for Emergent Citizenship in Early Adolescence: an International Perspective", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 633 N° 1, pp. 180-200.
- Torns, Teresa (2007), "El tiempo de trabajo y las relaciones de género: las dificultades de un cambio ineludible", en *Trabajo, género y tiempo social*, Carlos Prieto (ed.), Madrid, Editorial Hacer; Editorial Complutense.
- Trinder, Liz (1997), "Competing Constructions of Childhood: Children's Rights and Wishes in Divorce", en *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol. 19 N° 3, pp. 291-305.
- UNICEF (2004), "Ciudades para la niñez: los derechos de la infancia, la pobreza y la administración urbana", Bogotá, UNICEF, <http://www.unicef.org/co/conocimiento/ciudad.htm>.
- Vis, Svein Arild; Holtan, Amy; y Thomas, Nigel (2012), "Obstacles for Child Participation in Care and Protection Cases: Why Norwegian Social Workers Find It Difficult", en *Child Abuse Review*, Vol. 21 N° 1, pp. 7-23.
- Vis, Svein Arild; Strandbu, Astrid; Holtan, Amy; y Thomas, Nigel (2011), "Participation and Health: Research Review of Child Participation in Planning and Decision Making", en *Child and Family Social Work*, Vol. 16 N° 3, pp. 325-335.
- Weisz, Vicky; Wingrove, Twila; Beal, Sarah; y Faith-Slaker, April (2011), "Children's Participation in Foster Care Hearings", en *Child Abuse and Neglect*, Vol. 35 N° 4, pp. 267-272.