

**Causas, efectos y eficacia de la
burocratización en las administraciones
públicas nacionales: desarrollando
reformas sensibles a culturas políticas
singulares**

Barry Bozeman

Barry Bozeman

Es *Arizona Centennial Professor* en Política Tecnológica y de Gestión Pública y director del Centro para la Investigación y Diseño de Organizaciones de la Universidad Estatal de Arizona (ASU, por sus siglas en inglés), Estados Unidos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: bbozeman@asu.edu

Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares*

El documento examina tres interrogantes fundamentales relacionadas con la eficacia de la burocracia y la burocratización. Las preguntas son: 1) ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo se puede optimizar el tamaño de la burocracia?; 2) ¿cuáles son los modelos normativos de burocracia y cómo elegir entre ellos?; y 3) ¿cuáles son los fines de la burocracia y, en concreto, cómo lograr una burocracia “centrada en los valores públicos”? En la medida de lo posible, el documento responde a estas preguntas en el contexto de una serie de variables contingentes, especialmente la cultura política, asunto de mayor interés para los países de América Latina. En pocas palabras, el documento concluye que la optimización del tamaño no es significativa sin la especificación previa de un gran número de variables contextuales, de las cuales se detallan sus componentes más importantes. Los modelos normativos revisados, después de evaluar la idea de “fallas de la burocracia”, corresponden a la contención de costes, a la competencia neutral y a las nociones de valor público. El documento concluye sugiriendo que la clave de una burocracia centrada en el valor público consiste en establecer un alto nivel de profesionalismo y observar un alto grado de autonomía burocrática.

Palabras claves: Burocracia; Burocratización; Cultura Política; Tamaño del Estado; Reforma Administrativa

Causes, Effects and Effectiveness of Bureaucratization in Nations' Public Administration: Developing Reforms Sensitive to Unique Political Cultures

Three fundamental questions about bureaucracy are examined here, ones related to the effectiveness of bureaucracy and bureaucratization. The questions are: 1) How much public bureaucracy is enough and how do

Recibido: 07-08-2015. Aceptado: 24-08-2015.

(*) Conferencia magistral a ser presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 al 13 de noviembre de 2015. Traducido del inglés por **Antonio Quintin**. Título original: “Causes, Effects and Effectiveness of Bureaucratization in Nations' Public Administration: Developing Reforms Sensitive to Unique Political Cultures”. El autor agradece los útiles comentarios de los profesores Derrick Anderson y Justin Stritch en una versión anterior de este trabajo (Bozeman, 2015).

we optimize the size of bureaucracy? 2) What are the normative models of bureaucracy and how does one choose among them? 3) What are the ends of bureaucracy and, specifically, how can “Public Values-Focused” bureaucracy be achieved? To the extent possible, the paper answers those questions in the context of a variety of contingency variables; especially political culture and the political culture focus of greatest interest pertains to nations of Latin America. In a nutshell, the paper concludes size optimization is not meaningful without the specification of a large number of prior contextual variables, the main components of which are specified. The normative models reviewed, after assessing the idea of “failed bureaucracy,” pertain to cost containment, neutral competence and public value notions. The document concludes by suggesting that a key to public value bureaucracy is establishing a high level of professionalism and an attendant high degree of bureaucratic autonomy.

Key words: Bureaucracy; Bureaucratization; Political Culture; Government Size; Administrative Reform

Introducción

Las naciones de América Latina, tan diversas y distintivas, cada una con su propia y singular cultura política y tan diferentes unas de otras en sus sistemas políticos (v. g. Munck, 2012), comparten al menos una aspiración: el deseo de tener una burocracia que funcione bien. Todos los países del mundo, cada sistema político moderno, que va desde el socialismo con el Estado centralizado hasta el hipercapitalismo, dependen de manera crucial de su aparato burocrático para implementar sus políticas y para proporcionar bienes y servicios.

Mi propósito es reflexionar sobre algunas de las preguntas más elementales e importantes acerca de la burocracia, la burocratización y la eficacia burocrática, preguntas que son comunes a todas las naciones, independientemente de su sistema político o de la cultura política existente. Sin embargo, aunque el presente documento adopta un enfoque general, examina, cuando ello es posible, lo que es de especial importancia para América Latina. Las grandes interrogantes de la burocracia consideradas aquí incluyen¹:

Primera gran pregunta: ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo podemos optimizar el tamaño de la burocracia?

¹ Una versión anterior más extensa de este trabajo consideró además con cierto detalle la siguiente pregunta: “¿Cuáles son las alternativas a la provisión burocrática de bienes y servicios y cómo juzgar las ventajas comparativas y las debilidades de dichas alternativas?”. Ese documento monográfico previo más extenso se titula “Bureaucratization Effectiveness, Governance and Reform” (Bozeman, 2015) y está disponible en la página web del Center for Organization Research and Design de la Universidad Estatal de Arizona, <https://cord.asu.edu/>.

Todos los países del mundo, cada sistema político moderno, que va desde el socialismo con el Estado centralizado hasta el hiper-capitalismo, dependen de manera crucial de su aparato burocrático para implementar sus políticas y para proporcionar bienes y servicios.

Segunda gran pregunta: ¿cuáles son los modelos normativos de la burocracia y cómo elegir entre ellos?

Tercera gran pregunta: ¿cuáles son los fines de la burocracia y, específicamente, cómo lograr una burocracia focalizada en los valores públicos?

La burocracia como arte y la burocracia como ciencia

Los términos “burocracia” y “burocratización” se confunden a tal grado que a menudo son utilizados indistintamente por los ciudadanos, en general como un epíteto dirigido a aquellos aspectos de la gobernanza que no son del agrado de los ciudadanos (Goodsell, 2003). Sin embargo, si examinamos el uso que le dan los investigadores y teóricos a dichos términos, vemos que existen grandes diferencias respecto al uso convencional. Para los académicos, el término burocracia, lejos de ser un flagelo para la gobernanza, se refiere al diseño de organización fundamental para la prestación de bienes y servicios en el Estado moderno, especialmente significativo en los Estados en vías de desarrollo (Campos y Nugent, 1999). Cuando la burocracia es eficaz y se encuentra totalmente institucionalizada en una cultura política, la institución puede servir como una fuerza motriz para el progreso y la modernización, e incluso como un pilar del crecimiento y la prosperidad económica (Gormley y Balla, 2012). De hecho, muchos estudios empíricos han demostrado que una burocracia bien engrasada, eficiente, eficaz y ética es un requisito primordial para una economía viable (Przeworski y Limongi, 1993; Evans y Rauch, 1999) y para una sociedad más justa y que funcione bien (Dahl, 1990; Kurtz y Schrank, 2007).

Mientras la burocracia es mejor pensada como una institución social vital y, en el mundo actual, ineludible, la “burocratización” no lo es. La burocratización es un término usado de muchas maneras diferentes (Eisenstadt, 1959; Hall, 1968; Montagna, 1968), algunas peyorativas y otras no, y sólo rara vez se le ha definido. A los efectos de este trabajo utilizaremos el término burocratización para significar “el despliegue de la institución de la burocracia y sus componentes característicos como medio de organización social del trabajo”. Bajo este concepto, la burocratización no es intrínsecamente buena ni mala; más bien es un enfoque de trabajo y para hacer frente a los problemas sociales.

La burocracia y la burocratización, cuando se combinan con la cultura política, contribuyen en gran medida a la eficacia de la gobernanza de las naciones.

Burocracia, cultura política y eficacia

La burocracia y la burocratización, cuando se combinan con la cultura política, contribuyen en gran medida a la eficacia de la gobernanza de las naciones (Geddes, 1994; Mayntz, 2001). La cultura política es un conjunto particularmente completo de variables que puede incluir factores cruciales tales como las normas legales de los países, la estabilidad del régimen, el nivel de corrupción, los medios y el alcance de la participación política y las tradiciones políticas históricas que afectan las expectativas ciudadanas.

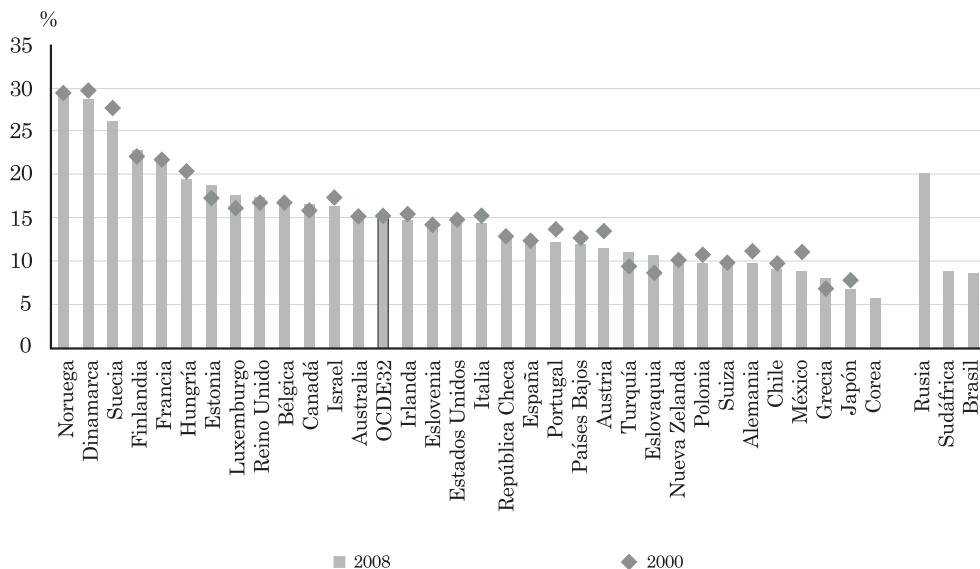
Hay otros factores que también tienen importancia crítica para la gobernanza y son tan relevantes como la burocracia y la cultura política; factores tales como la agitación social (Machado ...[et al], 2011), la guerra (Centeno, 2003) o la paz, los sistemas económicos y la productividad (Sachs y Warner, 2001; Ulfelder, 2007); y características demográficas tales como la edad de la población y la tasa de fecundidad (Adsera y Menendez, 2011). Aunque mitigadas por estos factores de contingencia, la burocracia y la burocratización tienen diferentes implicaciones para la gobernanza.

Con respecto a la eficacia, la cuestión central de la burocracia es cómo fortalecer sus componentes y la cuestión central de la burocratización es la optimización. La mayoría de los estudios acerca de la reforma buscan entender cómo mejorar *la* burocracia. Las preguntas típicas que se hacen son: ¿cómo se recluta y recompensa a los funcionarios públicos y los trabajadores gubernamentales? ¿Cómo se puede asegurar tanto la rendición de cuentas como la transparencia? ¿Cómo eliminar la corrupción y reforzar las conductas legítimas? ¿Cómo promover la aplicación justa, equitativa e imparcial de las normas? Pero cualquiera sea la “fórmula de la eficacia”, la pregunta sigue siendo: ¿cuál es el *tamaño* óptimo de la burocracia?

Primera gran pregunta: ¿cuánta burocracia pública es suficiente y cómo podemos optimizar el tamaño de la burocracia?

Existe una variación considerable en los niveles de burocratización de los países y en la extensión del empleo público. Como se observa en la Tabla 1, el total de empleados que trabajan en el Gobierno van desde alrededor del 5% (Corea) hasta cerca del 30% (Noruega). Es ilustrativo que Noruega y Corea representan puntos de anclaje extremos en la escala, porque la mayoría de las medidas que adoptan estas dos naciones son productivas, crecientes y efectivas.

Tabla 1
Empleo gubernamental como porcentaje del empleo total
en países seleccionados



Chile: 9,6%; Brasil: 8,6%.

Fuente: OECD (2011).

Tal vez podamos sacar conclusiones de la Tabla 2, que se centra tanto en el empleo en el sector público como en el de las empresas públicas. Observamos que los países de bajos ingresos tienen los porcentajes más altos de empleo en las empresas públicas en relación con el empleo público, pero la relación no parece causal o muy importante a raíz de la mayor presencia de las empresas públicas en los países en desarrollo. Tal vez la Tabla 2 va en auxilio de quienes se preocupan de que el tamaño de los empleos gubernamentales están “inflados”. Los gobiernos de ingresos más altos tienen mayores porcentajes de empleados públicos. En el caso de los EE.UU., los niveles de empleo público se han mantenido estables durante décadas, situándose entre el 9% y el 10% en los últimos cuatro decenios, esto a pesar del gran debate político y de campañas basadas en gran medida en la reducción del tamaño del Gobierno.

Tabla 2
Empleo en el sector público y empleo en las empresas públicas como porcentaje del empleo total. Regiones y categorías seleccionadas

Región/País	% Empleo en Sector Público	% Empleo en Empresas Públicas
Países de bajos ingresos	4,0	8,1
Países de medianos ingresos	6,8	3,7
Países de altos ingresos	9,2	1,9
Unión Europea	10,0	2,8
África	3,9	1,5
Asia	4,4	0,6
Estados Unidos	9,0	0,2
América Latina	9,6	2,7

Fuente: *International Monetary Fund; The Brookings Institution; OECD, 2010-2014.*

Factores contingentes atenuantes que determinan el tamaño óptimo

La mayoría de los estudios acerca del tamaño óptimo de la burocracia provienen de la ciencia económica (v. g. Niskanen, 1968; Breton y Wintrobe, 1975; Meltzner y Richard, 1981; Grossman, 1987; Drometer, 2012) y asumen que el Gobierno no tiene ningún papel positivo, excepto como un actor residual ante las fallas del mercado. Sin embargo, aquellos interesados en una respuesta pragmática en lugar de una respuesta doctrinaria, ante la pregunta de “cuánta burocracia es suficiente”, se enfrentan a una serie de preguntas preliminares:

1. ¿Cuál es el papel del empleo público en la gestión económica?

En un gran número de naciones, a lo largo de la historia, el empleo público se ha utilizado como un instrumento de política económica. Esta perogrullada no respeta ninguna forma de Gobierno en particular. Así, desde hace décadas, en la República de China, millones han trabajado para el Gobierno, a menudo en trabajos de “maquillaje” [*“make work” jobs*], con el fin de tener algo de actividad, aunque escasa, asociada a pagos mediante transferencias. Ejércitos de barredores viales en las provincias rurales, aún presentes hoy en día, son un buen ejemplo. Sin embargo, en el muy diferente sistema político estadounidense, el empleo público fue uno de los principales instrumentos de política económica para combatir la Gran Depresión en la década de 1930. El presidente Franklin Roosevelt creó una serie de organismos, destacando el Cuerpo Civil de Conservación, principalmente para ofrecer empleo, cualquier tipo de empleo, pero

En muchos países el tamaño del Gobierno se relaciona menos con la política económica que con el papel histórico del Gobierno en el sistema político y en la cultura política.

principalmente en obras públicas, en un esfuerzo por estimular una economía estancada.

2. *¿Cuál es la visión tradicional en torno al Gobierno como fuerza positiva o negativa para el cambio social?* En muchos países el tamaño del Gobierno se relaciona menos con la política económica que con el papel histórico del Gobierno en el sistema político y en la cultura política. Un factor clave es que los ciudadanos confían en el Gobierno como una fuerza positiva para el cambio social (Yamamura, 2014). Así, por ejemplo, los países escandinavos modernos tienen un nivel relativamente alto de empleo público, debido en parte a la creencia generalizada de los ciudadanos en el uso de Gobierno como un medio para lograr un propósito social común (Bergh y Bjørnskov, 2011; Bjørnskov, y Svendsen, 2013). Por el contrario, los EE.UU. y muchas de las naciones de la Commonwealth británica tienen niveles mucho más bajos de empleo gubernamental, debido en parte a la desconfianza histórica en torno al Gobierno como medio de solución de los problemas sociales (Alt ...[et al], 2002; Larsen, 2013).

3. *¿Cuál es el papel de los militares?* Empleo civil versus empleo militar tiene a menudo muy diferentes significados e implicaciones respecto al tamaño “óptimo” del Gobierno. Los estudios (por ejemplo, Sasaki, 1963; Biswas y Ram, 1986; Atesoglu y Mueller, 1990) muestran que las contribuciones económicas del empleo militar (en tiempos de paz) a menudo son sustancialmente diferentes a las del empleo del Gobierno civil y, por otra parte, los impactos y multiplicadores económicos del gasto militar varían mucho de acuerdo a factores regionales y de aglomeración y al uso que se dé al personal militar. Otro factor muy importante es el grado en que los suministros militares, equipos y servicios se externalizan (Hartley, 2004). Pero el punto básico es este: el empleo militar casi siempre tiene un conjunto de multiplicadores económicos diferente al del empleo civil del Gobierno. El impacto de la cuestión cívico-militar ofrece enormes dificultades a la pregunta de “cuánta burocracia”.

4. Un factor importante relacionado con la pregunta “¿cuánta burocracia es suficiente?” tiene que ver con el nivel de corrupción en la burocracia. En muchos casos, la burocracia corrupta tiene poco que ver con la gobernanza legítima, excepto como una alternativa ilegítima. Ouchi (1980) y Williamson (1981) distinguen entre “mercados, jerarquías y clanes”. El mecanismo de mercado para el logro de fines públicos

¿Qué es una burocracia de alta calidad? Vamos a considerar tres conceptos muy diferentes acerca de la eficacia burocrática: 1) burocracia costo-eficiente; 2) competencia burocrática neutral (weberiana); y 3) burocracia centrada en valores públicos.

consiste en ofrecer incentivos de mercado y competencia mercantil en el suministro de bienes y servicios, mientras que las “jerarquías” corresponden a las burocracias tradicionales gubernamentales legítimas. El uso del término “clanes” no es tan sencillo. El clan proporciona un medio para la realización de transacciones de manera informal y tradicional, sin intercambio mercantil ni normas burocráticas formales.

Las burocracias corruptas, cuando se han extendido, representan un subgénero del clan, a lo que me refiero como el “clan en las sombras”. Si bien en algunos casos, tales como en las maquinarias políticas, pueden proporcionar beneficios tangibles a través de funciones latentes (Merton, 1957), en el largo plazo socavan la gobernanza legítima. Mientras la burocracia corrupta se relaciona de alguna manera tanto a las maquinarias políticas tradicionales como a los sindicatos del crimen al estilo de la mafia (ver Chubb, 1981; Buscaglia y Van Dijk, 2003), el clan en las sombras *burocrático* funciona con base en una combinación de confianza (McIlwain, 1999), intimidación y *quid pro quo* (Blackburn ...[et al], 2015).

En algunos casos, los clanes en la sombra pueden ser socios integrantes de la gobernanza oficial, y en otros casos rivalizar al constituirse en un medio para la gobernanza más poderoso que la gobernanza oficial (Xia, 2008; Schedler, 2014).

Importante: el presente estudio reconoce que las burocracias corruptas (clanes en la sombra) y los mecanismos de mercado para la gobernanza son cuestiones de vital importancia como alternativas a las burocracias gubernamentales tradicionales. Sin embargo, a excepción de la demarcación de las diferencias, como lo hemos hecho aquí, están más allá del alcance de este trabajo dadas sus limitaciones (para ello, ver Bozeman, 2015).

Segunda gran pregunta: ¿cuáles son los modelos normativos de la burocracia y cómo elegir entre ellos?

Hasta el momento he sugerido que no hay un tamaño óptimo para la burocracia, al menos no aparte de una amplia variedad de factores cruciales atenuantes. Pero fuera del tamaño, ¿qué es una burocracia de alta calidad? Vamos a considerar tres conceptos muy diferentes acerca de la eficacia burocrática: 1) *burocracia costo-eficiente*; 2) *competencia burocrática neutral (weberiana)*; y 3) *burocracia centrada en valores públicos*. Pero primero vamos a considerar un caso desafortunadamente pertinente: el caso en el que los modelos de eficacia burocrática quedan en gran parte fuera

de lugar, ya que, al igual que el Estado fallido, podemos identificar una “burocracia fallida”.

Burocracia fallida: estatus pre-reforma

Cualquier burocracia puede tener ciertas características patológicas y, de hecho, todas las burocracias de cualquier tamaño y complejidad exhiben al menos algunas. Muchas cosas pueden salir mal en las burocracias. Caiden (1991) ofrece una de las más extensas listas de patologías burocráticas, enumerando 175 patologías distintas. Esto es bastante diferente de la *burocracia fallida*. Pero antes de abordar la burocracia fallida, veamos brevemente las *patologías burocráticas*, los problemas que uno encuentra en las burocracias que generalmente funcionan bien.

Una de las patologías más comunes, pero no la más terrible, es el papeleo y los trámites organizacionales (Bozeman, 2000; Bozeman y Feeney, 2011), cuya fuente más común es el exceso de controles frente a la incertidumbre acerca de los objetivos y resultados.

El ahora extenso cuerpo de investigación empírica sobre el papeleo demuestra que se trata de una patología burocrática generalizada (Bozeman ...[et al], 1992; Pandey y Kingsley, 2000; Pandey ...[et al], 2007; Brewer y Walker, 2010). Pero el papeleo, siendo un problema importante, es un “problema de lujo”. La mayoría de las reformas de papeleo ocurren en naciones que tienen burocracias que generalmente funcionan bien. Pero las burocracias fallidas son una historia bastante diferente. Tener patologías no significa ser inherentemente patológico.

Una *burocracia fallida* es aquella en la que una o más patologías burocráticas sirven como fuerza impulsora del comportamiento de los burócratas y dan forma a la ejecución de las funciones oficiales. En cierto sentido, una burocracia fallida es la contraparte institucional de un Estado fallido (Risse, 2013), pero es posible tener una burocracia fallida sin tener un Estado fallido, y viceversa (Brown, 1989).

La corrupción es la base más común de una burocracia fallida, pero no la única. Una vez más, el hecho de que haya corrupción en la burocracia no implica una burocracia fallida. Diferentes índices de corrupción (por ejemplo, Tanzi y Davoodi, 1998; Ades y Di Tella, 1999; Cueva, 2013; Yong y Wei, 2013) muestran que la corrupción es una cualidad escalar, no discreta. Transparency International (2014) ha establecido un *ranking* de 175 países. Los países de América

Latina y el Caribe divergen sustancialmente con rangos tan altos como 161 y tan bajos como 21. Pero no está claro en qué punto de su índice de burocracia se llega a un nivel de corrupción tal como para que sea inviable. Incluso Dinamarca, el país clasificado como menos corrupto, no tiene una puntuación perfecta. Tampoco este índice en particular, aunque ampliamente utilizado, es especialmente útil para la comprensión de la burocracia en la medida en que se centra en muchos factores que no están directamente relacionados con la burocracia (por ejemplo, el uso de medicamentos falsificados, escuelas mal equipadas) y se basa en indicadores no validados por la “opinión de expertos”. Punto básico: si la corrupción en la burocracia es tan omnipresente que las transacciones burocráticas normales no son predecibles, o pueden ser mejor predichas por factores tales como el cambio de manos de dinero ilícito, entonces estamos en presencia de una burocracia fallida.

Burocracia costo-eficiente y la Nueva Gestión Pública

La burocracia “eficaz” cuenta con un sorprendente número de definiciones, las que se centran en la burocracia costo-eficiente, que supone obtener niveles satisfactorios de servicios por el precio más bajo posible. La burocracia costo-eficiente apela a una variedad de grupos. En primer lugar, a los ciudadanos o funcionarios públicos que sienten que el mejor Gobierno es el menor Gobierno posible, lo que naturalmente favorece tanto la eficacia como la burocracia costo-eficiente. En segundo lugar, y relacionados con el grupo anterior, apela a aquellos que no ven ningún papel positivo o un valor añadido por parte del Gobierno, excepto como una forma residual de acción ante fallas del mercado; y que tienden a pensar que el costo-eficiencia tiene una especial importancia. En tercer lugar, a los partidarios de manejar-el-gobierno-como-un-negocio, cuyos defensores contemporáneos son los académicos y funcionarios de la Nueva Gestión Pública, que tienden a adoptar el concepto de costo-eficiencia para la eficacia burocrática, por el hecho de ser cercano al modelo de negocio consistente en obtener un beneficio (o en este caso, un “beneficio social”) al hacer más con menos, al suministrar una unidad de servicio con la unidad más baja posible de recursos. En gran medida, el amplio movimiento de reforma sustentado en la Nueva Gestión Pública (NGP) es un movimiento acerca de la eficiencia, como se puede observar en la Tabla 3.

Tabla 3
Resumen de las características de la Nueva Gestión Pública

Características emergentes de la NGP	Características en desarrollo de la NGP
- Gerencia profesional “práctica”; activa; control visible desde los altos ejecutivos.	- Desplazamiento de una gestión centrada en procesos e insumos a una gestión centrada en el producto.
- Estándares y mediciones explícitas del desempeño; preferencia por indicadores cuantitativos.	- Desplazamiento hacia una mayor medición y cuantificación, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño.
- Mayor énfasis en controles sobre resultados; recursos asociados al desempeño.	- Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas” y especializadas.
- Disgregación de las unidades burocráticas; desagregación de sistemas de gestión en unidades corporativas centradas en productos y servicios.	- Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.
- Desplazamiento hacia una mayor competencia; contratos a plazos determinados y licitaciones competitivas.	- Despliegue mucho más-amplio-que-hasta-ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.
- Énfasis en prácticas y estilos de gestión del sector privado; mayor flexibilidad en contratos y recompensas.	- Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado.
- Hincapié en mayor disciplina y economía en el uso de recursos; reducción de costos directos.	- Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficiencia y el individualismo.

Fuente: adaptado de Hood (1991) y Bozeman (2007).

Competencia neutral, burocracia weberiana

El modelo de competencia neutral de la eficacia burocrática es el que está más cerca del modelo weberiano original. El arquetipo incluye la división del trabajo racionalizado y las jurisdicciones funcionales, la autoridad jerárquica, la contratación y la promoción basadas en la competencia técnica, la separación de la administración de la propiedad, y la gestión basada en normas y registros escritos (Hall, 1963). Bajo el enfoque de competencia neutral (Rourke, 1992; Fry y Nigro, 1996), la responsabilidad del burócrata consiste en ejecutar de manera fiel, eficiente y competente los dictados de sus superiores políticos legítimos (Miller, 2000). Sin embargo, existe una considerable controversia acerca de la conveniencia y viabilidad de la competencia neutral y sobre los valores compensatorios [*values trade-offs*] (Kaufman, 1956) entre un estricto modelo weberiano por un lado, y, por el otro,

los modelos burocráticos centrados más en la capacidad de respuesta y representación (Sowa y Selden, 2003; West, 2005), en la discrecionalidad y la autonomía burocrática (Blau, 1963; Huber y Shipan, 2002; Sowa y Selden, 2003), y en la incidencia política (Frederickson, 1980; Bryson ...[et al], 2014). La crítica más general es simplemente que la competencia neutral promueve una separación no realista, y a veces insalvable, de la política y la administración (O'Toole, 1987; Campbell y Peters, 1988; Martins, 1997; Overeem, 2012).

Curiosamente, mientras que los estudiosos de la administración pública a menudo parecen dudosos acerca del valor de la competencia neutral de la burocracia para los sistemas políticos europeos y norteamericanos, con frecuencia son mucho más optimistas sobre su valor para América Latina (Klingner, 1996; Weimer, 2005), los países del Caribe (Kearney, 1986) y los países en desarrollo en general (Kearney, 1988; Rauch y Evans, 2000). En algunos casos, los autores emplean un “argumento por etapas”: que los países en desarrollo primero necesitan garantizar una burocracia con competencia neutral basada en burócratas técnicamente competentes antes de pasar a etapas de mayor autonomía y discrecionalidad burocrática (Gaetani, 2000; Olowu y Wunsch, 2004).

Tercera gran pregunta: ¿cuáles son los fines de la burocracia y, específicamente, cómo lograr una burocracia focalizada en los valores públicos?

Fukuyama (2013), en su ensayo sobre la gobernanza, hace una pregunta vital acerca de las consideraciones normativas de la burocracia: ¿es eficaz una burocracia si se llevan a cabo con gran eficiencia los dictados de la burocracia, aun cuando esas políticas sean para su propio beneficio o socialmente tóxicas? Fukuyama revisa los argumentos expuestos en los estudios de Rothstein (2011) sobre la gobernanza, la corrupción y la confianza. Rothstein señala que la mejor manera de garantizar que la gobernanza adopte fines apropiados, incluso en los casos en que los fines de las autoridades políticas no sean socialmente beneficiosos, es que el burócrata haga suya la imparcialidad como valor clave de la administración. La imparcialidad es en gran medida un elemento clave de la burocracia weberiana tradicional y es primordial bajo cualquier régimen político y en cualquier cultura política. Pero puede no ser suficiente en casos de políticas y gobiernos que actúan indebidamente, tal como Fukuyama (2013) explica: “Uno tendría que decir que un guardia de un campo de concentración que

Es posible alcanzar la autonomía burocrática en naciones que tienen culturas e historias políticas de soborno y corrupción política o han sido afectadas por el colonialismo.

ejecutó a todo el que se le ordenó matar era más imparcial que otro que se jugó por sus favoritos o perdonó a ciertos individuos a cambio de sobornos o favores sexuales. Esto apunta a la diferencia entre la imparcialidad de las políticas en comparación con la imparcialidad de la forma en que se ejecutan las políticas”.

La receta alternativa que ofrece Fukuyama es la autonomía burocrática. La idea básica es la siguiente: si la burocracia es una institución independiente centrada en la provisión de bienes y servicios públicos a la luz de los dictados generales de los superiores políticos, pero tiene también discrecionalidad y autonomía como institución separada, entonces tal vez sea posible para la burocracia jugar un papel positivo, incluso en un Estado autoritario, corrupto o arbitrario. Las naciones con un alto grado de autonomía burocrática parecen hacer un trabajo mucho mejor al servicio de los intereses de los ciudadanos. En la caracterización de la institucionalidad de los sistemas políticos, Huntington (2006) señala que la autonomía burocrática es uno de los cuatro criterios de los sistemas políticos altamente institucionalizados y eficaces.

¿Es posible lograr una verdadera autonomía burocrática bajo una cultura política y un sistema estatal que no sea altamente eficaz? Tal vez no en los peores casos. Sin embargo, es ciertamente posible alcanzar la autonomía burocrática en naciones que tienen culturas e historias políticas de soborno y corrupción política o han sido afectadas por el colonialismo (Hanson, 1974; Graham, 1990; Roberts, 2015). Dos ejemplos clave: Taiwán (Lo, 2008; Yu ...[et al], 2008; Kong, 2004) y la República de Corea (Ehrlich y Kang, 2002; Moran, 1998). En cada caso, las naciones han logrado desarrollar burocracias autónomas a pesar de la corrupción existente, tanto en la burocracia y en los continuos escándalos de corrupción entre los funcionarios electos. En el caso de Taiwán esto se ha logrado, en parte, mediante la elevación del servicio civil a una poderosa entidad con estatus de gabinete ministerial. Existe evidencia de que incluso en aquellos países de América Latina que han sido golpeados por la agitación política ha sido posible, no obstante, avanzar en la reforma de la función pública y en la autonomía burocrática (Perlman, 1989; Nef, 2007; Grindle, 2010).

Burocracia centrada en valores públicos

Un enfoque conducente tanto a la autonomía burocrática como a una burocracia centrada en la gobernanza es un modelo al que me refiero como “burocracia centrada en valores públicos”. La Tabla 4

compara las premisas de la burocracia centrada en valores públicos con la Nueva Gestión Pública. Dado que el modelo está plenamente desarrollado en otro lugar (Bozeman, 2007), no voy a dar detalles aquí, al menos no más allá de lo que está en la mesa.

Tabla 4
Comparación entre la Nueva Gestión Pública y una burocracia centrada en valores públicos

Características de la NGP vs. burocracia centrada en valores públicos	
NGP	BCVP
- Pasar de una gestión centrada en los insumos y procesos a otra centrada en el producto.	- Pasar de los insumos y productos a los resultados y la equidad distributiva.
- Pasar a más mediciones y cuantificaciones, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño.	- Pasar hacia indicadores de desempeño basados en los resultados y en las capacidades.
- Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas”, especializadas y autónomas; relaciones entre agencias bajo condiciones de mercado [<i>arms’ lengths’ relations</i>].	- Neutralidad en el diseño organizacional, seleccionando pragmáticamente aquellos que son más eficaces.
- Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.	- Uso de contratos para complementar las capacidades de las agencias.
- Despliegue mucho más-amplio-que-hasta-ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.	- Escepticismo en mecanismos similares al mercado; juicios basados en el logro de valor público.
- Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado.	- Neutralidad en acuerdos de propiedad y difuminación de sectores.
- Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficiencia y el individualismo.	- Cambio en las prioridades de valores hacia la equidad, la comunidad y el interés público determinado de manera pragmática.

Fuente: elaboración propia.

Desarrollo y mantenimiento del servidor público profesional

Podría decirse que un factor crucial para alcanzar una burocracia centrada en valores públicos es la existencia de un cuadro de líderes de calidad que trabajan en y con la burocracia pública. Una burocracia altamente profesional es más deseable que una “meramente” competente.

Curiosamente, muchos de los primeros estudios sociológicos sobre burocratización buscó contrastar la burocracia, como un medio para

Aunque fácilmente se puede argumentar a favor de promover el profesionalismo y la autonomía en las burocracias nacionales, los retos son diferentes de un país a otro y son mayores en algunas culturas políticas que en otras.

alcanzar objetivos sociales, con la profesionalización (Montagna, 1968; Hall, 1968; Ritzer, 1975), a menudo proporcionando un contraste desfavorable entre la organización burocrática y el profesionalismo, sugiriendo que las burocracias sofocan a profesionales (Sorensen y Sorensen, 1974; Waters, 1989) tales como médicos (Engel, 1969) y científicos (Boffey, 1976). Este es un viejo tema pero que continúa hoy en día, sobre todo porque los médicos se rebelan contra “la burocracia” (Barr y Steinberg, 2014; Steensma y Kantarjian, 2014; Cockerham, 2015; Yager y Katzman, 2015).

En la mayoría de los estudios, los profesionales se han enfrentado contra la burocracia y los burócratas. Pero, ¿y si los propios directivos públicos son “profesionales”? En los Estados Unidos y en otros lugares ha habido muchos intentos por mejorar al estatus profesional (Cigler, 1990) y la formación profesional de los directivos públicos y ha habido cierto éxito en ese sentido, lo cual es notable en los Estados Unidos dada la antipatía general que sienten tanto ciudadanos y políticos hacia “la burocracia”. La Ley de Reforma del Servicio Civil de Estados Unidos de 1978 (Campbell, 1978), poco conocida fuera de los EE.UU., creó el *Senior Executive Service* (Carey, 2011) como un medio para el desarrollo de cuadros directivos públicos profesionales, quienes tendrían tanta autoridad como las designaciones políticas de alto nivel, así como alto rango y sueldo, y, al mismo tiempo, una gran autonomía y aislamiento de la política partidista. Además de la creación del *Senior Executive Service*, otros esfuerzos para profesionalizar la gestión pública incluyen la acreditación de los programas de postgrado en asuntos públicos por parte de la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública y Asuntos Públicos (*National Association of Schools of Public Administration and Public Affairs*) (Breux ... [et al], 2003; Durant, 2002), y la promulgación de un código de ética de la Sociedad Americana de Administración Pública (Svara, 2012).

Aunque fácilmente se puede argumentar a favor de promover el profesionalismo y la autonomía en las burocracias nacionales, los retos son diferentes de un país a otro y son mayores en algunas culturas políticas que en otras.

Cultura política y burocracia de calidad: el particularismo latinoamericano

En gran medida, la cultura política y los indicadores económicos son espejo uno del otro y, como podemos ver en la Tabla 5, las naciones de América Latina tienen muy diferentes bases e indicadores económicos y, además, los EE.UU. no sirven como un buen punto de comparación.

Tabla 5

Características económicas: EE.UU. y países seleccionados de América Latina

	México	Brasil	Colombia	Chile	Argentina	EE.UU.
PIB crecimiento 2010	5,5%	7,5%	4,3%	5,3%	7,5%	2,8%
PIB crecimiento 2011 (estimado)	3,8%	3,0%	5,3%	6,3%	8,3%	1,8%
Población (MM)	113,7	203,4	44,7	16,8	41,7	313,2
Tasa desempleo	5,3%	6,7%	11,8%	7,1%	7,8%	9,0%
Ingreso per cápita US\$ (PPP)	13.900	10.800	9.800	15.400	14.700	47.200
Deuda Gob./PIB	43%	57,0%	31,0%	11,0%	37,0%	108,0%
Capitalización mercado bursátil/PIB	47,8%	69,2%	69,5%	167,3%	16,3%	105,8%
IPC 2011 (estimado)	3,3%	6,6%	3,4%	3,6%	10,4%	3,2%
Tasa US\$ 10 años (ref. bonos soberanos)	3,5%	3,7%	4,1%	2,9%	11,4%	1,9%

PPP = paridad de poder adquisitivo.

Fuente: Bloomberg, Banco Central de Brasil, OECD (vía CIA Factbook <http://www.cia.gov>).

América Latina incluye algunos de los países más grandes del mundo y algunos de los más pequeños, naciones con alto poder adquisitivo y con muy poco poder adquisitivo, con alta inflación y con baja inflación, y, tal vez más importante, Estados socializados, Estados de tipo mixto y Estados capitalistas.

Las diferencias demográficas también son agudas, con grandes diferencias en las tasas de fecundidad y la edad de la población. Algunos países de América Latina son relativamente homogéneos con respecto a la raza y el origen étnico, mientras que otros son grandes crisoles (Madrid, 2012). Algunos tienen estructuras de clase rígidas y otros son más abiertos (Carnes y Lupu, 2015). Sin embargo, no todo es tan dispar como lo era antes. Los partidos políticos, los sistemas políticos y la legitimidad de las urnas ahora son características estables en la mayoría de los países, y las elecciones latinoamericanas son típicamente significativas y decisivas (Centeno y Ferraro, 2013; Roberts, 2015). Mientras las elecciones sigan siendo viables, la democracia (Naim, 1994; Nogueira, 1994; Philip, 2011) siga echando raíces y la violencia civil permanezca controlada (Yashar, 1999; Pribble, 2013), es posible desarrollar una burocracia más eficaz -que tenga autonomía y esté centrada en valores públicos- en países que son por lo demás bastante diversos. La clave es no solo el liderazgo político, sino la creencia cívica en la “virtud cívica”. Si los ciudadanos creen que la burocracia no es simplemente una institución para emitir edictos de los superiores políticos, sino una fuerza positiva para el progreso

social y económico, entonces los matices que proporciona la cultura política no significarán barreras a la eficacia burocrática.

Bibliografía

- Ades, Alberto y Di Tella, Rafael (1999), "Rents, Competition, and Corruption", en *American Economic Review*, Vol. 89 N° 4, pp. 982-993.
- Adsera, Alicia y Menendez, Alicia (2011), "Fertility Changes in Latin America in Periods of Economic Uncertainty", en *Population Studies*, Vol. 65 N° 1, pp. 37-56.
- Alt, James E.; Lassen, Davis D.; y Skilling, David (2002), "Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States", en *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 2 N° 3, pp. 230-250.
- Atesoglu, H. Sonmez y Mueller, Michael J. (1990), "Defence Spending and Economic Growth", en *Defence and Peace Economics*, Vol. 2 N° 1, pp. 19-27.
- Barr, Judith K. y Steinberg, Marcia K. (2014), "Organizational Structure and Professional Norms in an Alternative Health Care Setting: Physicians in Health Maintenance Organizations", en *The Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol. 7 N° 3, pp. 341-358.
- Bergh, Andreas y Bjørnskov, Christian (2011), "Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State", en *Kyklos*, Vol. 64 N° 1, pp. 1-19.
- Biswas, Basudeb y Ram, Rati (1986), "Military Expenditures and Economic Growth in Less Developed Countries: an Augmented Model and Further Evidence", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34 N° 2, pp. 361-372.
- Bjørnskov, Christian y Svendsen, Gert T. (2013), "Does Social Trust Determine the Size of the Welfare State? Evidence Using Historical Identification", en *Public Choice*, Vol. 157 Nos. 1-2, pp. 269-286.
- Blackburn, Keith; Neanidis, Kyriacos C.; y Rana, Maria P. (2015), "Organized Crime, Corruption and Growth: Theory and Evidence", Manchester, University of Manchester. Department of Economics (Centre for Growth and Business Cycle Research; N° 210).
- Blau, Peter M. (1963), "Critical Remarks on Weber's Theory

- of Authority”, en *American Political Science Review*, Vol. 57 N° 2, pp. 305-316.
- Boffey, Philips M. (1976), “International Biological Programme: Was it Worth the Cost and Effort?”, en *Science*, N° 193, pp. 196-198.
- Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- _____ (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- _____ (2015), *Bureaucratization Effectiveness, Governance and Reform*, Phoenix, Arizona State University. Center for Organization Research and Design (Public Management Research Monograph), <https://cord.asu.edu/>.
- Bozeman, Barry y Feeney, Mary K. (2011), *Rules and Red Tape: a Prism for Public Administration Theory and Research*, Armonk, ME Sharpe.
- Bozeman, Barry; Reed, Pamela N.; y Scott, Patrick (1992), “Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations”, en *Administration and Society*, Vol. 24 N° 3, pp. 290-322.
- Breaux, David A.; Clynch, Edward J.; y Morris, John C. (2003), “The Core Curriculum Content of NASPAA-Accredited Programs: Fundamentally Alike or Different?”, en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 9 N° 4, pp. 259-273.
- Breton, Albert y Wintrobe, Ronald (1975), “The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: a Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 83 N° 1, pp. 195-207.
- Brewer, Gene A. y Walker, Richard M. (2010), “The Impact of Red Tape on Governmental Performance: an Empirical Analysis”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 N° 1, pp. 233-257.
- Brown, David (1989), “Bureaucracy as an Issue in Third World Management: an African Case Study”, en *Public Administration and Development*, Vol. 9 N° 4, pp. 369-380.
- Bryson, John M.; Crosby, Barbara C.; y Bloomberg, Laura (2014), “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public

- Administration and the New Public Management”, en *Public Administration Review*, Vol. 74 N° 4, pp. 445-456.
- Buscaglia, Edgardo y Van Dijk, Jan J. (2003), “Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector”, en *Forum on Crime and Society*, Vol. 3 Nos. 1-2, pp. 3-34.
- Caiden, Gerald (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Campbell, Alan K. (1978), “Civil Service Reform: a New Commitment”, en *Public Administration Review*, Vol. 38 N° 2, pp. 99-103.
- Campbell, Colin y Peters, B. Guy (1988), “The Politics/ Administration Dichotomy: Death or Merely Change?”, en *Governance*, Vol. 1 N° 1, pp. 79-99.
- Campos, Nauro F. y Nugent, Jeffrey B. (1999), “Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America”, en *World Development*, Vol. 27 N° 3, pp. 439-452.
- Carey, Maeve P. (2011), *Senior Executive Service: Background and Options for Reform*, Washington, U.S. Congressional Research Service.
- Carnes, Nicholas y Lupu, Noam (2015), “Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 59 N° 1, pp. 1-18.
- Centeno, Miguel Ángel (2003), *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, Penn State University Press.
- Centeno, Miguel Ángel y Ferraro, Agustín (2013), “Republics of the Possible: State Building in Latin America and Spain”, en *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*, Miguel Ángel Centeno y Agustín Ferraro (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Chubb, Judith (1981), “The Social Bases of an Urban Political Machine: the Case of Palermo”, en *Political Science Quarterly*, Vol. 96 N° 1, pp. 107-125.
- Cigler, Beverly A. (1990), “Public Administration and the Paradox of Professionalization”, en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 6, pp. 637-653.
- Cockerham, William C. (2015), “Max Weber: Bureaucracy,

- Formal Rationality and the Modern Hospital”, en *The Palgrave Handbook of Social Theory in Health, Illness and Medicine*, Fran Collyer (ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Cueva, Amanda Tuset (2013), “Government Defence Anti-Corruption Index 2013”, en *CESifo DICE Report*, Vol. 11 N° 2, pp. 55-56.
- Dahl, Robert A. (1990), *After the Revolution?: Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press.
- Drometer, Marcus (2012), “Bureaucrats and Short-Term Politics”, en *Public Choice*, Vol. 151 Nos. 1-2, pp. 149-163.
- Durant, Robert R. (2002), “Toward Becoming a Learning Organization: Outcomes Assessment, NASPAA Accreditation, and Mission-Based Capstone Courses”, en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 8 N° 3, pp. 193-208.
- Ehrlich, Craig P. y Kang, Dae S. (2002), “Independence and Corruption in Korea”, en *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 16 N° 1, pp. 1-69.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1959), “Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4 N° 3, pp. 302-320.
- Engel, Gloria V. (1969), “The Effect of Bureaucracy on the Professional Autonomy of the Physician”, en *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 10 N° 1, pp. 30-41.
- Evans, Peter y Rauch, James E. (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Frederickson, H. George (1980), *New Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Fry, Brian R. y Nigro, Lloyd G. (1996), “Max Weber and US Public Administration: the Administrator as Neutral Servant”, en *Journal of Management History*, Vol. 2 N° 1, pp. 37-46.
- Fukuyama, Francis (2013), “What Is Governance?”, en *Governance*, Vol. 26 N° 3, pp. 347-368.
- Gaetani, Francisco (2000), *The Intriguing Brazilian Administrative Reform*, <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Autores/Gaetani,Francisco/gaetani2.pdf>.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician’s Dilemma: Building*

- State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Goodsell, Charles T. (2003), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Thousand Oaks, Sage.
- Gormley, William T. y Balla, Steven J. (2012), *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, Thousand Oaks, Sage.
- Graham, Lawrence S. (1990), *The State and Policy Outcomes in Latin America*, New York, Praeger Pub Text.
- Grindle, Merilee (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series; N° 10-025).
- Grossman, Philip J. (1987), "The Optimal Size of Government", en *Public Choice*, Vol. 53 N° 2, pp. 131-147.
- Hall, Richard H. (1963), "The Concept of Bureaucracy: an Empirical Assessment", en *American Journal of Sociology*, Vol. 69 N° 1, pp. 32-40.
- _____ (1968), "Professionalization and Bureaucratization", en *American Sociological Review*, Vol. 33 N° 1, pp. 92-104.
- Hanson, Mark (1974), "Organizational Bureaucracy in Latin America and the Legacy of Spanish Colonialism", en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 16 N° 2, pp. 199-219.
- Hartley, Keith (2004), "The Economics of Military Outsourcing", en *Defence Studies*, Vol. 4 N° 2, pp. 199-206.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- Huber, John D. y Shipan, Charles R. (2002), *Deliberate Discretion?: the Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, New York, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. (2006), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Kaufman, Herbert (1956), "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration", en *American Political Science Review*, Vol. 50 N° 4, pp. 1057-1073.
- Kearney, Richard C. (1986), "Spoils in the Caribbean: the Struggle for Merit-Based Civil Service in the Dominican Republic", en *Public Administration Review*, Vol. 46 N° 2, pp. 144-151.

- _____ (1988), "Political Responsiveness and Neutral Competence in the Developing Countries", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 8 N° 2, pp. 66-80.
- Klingner, Donald E. (1996), "Public Personnel Management and Democratization: a View from Three Central American Republics", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 1, pp. 390-399.
- Kong, T. Y. (2004), "Corruption and the Effect of Regime Type: the Case of Taiwan", en *New Political Economy*, Vol. 9 N° 3, pp. 341-364.
- Kurtz, Marcus J. y Schrank, Andrew (2007), "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", en *Journal of Politics*, Vol. 69 N° 2, pp. 538-554.
- Larsen, Christian A. (2013), *The Rise and Fall of Social Cohesion: the Construction and De-construction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*, Oxford, Oxford University Press.
- Lo, Sonny S. H. (2008), "The Politics of Controlling Heidao and Corruption in Taiwan", en *Asian Affairs: an American Review*, Vol. 35 N° 2, pp. 59-82.
- Machado, Fabiana; Scartascini, Carlos; y Tommasi, Mariano (2011), "Political Institutions and Street Protests in Latin America", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 55 N° 3, pp. 340-365.
- Madrid, Raúl L. (2012), *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martins, Humberto Falcão (1997), "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, pp. 131-158.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 7-22.
- McIllwain, Jeffrey S. (1999), "Organized Crime: a Social Network Approach", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 32 N° 4, pp. 301-323.
- Meltzer, Allan H. y Richard, Scott F. (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 89 N° 5, pp. 914-927.
- Merton, Robert K. (1957), "Some Functions of the Political Machine", en *Social Theory and Social Structure*, R. Merton (ed.), New York, Free Press.

- Miller, Gary (2000), "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 2, pp. 289-328.
- Montagna, Paul D. (1968), "Professionalization and Bureaucratization in Large Professional Organizations", en *American Journal of Sociology*, Vol. 74 N° 2, pp. 138-145.
- Moran, Jonathan (1998), "Corruption and NIC Development: a Case Study of South Korea", en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 29 Nos. 2-3, pp. 161-177.
- Munck, Ronaldo (2012), *Contemporary Latin America*, New York, Palgrave Macmillan.
- Naim, Moisés (1994), "Latin America: the Second Stage of Reform", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 4, pp. 32-48.
- Nef, Jorge (2007), "Public Administration and Public Sector Reform in Latin America", en *The SAGE Handbook of Public Administration*, B. Guy Peter y Jon Pierre (eds.), London, Sage.
- Niskanen, William A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy", en *The American Economic Review*, Vol. 58 N° 2, pp. 293-305.
- Nogueira, Marco A. (1994), "Democracia política, gobernabilidad y representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 1, pp. 7-26.
- OECD (2001), *Government at a Glance 2011*, Paris, OECD Publishing.
- Olowu, Dele y Wunsch, James S. (2004), *Local Governance in Africa: the Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- O'Toole, Laurence J., Jr. (1987), "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 1, pp. 17-25.
- Ouchi, William G. (1980), "Markets, Bureaucracies, and Clans", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 N° 1, pp. 129-141.
- Overeem, Patrick (2012), *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, Boca Raton, CRC Press.
- Pandey, Sanjay K.; Coursey, David H.; y Moynihan, Donald P. (2007), "Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: a Multimethod

- Study”, en *Public Performance and Management Review*, Vol. 30 N° 3, pp. 398-425.
- Pandey, Sanjay K. y Kingsley, Gordon A. (2000), “Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 N° 4, pp. 779-800.
- Perlman, Bruce J. (1989), “Modernizing the Public Service in Latin America: Paradoxes of Latin American Public Administration”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 12 N° 4, pp. 671-704.
- Philip, George (2011), *Democracy in Latin America*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Pribble, Jennifer (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1993), “Political Regimes and Economic Growth”, en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7 N° 3, pp. 51-69.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (2000), “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, en *Journal of Public Economics*, Vol. 75 N° 1, pp. 49-71.
- Risse, Thomas (ed.) (2013), *Governance without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press.
- Ritzer, George (1975), “Professionalization, Bureaucratization and Rationalization: the Views of Max Weber”, en *Social Forces*, Vol. 53 N° 4, pp. 627-634.
- Roberts, Kenneth M. (2015), *Changing Course in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rourke, Francis E. (1992), “Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy”, en *Public Administration Review*, Vol. 52 N° 6, pp. 539-546.
- Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (2001), “The Curse of Natural Resources”, en *European Economic Review*, Vol. 45 N° 4, pp. 827-838.
- Sasaki, Kyohei (1963), “Military Expenditures and the Employment Multiplier in Hawaii”, en *The Review of Economics and Statistics*, N° 45, pp. 289-304.

- Schedler, Andreas (2014), "The Criminal Subversion of Mexican Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 25 N° 1, pp. 5-18.
- Sorensen, James E. y Sorensen, Thomas L. (1974), "The Conflict of Professionals in Bureaucratic Organizations", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19 N° 1, pp. 98-106.
- Sowa, Jessica E. y Selden, Sally C. (2003), "Administrative Discretion and Active Representation: an Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 6, pp. 700-710.
- Steensma, David P. y Kantarjian, Hagop M. (2014), "Impact of Cancer Research Bureaucracy on Innovation, Costs, and Patient Care", en *Journal of Clinical Oncology*, Vol. 32 N° 5, pp. 376-378.
- Svara, James H. (2012), "Macro-Ethics in the Code of the Pan-Generalist American Society for Public Administration", en *Public Integrity*, Vol. 14 N° 3, pp. 229-246.
- Tanzi, Vito y Davoodi, Hamid (1998), *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Washington, International Monetary Fund.
- Transparency International (2014), *Corruption Perceptions Index: 2014*, <https://www.transparency.org/cpi2014/resultscorruption>, 07/07/2014.
- Ulfelder, Jay (2007), "Natural Resource Wealth and the Survival of Autocracies", en *Comparative Political Studies*, Vol. 40 N° 8, pp. 995-1018.
- Waters, Malcom (1989), "Collegiality, Bureaucratization, and Professionalization: a Weberian Analysis", en *American Journal of Sociology*, Vol. 95 N° 5, pp. 945-972.
- Weimer, David L. (2005), "Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies", en *Policy Studies Journal*, Vol. 33 N° 2, pp. 131-146.
- West, William F. (2005), "Neutral Competence and Political Responsiveness: an Uneasy Relationship", en *Policy Studies Journal*, Vol. 33 N° 2, pp. 147-160.
- Williamson, Oliver E. (1981), "The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach", en *American Journal of Sociology*, Vol. 87 N° 3, pp. 548-577.
- Xia, Ming (2008), "Organizational Formations of Organized Crime in China: Perspectives

- from the State, Markets, and Networks”, en *Journal of Contemporary China*, Vol. 17 N° 54, pp. 1-23.
- Yager, Joel y Katzman, Jeff E. (2015), “Bureaucrathologies: Galloping Regulositis, Assessment Degradosis, and Other Unintended Organizational Maladies in Post-Graduate Medical Education”, en *Acad Psychiatry*, June 25.
- Yamamura, Eiji (2014), “Trust in Government and Its Effect on Preferences for Income Redistribution and Perceived Tax Burden”, en *Economics of Governance*, Vol. 15 N° 1, pp. 71-100.
- Yashar, Deborah J. (1999) “Democracy, Indigenous Movements, and Postliberal Challenge in Latin America”, en *World Politics*, Vol. 52 N° 1, pp. 76-104.
- Yong, Guo y Wei, Song (2013), “Methodology and Limitations of the Corruption Perception Index”, en *Comparative Economics and Social Systems*, N° 2013-05, CNKI.
- Yu, Chilik; Chen, Chun-Ming; Juang, Wen-Jong; y Hu, Lung-Teng (2008), “Does Democracy Breed Integrity? Corruption in Taiwan During the Democratic Transformation Period”, en *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49 N° 3, pp. 167-184.

**Resolviendo problemas sociales
complejos mediante la integración de
políticas. El caso de la Cruzada Nacional
contra el Hambre en México**

**Guillermo M. Cejudo y
Cynthia L. Michel**

Guillermo M. Cejudo

Profesor-Investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, donde actualmente es Secretario Académico. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston. Estudió en El Colegio de México y la London School of Economics and Political Science. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014, 2ª ed.) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Es autor también de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno, publicados en: *International Review of Administrative Sciences*, *International Public Management Journal*, *Public Administration Review*, *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno* y la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto de investigación *México Estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Cynthia L. Michel

Profesora Asociada del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desde 2013. Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Se desempeñó como consultora externa para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, especialmente del ámbito social y de innovación pública. Es profesora de asignatura en la Universidad Iberoamericana, en donde imparte el curso de Evaluación de Programas.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe
01210 México, D.F. - México
Tel.: (5255)57279800
E-mails: guillermo.cejudo@cide.edu
cynthia.michel@cide.edu

Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México

En los últimos años ha surgido una preocupación práctica (que a su vez ha detonado una discusión teórica) sobre la fragmentación de la acción gubernamental, la incapacidad del Gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas que hace difícil que sean resueltos por una sola agencia pública. ¿Cómo resolver un problema complejo con intervenciones del Gobierno fragmentadas? Diferentes gobiernos han tratado de resolverlo con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales.

En México, el Gobierno federal recientemente diseñó la Cruzada Nacional contra el Hambre, una estrategia para combatir la pobreza extrema alimentaria de la población que habita en los municipios más pobres del país. Es una respuesta a una política social que se ha vuelto más compleja, que está compuesta por múltiples programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos. Es una estrategia que no implica recursos adicionales, nuevas estructuras administrativas ni nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación entre los programas sociales del Gobierno federal y entre las agencias federales, estatales y municipales.

En este artículo se argumenta que el problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos, así como de la inexistencia de instrumentos de gestión para tomar decisiones desde una lógica integral. Se evidencia que la CNCH intenta resolver este problema desde tres distintas dimensiones: la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativo y la integración de la acción gubernamental. Tras una breve discusión teórica, se muestra que la lógica del diseño de la Cruzada atiende la fragmentación de la acción gubernamental. Sin embargo, no logra contrarrestar el efecto desarticulador de reglas y rutinas de operación que orientan la acción de los funcionarios hacia los objetivos particulares.

Palabras clave: Política Social; Programas Sociales; Coordinación; Intersectorialidad; Desarrollo Integrado; México

Solving Complex Social Problems Through Policy Integration. The Case of the National Crusade Against Hunger in Mexico

In recent years, a practical concern (followed by a theoretical discussion) has emerged regarding the fragmentation of government action, governments' inability to comprehensively address public problems or the increasing complexity of public issues (wicked problems) that make difficult for a single agency to solve them. How could a government address a complex problem with fragmented interventions? Different governments had tried to do it by implementing coordination strategies that aim at being comprehensive.

In Mexico, the federal government recently designed the National Crusade against Hunger, which is a strategy to combat extreme food poverty suffered by people in the poorest municipalities in the country. It is a response to a social policy composed by programs with different purposes and target populations that has become more complex. It is a strategy that does not imply additional economic resources, new administrative structures or new programs. Achieving the National Crusade objectives entails the coordination of social programs within the federal government and among the federal, state and municipal agencies.

In this paper, we argue that the fragmentation of social policy in Mexico is a result of the lack of coherence among a growing number of social programs, and the absence of management tools that would allow integrated policy decisions. We show that the National Crusade attempts to solve this problem from three different dimensions: the coherence between programs, the coordination of decision structures and administrative processes, and the integration of the governmental action. After a brief theoretical discussion, we show that the Crusade's design addresses the fragmentation of government's action. However, it fails to overcome the disarticulating effect of operating rules and routines that guide the action of officials towards particularistic goals.

Key words: Social Policy; Social Programs; Coordination; Intersectoriality; Integrated Development; Mexico

Introducción

A partir de los años noventa, la política social en México mutó de programas sociales con apoyos universales (iguales en forma y cantidad) que buscaban llegar a toda la población a una política más compleja, conformada por muchos programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos. Esto generó un nuevo problema: el de la fragmentación. Este no es un problema exclusivo de la política social ni de México (Cunill Grau, 2014). En buena parte de los países desarrollados ha surgido una preocupación práctica (que a su vez

¿Cómo resolver un problema complejo, como la pobreza, con intervenciones fragmentadas? Diferentes gobiernos lo han tratado con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales.

ha detonado una discusión teórica) sobre la fragmentación de la acción gubernamental, la incapacidad del Gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas (*wicked problems*) que hace difícil que sean resueltos por una sola agencia pública.

¿Cómo resolver entonces un problema complejo, como la pobreza, con intervenciones fragmentadas? Diferentes gobiernos lo han tratado con estrategias de coordinación que pretenden ser integrales (véase el Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile, la Estrategia de Cero a Siempre en Colombia o la Estrategia Nacional Intersectorial Infancia Plena de Ecuador). Con el mismo propósito, el Gobierno mexicano creó una de las políticas sociales más ambiciosas de los últimos años en México: la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). Este texto se centra en el análisis de dicha política como instrumento para resolver el problema de fragmentación en la política social.

Aunque ha habido ciertos debates sobre el objetivo (Yaschine ...[et al], 2014), la lógica política (Merino, 2013; Márquez, 2013) y el diseño de la Cruzada (Coneval, 2013a), a dos años de su funcionamiento la CNCH puede entenderse como una estrategia del Gobierno federal para combatir la pobreza extrema alimentaria de la población que habita en los municipios más pobres del país, a partir de la coordinación de diferentes programas sociales y ámbitos de Gobierno (Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en adelante Decreto, 2013). La Cruzada es un intento nuevo y ambicioso por resolver la fragmentación de la política social: “la política social ha fracasado en el propósito de ser fincada en una estrategia de coordinación interinstitucional (...) [lo cual ha provocado] un sistema archipiélago de programas sociales”. Por ello, la Cruzada busca “Orientar, hacia el cumplimiento de [sus] objetivos e indicadores (...), el esfuerzo institucional de las dependencias del gobierno federal que componen el Sistema Nacional Sin Hambre; de los otros órdenes de gobierno y de los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas” (Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica, s.f.). Y es precisamente en este atributo, la intención de resolver la fragmentación mediante una acción gubernamental más coordinada, que se centra este documento para estudiar la Cruzada.

En este artículo se argumenta que el problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos (Coneval, 2013b),

El problema de la fragmentación de la política social en México es resultado de la falta de coherencia entre programas sociales cada vez más numerosos.

así como de la inexistencia de instrumentos de gestión para tomar decisiones desde una lógica integral. Mostramos que la CNCH intenta resolver este problema desde tres distintas dimensiones: la coherencia entre programas, la coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativos, y la integración de la acción gubernamental. Para ello, se presenta un análisis de la política social en México como política pública. El enfoque analítico no es el presupuestario (visto como gasto social) ni evaluativo (para ver sus efectos en los niveles de pobreza). La propuesta es estudiar el tipo de intervención que hace el Estado y la forma en que conecta el diseño de dicha intervención con el problema público a resolver. Tras una breve discusión teórica, se muestra que la lógica del diseño de la Cruzada atiende la fragmentación tanto en el diseño de programas como en la articulación de estructuras de decisión y procesos de gestión. Sin embargo, si bien la CNCH identifica correctamente el problema y las vías de solución, su funcionamiento actual es insuficiente. La CNCH construye instrumentos para mejorar la coordinación entre agencias, la coherencia entre programas y la integración de la acción gubernamental para resolver un problema complejo. Sin embargo, esos instrumentos no logran contrarrestar el efecto desarticulador de reglas y rutinas de operación que orientan la acción de los funcionarios hacia los objetivos particulares.

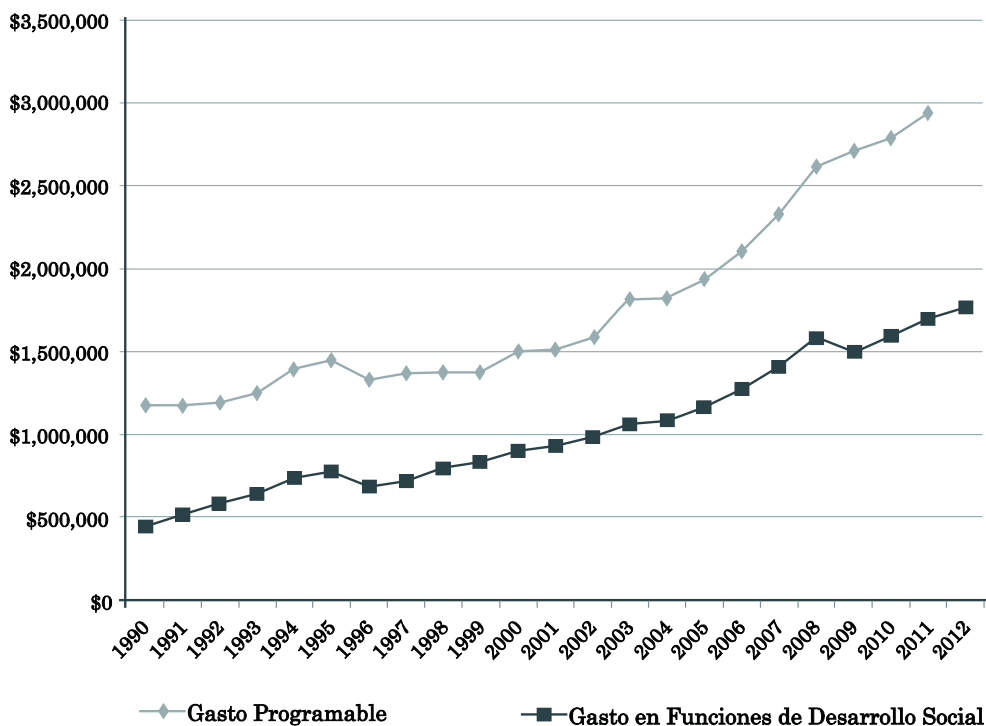
Los cambios en la política social en México

Hasta finales de los años ochenta, la política social en México estuvo marcada por intervenciones del Gobierno para proveer una base social mínima para toda la población a partir de subsidios universales, educación universal y solo algunas políticas compensatorias (Brachet-Márquez, 2004). Hasta entonces, la política social se enfocaba en expandir la seguridad social de los ciudadanos mediante la construcción de infraestructura básica y la implementación de campañas sanitarias y de alfabetización (Paz Pellat ...[et al], 2012).

A partir de la década de los noventa, la política social en México se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 constituyó el principal “parteaguas” de la política social. La Sedesol significó la creación de una estructura organizacional y administrativa específica para el desarrollo de la política social (Levy, 2007). Las implicaciones se hicieron evidentes

en el aumento de recursos destinados a esta política (ver Gráfico 1), así como en la creación de un mayor número de programas sociales (ver Gráfico 2), cada uno orientado a solucionar un atributo distinto de la pobreza. En efecto, la política social dejó de estar conformada por pocos programas sociales que brindaban apoyos universales, iguales en forma y cantidad para toda la población, y se transformó en una política más compleja, conformada por muchos componentes o programas, cada uno con propósitos y poblaciones objetivo distintos.

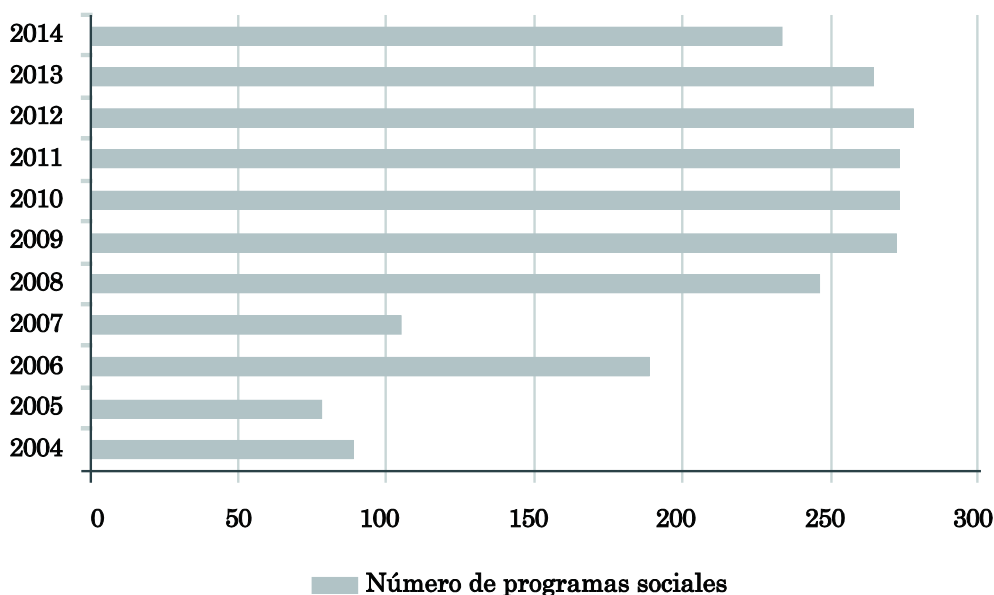
Gráfico 1
Gasto en funciones de desarrollo social en México:
1990-2012 (miles de millones de pesos de enero de 2012)



Nota: De 1995 a 2002 el gasto en desarrollo social incluye las siguientes funciones presupuestarias de Educación; Seguridad Social; Abasto y Asistencia Social; Salud; Laboral; y Desarrollo Regional y Urbano. A partir de 2003, el grupo funcional de Desarrollo Social se compone de las funciones de Educación; Seguridad Social; Salud; Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional; Asistencia Social; y Agua Potable y Alcantarillado. Fuente: Cortés (2014).

El aumento en el gasto social y en el número de programas estuvo acompañado de un esfuerzo por regular la operación de los programas¹ (Pérez Yarahuán, 2007) y de mejorar su eficacia a partir de evaluaciones². En buena medida, esto condujo a que las políticas fueran más efectivas, que cumplieran mejor con sus objetivos y que atendieran adecuadamente a sus destinatarios. Esto no ha significado, sin embargo, que el conjunto de programas se complemente y contribuya, de forma diferenciada, a resolver los grandes objetivos de la política social (Cejudo y Michel, en prensa). No es poco común encontrar programas que realizan las mismas acciones, que tienen objetivos iguales o parecidos y que atienden a una misma población, a pesar de que en lo individual funcionan bien. En otras palabras, si bien en la última década la política social ha estado conformada por programas cada vez más regulados, más evaluados e incluso más eficaces, cuando se observan como conjunto son redundantes y suelen presentar vacíos o duplicidades.

Gráfico 2
Número de programas sociales en México (2004-2014)



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2013b).

Si bien en la última década la política social ha estado conformada por programas cada vez más regulados, más evaluados e incluso más eficaces, cuando se observan como conjunto son redundantes y suelen presentar vacíos o duplicidades.

Algunas evaluaciones e informes de desempeño elaborados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han evidenciado ya este problema. Por ejemplo, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF denunció los empalmes entre el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) y seis programas más³ de la misma Secretaría (Sedesol), pues, en todos los casos otorgan el mismo tipo de apoyos para el mismo tipo de población. La ASF también identificó en este informe similitudes entre el JERFT y ocho programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y uno de la Secretaría de Economía (SE) (ASF, 2011: 13). En 2013, una auditoría de desempeño realizada a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades identificó que este falló en desarrollar acciones de vinculación interinstitucional que facilitaran la homologación de los criterios de identificación de beneficiarios y, con ello, evitaran la duplicidad de apoyos con otros programas (ASF, 2013). Es decir, este tipo de evaluaciones apunta a la existencia de probables empalmes entre los programas de una misma secretaría, y entre estos y los de otras secretarías. Pero, además, también existen vacíos y duplicidades entre los programas sociales de los distintos ámbitos de Gobierno. En la evaluación de la política social realizada por Coneval en 2011, se concluyó que, en muchos casos, los programas sociales están dirigidos a atender carencias sociales similares, pero que, además, son insuficientes para atenderlas comprehensivamente (Coneval, 2011).

Esto significa que, a pesar de que en los últimos años ha habido un aumento considerable en los recursos y programas de corte social, hasta ahora estos se han traducido en esfuerzos aislados emprendidos tanto a nivel federal como en los otros ámbitos de Gobierno, incapaces de lograr sinergias y potenciar sus efectos.

Un problema ya detectado y no resuelto

La fragmentación a la que se hace referencia en los informes de Coneval y de la ASF no es novedad. Ya desde la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se enfatizaba la necesidad de crear acuerdos “para evitar la dispersión y duplicación inútil de los esfuerzos” (Plan Nacional de Desarrollo, 1994).

La reacción del Gobierno consistió en iniciativas deliberadas para recuperar la integralidad de la política social que, durante la década pasada, tomaron la forma de estrategias de coordinación. Se diseñaron

dos estrategias para lograr mayor sinergia entre el creciente número de programas sociales y focalizar mejor la acción gubernamental: la Estrategia Microrregiones (EM) y la Estrategia 100x100 (E100x100). La implementación de la Estrategia Microrregiones tuvo lugar entre 2001 y 2007. Su objetivo era mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos a partir de un enfoque territorial, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional (Centro de Estudios Estratégicos, 2007: 5). Por su parte, la E100x100 comenzó sus operaciones en 2007 con el objetivo de dar atención integral a los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país bajo esquemas de coordinación interinstitucional (Sedesol, 2014a).

Los resultados de dichas estrategias no fueron los esperados. Las razones fueron varias. En primer lugar, la focalización de las estrategias no siempre era compatible con la de los programas: en muchos programas la población objetivo no coincidía con los municipios y territorios a los que la estrategia especificaba que se debía dar prioridad (Ordaz, 2012: 77). En segundo lugar, los espacios creados para lograr la coordinación entre distintos actores no funcionaron como estaba previsto, pues quienes acudían no siempre contaban con el rango jerárquico necesario para tomar decisiones sobre cuestiones sustantivas del diseño u operación de los programas (Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica, s.f.). En tercer término, la lógica de operación de ambas estrategias estaba centrada fundamentalmente en la implementación de programas que son responsabilidad exclusiva del Gobierno federal. Esto se tradujo en una limitada participación de otros ámbitos de Gobierno distintos al federal, e incluso de programas presupuestarios externos a Sedesol (ASF, 2010: 15). En cuarto lugar, el nivel de interdependencia entre las agencias involucradas es muy bajo, pues no hubo una reconfiguración de responsabilidades y objetivos que exigiera la colaboración de los diferentes actores para desempeñar sus funciones. Finalmente, la decisión del Ejecutivo tampoco implicó la creación de mecanismos específicos para el intercambio de información, pues si bien se crearon espacios de coordinación como los grupos de trabajo o las propias comisiones, no existe evidencia de lineamientos claros sobre la forma y el sentido en el que se debía generar un intercambio de información entre las dependencias.

Entendiendo el problema

El problema de la fragmentación de las acciones del Gobierno para atender a una determinada población no es exclusivo de México. Los estudios empíricos sobre este tema indican que este problema se ha buscado resolver con la creación de estructuras y procesos que permitan articular sus reglas para la toma de decisión y para el intercambio de información. Con ello se busca el logro conjunto de objetivos comunes entre dichas agencias, aun cuando operativamente estas supongan actividades independientes (Schermerhorn, 1975: 847; Cheng, 1983; Lie, 2011: 403; Peters, 2015). Atender este problema de forma similar en el caso de la población que vive en condiciones de pobreza, por ejemplo, implicaría buscar que las actividades de las oficinas encargadas de asuntos sustantivos vinculados al desarrollo social estén articuladas con las de fomento productivo y de salud; y no solo en un ámbito de Gobierno, sino también con las acciones que en este mismo sentido desarrollan las agencias equivalentes en los gobiernos subnacionales.

Por acciones articuladas nos referimos a dos cosas. La primera y más básica es que las diversas agencias tengan un objetivo en común (Schermerhorn, 1975; Lie, 2011: 403; Peters, 2015: 58), que en este caso sería ayudar a que la población en pobreza supere dicha condición. La segunda es que, para lograr ese objetivo en común, las oficinas mencionadas en el ejemplo anterior conocieran los recursos (económicos o de información, incluidos los padrones de beneficiarios) que poseen las otras, y estos se compartieran para que cada una pudiera tomar decisiones de política informadas, de las cuales se desprendieran acciones que, aunque independientes, sumaran al objetivo que comparten (Schermerhorn, 1975; Peters, 1998: 298; Lie, 2011: 403).

Pero la existencia de estructuras y procesos, por sí solos, no necesariamente hace que diversas agencias, de distintos sectores y ámbitos de Gobierno atiendan integralmente un objetivo amplio y común para todas. La atención de ese objetivo amplio y común requiere también que los instrumentos de política que utilizan dichas agencias sean coherentes entre sí. ¿Cómo puede pretenderse librar a una población del rezago social, por ejemplo, si todos los programas sociales orientados a ese fin están dirigidos a apoyar a un mismo grupo de personas que no incluye a toda la población socialmente rezagada? En este caso, ni todas las estructuras ni todos los procesos ni todos los programas sociales que las agencias tienen a la mano serán suficientes para lograrlo.

La existencia de estructuras y procesos para favorecer la coordinación, así como de programas coherentes, deberían verse reflejados en acciones integradas (en oposición a fragmentadas) del Gobierno.

En otras palabras, si los instrumentos de política están diseñados de forma tal que sus resultados estén empalmados o generen vacíos, la acción gubernamental seguirá estando fragmentada.

Cuando existe coherencia entre dos políticas que conviven dentro de un mismo espacio, estas se complementan o refuerzan de tal forma que son capaces de resolver, en conjunto, problemas complejos (Cejudo y Michel, en prensa). Esta coherencia puede existir de tres formas. La primera es la coherencia entre las poblaciones objetivo; es decir, que las características de las poblaciones a atender sean complementarias. Por ejemplo, para atender el rezago educativo en educación primaria, un programa atenderá a los niños de 6 a 12 años que habitan en zonas rurales y otro a los niños de ese mismo rango de edad, pero que habita en zonas urbanas. La segunda forma de coherencia es entre los instrumentos de los programas. Siguiendo con el ejemplo del rezago educativo, esto implicaría que, aun cuando existan varios programas orientados a atender a los niños de 6 a 12 años que habitan en zonas rurales, uno se encargue de la provisión de la infraestructura educativa adecuada, otro de la capacitación de los profesores, y así cada uno de proveer cada atributo que supone la superación del rezago educativo. Finalmente, el tercer tipo de coherencia es entre objetivos. Es decir, que los objetivos de todos los programas que forman parte de un mismo espacio de política se refuercen y complementen entre sí. En el caso del rezago educativo de los niños de 6 a 12 años, esta coherencia se vería si un programa tuviera como objetivo desarrollar la capacidad cognoscitiva de los alumnos, otro sus capacidades blandas, un tercero brindar una nutrición adecuada en las escuelas, y así sucesivamente.

Pero la coherencia de políticas tampoco es suficiente para lograr la articulación de la acción gubernamental o el logro de resultados integrados. La integración de la acción gubernamental requiere que las agencias cuenten con los instrumentos de política necesarios para lograr los objetivos en común y, al mismo tiempo, que las estructuras de coordinación permitan compartir la información necesaria para que las agencias, al actuar coordinadamente, corrijan los errores (de diseño u operación) que les impidan lograr la atención integral de ciertos problemas públicos. La existencia de estructuras y procesos para favorecer la coordinación, así como de programas coherentes, deberían verse reflejados, entonces sí, en acciones integradas (en oposición a fragmentadas) del Gobierno.

Hay integración de las políticas cuando se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando ella es utilizada para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos del objetivo común que se busca alcanzar.

En la literatura sobre coordinación, se argumenta que la fragmentación de los resultados de las políticas y la ineficiencia en la prestación de servicios públicos son situaciones que pueden ser atendidas a partir de la integración de las políticas (*policy integration*)⁴ (Pollitt, 2003; Christensen y Læg Reid, 2008; Peters, 2004 y 2015). La integración de las políticas tiene dos componentes: uno de coordinación de las estructuras y los procesos (Peters, 2004) y otro de coherencia de las políticas (Underdal, 1980). En efecto, la integración de las políticas es resultado de la coordinación de los objetivos que persiguen las organizaciones públicas a partir de la negociación de actores estratégicos; es decir, implica una coordinación de arriba hacia abajo (Peters, 2004). Sin embargo, como menciona Underdal (1980: 162), la integración de las políticas también implica que “todas las consecuencias importantes que se derivan de las decisiones de política [sean] reconocidas como premisas de decisión, en donde las opciones de política [sean] evaluadas en términos de los efectos que tienen sobre una medida agregada de utilidad, y en donde los diferentes elementos de la política [estén] en acuerdo” (*traducción propia*). Entonces, se trata también de un diseño integrado en donde, en la medida de lo posible, los potenciales efectos directos e indirectos de las políticas sean considerados en la toma de decisiones, y en donde los instrumentos de política o alternativas de acción se analicen no en función de su idoneidad para lograr sus propios objetivos, sino de su capacidad (por diseño) para lograr contribuir a un objetivo más amplio.

La integración de las políticas, entonces, se haría evidente en la existencia de instrumentos que favorezcan el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores, que solo pueden ser efectivos si existen estructuras y procesos que funcionan, así como espacios de deliberación para la toma de decisiones presupuestarias y de diseño y operación de las políticas. Esto significa que hay integración de las políticas cuando las estructuras y procesos funcionan para los fines que fueron creados; es decir, hay integración de las políticas cuando efectivamente se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando esa información es efectivamente utilizada por los diferentes actores para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos del objetivo común que se busca alcanzar, así como en la toma de decisiones conjunta para el rediseño de los diversos instrumentos de política.

El desempeño adecuado de la Cruzada depende en buena medida de la coordinación interinstitucional, pues es una estrategia que no implica recursos adicionales, ni crear nuevas estructuras administrativas o diseñar nuevos programas.

La Cruzada Nacional contra el Hambre como una estrategia de integración de políticas

La CNCH es una estrategia del Gobierno federal, coordinada por la Sedesol, que inició sus operaciones en enero de 2013. El diseño de la estrategia de la Cruzada está anclado en la definición de pobreza desarrollada por Coneval (2014), según la cual la pobreza se manifiesta en distintas carencias sociales⁵. En otras palabras, el problema público que justifica a la CNCH es la existencia de cierta población en condiciones de pobreza extrema alimentaria, producto de diversos factores: de su rezago educativo; de su falta de acceso a los servicios básicos de vivienda (agua potable, luz, drenaje y gas), de salud, o de seguridad social; de que habitan en casas en condiciones precarias⁶; de que enfrentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, y de que no están en posibilidad de obtener los satisfactorios que requieren con su ingreso corriente (Sedesol, 2014b).

La conceptualización del problema de la pobreza extrema de alimentación en México como producto de un entorno socioeconómico complejo fue determinante para buscar atenderlo desde un enfoque multidimensional que involucre diversos instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (Sedesol, 2014c). De ahí que el funcionamiento de la CNCH esté basado en dos principales instrumentos: la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de Gobierno y la participación ciudadana. El desempeño adecuado de la Cruzada depende en buena medida de la coordinación interinstitucional, pues es una estrategia que no implica recursos adicionales, ni crear nuevas estructuras administrativas o diseñar nuevos programas; el logro de sus objetivos supone la coordinación de los elementos ya existentes. Además, la Cruzada crea Comités Comunitarios para “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre” (PNMSH, 2014), pues se busca abandonar la concepción de los beneficiarios como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales y, en su lugar, considerarlos actores de la materialización de sus derechos (Coneval, 2015)⁷.

Para lograr la coordinación interinstitucional, esta estrategia se hace cargo de las tres formas de articular la acción gubernamental. Aunque la Cruzada, en su concepción inicial, se ha presentado como una estrategia de coordinación, en sentido estricto lo es también de coherencia y de integración de acciones. A continuación se presenta la forma en la que la Cruzada busca, explícita o implícitamente, generar

coordinación entre diversas estructuras, mejorar la coherencia de las políticas y alcanzar la integración de la política social.

La CNCH como instrumento para promover la coordinación

El diseño de la CNCH prevé la creación y funcionamiento de algunos órganos en los tres ámbitos de Gobierno (ver Figura 1) para lograr una coordinación en dos sentidos. Por un lado, se busca mayor coordinación entre funcionarios de distintas dependencias y ámbitos de Gobierno, y por otro, entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil (ver Tabla 1).

Tabla 1
Tipos y ámbitos de coordinación esperados en la CNCH

Ámbito de gobierno	Tipo de coordinación	
	Entre dependencias y ámbitos de gobierno	Entre sector privado y social
Federal	Comisión Intersecretarial	Consejo Nacional
		Comité de Expertos
Estatal	Comité Estatal Intersecretarial	Consejo Estatal
Municipal	Comité Municipal Intersecretarial	Comités Comunitarios

Fuente: elaboración propia.

• *Coordinación entre dependencias y ámbitos de Gobierno*

Para lograr la coordinación entre dependencias y ámbitos de Gobierno se diseñó una comisión intersecretarial. En cada ámbito de Gobierno existe una figura equivalente. En el federal, la Comisión Intersecretarial está integrada por los titulares de las distintas secretarías de Estado y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (Decreto, 2013: Art. 6). Se trata de que los titulares de cada dependencia analicen el conjunto de programas (identificados por la propia secretaría técnica como necesarios para atender cada carencia) y propongan ajustes en su diseño, especialmente en lo que respecta a su focalización o cobertura, para lograr que estos se coordinen eficazmente (Decreto, 2013).

A nivel estatal, el Comité Estatal Intersecretarial se integra por los delegados federales de cada estado (los representantes de cada

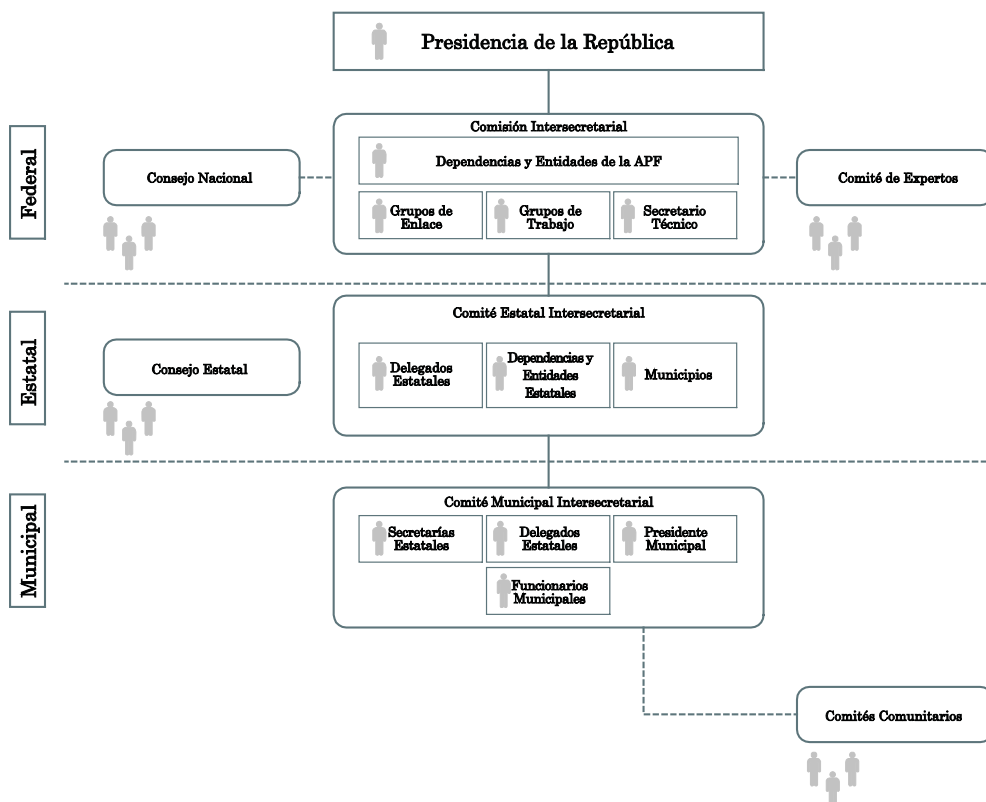
secretaría en los estados), por representantes de las secretarías estatales y por los presidentes municipales (aunque la participación de funcionarios estatales y municipales es voluntaria). El Delegado de Sedesol en cada estado es el Secretario Técnico y Presidente de dicho Comité. A nivel municipal, no existe una normativa que establezca quiénes deberán ser los integrantes de este Comité ni sus funciones⁸. En cambio, para el Comité Estatal Intersecretarial sí se señala como su principal función la coordinación de sus acciones para cumplir las metas de la CNCH (Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales). Para ello, una de sus responsabilidades es la elaboración de un plan de trabajo estatal, el cual supone un diagnóstico por cada municipio que pertenece a la Cruzada, en términos del número de programas que operan en ese territorio (con su respectivo presupuesto) y un plan de actividades (con metas e indicadores) vinculadas a la atención de cada una de las siete carencias sociales (Lineamientos Básicos de los Comités Estatales Intersecretariales). En teoría, estos planes deben estar basados en las necesidades sociales expresadas por las comunidades que integran los municipios de la Cruzada, a través de los Comités Comunitarios.

Tanto de la Comisión Intersecretarial como del Comité Estatal Intersecretarial se desprenden distintos grupos de trabajo, cada uno enfocado en el análisis y discusión de problemas relacionados con cada carencia social⁹. Con la creación de estos grupos se busca acotar las discusiones sobre la posible complementariedad de los programas en espacios donde solo asisten los representantes de las dependencias cuyas acciones son necesarias para atender una misma carencia.

• *Coordinación entre dependencias de distintos ámbitos de Gobierno y el sector social*

Con el objetivo de generar espacios de diálogo y coordinación entre los sectores público y social, la CNCH prevé la creación de varios órganos (ver Tabla 1). En el ámbito federal, hay un Comité de Expertos, el cual está integrado por un Secretario Técnico (que es designado por la Sedesol) y por diez miembros académicos con una trayectoria profesional que los vincula a los temas sustantivos de la CNCH. Su función principal es emitir opiniones y recomendaciones para asegurar el correcto diseño e implementación de la Cruzada.

Figura 1
Estructura organizacional planeada para la CNCH



Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2014).

Además, tanto a nivel federal como estatal se creó un consejo integrado por miembros del sector social. Estos consejos tienen como función emitir opiniones y formular propuestas sobre la CNCH, particularmente para promover la participación ciudadana y el trabajo entre los sectores público y social (Sedesol, 2013: Art. 8). Según su diseño, el Consejo debe ser presidido por el Secretario de Desarrollo Social y debe estar integrado por representantes de organizaciones del sector social, de instituciones académicas y de organismos e instituciones internacionales (Decreto, 2013).

En el ámbito municipal se prevé la creación de los Comités Comunitarios para detectar y priorizar las necesidades sociales de la comunidad, y con base en ello aprobar los diagnósticos y planes de

La coordinación que busca generar la CNCH no solo implica la articulación de distintas dependencias y sectores; también busca propiciar la coherencia entre diversos programas presupuestarios para atender las carencias sociales de su población objetivo.

desarrollo comunitario¹⁰, así como organizar a la comunidad para las tareas de “planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas” (Sedesol, 2013). Estos Comités son órganos pensados como espacios de “participación real” de las comunidades, lo cual implica su intervención en todas las fases del proceso de la estrategia de la Cruzada: planeación, implementación, supervisión, seguimiento y evaluación (Sedesol, 2014b: 88).

La CNCH como instrumento para lograr la coherencia de los programas

La coordinación que busca generar la CNCH no solo implica la articulación de distintas dependencias y sectores; también busca propiciar la coherencia entre diversos programas presupuestarios para, de esta forma, atender las carencias sociales de su población objetivo. “Se trata de evitar duplicidades, de ordenar y coordinar la actuación pública, pero también de generar conjuntamente una política orientada a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales” (PNMSH, 2014).

El diseño de la estrategia de la Cruzada está anclado en la definición de pobreza desarrollada por Coneval. Esto explica que el objetivo de la CNCH consista, entonces, en lograr que las siete carencias sociales de la población que las padece sean eliminadas. Para ello, se busca el trabajo articulado de distintos programas sociales de forma que se pueda dar una atención integral a cada carencia y al conjunto de carencias (Decreto, 2013). En otras palabras, el propósito de la Cruzada es contar con los instrumentos de política (programas y acciones) necesarios para atender integralmente a cada persona que vive en condiciones de pobreza extrema alimentaria. Esto implica que todo el andamiaje institucional se oriente a que una misma persona deje de padecer rezago educativo, pero también, por ejemplo, que tenga acceso a los servicios básicos de vivienda, de salud y de seguridad social. En la práctica, esto significa que una misma persona debería ser beneficiaria de varios programas, cada uno orientado a la atención de una carencia social distinta.

Para este fin, la CNCH vinculó una serie de programas (que ya existían) a cada carencia social con el objetivo de que todos contribuyan en alguna medida a abatirlas. El reto, desde luego, está en que los programas que idealmente beneficiarán a una misma persona, lo hagan sin que con ello estén duplicando acciones o beneficios y que, en conjunto, resuelvan la carencia. Por ejemplo, para atender la carencia de servicios de la salud se esperaba que

En términos de “integración de políticas”, el objetivo consiste en que las decisiones de focalización y planeación se tomen pensando no en una lógica de programas presupuestarios, sino de atención de las carencias sociales.

un mismo beneficiario recibiera atención médica gracias a la implementación de cierto programa, en una clínica de salud que existe como resultado de otro programa y que, producto de otros dos programas, esta estuviera equipada con equipo médico y medicinas.

Alcanzar esto requiere que todos los programas que intervienen en el logro de los objetivos de la Cruzada tengan diseños coherentes entre sí. Por eso, en el Decreto de creación del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (2013) se establece como la principal función de la Comisión Intersecretarial la realización de ajustes en el diseño de los programas presupuestarios para lograr los objetivos de la Cruzada (Art. 7).

La CNCH como instrumento de integración de políticas (policy integration)

La Cruzada va más allá de buscar programas coherentes y estructuras coordinadas. El objetivo final de la Cruzada es generar un cambio en las rutinas burocráticas que intervienen en la política social y resolver carencias de manera integral, de forma que las decisiones vinculadas a esta se traduzcan en decisiones que generen una política integrada, en oposición a una fragmentada. A partir de distintos instrumentos de planeación, la Cruzada busca romper “con la idea del gobierno archipiélago, de un gobierno federal en el que cada dependencia y entidad definía sus propios objetivos y la población a la que se dirigía, sin considerar los aspectos positivos como las sinergias y los efectos multiplicadores con otros programas, o los negativos, como las duplicidades y los incentivos perversos que propician la inmovilidad o la ruptura del tejido social” (PNMSH, 2014).

En términos de “integración de políticas”, el objetivo consiste en que las decisiones de focalización y planeación se tomen pensando no en una lógica de programas presupuestarios, sino de atención de las carencias sociales. Para este fin, la estrategia de la Cruzada busca actuar por dos vías. Por una parte, busca generar la información necesaria para una focalización y planeación orientada al abatimiento de carencias, y por otra, se prevén algunos mecanismos para verificar que efectivamente eso suceda.

A fin de generar los insumos necesarios para una planeación y una estrategia de focalización integrada, la Cruzada prevé la creación y/o el uso de ciertos instrumentos de gestión. En particular, se trata del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS) y los propios Comités Comunitarios.

El PUB supone la generación de un sistema de georreferenciación a partir del cual sea posible identificar a los beneficiarios de los programas sociales, su nombre, características socioeconómicas y los programas en los que se encuentran inscritos. El objetivo es homologar la recolección y la información de los padrones de beneficiarios y, con ello, generar datos estadísticos que permitan identificar las posibles duplicidades al otorgar beneficios. Con ello sería posible generar información útil para la planeación y el rediseño de los programas, la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo comunitario (Sedesol, 2014b: 85). Con el apoyo de nuevas tecnologías se busca “[mapear] a detalle la presencia institucional y los servicios existentes, y por lo tanto las carencias [e identificar], familia por familia, los beneficios que ya reciben, y por lo tanto a quienes no cuentan con ellos y los necesitan” (PNMSH, 2014).

El CUIS es un instrumento de Sedesol con el cual se integra la información socioeconómica y demográfica de los miembros de cada hogar, así como de las características de su vivienda. La información, recopilada a partir de cuestionarios aplicados en cada hogar, da cuenta, entre otros aspectos, de las carencias sociales que padece cada familia. La CNCH retoma este instrumento y, con el apoyo de las Secretarías Técnicas de la Cruzada en los Estados, busca aplicarlo de forma periódica en los municipios de la Cruzada en cada estado para informar las decisiones de focalización y planeación de la Cruzada (Sedesol, 2014b: 85).

En el ámbito municipal, los Comités Comunitarios son otra herramienta para mejorar la focalización y planeación de la Cruzada. En lo que toca a la focalización, estos Comités fueron pensados, entre otras cosas, como un recurso de última instancia para corregir los errores en la focalización que pudieran desprenderse de información imprecisa generada por el PUB o el CUIS. Se pretende que los miembros de cada Comité identifiquen, en campo, a las personas en condiciones de mayor pobreza de su comunidad, que deben ser sujetas del apoyo o beneficio que brinda un determinado programa social (Sedesol, 2014b: 85). En otras palabras, se busca que sean los miembros de la comunidad, quienes conocen con precisión las condiciones en las que viven sus vecinos, los que denuncien si, por ejemplo, un miembro de la comunidad está por recibir un apoyo en lugar de otro que lo necesita más. Con respecto a la planeación, los Comités Comunitarios tienen como una de sus principales responsabilidades la elaboración de un diagnóstico y un plan de desarrollo comunitario. Los diagnósticos

La estrategia de la Cruzada no busca que los programas modifiquen su población objetivo, sino su zona de atención.

están pensados como una herramienta de planeación para que los miembros de una comunidad identifiquen y prioricen sus principales necesidades. Se trata de empatar las necesidades de la comunidad con la oferta de programas presupuestarios, con el objeto de atenderlas en el orden que los propios miembros de la comunidad consideran más adecuado (PNMSH, 2014).

Como se mencionó antes, la Cruzada también pretende crear los mecanismos necesarios para verificar que la planeación y focalización de los programas estén siendo orientadas al abatimiento de las carencias. Para ello, la CNCH prevé tres tipos de acciones: la reorientación del área geográfica de atención de los programas, la creación y gestión de la matriz de inversiones y el diseño e implementación de la Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada contra el Hambre (Certificación).

Para lograr que los programas orienten sus apoyos a las personas en carencias, en un primer momento se definió un conjunto de municipios con los niveles más altos de pobreza extrema en el país, así como con el mayor número de personas en condiciones de pobreza extrema o carencia alimentaria¹¹ (Decreto, 2013). Posteriormente, en las reglas de operación de los programas vinculados a la Cruzada se estableció que deberán incluir a los municipios de la CNCH como parte del área geográfica en donde se implementan. Esto implica que los programas presupuestarios modifiquen su estrategia de focalización de forma que la entrega de apoyos esté orientada a atender a su población objetivo que habita en el área geográfica que la CNCH busca atender. Es decir, la estrategia de la Cruzada no busca que los programas modifiquen su población objetivo, sino su zona de atención.

Además, se desarrolló una “matriz de inversión” en la cual se detallan las obras y acciones específicas (y la inversión que implican) a las que se compromete cada dependencia del Gobierno federal y gobiernos locales para contribuir a disminuir las carencias sociales de la población objetivo de la Cruzada. Estas matrices están fundamentadas en los Acuerdos Integrales, un instrumento adicional pensado “para consolidar la coordinación intergubernamental” entre las entidades que intervienen en la CNCH, pues en ellos se establecen los derechos y obligaciones que tienen tanto la federación como los gobiernos estatales. El objetivo de esta matriz es dar seguimiento a los compromisos definidos por cada dependencia y monitorear el avance en el logro de dichos compromisos (PNMSH, 2014).

Para verificar que los programas estén planeando y focalizando en lógica de carencias, la Cruzada también prevé la “Certificación de Criterios de Atención en el Marco de la Cruzada contra el Hambre”. La Certificación es un proceso de acreditación participativa en donde los propios miembros del Comité Comunitario validan el cumplimiento de las acciones definidas como prioritarias en su diagnóstico. La Certificación es indicativa de que se está abonando a la superación de una carencia social en esa comunidad. Por ejemplo, para que una comunidad se certifique como “Comunidad con promoción de lactancia materna” se requiere que los programas correspondientes hayan promovido entre la población objetivo los diez pasos para una lactancia exitosa. Si esto se realizó en toda la comunidad, entonces se obtiene la certificación. Para cada uno de los componentes que abonan a una carencia se otorga una certificación. Esto quiere decir que, para poder pensar en una comunidad en donde ya no existen carencias en materia de servicios básicos y calidad en espacios de vivienda, esta debería haber obtenido siete certificados. Como las certificaciones necesarias para cada carencia no coinciden con los indicadores de medición de la pobreza, con estos certificados la Cruzada no busca sustituir la evaluación necesaria para determinar el abatimiento de las carencias en cada comunidad (Sedesol, 2013b).

El alcance de la CNCH como estrategia de integración

A primera vista, la distinción entre el diseño de la Cruzada y el de las estrategias anteriores (EM y E100x100) parecería inexistente. En los tres casos, las estrategias están orientadas a atender un problema de pobreza a través de mecanismos de coordinación y participación ciudadana, interviniendo en áreas que suponen una mejoría en las condiciones de vida de la población beneficiaria (dotación o acceso a bienes y servicios básicos).

Un análisis más profundo indica que, a diferencia de las estrategias anteriores, en su diseño, la CNCH no solo tiene como propósito incidir en la coordinación entre agencias y gobiernos, sino también en la coherencia entre programas sociales y la integración de las acciones de política para lograr resolver problemas complejos vinculados con carencias sociales.

Sin embargo, la forma que ha tomado la CNCH en su fase de implementación apunta a una ejecución incompleta de estos atributos en la práctica. Como se señaló antes, el componente relacionado con la coordinación está basado en la creación de órganos colegiados

Se trata de tener programas o políticas que, en el agregado, sean suficientes para alcanzar un objetivo más amplio, sin que ello implique que se dupliquen en el tipo de apoyo que brindan, la población que atienden o los objetivos que persiguen.

que sirvan como espacios de deliberación entre distintos actores involucrados en la Cruzada. No obstante, una correcta coordinación no solo depende de estructuras bien definidas, sino de procesos que normalicen el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes. Se trata de contar con estructuras y procesos institucionalizados; es decir, de *formalizar* los patrones de interacción entre organizaciones (Peters, 2015: 6) de forma que exista un flujo de información (incluyendo padrones de beneficiarios) y de recursos (económicos y humanos) (Schermerhorn, 1975; Peters, 1998: 298; Lie, 2011: 403) para lograr los objetivos planteados. Además, tal como se señala en la literatura sobre coordinación, el nivel de interdependencia entre las instituciones es proporcional al grado de coordinación entre ellas (Cheng, 1983; Schermerhorn, 1975). Para plantearlo en términos más simples, esto significa que difícilmente existirá coordinación entre actores o dependencias que no necesiten coordinarse para cumplir con sus obligaciones.

En la Cruzada se crearon las estructuras planteadas en su diseño¹², pero estas funcionan de diferente forma en cada caso. En efecto, el desarrollo de actividades de coordinación (compartir información, planear y/o presupuestar) en cada entidad federativa depende, en buena medida, de la voluntad de los actores por cooperar con los objetivos de la Cruzada, de la afinidad con el partido político del Presidente de la República o de la habilidad política (o relaciones personales) de los delegados de Sedesol en los estados para lograr concertaciones (Coneval, 2015: 186). Por eso, no sorprende que la Cruzada sirva para potenciar los procesos de coordinación en aquellos estados en los que actividades orientadas a compartir información, planear o presupuestar ya se llevaban a cabo. La Cruzada no ha sido suficiente para detonar estos procesos en los estados en los que este tipo de coordinación no tenía lugar con anterioridad (Coneval, 2015: 184).

La coherencia entre los programas es, también, uno de los objetivos de la Cruzada. Desde el decreto de su creación se reconoció que su implementación “requiere de acciones transversales, concretas y coordinadas en otros rubros [distintos a los del desarrollo social] que igualmente inciden en el problema de carencia alimentaria” (Decreto, 2013). Como se argumentó previamente, lograr un objetivo de esta naturaleza implica contar con instrumentos coherentes para ello. Se trata de tener instrumentos (programas o políticas) que, en el agregado, sean suficientes para alcanzar un objetivo más amplio, sin que

ello implique que se dupliquen en el tipo de apoyo que brindan, la población que atienden o los objetivos que persiguen. En otras palabras, se trata de contar con los instrumentos necesarios y suficientes para resolver problemas complejos (Cejudo y Michel, en prensa).

La forma en la que la Cruzada se hizo cargo de la coherencia fue, primero, a partir de la definición del combate a cada carencia social como el objetivo a lograr. Debido a que ya existen indicadores reconocidos para medir cada carencia, fue posible contar con una definición puntual de cada objetivo (y de sus atributos) al que determinados programas debían contribuir. Por ejemplo, para atender la carencia de calidad y espacios de la vivienda, era claro que cierto grupo de programas debería lograr que cada persona habite en un hogar con: 1) pisos, 2) techos y 3) muros firmes, y 4) que no viva en hacinamiento (Coneval, 2014). Esta claridad en los objetivos facilitó la labor de definir qué programas debían estar vinculados a qué carencia, de forma que, en conjunto, fueran suficientes para atenderla. Pero es en este punto en donde se hace evidente un problema en la Cruzada: la lista de programas asociados a cada carencia fue definida de forma inadecuada. Se asociaron decenas de programas de casi todas las dependencias del Gobierno federal a las siete carencias. En muchos casos, no todos los programas asociados a una carencia sirven para abatirla (son innecesarios en la lógica de la Cruzada). En otros, el conjunto de programas asociados a una carencia no es suficiente para atenderla (aunque consiguieran sus objetivos, la carencia permanecería). Es decir, los programas asociados a ciertas carencias son incoherentes entre sí y, por ello, incapaces de atenderlas de manera eficaz. Hasta ahora, los ajustes a las reglas de operación de los programas no han corregido este problema. Por tanto, aunque todos los programas asociados lograran su objetivo, la Cruzada no alcanzaría los resultados esperados en términos de carencias atendidas.

El componente de la Cruzada relacionado con la integración de políticas supone la puesta en marcha de diversos instrumentos, unos orientados a la generación de información para lograr una focalización y planeación dirigidos al abatimiento de carencias, y otros para comprobar que esto efectivamente suceda. En teoría, esta serie de instrumentos en la Cruzada es adecuada, pues *la integración de políticas* implica un proceso de retroalimentación constante entre sus dos dimensiones: la operativa y la sustantiva. La operativa genera información relativa a las fallas en la implementación de los programas, no en su desempeño individual, sino como instrumentos para

lograr un objetivo más amplio (en este caso, abatir cada carencia). La sustantiva, por su parte, genera información sobre la suficiencia y pertinencia de sus programas, una vez más, no como instrumentos en lo individual, sino como parte de un conjunto que busca contribuir, de manera diferenciada, a abatir una carencia. Desde un punto de vista teórico, las dos dimensiones, en conjunto, se manifiestan en acciones integradas de Gobierno; es decir, en acciones motivadas por una lógica integral. Por ejemplo, la asignación presupuestaria debería ser un reflejo no del desempeño de los programas en lo individual, sino del avance en la atención a cada carencia. De esta forma, si en un año fiscal se avanzó en el abatimiento de la carencia de calidad y espacios de la vivienda, por ejemplo, en el siguiente se deberán destinar más recursos a los programas vinculados con la carencia en la que menos avances hubo.

Las acciones integradas de Gobierno solo pueden tener lugar si existe la información necesaria para tomar decisiones de esa naturaleza. Por eso, se ven reflejadas en la toma de decisiones presupuestales y de planeación, y en instrumentos de gestión que, en el caso de la Cruzada, toman la forma del Padrón Único de Beneficiarios, los CUIS, el tablero de control, o de la propia información que generan los Comités Comunitarios y que fluye a través del personal involucrado en la implementación de la Cruzada (o a través de certificaciones). En la práctica, sin embargo, la Cruzada no está generando la información necesaria para lograr estas acciones integrales. El PUB aún está en proceso de construcción, no todas las secretarías técnicas de los estados tienen la posibilidad económica (o la voluntad) para aplicar periódicamente el CUIS, el tablero de control únicamente da cuenta de la cantidad de recursos que cada programa federal ha invertido en cada municipio, los certificados solo reflejan la implementación de acciones de Gobierno en toda una comunidad sin brindar información sobre la atención integral que supone el abatimiento de una carencia, y los Comités Comunitarios se enfrentan a importantes limitantes para transmitir la información que generan. En materia de planeación, los Comités generan información sobre las carencias sociales que desean que sean atendidas prioritariamente, pero los apoyos se siguen entregando a partir de la oferta disponible y no de la demanda generada (y hecha explícita por los Comités). En materia de focalización, los Comités Comunitarios, en el mejor escenario, pueden evitar problemas de inclusión en la población objetivo de la Cruzada, pero no pueden evitar los problemas de exclusión, ni mucho menos

La CNCH es un ejemplo de cómo puede atenderse la fragmentación de las intervenciones del Gobierno, pero es también una muestra de los desafíos de implementación que cualquier estrategia de coordinación enfrenta.

intervenir para lograr que los apoyos se repartan con una lógica de integralidad (por ejemplo, si un programa llega a la comunidad a ofrecer pisos firmes, se dé prioridad a aquellas personas que ya tienen muros, techos y cuartos, para que con ese apoyo dejen de padecer la carencia de calidad y espacios de la vivienda). En otras palabras, los instrumentos de gestión y monitoreo únicamente permiten informar parcialmente las decisiones estratégicas para la toma de decisiones desde una perspectiva integral.

Conclusión

La Cruzada Nacional contra el Hambre es el intento más reciente y ambicioso del Gobierno mexicano por atender el problema de fragmentación de la política social. Se trata de un problema real, identificado por sucesivas administraciones, que tiene efectos indeseables en el desempeño de la política social: la duplicidad de esfuerzos, la falta de conexión entre intervenciones que podrían ser complementarias, la ausencia de flujos de información que permitan una mejor toma de decisiones y, como consecuencia de todo ello, un problema complejo y multidimensional, como la pobreza, enfrentado de manera desintegrada, parcial e ineficaz.

La CNCH, como estrategia de coordinación, busca modificar las rutinas operativas de las agencias gubernamentales, los procesos de decisión de los programas sociales y los mecanismos de colaboración entre los gobiernos estatal, federal y municipal, además de generar un mecanismo de participación ciudadana con los Comités Comunitarios. Al proponerse todo eso, puede incidir directamente en las tres dimensiones analizadas: la coordinación de estructuras y procesos, la coherencia entre políticas públicas y la integración de la acción gubernamental. La CNCH es un ejemplo de cómo puede atenderse la fragmentación de las intervenciones del Gobierno, pero es también una muestra de los desafíos de implementación que cualquier estrategia de coordinación enfrenta: la dificultad de generar interés por coordinarse en agencias y funcionarios acostumbrados a operar de manera independiente; los problemas para incorporar la información recabada en la operación de los programas en la toma de decisiones (ya sea en planeación, presupuestación o implementación) en una lógica integral; las presiones que algunos mecanismos de gestión (la planeación, la evaluación o el control) ejercen contra la coordinación, a pesar de las decisiones políticas a favor de ella; el reto de coordinar gobiernos con capacidades institucionales distintas e incentivos políticos contrapuestos.

El reto de la fragmentación no es un reto específico de la política social de México. Una abundante literatura, con diferentes conceptos y matices, ha señalado el reto práctico e intelectual de resolver problemas complejos con una acción integrada de los gobiernos. En una especie de péndulo, las doctrinas administrativas dejan atrás la sobreespecialización, la agencificación y la focalización extrema, para intentar recuperar una visión integral de la acción de los gobiernos y atender de forma cabal problemas complejos. Pero la agenda de investigación no se agota. Quedan pendientes muchas preguntas sobre la forma en que coexiste la coordinación con la coherencia y ambas con la integración de políticas. Hay otras sobre los factores que propician e inhiben la acción integrada. Y, con una visión más práctica, se requieren herramientas analíticas y metodológicas para estudiar empíricamente la coordinación de estructuras, la coherencia de programas y la integración de políticas. La capacidad del Gobierno para resolver problemas complejos depende de ello.

Notas

(1) A finales de 1990 se volvió obligatoria la publicación de las reglas de operación para todos los programas federales que realizaran transferencias o subsidios directos.

(2) Con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 se creó el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México (Coneval), responsable de definir, identificar y medir la pobreza, así como de coordinar la evaluación de la política social.

(3) Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Opciones Productivas (OP), Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).

(4) Algunos autores equiparan el término con conceptos como *Joined-Up Government*, *Holistic Government* o *Whole of Government* (ver Metcalfe, 1994; Lie, 2011; Pollitt, 2003; Christensen y Lægheid, 2008; Peters, 2004 y 2015).

(5) En específico, se trata de siete carencias sociales: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

(6) La carencia por calidad y espacios de la vivienda se refiere a las viviendas en donde el material de los pisos es de tierra; el techo es de lámina de cartón o desechos; los muros son de barro, carrizo, palma, lámina

de cartón, metálica o material de desecho; y las personas que habitan en dicho hogar viven en hacinamiento.

(7) Los Comités son el mecanismo pensado para incluir a la comunidad en la toma de decisiones sustantivas relacionadas con los programas sociales y, por eso, su eficacia depende en buena parte de una efectiva coordinación interinstitucional. De ahí que en este documento los Comités Comunitarios, como máxima expresión de la participación ciudadana en la Cruzada, no se estudien por separado, sino como un componente de la coordinación interinstitucional.

(8) En algunas actas de instalación de estos comités se mencionan algunas funciones, pero estas varían de comité a comité.

(9) Aunque la creación de dichos grupos es optativa, de acuerdo con lo señalado en las normas de organización y funcionamiento interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH.

(10) Los diagnósticos comunitarios constituyen una lista de necesidades, en orden de prioridad, que la comunidad considera que deben ser atendidas a partir de programas sociales. Los planes de desarrollo comunitarios son las metas y acciones que la asamblea general del Comité establece para el logro de sus objetivos de corto, mediano y largo plazo (Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la CNCH).

(11) Para el año 2013 se seleccionaron 400 municipios como parte de la primera etapa de la Cruzada. En 2014, como parte de la estrategia de expansión de la CNCH, este número se amplió a 1.012.

(12) La mayoría de los órganos que se anunciaron en el diseño de la Cruzada fueron creados, excepto los Consejos Estatales (pensados como foros para incorporar al sector privado) en los estados, pues hasta el momento no existe evidencia de su creación.

Bibliografía

ASF (2010), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2008. Sector desarrollo social*, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Tomo VIII, <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2008i/Tomos/T8V1.pdf>.

_____ (2011), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011*,

México, Auditoría Superior de la Federación, http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0358_a.pdf.

_____ (2013), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013. Grupo funcional desarrollo social*, México, Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/Trans/>

- Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0261_a.pdf.
- Brachet-Márquez, Viviane (2004), “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822- 2002)”, en *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Julio Boltvinik y Araceli Damián (eds.), México, Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Cejudo, Guillermo, y Michel, Cynthia (en prensa), “Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, en *Gestión y Política Pública*.
- Centro de Estudios Estratégicos (2007), *Evaluación de la estrategia de microrregiones: reporte de diseño*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1745/1/images/A_Reporte_diseno.pdf.
- Cheng, Joseph L. (1983), “Interdependence and Coordination in Organizations: a Role-System Analysis”, en *The Academy of Management Journal*, Vol. 26 N° 1, pp. 156-162.
- Christensen, Tom y Lægneid, Per (2008), “The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case”, en *Public Organization Review*, Vol. 8 N° 2, pp. 97-116.
- Coneval (2011), *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- _____ (2013a), *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf.
- _____ (2013b), *Inventario de programas y acciones federales de desarrollo social 2004-2013*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- _____ (2014), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2. ed.
- _____ (2015), *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, Fernando (2014), “Gasto social y pobreza”, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

- (Documento de Trabajo; N° 9), <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>.
- Cruzada Nacional contra el Hambre. Secretaría Técnica (s.f.), “Estrategia de coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, México, CNCH.
- Cunill Grau, Nuria (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 23 N° 1, pp. 5-46.
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (2013), *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de enero.
- Levy, Santiago (2007), *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progres-Oportunidades?*, Washington, BID, <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2684/Productivity%2c%20Growth%20and%20Poverty%20in%20Mexico.%20What%20follows%20Progres-Oportunidades%3f.pdf;jsessionid=C690DE6DEB5B44E9046404547AA5399E?sequence=1>.
- Lie, Amund (2011), “Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: the Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway”, en *Public Administration*, Vol. 89 N° 2, pp. 401-417.
- Márquez, Javier (2013), “¿Cuántos municipios en la Cruzada contra el Hambre no son los de mayor pobreza?”, en *Políticamente correcto: elecciones y estadística*, 24 de abril, <http://javier-marquez.com/2013/04/24/cuantos-municipios-en-la-cruzada-contra-el-hambre-no-son-los-de-mayor-pobreza/>.
- Merino, José (2013), “La cruzada por encontrar explicaciones”, en *Animal Político*, 13 de mayo, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/05/13/la-cruzada-por-encontrar-explicaciones/>.
- Metcalf, Les (1994), “International Policy-Coordination and Public Management Reform”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60 N° 2, pp. 271-290.
- Navarro, Alejandro (2012), “Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados”, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo; N° 127).
- Ordaz, Juan Carlos (2012), “La estrategia 100x100: hacia la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas de atención integral”, México, FLACSO, <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/>

- handle/123456789/2556/Ordaz_JC.pdf?sequence=1.
- Paz Pellat, Marco Antonio ...[et al] (2012), *Política social en México: logros recientes y retos pendientes*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Desarrollo Social.
- Pérez Yarahuán, Gabriela (2007), "Social Development Policy, Expenditures and Electoral Incentives in Mexico", en *Ibero Forum*, Vol. 2 N° 3, pp. 1-26, <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/3/pdf/gabrielap.pdf>.
- Peters, B. Guy (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", Ottawa, Canadian Centre for Management Development (Research Paper; N° 21).
- _____ (2004), *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?*, Pittsburgh, University of Pittsburgh. Department of Political Science.
- _____ (2015), *Pursuing Horizontal Management: the Politics of Public Sector Coordination*, Kansas, University Press of Kansas.
- Plan Nacional de Desarrollo (1994), "Decreto del 31-05-89, por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", México, PND, <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>.
- Pollitt, Christopher (2003), "Joined-Up Government: a Survey", en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 34-49.
- PNMSH (2014), Programa Nacional México Sin Hambre, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/2014_04_30_VES_sedesol7a.pdf.
- Schermerhorn, John (1975), "Determinants of Interorganizational Cooperation", en *The Academy of Management Journal*, Vol. 18 N° 4, pp. 846-856.
- Sedesol (2013a), *Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_CNCH.pdf.
- _____ (2013b), *Segundo informe trimestral de actividades de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/ComisionIntersecretarial_CNCH/Segundo_Informe_Trimestral.pdf.
- _____ (2014a), *Información del programa*, México, Secretaría de Desarrollo Social,

http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informacion_del_Programa_PDZP.

_____ (2014b), *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre*, México, Secretaría de Desarrollo Social, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf.

_____ (2014c) “¿Qué es la Cruzada?”, México, Cruzada Nacional contra el Hambre, <http://sinhambre.gob.mx>.

Underdal, Arild (1980), “Integrated Marine Policy: What? Why? How?”, en *Marine Policy*, Vol. 4 N° 3, pp. 159-169.

Yaschine, Iliana; Ochoa, Sara; y Hernández, Citlali (2014), “Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (Documento de Trabajo; N° 10), <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf>.

**Capacidades estatales y regulación en
asociaciones público-privadas: desafíos
para las nuevas estrategias de desarrollo**

**Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y
Alejandro Milanesi**

Martín Freigedo

Investigador y docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. También es docente de FLACSO-Uruguay y del Instituto de Desarrollo Sostenible, Inclusión e Innovación Social del Centro Universitario de Tacuarembó (Universidad de la República). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), máster en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Ha sido consultor para organismos nacionales e internacionales en temas de políticas públicas, con énfasis en asuntos de desarrollo territorial, participación ciudadana y gobiernos locales.

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

Guillermo Fuentes

Investigador y docente del Área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Se ha especializado en el análisis de los procesos de reforma de las matrices de protección social (particularmente en el sector salud) y en el estudio del accionar de las administraciones públicas como la gestión de prácticas regulatorias.

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

Alejandro Milanesi

Actualmente se desempeña en el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Docente de FLACSO-Uruguay y la Universidad de la República, especializado en las temáticas de reforma del Estado, gestión pública y políticas sociales. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay) y máster en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda). Consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el extranjero, así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502, Piso 6
Montevideo - Uruguay
E-mail: alemc83@gmail.com

Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo

El concepto de capacidades estatales ha sido ampliamente estudiado. No obstante, las sucesivas conceptualizaciones realizadas -sobre todo en América Latina- han adolecido de una serie de inconvenientes. Si bien se ha avanzado, todavía existen algunas carencias para discriminar adecuadamente los tipos de capacidades necesarias en función de los objetivos políticos que se buscan. Asimismo, buena parte de los trabajos sobre el tema aluden a una única capacidad del actor público, independientemente de si este es provisor directo o regulador de terceros y, en este sentido, las capacidades del Estado para cumplir una u otra función no son iguales. Se entiende aquí que el enfoque tradicional se vuelve estático, con límites para inducir elementos analíticos que ayuden a comprender nuevos fenómenos. Estas dificultades cobran especial relevancia en el panorama actual de la región, caracterizada por la construcción de nuevos modelos de desarrollo nacionales cuya lógica implica una mayor cooperación público-privada. Ante este problema, el artículo busca aportar elementos al debate sobre capacidades estatales, mediante la identificación de nuevas dimensiones de análisis centradas en la dimensión política de las capacidades regulatorias que puedan ser tomadas en futuros estudios, ya sea para construir nuevas categorías o bien rediscutir la producción existente.

Palabras clave: Capacidad Estatal; Proceso de Regulación; Asociación Público Privada

State Capacities and Regulation in Public-Private Partnerships: Challenges for the New Development Strategies

The concept of state capacities has been extensively studied. Yet, despite the successive conceptualizations made -especially in Latin America- it still suffers from a number of shortcomings. While progress has been made, there are still some gaps to adequately differentiate the types of capacities needed depending on the political objectives that are sought. Also, much of the work on this issue points to a single capacity of the public actor regardless whether it is a direct provider or a regulator. The state capacities to fulfill either function are not equal. So, it is understood here that the traditional approach becomes static, with limits to induce analytical elements that help to understand new phenomena. These

Recibido: 13-03-2015 y 01-08-2015 (segunda versión). Aceptado: 21-08-2015.

difficulties are particularly relevant in the current situation of the region characterized by the building of new national development models which logic implies greater public-private cooperation. Faced with this problem, the article seeks to bring elements to the debate on state capacities, by identifying new analysis dimensions focused on the political dimensions of regulatory capacities that can be taken in future studies whether to build new categories or re-discuss the existing production.

Key words: State Capacities; Regulation; Public-Private Partnership

Introducción

El concepto de capacidades estatales ha sido y es ampliamente estudiado por la academia y los organismos internacionales. La idea de abordar dicha problemática incluso ha alcanzado cierta legitimidad en el discurso político. No obstante, las sucesivas conceptualizaciones realizadas -sobre todo en América Latina- han adolecido de una serie de inconvenientes que podrían nuclearse en dos grandes temas.

En primer lugar, las definiciones existentes no discriminan adecuadamente los tipos de capacidades construidas o necesarias en función de los objetivos políticos a los que se pretende contribuir. Esto genera que se incurra en la práctica discursiva reiterada de la necesidad de fortalecer las capacidades, muchas veces olvidando el resultado que se pretende alcanzar. A la hora de pensar en términos de capacidades estatales se vuelve imprescindible hacerlo en función de “*para qué*” se requieren dichas capacidades. Más allá de “buenas prácticas”, la construcción de capacidades estatales no está exenta del objetivo político perseguido y ello determina qué tipos serán necesarias.

En segundo lugar, buena parte de los trabajos sobre el tema terminan aludiendo a una única capacidad, no ya en función del objetivo de la acción pública, sino en relación con su rol en una determinada política pública. En concreto, básicamente se puede decir que los Estados contemporáneos pueden llevar adelante dos grandes funciones: o bien la producción y provisión directa de bienes y servicios, o bien la regulación de terceros agentes, y en este sentido las capacidades del Estado para cumplir una u otra función no son iguales, pero la literatura parece haber puesto énfasis solo en la primera.

Este trabajo busca aportar en esta línea, entendiendo que el enfoque tradicional se vuelve estático, con límites para inducir elementos analíticos que ayuden a comprender nuevos fenómenos o cambios de contexto. Estas dificultades cobran especial relevancia en el panorama actual de la región, ya que desde hace al menos una década se

A la hora de pensar en términos de capacidades estatales se vuelve imprescindible hacerlo en función de “para qué” se requieren dichas capacidades.

ha iniciado un paulatino cambio en relación con la construcción de modelos de desarrollo nacionales. Estos han pretendido -al menos retóricamente- trascender las lógicas neoliberales predominantes a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, a partir de un reposicionamiento del rol del Estado. Dicho cambio no implica necesariamente un retorno a lógicas neoestadistas, sino más bien apuntan a un rol estratégico del Estado en cuanto a la conducción de los procesos de desarrollo económico y social (Boschi y Gaitán, 2009).

Los nuevos proyectos políticos, que ciertos autores han denominado neodesarrollismo o posneoliberalismo (Gaitán, 2013), si bien no plantean rupturas importantes con el formato de competencia capitalista, parten del reconocimiento de que son las instituciones estatales las que en muchos casos deben liderar y/o planificar estratégicamente el proceso de desarrollo productivo, intentando añadirle mayor valor agregado a la producción local. Por lo tanto, el Estado neodesarrollista aparece como diferente al Estado neoliberal, al menos en cuanto a funciones priorizadas y tipo de vínculo con el resto de actores de mercado y sociales.

De todas formas, como buena parte de la literatura ha marcado, si bien se pretende un Estado activo y presente que conduzca el modelo de desarrollo, el Estado necesita de los recursos del sector privado y de la sociedad civil para alcanzar los objetivos (Rhodes, 1996; Aguilar, 2010). En este sentido, se establece un modelo distinto al control jerárquico clásico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los actores públicos y actores no gubernamentales, articulando redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado para la definición e implementación de políticas públicas.

Así, mientras que los primeros trabajos abocados a entender los procesos de construcción de capacidades estatales en los noventa estuvieron inevitablemente concentrados en la regulación e institucionalización de aquellas actividades que habían sido objeto de privatizaciones y tercerizaciones -fundamentalmente servicios públicos como electricidad o agua potable-, en la actualidad el escenario ha cambiado.

Este trabajo se centra en una de las capacidades del Estado que más ha cambiado: la actividad regulatoria. Si bien la regulación sigue siendo de extrema importancia, debido a que el proceso de retiro estatal de la provisión directa en diversas arenas de política pública no parece tener marcha atrás, de todas formas ha cambiado el objeto de dicha regulación. Aunque no han desaparecido los modelos de

Aunque no han desaparecido los modelos de regulación de tipo principal-agente impulsados en la década del 90 por el modelo neoliberal, el nuevo contexto se caracteriza por la multiplicación de espacios de articulación público-privada, lo que implica un desafío para el Estado de construir las capacidades para hacer frente a estos cambios.

regulación de tipo principal-agente asociados a los servicios descentralizados impulsados en la década del 90 por el modelo neoliberal, el nuevo contexto se caracteriza por la multiplicación de espacios de articulación y participación público-privada, lo que implica un desafío para el Estado de construir las capacidades para hacer frente a estos cambios.

Por tanto, el objetivo del presente artículo es aportar elementos al debate sobre capacidades estatales mediante la identificación de nuevas dimensiones de análisis, en particular centradas en la dimensión política de las capacidades regulatorias que puedan ser tomadas en cuenta por futuros estudios, ya sea para construir nuevas categorías a partir de trabajos de corte empírico, o bien rediscutir la producción existente.

Luego de esta introducción, el artículo se divide en cinco apartados. En el primero se plantean las nuevas estrategias de desarrollo estatal, remarcando la importancia que asume la asociación público-privada para la gestión de políticas públicas. El segundo apartado repasa el concepto de capacidades estatales, haciendo hincapié en la diferencia existente entre capacidades administrativas y políticas. En el tercer apartado se enfatiza sobre el concepto de regulación y las diferentes estrategias de la misma. Por otro lado, el cuarto apartado busca acercar ambos conceptos: capacidades estatales y regulación, y se proponen tres dimensiones fundamentales de la capacidad política de regulación: credibilidad, creación de coaliciones de apoyo y protección ante la captura, y la relación entre capacidades administrativas y políticas para la regulación. Por último, se realiza una serie de comentarios finales orientados a resaltar la importancia de las capacidades estatales para una efectiva regulación.

1. Nuevas estrategias de desarrollo, regulación público-privada y construcción de capacidades estatales

La discusión política y académica en torno a la regulación y a la consolidación o no de un nuevo tipo de Estado -regulatorio- se dio fundamentalmente en los años noventa, en pleno auge de las ideas que sustentaron el intento de implementación del modelo neoliberal. Sin embargo, el nuevo siglo vino acompañado, en buena parte de la región, por el inicio de un proceso económico y social, pero fundamentalmente político, de cambio de época, apoyado justamente en la crítica del paradigma neoliberal (Gaitán, 2013). La expresión política de este cambio en diversos países se dio con la llegada al Gobierno

La principal novedad de la nueva época se encuentra en el reconocimiento de un vínculo entre actores públicos y privados o entre Estado y mercado, que ya no se va a regir *a priori* por la subordinación de uno u otro, sino que, por el contrario, aspira a construir relaciones de cooperación y coordinación.

nacional de partidos y movimientos de izquierda y/o progresistas, que consolidaron un fuerte apoyo ciudadano a partir de proponer la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, que en líneas generales ha sido rotulado como “neodesarrollismo”.

El nuevo desarrollismo es un modelo que no se basa en la protección de una industria naciente como en el modelo desarrollista clásico, sino que apoya un proyecto industrializador abierto a la competencia. En este sentido, si bien comparte con el desarrollismo la necesidad de un Estado que intervenga activamente en materia financiera a partir del desarrollo de fuertes capacidades administrativas y políticas, al mismo tiempo rompe con dicho modelo en relación con la forma en que se posiciona respecto de la articulación con el mercado (Bresser Pereira, 2007, en Gaitán, 2013).

La alusión es a un Estado fuerte, que debe asumir un rol regulador de la economía, interviniendo de forma directa e imprimiendo una orientación propia sobre ciertos aspectos del desarrollo social -asociados al combate a la pobreza entre otros asuntos- y productivo, que habían sido abandonados anteriormente. Pero al mismo tiempo, el neodesarrollismo no constituye una ruptura total con los postulados neoliberales: “el rol que debería ocupar el aparato estatal en la nueva perspectiva de desarrollo es mucho más acotado que el papel que le reservaba la visión desarrollista clásica, ya que, con escasas excepciones, el Estado renunciaría a ocupar un lugar en la esfera de la producción” (Boschi y Gaitán, 2009: 35).

Por tanto, la principal novedad de la nueva época se encuentra en el reconocimiento de un vínculo entre actores públicos y privados o entre Estado y mercado, que ya no se va a regir *a priori* por la subordinación de uno u otro, sino que, por el contrario, aspira a construir relaciones de cooperación y coordinación. Por supuesto, cualquier movimiento en ese sentido no está exento de conflictos y problemas políticos de gran envergadura, en la medida que dichas relaciones no son simétricas en cuanto a los recursos de poder disponibles, ni en relación con el núcleo duro de creencias de cada actor, lo que puede dificultar la construcción de cualquier tipo de coalición (Sabatier y Jenkins, 1993).

Esta posición que asume el Estado se puede observar tanto a nivel productivo -donde las asociaciones público-privadas se han convertido en un instrumento recurrente- como en materia social, a partir de la creciente tercerización de bienes y servicios hacia organizaciones de la sociedad civil fundamentalmente. Esta situación reafirma la

centralidad que siguen teniendo en esta nueva época las políticas regulatorias, y por ende, las capacidades necesarias para su correcta gestión. Pero con una marcada diferencia: el contexto político y el tipo de regulación necesaria para llevar adelante estas tareas han cambiado sustantivamente.

A partir de la asunción de un rol más activo por parte de las instituciones estatales, el desarrollo de capacidades regulatorias, tanto técnicas como administrativas, parecen ser necesarias pero insuficientes, en la medida que hoy en día el objetivo no es únicamente garantizar neutralidad para el juego de otros actores en el mercado, sino que, por el contrario, el Estado se busca repositionar como un actor importante, que intenta conducir los procesos de desarrollo social y productivo. Es entonces que cobran especial relevancia las capacidades políticas.

Varios países han optado en los últimos años por estrategias de cooperación o participación entre el sector público y actores privados. Es así que la ejecución de obras y servicios públicos a través de Asociaciones Público-Privadas (APP) en América Latina se ha colocado fuertemente en el debate sobre mecanismos de desarrollo y vínculo entre las esferas pública y privada. Las APP son vistas como una herramienta de financiamiento para grandes obras, pero también como un facilitador de intercambio de habilidades entre el sector público y el privado, sea en conocimiento técnico, habilidad para movilizar inversiones, principios de gestión, gestión de riesgos, etc. Está en la base de su fundamentación una locación de recursos más eficiente para proyectos de largo plazo (Robinson ...[et al], 2010).

Conceptualmente, las APP pueden ser entendidas como: “cooperación con algún grado de durabilidad entre actores públicos y privados en la cual se desarrollan en forma conjunta productos y servicios, y se comparten riesgos, costos y recursos asociados a dichos productos” (Van Ham y Koppenjan, 2001, citados en Hodge y Greve, 2005). Estas asociaciones deben cumplir con tres criterios: 1) que la participación privada se produzca al menos en el financiamiento y la gestión de los proyectos; 2) que exista una efectiva transferencia del riesgo; y 3) que se establezca una relación contractual de largo plazo (Espelt, 2015).

Aunque estas modalidades tienen varios años de implementación en países desarrollados, en América Latina todavía se encuentran en una etapa naciente, destacándose, aunque no exentos de problemas, los avances de Chile, Brasil y México. En los países de América Latina, el auge de las APP ha generado progresivamente la construcción

o modificación de la institucionalidad pública existente, ya sea a través de la promulgación de nuevos marcos legales o la creación de agencias especializadas en la materia (Infrascopio, 2014). De esta manera, en la región se ha comenzado a experimentar con diversas modalidades de APP en sectores como vialidad, puertos, electricidad, agua, etc. Aunque las mismas han mostrado una potencialidad muy importante para impulsar líneas de desarrollo estratégicas, la consolidación de capacidades técnicas del sector público, su rol de liderazgo, la capacidad de regulación y la voluntad política han sido señalados como los principales desafíos para una implementación exitosa (Infrascopio, 2014). La necesidad de reforma y fortalecimiento del aparato estatal, además de por cuestiones de eficiencia, puede (o debería) ser promovida como forma de evitar potenciales problemas derivados de la introducción de herramientas de mercado en la provisión de bienes y servicios de carácter público, como la captura de las agencias estatales por parte de actores con fines de lucro o, de forma más genérica, como mecanismo para potenciar el rol de conducción política y, por ende la responsabilidad de aportar la mirada estratégica velando por la eficiencia sistémica que el Estado debe tener en estos casos. En definitiva, el desarrollo de capacidades no solo técnicas (indispensables) sino también políticas.

Ello conduce a la pregunta de ¿por qué es relevante estudiar las capacidades políticas regulatorias en el contexto de los Estados latinoamericanos? La región se encuentra en una fase de crecimiento expansivo que ha generado un incremento importante de la inversión pública y privada, tanto en infraestructura como en servicios públicos. Como ya fuera referido, para muchas de estas medidas se han utilizado nuevas herramientas de gestión, entre las que se destacan las APP. Para Estados con tradiciones de regulación central débiles, fortalecer este tipo de capacidades se vuelve estratégico para la conducción e implementación de las políticas, su seguimiento y evaluación, pero también para la coherencia y coordinación de las acciones a nivel global. Ello se presenta en diferentes niveles de Gobierno y áreas de política.

Más allá de la constatación empírica de esta necesidad, la acumulación técnica¹ y académica sobre la temática, si bien se ha extendido en los últimos años, es todavía escasa en problematizar la construcción de capacidades estatales y en especial aquellas de corte regulatorio como precondition para el éxito de las APP. De todas formas, se pueden destacar avances en este sentido que ponen énfasis en la

Independientemente de la estrategia que se elija para desarrollar el vínculo entre el sector público y el privado, el Estado debe consolidar un conjunto de capacidades para lograr que esas inversiones cumplan con los objetivos políticos trazados.

necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, los instrumentos de evaluación y seguimiento, así como definir un rumbo y una planificación estratégica a la hora de pensar en el éxito de las APP (Devlin y Moguillansky, 2009; Robinson...[et al], 2010).

Lo cierto es que, independientemente de la estrategia que se elija para desarrollar el vínculo entre el sector público y el privado, sea a través de APP u otras, el Estado debe consolidar un conjunto de capacidades para lograr que esas inversiones cumplan con los objetivos políticos trazados. Así, se vuelven necesarias herramientas de control que puedan garantizar que esas inversiones en bienes públicos cumplan con los marcos regulatorios (generales y específicos) que los poderes representativos han instalado en el país.

2. Capacidades estatales, ¿para qué?

El concepto de capacidades estatales cuenta con diferentes definiciones según los autores y contextos en los que se les estudia (véase Migdal, 1988; Grindle, 1997; Painter y Pierre, 2005, entre otros). No obstante, las distintas conceptualizaciones del término tienden a coincidir en la idea de que radica en la habilidad del Estado para lograr un propósito, esto es, concretar objetivos políticos en acciones gubernamentales o políticas públicas (Rodríguez Gustá, 2007). La capacidad estatal también puede ser entendida como la habilidad de las organizaciones públicas para mejorar la rendición de cuentas; fortaleciéndose en diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con otros actores del sistema. Construir capacidad también significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y la sociedad civil (Ospina, 2002; Rosas, 2008). Por lo antedicho es que la construcción de capacidades estatales es constitutiva del tipo de gobernanza y burocracias de los Estados.

Aunque se delinearán los conceptos principales, este apartado no pretende hacer un recorrido exhaustivo del “estado del arte” en relación con las capacidades estatales (véase Bernazza y Longo, 2014). En las próximas líneas se intentarán subrayar fortalezas y posibles carencias en la construcción teórica de la temática, ofreciendo algunos caminos para su abordaje y enriquecimiento.

Las capacidades estatales, como son entendidas por Hildebrand y Grindle (1997, citados en Repetto, 2004: 10), refieren a “la habilidad del Estado para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. Migdal (1988, citado en Isuani, 2010: 53), en una definición más pragmática, define las capacidades estatales como “la habilidad de los líderes estatales para usar las agencias del

Estado y permitir que los individuos hagan lo que ellos quieren que hagan”. Estas definiciones suponen la presencia y/o desarrollo de determinados atributos que las agencias deben tener para implementar sus acciones específicas en pos de objetivos definidos políticamente. La idea de “capacidad” implica la presencia de características estructurales (no solo coyunturales) necesarias en la organización, así como de los recursos y su posibilidad de movilización, para impulsar los objetivos (Painter y Pierre, 2005). Por tanto, es posible entender este concepto como el desarrollo al interior del aparato estatal, o en conjunto con otros, de estructuras de intervención, extractivas, de regulación o mediación. Lo estructural del desarrollo de las capacidades refiere a la institucionalización de esos conocimientos, procedimientos o prácticas por parte de las agencias estatales, ofreciendo marcos de acción relativamente estables o predecibles (Alonso, 2007).

Una posibilidad para el estudio de dichas capacidades ha sido analizarlas por sus déficits. Ello tiene como cometido poner de manifiesto la brecha existente entre lo que Nelissen (2002, citado en Ospina, 2002) define como “capacidad indicada” -entendida como la capacidad necesaria para realizar determinada tarea- y la “capacidad efectiva” -es decir, el desempeño de las agencias estatales en relación con el desarrollo de esa tarea-. Estas brechas en las capacidades, sin embargo, no corresponden siempre a factores internos a la organización o que puedan ser modificadas por la misma.

Las soluciones para estos déficits pueden estar lejos del alcance de la organización, ya que el entorno y las relaciones con otros actores juegan un papel importante para mejorar los déficits. Por tanto, siguiendo la tradición institucionalista, para analizar las capacidades se debe considerar el contexto en el que se encuentran las organizaciones (Oszlak y Orellana, 2004; Rosas, 2008). La mayoría de los trabajos se ha enfocado en los aspectos técnicos de la construcción y medición de capacidades estatales. Así, asociados al concepto de capacidad estatal se encuentran los de “eficiencia”, “sustentabilidad” y “coherencia”, entre otros, que hacen alusión a la calidad de las políticas públicas.

En general, estas son las dimensiones más claramente medibles de las capacidades estatales, pero no necesariamente las únicas o las más importantes². Algunos autores alertan sobre la importancia de considerar los factores políticos y sociales en la construcción de las capacidades (Rodríguez Gustá, 2007). Las políticas públicas, su desarrollo, éxito o fracaso dependen fuertemente del “juego político”. Sean estos de corte gubernamental (*e.g.*, Gobierno-burocracia),

político-partidarios (*e.g.*, Gobierno-oposición, coalición partidaria) o de vínculo con los actores privados (*e.g.*, Gobierno-empresas). Estas configuraciones tendrán impacto sobre cómo las capacidades estatales se construyen y despliegan en las políticas públicas, por lo que deben ser factor ineludible de análisis.

Por tanto, se pueden encontrar dos componentes esenciales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2004)³. La primera está referida esencialmente al aparato organizacional y técnico del Estado y su habilidad o no para poder cumplir con los fines propuestos, basados en el funcionamiento tecno-burocrático interno al aparato estatal. Esta capacidad está fuertemente ligada a la presencia de recursos humanos y técnicos calificados para el desarrollo efectivo y eficiente de tareas dentro del Estado (Alonso, 2007). Como es notado por Painter y Pierre (2005), no debe ser solamente vista como la presencia de un conjunto de recursos, sino también como la habilidad del sector público para gestionar y hacer uso de los mismos.

Las capacidades administrativas incidirán críticamente en el grado de autonomía relativa de las administraciones. Son aquellas que le permitirán al sector público colaborar y coordinar acciones con el sector privado, pero al mismo tiempo lograr una efectiva coordinación de acciones con otras entidades del aparato estatal.

Por otro lado, la posibilidad de movilizar recursos en función de objetivos se desarrolla en el marco de una determinada interacción política entre las agencias públicas y su contexto (sean estos actores sociales, otras agencias, organismos internacionales, etc.), y es aquí donde se vuelven determinantes las capacidades políticas del Estado. Como señala Repetto (2004: 19): “La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas”. Aspectos como inclusión (reconocimiento legítimo de los actores), lucha de poder (distribución del poder), negociación (formulas aceptables y estables para gobernar las relaciones) y formalización (forma como se reflejan los acuerdos) deben ser elementos de análisis.

3. Capacidades estatales y regulación: una relación distante

El concepto de capacidades estatales se instaló con fuerza en América Latina durante la década de los noventa del siglo pasado, asociado a las denominadas “reformas de segunda generación” de los aparatos estatales.

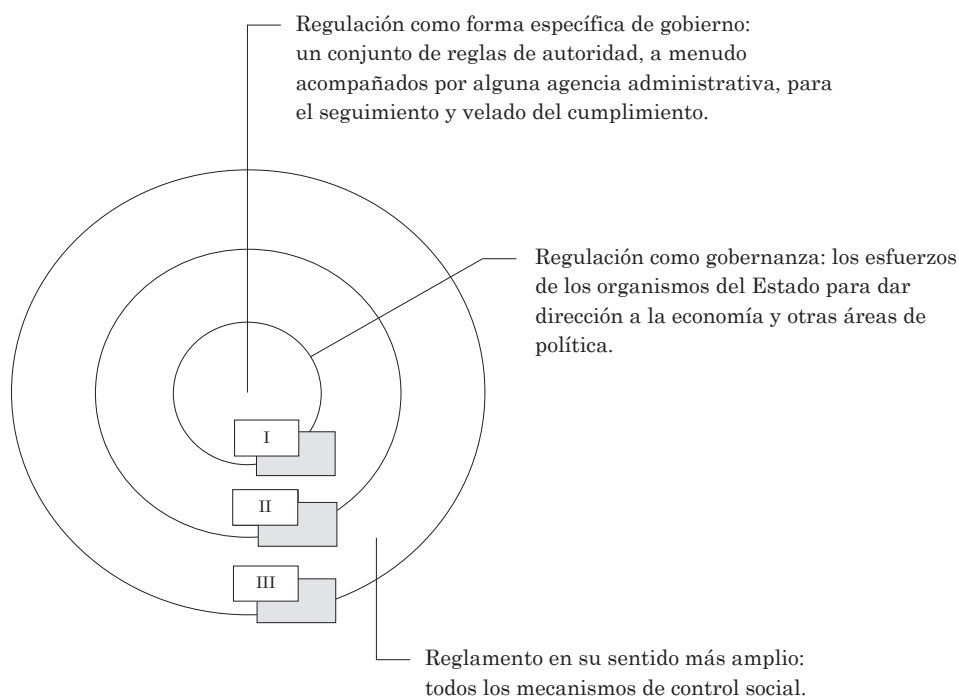
Desde los principales agentes reformistas se buscó construir una nueva institucionalidad estatal que lograra hacer frente a los desafíos que le imprimía la nueva coyuntura, signada por una gran apertura y competencia tanto comercial como financiera.

En este contexto, donde las organizaciones públicas abandonaban en su mayoría la provisión directa de bienes y servicios, el redireccionamiento fue por el lado de construir capacidades para la regulación -y, sobre todo, control- de los nuevos sectores privatizados y/o tercerizados. Este cambio de un Estado “productor” a otro “regulador”, sumado al predominio discursivo de las corrientes gerenciales de gestión pública, inevitablemente derivó en nuevos desafíos y conflictos políticos, ya que las propuestas orientadas a fortalecer las capacidades implicaban un fortalecimiento del aparato estatal.

La premisa fundamental fue que las instituciones y el desarrollo de capacidades públicas son factores cruciales para el desarrollo sostenible con equidad, y por tanto, el Estado debe ser reconstruido para poder desempeñar sus responsabilidades. Estos cambios, en relación con los actores de naturaleza múltiple involucrados en el cumplimiento de diversas funciones estatales en forma simultánea, necesariamente requieren de ajustes continuos a los marcos regulatorios existentes en los Estados. Bajo este marco, la regulación es entendida como la formulación autoritaria de un conjunto de reglas y el establecimiento de agencias públicas autónomas u otros mecanismos de monitoreo, escrutinio y cumplimiento de normas (Christensen y Laegreid, 2005). Asimismo, la regulación puede ser comprendida como el conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el Gobierno modifica u orienta la conducta de cualquier institución o servicio, con el objetivo de minimizar los costos de transacción y perfeccionar la eficiencia y equidad de los mercados de acuerdo a un interés político predefinido (Stark, 2001). Ello puede favorecer la construcción de un entramado institucional público que condicione la función de provisión y/o extracción de un determinado Estado y, por tanto, su capacidad (Castillo ... [et al], 2012).

Más allá de las estrategias y actividades concretas que históricamente los Estados han llevado adelante, es posible distinguir tres niveles de regulación que se mantienen a lo largo del tiempo (ver Figura 1).

Figura 1
Niveles conceptuales sobre regulación



Fuente: esquema tomado de Baldwin ...[et al] (1999), citado en Jordana y Levi-Faur (2004: 3).

Como se observa en la Figura 1, paralelamente a la presencia de actividades concretas de regulación se constatan diversos niveles de estrategias regulatorias que pueden entenderse como el sistema regulatorio del Estado. En el anillo externo se reconoce el *set* de reglas que definen las conductas permisibles, que están en los cuerpos de leyes, licencias, contratos e instrumentos similares. Dentro de un segundo nivel de abstracción, o intermedio, se encuentran los cuerpos regulatorios que direccionan sus esfuerzos para administrar y hacer cumplir las reglas. Finalmente, en el nivel más pequeño, se destaca el *set* de procesos de regulación que son gestionados por los cuerpos regulatorios dirigidos al cumplimiento o desempeño específico de las funciones gubernamentales.

El marco regulatorio precisa o define las actividades que hay que desarrollar y, en la mayoría de los casos, también explicita qué actores desarrollarán estas actividades, con qué recursos, etc. Por lo tanto, los marcos regulatorios determinan las capacidades estatales necesarias para cumplir con las funciones y/o actividades planteadas.

Así, podría plantearse que cada nivel de regulación se caracteriza por la preeminencia de determinados tipos de capacidades estatales sobre otras. Las capacidades políticas suelen ser más determinantes en aquellos casos donde se trata de la construcción de reglas de autoridad, estrategias de desarrollo o arreglos de gobernanza. Por otro lado, la construcción de capacidades técnicas es central cuando se trata de la regulación de actividades específicas de la actividad económica o social.

Estas transformaciones hacen que el Estado tenga que crear capacidades para construir legitimidad y autoridad entre los diferentes actores. En este sentido, uno de los mayores riesgos que se corre es la asimetría de información entre el principal (Estado) y el agente (privado). Esta relación es particularmente relevante a la hora de utilizar una herramienta como las APP, donde los intereses de los actores son disímiles y la brecha de información, sobre todo en materia de costo-beneficios, es muy grande entre el principal y el agente. Esto hace que no siempre el principal pueda controlar cómo está actuando el agente, y que no necesariamente éste y sus acciones obrarán en beneficio exclusivo de su principal.

Hay dos aspectos que pueden generar un impacto negativo en la relación principal-agente: selección adversa y riesgo moral. La primera se relaciona al problema que enfrenta el principal en advertir de manera certera la verdadera naturaleza del agente seleccionado. Con la segunda se hace referencia a la tendencia -riesgo- de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen o son débiles los mecanismos de control y regulación por parte del principal para observar el comportamiento del agente.

Como se analizó en el apartado anterior, la concepción de capacidades de la década de los 90, asociadas a la regulación, se presenta íntimamente relacionada con las actividades específicas de la gestión, entendiendo al Estado como el actor que pauta las reglas y que luego, idealmente, debe corroborar de una manera eficiente y efectiva que las mismas se lleven adelante de la manera correcta. Sin embargo, en un contexto mucho más complejo, en donde el Estado debe negociar

y coordinar con otros actores el rumbo de las políticas públicas, la dimensión política de las capacidades se vuelve fundamental, especialmente para lograr construir una efectiva capacidad de regulación que defina la estrategia o el modelo de desarrollo que se busca seguir.

Por otro lado, los mayores intentos de establecer prácticas e instituciones reguladoras en América Latina se han dado en áreas de la producción y el comercio, dejándose de lado, en buena parte de los países de la región, las actividades de regulación en el conjunto de sectores del área social (Gilardi ...[et al], 2006). Además, a diferencia de la mayoría de los países desarrollados, en la región la creación de nuevas instituciones y prácticas regulatorias se ha caracterizado por un período de intensos cambios en materia de marcos normativos y diversas reglas formales, pero, como contrapartida, se ha carecido de las transformaciones institucionales necesarias para adecuar la actividad estatal a los nuevos marcos creados (Stark, 2001). Esto ha tenido como consecuencia una importante debilidad en materia de capacidades estatales para la regulación.

Un aspecto significativo a tener en cuenta sobre la implementación de nuevas prácticas y agencias reguladoras, es que las mismas también estuvieron asociadas a una despolitización y autonomía de gestión (Culebro, 2012). De hecho, la expansión de agencias reguladoras también fortaleció la influencia de algunos grupos profesionales, en particular de economistas, lo que Gilardi ...[et al] (2006) definen como la “regulocracia”. Este punto lleva directamente a discutir el tema de las capacidades estatales y las eventuales capturas de las agencias reguladoras por parte de intereses profesionales particulares. De cualquier manera, esta tendencia a la creación de agencias especializadas en cuestiones regulatorias en América Latina no llegó a ser tan generalizada como en otras regiones del mundo, principalmente Europa⁴. Asimismo, al interior de la región también se observaron diferencias importantes en las arenas priorizadas para la creación de estas agencias.

Mientras que las innovaciones en cuestiones económicas -vinculadas a precios, entradas y salidas de bienes y servicios- tuvieron una penetración del 80% en la región, aquellas vinculadas a temas sociales -cuestiones no directamente económicas como salud pública, aspectos ambientales, etc.- solo se observaron en un 26% (Gilardi ...[et al], 2006). Este dato resulta totalmente alineado con la tónica seguida por los gobiernos de la época, quienes en el marco de la estrategia de desarrollo neoliberal buscaron reducir y debilitar la expansión

del Estado en general, pero fundamentalmente la intervención en materia social.

Así, al repasar los instrumentos característicos de estos dos tipos de regulación, se observa que aquellos utilizados para regular aspectos económicos se basan en el control de la oferta y la demanda de bienes y servicios, y en la organización de las interacciones en el mercado entre proveedores y consumidores protegiendo los derechos de propiedad (Jordana, 2006). Como se puede advertir, estos instrumentos colocan al Estado en una posición de árbitro imparcial de las relaciones que se producen en el mercado, posicionándolo como garante de la competencia. Implícita o explícitamente, en este caso las instituciones estatales parecen abandonar su capacidad política para liderar el proceso de desarrollo, limitando su actuación a la regulación de la actividad.

El panorama se presenta bastante similar en materia de regulación social. Se vuelve relevante la fijación de estándares de calidad para bienes y servicios sociales, o la definición de mínimos; la regulación de acciones preventivas y de asignación de bienes y servicios, y la regulación de la coordinación y supervisión con otros agentes sociales (Jordana, 2006). Por otra parte, los crecientes procesos de descentralización y desconcentración política, fiscal y administrativa hicieron aun más complejo el escenario, debido a que los mismos requieren mayores actividades de regulación que, entre otras cosas, eviten el aumento y profundización de las desigualdades territoriales existentes. Es por eso que se tornan necesarias las capacidades políticas, que le permitan al Gobierno central construir los acuerdos y la legitimidad necesaria para implementar las políticas públicas.

En relación con la implementación de las prácticas regulatorias definidas legalmente, toda actividad regulatoria implica la puesta en marcha de mecanismos de coacciones legales y legítimas que aspiran a funcionar de forma efectiva. El problema es que muchas veces dicha legitimidad y funcionamiento efectivo dependen en buena medida de vínculos entre actores de tipo informal, que nada tienen que ver con las capacidades administrativas que pueda construir una administración pública. “Uno de los problemas centrales de las políticas reguladoras consiste en conseguir el cumplimiento efectivo de las reglas y, en términos generales, hacer que su interpretación esté acorde con los objetivos planteados” (Jordana, 2006: 3).

Por lo tanto, la consideración exclusiva de las capacidades administrativas, particularmente desde una mirada práctica, no da

cuenta de una serie de factores adicionales necesarios para el correcto funcionamiento de cualquier pauta regulatoria. Entre ellos, destacan nuevamente las capacidades políticas en la medida que vendrían justamente a incorporar estos elementos informales, apoyados en la negociación, que el Estado debe llevar adelante para construir una coalición de apoyo que garantice la sustentabilidad de sus iniciativas de política pública. En la siguiente sección se proponen una serie de dimensiones que se deben considerar para profundizar el análisis de las capacidades estatales de regulación en el marco de un nuevo proceso de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

4. Acercando los conceptos: capacidades estatales y políticas de regulación

Este apartado analiza el vínculo entre los dos conceptos más relevantes sobre los que se ha centrado este trabajo: capacidades estatales y regulación. Para ello, se divide en dos partes. Por un lado busca identificar algunas falencias en la literatura sobre capacidades y se proponen tres dimensiones para analizar la capacidad política de regulación: credibilidad, creación de coaliciones de apoyo y protección ante la captura. En la segunda parte se busca establecer la relación existente entre capacidades administrativas y políticas para la regulación.

Capacidades políticas y regulación

La conceptualización de Repetto, quien retoma los trabajos previos de Grindle (1996 y 1997), representa un avance importante en tanto le otorga un valor significativo a la dimensión política de la construcción de capacidades estatales. Esta dimensión no se encuentra claramente explicitada en trabajos previos y significa un intento por incorporar los factores de “juego de poder” en la idea de capacidades estatales. No obstante, la dimensión política presenta todavía dificultades para ser observable aun desde un enfoque cualitativo. En otra crítica, Rey (2014) señala cómo la noción de capacidad política se enfoca más en la capacidad de movilización de recursos sociales por parte del Estado que por sus capacidades políticas intrínsecas.

Una propuesta para avanzar en la conceptualización de las capacidades políticas de regulación desde una mirada tanto interna como relacional, podría agruparse de la siguiente manera: a) la *credibilidad* que tenga el Estado para que los actores privados confíen en que se respetarán los acuerdos y se implementarán las políticas;

b) la *construcción de coaliciones de apoyo* a las nuevas iniciativas; y
 c) la *habilidad para proteger a las organizaciones y las políticas de los riesgos de captura* (Bianchi ...[et al], 2014). En síntesis, tomar la noción de capacidades y su proceso de construcción como variable dependiente en el análisis, implica descomponer de manera lógica los aspectos que intervienen (dimensiones) para que el Estado tenga la capacidad de hacer lo que la política prevé efectivamente (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Tipos de capacidades y factores críticos

Tipos de capacidades	Dimensiones	Factores críticos
Administrativo-Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura y calidad de los recursos humanos • Infraestructura y tecnología • Recursos financieros • Recursos técnicos • Vinculación con el entorno • Sistemas de Información 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía técnica • Habilidades y aptitudes • Desarrollo de metodologías y procesos • Capacidad de adaptación
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad • Creación de coaliciones de apoyo • Protección contra la captura 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de incertidumbre para privados y sociedad • Flexibilidad y habilidades de negociación • Autonomía política

Fuente: elaboración propia con base en Bianchi ...[et al] (2014), Cornick (2013), Repetto (2004), Oszlak y Orellana (2004).

El trabajo de Bianchi ...[et al] (2014) configura un aporte interesante para profundizar sobre las capacidades políticas; sin embargo, estas dimensiones no son desarrolladas por los autores. Siguiendo esa línea, se intenta aquí establecer algunos patrones que puedan ser de utilidad para poner el centro de atención sobre las tres dimensiones de la capacidad política.

La primera dimensión, la credibilidad, es un concepto difícil de definir. ¿Qué implica que un Gobierno tenga credibilidad? ¿Ante quién debe tener esa credibilidad? Para alcanzar un mínimo de credibilidad, lo primero es que el Gobierno sea reconocido por los diversos grupos de la sociedad, y por la ciudadanía en general, como la autoridad legítima -en el sentido weberiano del término-. En las democracias representativas esa autoridad está marcada por las elecciones y, además, las mismas deben adquirir ciertos patrones que no pongan en duda la credibilidad de la autoridad (elecciones limpias, competencia partidaria, libertad de expresión, etc.).

Sin embargo, esta credibilidad política-electoral, que podría igualarse a legitimidad, marca las pautas mínimas de autoridad cuando se está hablando de capacidades estatales. El Gobierno debe tener también credibilidad en términos de su capacidad de implementación de políticas. Es decir, que lo que se propone realizar sea efectivamente (o razonablemente) llevado a cabo. Esta credibilidad no implica necesariamente apoyo por parte de otros grupos del sistema político o de actores sociales a las iniciativas, pero sí la creencia de que estas serán llevadas a cabo.

En el caso específico de un modelo de APP, en donde la interacción entre el sector público y el privado es imprescindible, la credibilidad respecto de la posibilidad de implementar políticas (entendiendo también las de tipo regulatorio) adquiere una importancia aun mayor. Es difícil suponer que los actores privados se dispongan a emprender un proyecto en conjunto con el Estado sin estar seguros que el mismo tiene posibilidades razonables de concretarse. Pensado desde una lógica estratégica, en donde los actores privados buscan maximizar sus beneficios, el hecho de que el Gobierno tenga un alto grado de credibilidad hace que los privados reduzcan la incertidumbre sobre los resultados de la política.

Si bien la mayor parte de la literatura hace énfasis en la credibilidad del Estado frente al sector privado, esta dimensión no debería ser entendida únicamente respecto de este actor. La credibilidad acerca de las capacidades de regulación implica también la creencia por parte de la ciudadanía de que el Estado será efectivo en su rol dentro de la asociación. Asumir estos modelos de gobernanza para el cumplimiento de objetivos públicos debe garantizar también mayores controles políticos y compromisos para el seguimiento de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, cobra relevancia lo destacado por Cunill Grau (2012) sobre la casi ausencia de vínculo entre regulación de servicios públicos mediante asociaciones público-privadas y participación ciudadana. La medida en que los diseños de regulación consideren la ciudadanía como un sujeto de la política y la importancia que le asignen, es decir, si la participación ciudadana es meramente simbólica o tiene alguna posibilidad de influencia, juega un rol importante en la creación de las condiciones de credibilidad de la política. Ello implica el desarrollo de un vínculo particular, y por tanto, de capacidades políticas para el relacionamiento del actor público respecto de los ciudadanos y su participación en la política.

La gestión de APP conlleva normalmente la presencia de varias agencias públicas, potencialmente con objetivos e intereses no alineados. La coalición de apoyo en el frente interno o entre el Gobierno y el partido de Gobierno no es un factor dado e implica el desarrollo de habilidades políticas.

La segunda dimensión de la capacidad política de regulación apunta a la necesidad de crear coaliciones de apoyo para emprender proyectos público-privados. En este sentido, es común encontrar actores de veto que limitan la capacidad de acción del Estado y que impiden la concreción de reformas políticas que un Gobierno pretende emprender. La multiplicidad y naturaleza de los actores y los tipos y variedad de objetivos perseguidos afectarán la gobernanza del proyecto en la medida que incrementan la complejidad política de la APP en cuestión. Allí se destacan factores como la competencia entre partidos y el apoyo o no de grupos sociales involucrados. La presencia y características de estos factores determinarán estrategias diferentes de conducción y regulación para los gobiernos (Verhoest ...[et al], 2013).

Para limitar estas eventuales trabas es necesario que los gobiernos logren coaliciones de apoyo que permitan superar los vetos por medio de la inclusión de oportunidades para la negociación, buscando involucrar el interés de varios actores. Por tanto, un componente de la capacidad política radica en la habilidad de negociación para incorporar actores de apoyo a la política determinada.

Otro punto, no menor, refiere a la propia unicidad y capacidad de coordinación dentro del Gobierno. La gestión de APP conlleva normalmente la presencia de varias agencias públicas, potencialmente con objetivos e intereses no alineados. La coalición de apoyo en el frente interno o entre el Gobierno y el partido de Gobierno no es un factor dado e implica el desarrollo de habilidades políticas.

Esto se vuelve un aspecto fundamental en la medida que el resultado de las negociaciones, es decir, la construcción de la coalición de apoyo, determinará finalmente el contenido de la reglamentación de las APP. Para ilustrar esta afirmación vale la pena considerar el caso de Uruguay, que en el año 2011 aprobó una ley de Participación Público-Privada (PPP). Si bien el proyecto que originalmente el Gobierno del Frente Amplio⁵ remitió al Parlamento tenía un formato similar al de *Private Finance Initiative* (PFI), característico de casos como el inglés o el español (por ejemplo, en la gestión de hospitales públicos), la negociación posterior incluyó un aspecto decisivo para su aprobación: explícitamente, la nueva norma excluyó de los alcances de la PPP la gestión de los servicios públicos, es decir, atención médica en hospitales, servicios educativos en escuelas y servicios de seguridad en cárceles (Fuentes, 2015).

Esta modificación se introdujo bajo el entendido que se dotaba de mayores garantías al sector público, pero la razón fundamental

se encontró en que, sin ella, el partido de Gobierno se habría dividido en torno al proyecto. Por otra parte, la central de trabajadores también había manifestado públicamente sus reparos al proyecto. En definitiva, sin la preocupación por incorporar a estos socios, la naturaleza de la ley y, por ende, de los proyectos enmarcados en ella serían totalmente distintos.

Para el logro de estas coaliciones es inevitable que los promotores gubernamentales adopten un estilo flexible de política, caracterizado por la inclusión de oportunidades para la negociación en lugar de la imposición, y que estos no se presenten como un bloque indisociable -involucrando así el interés de varios actores- (Del Pino y Colino, 2006). Así, se podría entender que si el Gobierno tiene la capacidad política de lograr un equilibrio que permita conjugar intereses contrapuestos, formando una coalición de apoyo, es plausible que se logre avanzar en la política pública que se pretende desarrollar.

Este punto refiere además a la agregación de valor social a la asociación público-privada. Un aspecto de desafío para las administraciones públicas es que, en contextos de asociación público-privada, el lado público no siempre tiene exactamente definido para quién va a negociar o a quién proteger en el acuerdo (Moore, 2006). El ente público negocia en nombre de un conjunto que puede incluso incluir al propio sector privado. Es decir, la coalición de apoyo se muestra en ocasiones bastante más amorfa en términos de su constitución.

Ello hace más compleja la negociación e implica el desarrollo de habilidades que, si bien tienen un componente técnico (por ejemplo, el manejo de información necesaria para tomar decisiones basadas en evidencia), son fundamentalmente políticas en tanto conllevan la representación de intereses sociales más dispersos que los de la parte privada. De allí la preocupación respecto de que los diferentes modelos de asociación público-privada no sean evaluados únicamente en términos del logro de objetivos de eficiencia o efectividad, sino también en términos de su agregación de valor social. Moore (2006) pone, por tanto, un énfasis importante en las capacidades del tomador de decisiones públicas para interpretar las condiciones de valor social del trato con privados, y en qué medida estos propician lógicas de gobernanza democrática donde el ciudadano está presente.

Por último, la dimensión referida a la protección contra la captura está orientada a cautelar el interés público sobre el interés particular, asegurando la autonomía de decisiones por parte del aparato estatal.

La literatura ha destacado en reiteradas oportunidades las fallas de los Estados latinoamericanos permeados por intereses particulares que condicionan el desarrollo de sus políticas. Ello, además, basado en un sistema legal que puede *per se* tener serias falencias para controlar las relaciones particulares entre el poder político y los privados, que lleven a no actuar en función del bien público (O'Donnell, 2008).

En este sentido, las capacidades estatales relacionadas al diseño e implementación de políticas, la aplicación de normativa y la consolidación de una burocracia eficaz son claves para que los privados busquen asociarse con las organizaciones públicas. En el caso que estas cualidades no estén presentes, aquellos privados que busquen entrar en asociación son probablemente aquellos que quieren de una u otra forma capturar o cooptar al actor público (Vernis, 2005).

Por tanto, la capacidad política se relaciona con la posibilidad de regular estas prácticas y reducirlas al mínimo posible. En definitiva, se trata de la autonomía política del sector público para tomar decisiones políticas con independencia de los intereses particulares. La autonomía política no implica desconocer o prescindir de los intereses sociales o económicos de los actores sociales. Normalmente estos son parte de la ecuación de los actores públicos para la toma de decisiones en política. Se refiere a la posibilidad de definir una determinada política aun a costa de afectar intereses particulares, en general de los sectores más poderosos o influyentes en esa política.

Esto es especialmente importante en los casos de APP en donde la interacción entre el Estado y el sector privado puede llevar a que prevalezcan intereses privados sobre públicos. Los riesgos de captura en la gestión de las APP están íntimamente ligados a las construcciones institucionales, y en particular, a las características de las agencias reguladoras. Esto refiere al rol que juegan estas agencias en el proceso de generación de la asociación, qué responsabilidades les competen y, sobre todo, qué capacidad de sanción tienen frente a desvíos o incumplimientos.

Algunos estudios relacionados con la implementación de APP en países en desarrollo enfatizan cómo el desbalance de poder y conocimiento deriva en que los intereses de las comunidades sean frecuentemente apabullados por los de la parte más fuerte de la asociación, es decir, las empresas (Miraftab, 2004). Ello pone el énfasis en el análisis de las relaciones de poder en la asociación y en las capacidades políticas del actor público para mantener la conducción y la autonomía.

Mientras que se hace un llamado a incrementar el uso de APP en niveles subnacionales de Gobierno, es preciso considerar que también allí potencialmente se encuentran los mayores déficits de capacidades estatales para la regulación y los riesgos de captura más altos a los actores públicos.

Esto es además particularmente relevante para las instancias subnacionales. Mientras que se hace un llamado a incrementar el uso de APP en niveles subnacionales de Gobierno (Infrascopio, 2015), es preciso considerar que también allí potencialmente se encuentran los mayores déficits en términos de capacidades estatales para la regulación y los riesgos de captura más altos a los actores públicos. En el caso de Brasil, por ejemplo, según el mencionado informe, “la capacidad de los gobiernos subnacionales para estructurar complejos contratos de APP es limitada y varía mucho según el estado y la municipalidad. En algunos casos es prácticamente inexistente. (...) es muy raro encontrar funcionarios públicos involucrados en APP que hayan tenido experiencia en el sector privado (...). Muchos funcionarios en unidades de APP tienen uno o dos años de experiencia, y pocos tienen cinco o más años de experiencia en acuerdos de infraestructura, lo que se considera un lapso de tiempo mínimo en vista de los largos ciclos de los proyectos” (Infrascopio, 2015: 14). Una situación similar se identifica también en México, aun cuando ambos países se presentan como las experiencias más avanzadas en América Latina (*ibídem*).

Finalmente, para generar o hacer efectiva dicha capacidad, el Estado debe contar además con dos formas de control: por un lado, un control político, marcado por la presencia de una oposición que encuentre y utilice los canales adecuados para ser un contralor del Gobierno, sobre todo a nivel parlamentario. Pero también es necesaria la presencia de espacios de contralor societal, que logren reducir la brecha entre representantes y representados, y de esta forma lograr evitar los espacios de captura (Selee y Peruzzotti, 2009).

Las tres dimensiones planteadas no componen una lista taxativa de dimensiones políticas, y es posible identificar otras (véase Verhoest ...[et al], 2013). Sin embargo, estas pueden ser consideradas un primer acercamiento para conocer la capacidad política de regulación de los Estados, sobre todo enfocadas en la relación con otros y, particularmente, en casos de cooperación más que de autoridad jerárquica. Estas dimensiones deben además ser entendidas en un continuo y en constante interacción entre las mismas; sin embargo, la distinción puede ser útil analíticamente.

El componente dinámico de las capacidades estatales para la regulación

Varios enfoques plantean que la capacidad del Estado implica una determinada habilidad de gestión administrativa y política para

trazar y alcanzar objetivos, absorber y determinar responsabilidades, responder adecuadamente a las demandas que le son formuladas desde la sociedad, así como efectivizar los procesos de hechura de políticas públicas, provocando la búsqueda permanente de mejoras en la conducción de los asuntos públicos y en el desempeño estatal.

Dicha habilidad requiere de tiempo para su formación, consolidación y eventual readaptación. A lo largo del tiempo, una organización enfrenta diferentes problemas que requerirán diferentes tipos de capacidades con mayor o menor intensidad. Entender el proceso de construcción de capacidades supone identificar cómo la organización moviliza sus recursos para la resolución de sus problemas más importantes en cada momento (Bianchi ...[et al], 2014). En este sentido, se torna necesario un abordaje dinámico que se focalice en cómo se transforman las capacidades de acuerdo a la evolución de la organización y a las características del entorno. La noción de capacidades dinámicas puede resumirse en la idea de que los problemas que una organización enfrenta cambian a lo largo del tiempo y diferentes problemas requieren diferentes capacidades (Teece ...[et al], 1997). Uno de los aspectos centrales en el proceso de construcción de capacidades es la articulación entre las mismas y las necesidades políticas (Cornick, 2013). Por lo mismo, a lo largo del tiempo, una organización requerirá con mayor o menor importancia relativa, un tipo u otro de capacidades según las necesidades políticas de cada momento.

A modo de ejemplo, y como ya se mencionó anteriormente, los desafíos en materia de regulación que tuvieron que afrontar países como Argentina durante la década de los noventa (en un contexto signado por diversas privatizaciones de empresas y servicios públicos) fueron muy distintos a los problemas de los últimos gobiernos, vinculados a procesos de reestatización. Cuestiones tales como la orientación general del Gobierno, o las particularidades específicas de la arena de política a observar, sin olvidar aspectos del contexto económico y social (crisis financieras o aumentos en los niveles de pobreza, por ejemplo), inevitablemente redireccionan continuamente las tareas del sector público y, por ende, interpelan a las capacidades existentes, haciendo al proceso de construcción de capacidades estatales una cuestión siempre inacabada, continua y en permanente debate.

Al observar la conceptualización de las capacidades estatales presentada anteriormente, pueden notarse dos elementos. Por un lado, el intento por estandarizar las capacidades necesarias (por ejemplo, mecanismos de planificación estratégica, recursos humanos profesio-

nales, estructuras organizativas adecuadas, procesos de evaluación, etc.) de forma independiente del contexto y de las características propias de la organización analizada. Si bien es razonable tomar cualquiera de estos factores como parte de las necesidades, en términos de capacidades no se necesitan las mismas capacidades para proveer un servicio o bien público que para regular la actuación de un privado; pero tampoco serán necesarias las mismas capacidades para fortalecer una agencia autónoma que una dirección inserta en un ministerio sectorial, entre otros ejemplos. Es decir, difícilmente puede presentarse una “receta” taxativa de capacidades, como han sido algunos de los intentos en la literatura existente.

Relacionado con el punto anterior, resulta claro que las diferentes formas de entender las capacidades -pero fundamentalmente los avances en términos de medición de sus principales dimensiones- están pensados de forma exclusiva para una única modalidad de acción pública, donde es alguna organización estatal -o varias- la encargada de llevarla adelante. El problema de este enfoque reside básicamente en dos puntos: por un lado, la propia dinámica de las administraciones públicas (estructuras jerárquicas, altas dosis de normatización, etc.) tiende a soslayar los marcos regulatorios, los que quedan únicamente asociados en forma directa a las capacidades administrativas de las distintas agencias estatales.

Pero al mismo tiempo, este enfoque también va dejando de lado la complejidad ya reseñada en relación a la creciente participación de otros actores de diversa naturaleza, que introducen la necesidad de revisar críticamente los marcos regulatorios que orientan los vínculos de los mismos con el Estado y entre sí. Es por eso que se vuelve necesario considerar de forma separada cuáles son las condicionantes que el marco regulatorio le impone al desarrollo de las capacidades estatales en cada caso particular.

Por lo tanto, estas miradas sobre el Estado, en la medida que no toman en cuenta los cambios en su contexto y en sus formatos de intervención, terminan escondiendo o minimizando la necesidad de invertir recursos en el perfeccionamiento de acciones tales como la coordinación, no solo interinstitucional, sino también entre los actores públicos y los agentes privados, que es, finalmente, la esencia de los nuevos vínculos, que se terminan expresando en instrumentos como las APP.

En síntesis, en la literatura sobre capacidades estatales parece claro que se ha avanzado más en definir y buscar caminos para iden-

tificar y medir aquellas de corte administrativo-técnicas, asociadas a la búsqueda por mejorar el proceso de diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas. La literatura es todavía escasa en cuanto a conceptualizar las capacidades políticas y, sobre todo, para entender la idea de capacidades dinámicas, asociadas a contextos y objetivos cambiantes. En definitiva, las capacidades para los diferentes esquemas de gobernanza y construcciones estatales o estrategias de desarrollo.

La construcción y consolidación de los diferentes tipos de capacidades estatales suelen marchar juntas. Las capacidades administrativas y políticas no se comportan de forma independiente, sino que están íntimamente interconectadas (Repetto, 2004). Si bien esto parece obvio en una primera instancia, no suele estar reflejado con claridad en la literatura sobre la temática. No obstante, pueden -y normalmente sucede- existir diferencias en relación con la secuencia de construcción de capacidades. Dichas secuencias, diferentes también, podrían ayudar a comprender -al menos hipotéticamente- buena parte del proceso de construcción y resultados de la política y de los esquemas de gobernanza.

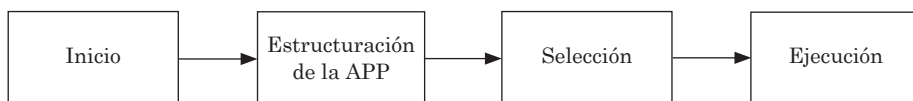
Así, por ejemplo, una organización con buenos niveles de capacidad política (se entiende, para este caso, credibilidad respecto de otros actores y posibilidad de participar en negociaciones relevantes) tiene potencialmente mayores *chances* de disputar recursos presupuestales que mejoren su dotación técnico-administrativa. En el mismo sentido, las organizaciones que se han orientado a la consolidación de conocimientos o procedimientos específicos y valiosos o estratégicos en algún sentido suelen tener mayor capacidad para establecer apoyos políticos, legitimidad y hacer primar sus objetivos sobre los de otros.

Esta distinción entre capacidades políticas y administrativas es eminentemente analítica, ya que en la realidad ellas operan de forma interdependiente. De hecho, bajo ninguna circunstancia se puede negar el carácter fuertemente político de los diferentes arreglos administrativos existentes. En este mismo sentido, también es necesario precisar que estas secuencias, además de aportar resultados diferentes, siempre necesitan de la combinación de ambos conjuntos de capacidades. De lo contrario, los resultados en términos de política pública serán escasos o ineficientes como consecuencia de la incapacidad de las administraciones públicas para poner en práctica decisiones que pueden estar respaldadas por altas dosis de apoyo político y legitimidad; o en el escenario opuesto, se confundirán

finos con medios debido a una excesiva capacidad administrativa que no posee los lineamientos de corte sistémico que debería aportar la capacidad política.

En términos de Peter Evans (1996), mientras que la capacidad administrativa puede garantizar la autonomía relativa del Estado de intereses particulares, sin la capacidad política que aporte la dosis de enraizamiento en la sociedad se puede terminar construyendo un Estado aislado de su entorno e impermeable a las demandas sociales. Por el contrario, un Estado muy enraizado pero sin autonomía será un Estado capturado y cautivo. Esto es particularmente relevante para los nuevos tipos de vínculos entre el sector público y el privado en el marco de APP. Los pasos de construcción de esta herramienta la hacen particularmente dinámica en términos de la necesidad de construcción de capacidades diversas en el tiempo (ver Figura 2).

Figura 2
Dinámica de las APP



Fuente: adaptado de Verhoest ...[et al] (2013).

Los primeros dos pasos incluyen dinámicas principalmente internas al sector público. En estas etapas, aunque ambos tipos de capacidades necesitan tener desarrollo, es probable que determinados factores administrativos o técnicos cobren relevancia en el inicio del proceso (por ejemplo, análisis de oportunidades, planificación, etc.), mientras que a la hora de estructuración del proyecto, ciertas decisiones de tipo político también cobren relevancia. En este sentido, la definición de dónde plantear proyectos de APP, bajo qué modalidad y en qué condiciones, deberán estar medianamente articuladas con los potenciales socios, como forma de evitar los riesgos de abrir espacios que luego nadie ocupará. En el tercer y cuarto paso, el vínculo con el sector privado se vuelve más intenso y en ese sentido las capacidades políticas (por ejemplo, autonomía de decisión o las habilidades de negociación, entre otras) se vuelven más relevantes.

Por tanto, esta secuencia lleva a plantear que se pueden encontrar relaciones directas y complementarias entre las diferentes dimensiones de las capacidades. A la hora de analizar las capacidades estatales

El análisis y medición de las capacidades estatales regulatorias como una herramienta de prefactibilidad (técnica y política) y evaluación de proyectos de APP se torna crecientemente en una preocupación estratégica para los países latinoamericanos.

se debe considerar la interacción y la fortaleza de las dimensiones, y cómo algunas dimensiones pueden condicionar el comportamiento de las otras. En ciertos casos la dimensión administrativa puede resultar más relevante para analizar las capacidades estatales y en otros las capacidades políticas pueden jugar un rol de mayor relevancia⁶, tomando en cuenta el “para qué” de dichas capacidades.

5. Comentarios finales

En este artículo se ha intentado destacar los posibles vínculos entre el estudio de capacidades estatales, especialmente en su dimensión política, y las nuevas estrategias de desarrollo de los Estados, particularizadas por la mayor cooperación público-privada. Se sostiene que ello trae desafíos para el estudio de capacidades estatales dado que obliga a pensar las mismas de acuerdo a las características y objetivos de la política definida. Sin dejar de lado la relevancia estratégica que la literatura ha identificado para las capacidades administrativas del sector público en la gestión de APP, desde un plano académico es clave avanzar aún más en el estudio de las dimensiones políticas de las capacidades estatales. Además, se debe poner énfasis en el estudio de las capacidades regulatorias de los Estados como consecuencia de los nuevos modelos de prestación de servicios públicos, en especial bajo la modalidad de asociación público-privada.

En este sentido, el análisis y medición de las capacidades estatales regulatorias como una herramienta de prefactibilidad (técnica y política) y evaluación de proyectos de APP se torna crecientemente en una preocupación estratégica para los países latinoamericanos. Avanzar sobre su comprensión y forma de medición parece ser un punto crítico para el éxito de las estrategias de desarrollo en estos países.

En síntesis, el estudio de capacidades estatales tiene potencial no solo desde un punto de vista académico en cuanto a la identificación de variables o dimensiones que permitan explicar de mejor forma fenómenos del proceso político o la gestión pública; puede ser también un aporte para la definición y gestión cotidiana de políticas públicas. No obstante, como fue señalado, no se trata únicamente de definir “mínimos necesarios” o “buenas prácticas” en términos de capacidades estatales. Para alcanzar un panorama más completo y complejo es clave considerar los factores políticos que juegan en la construcción de capacidades de los actores públicos.

Notas

(1) El índice Infrascopio, que califica el ambiente de los países para la implementación de las APP, refiere a las capacidades estatales como uno de los aspectos de relevancia. No obstante, esta dimensión es considerada de forma muy general.

(2) Más allá de definiciones, la acumulación teórica en torno a capacidades estatales ha encontrado dificultades para llegar a indicadores medibles y comparables. Por ejemplo, Polidano (1999) reconoce las dificultades de desarrollar índices o indicadores “duros” de capacidades estatales y la necesidad de apoyarse en información cualitativa para el análisis.

(3) Existen otras distinciones de capacidades estatales en autores como Grindle (1996), Alonso (2007) o Cornick (2013). Estas definiciones son, no obstante, complementarias a las aquí planteadas.

(4) De acuerdo al estudio de Gilardi ...[et al] (2006), si bien durante la década del 90 ambas regiones presentaron una explosión de nuevas instituciones, lo cierto es que la tasa de penetración en Europa fue de 82%, mientras que en América Latina la misma fue de 57%.

(5) El Frente Amplio es la coalición de izquierda que gobierna el país desde el año 2005.

(6) Los marcos institucionales son además un aspecto central en la construcción de las capacidades estatales. Esta variable puede operar tanto como *independiente* como *dependiente*. Repetto (2004) señala cómo las capacidades estatales se desarrollan dentro de marcos institucionales (en la lógica de “reglas de juego”). En ese sentido, la promulgación de una ley o decreto puede dotar rápidamente a una organización de capacidades políticas, administrativas u organizativas. Sin embargo, estos marcos institucionales que facilitan la creación de capacidades pueden volverse dependientes en tanto dichas capacidades (en particular las políticas) pueden modificarlos.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, Guillermo (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo.
- Baldwin, Robert; Cave, Martin; y Lodge, Martin (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, London, Oxford University Press.
- Barzelay, Michael; Gaetani, Francisco; Cortázar, Juan Carlos; y Cejudo, Guillermo (2002), “Research on Public Management Policy Change

- in the Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide”, en *International Public Management Review*, Vol. 4 N° 1, pp. 20-41.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014), “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, pp.107-130.
- Bianchi, Carlos; Pittaluga, Lucia; y Fuentes, Guillermo (2014), “Uruguay: ¿qué capacidades para nuevas políticas de innovación y cambio estructural?”, Washington, BID. Research Project: Building Institutional Capabilities for Productive Development Policies.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2009), “Legados, política y consenso desarrollista”, en *Nueva Sociedad*, N° 224, pp. 33-46.
- Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; y Lambrosquini, Florencia (2012), La regulación social y el Estado uruguayo: conceptos para el debate; informe final de consultoría, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2005), “Agencification and Regulatory Reforms”, paper presented at the Workshop: Automization of the State: from Integrated Administrative Models to Single Purpose Organizations, California, Stanford University, April 1-2.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD.
- Cornick, Jorge (2013), Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDPs, mimeo.
- Culebro, Jorge (2012), “Regulatory State and Regulatory Agencies in the Competition Sector: the Mexico, Norway, and Brazil Case”, en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 1 N° 1, pp. 37-53.
- 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.
- Del Pino, Eloísa y Colino, César (2006), “¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual”, en *Zona Abierta*, Nos. 114-115, pp. 1-42.
- Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela (2009), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago, CEPAL, Secretaría General Iberoamericana.
- Espelt, Ramón (2015), *Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de asociación público-privada*, Washington,

- BID, Fondo Multilateral de Inversiones.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, pp. 529-562.
- Fuentes, Guillermo (2015), Participación público-privada en la administración Mujica: ¿pragmatismo o giro a la derecha?, mimeo.
- Gaitán, Flavio (2013), "Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina", documento presentado en las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social, Santiago, CEPAL, 25 y 26 de abril.
- Gilardi, Fabrizio; Jordana, Jacint; y Levi-Faur, David (2006), "Regulation in the Age of Globalization: the Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America", Barcelona, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (Working Paper; N° 1).
- Grindle, Merilee (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, London, Cambridge University Press.
- _____ (1997), *Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hodge, Graeme y Greve, Carsten (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships*, Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Infrascopio (2014), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*, New York, The Economist Intelligence Unit.
- _____ (2015), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*, New York, The Economist Intelligence Unit.
- Isuani, Fernando (2010), "Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas; el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)", Buenos Aires, FLACSO. Sede Académica Argentina. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.
- Jordana, Jacint (2006), Regulación y políticas sociales: las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Serie de Documentos de Trabajo; N° I-63).
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2004), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham,

- Edward Elgar Publishing (The CRC Series on Competition, Regulation and Development).
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Miraftab, Faranak (2004), “Public-Private Partnerships: the Trojan Horse of Neoliberal Development?”, en *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 24 N° 1, pp. 89-101.
- Moore, Mark (2006), “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp. 5-50.
- O'Donnell, Guillermo (2008), “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Ospina, Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2004), El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, mimeo.
- Painter, Martin y Pierre, Jon (2005), “Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes”, en *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Martin Painter y Jon Pierre (eds.), Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Polidano, Charles (1999), *Measuring Public Sector Capacity*, Manchester, University of Manchester. Institute for Development Policy and Management.
- Repetto, Fabián (2004), “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Washington, BID (Serie Documentos de Trabajo; N° I-52).
- Rey, Maximiliano (2014), “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 2 N° 2, pp. 115-139.
- Rhodes, Roderick A. W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44 N° 3, pp. 652-667.

- Robinson, Herbert; Carrillo, Patricia; Anumba, Chimay; y Patel, Manju (2010), *Governance and Knowledge Management for Public-Private Partnerships*, Oxford, Wiley-Blackwell.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007), "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo.
- Rosas Huerta, Angélica (2008), "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en *Política y Cultura*, N° 30, pp. 119-134.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Oxford, Westview Press.
- Selee, Andrew y Peruzzotti, Enrique (2009), *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Baltimore, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Stark, Carlos (2001), "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina", en *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*, Caracas, CLAD.
- Teece, David; Pisano, Gary; y Shuen, Amy (1997), "Dynamic Capabilities and Strategic Management", en *Strategic Management Journal*, Vol. 18 N° 7, pp. 509-533.
- Verhoest, Koen; Voets, Joris; y Van Gestel, Kit (2013), "A Theory-Driven Approach to Public-Private Partnerships: the Dynamics of Complexity and Control", en *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, Carsten Greve y Graeme Hodge (eds.), New York, Routledge.
- Vernis Domenech, Alfred (2005), "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, pp. 61-100.

Evaluación de programas sociales: un enfoque multicriterio

**Sara Arancibia, Luis Felipe De la Vega,
Ángela Denis y Paulina Saball**

Sara Arancibia

Académica y Directora del Instituto de Ciencias Básicas, Facultad de Ingeniería, Universidad Diego Portales, Chile. Doctora en Ciencias Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Magíster en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV); Magíster en Ciencias de la Ingeniería por la Universidad de Chile. Profesora de postgrado en las áreas de Métodos Cuantitativos y Estadística Aplicada en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Facultad de Ingeniería
Universidad Diego Portales
Santiago - Chile
E-mail: sara.arancibia@udp.cl

Luis Felipe De la Vega

Doctorante en Ciencias de la Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Magíster en Política y Gobierno, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Sociólogo de la PUC.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Educación
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago - Chile
E-mail: ldelaveg@uc.cl

Ángela Denis Pagliero

Ingeniero Civil Matemático, Magíster en Economía Aplicada, Departamento de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Facultad de Ingeniería
Universidad Diego Portales
Santiago - Chile
E-mail: angela.denis.p@gmail.com

Paulina Saball Astaburuaga

Directora Nacional del Programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Actualmente Ministra de Vivienda y Urbanismo, Chile. Asistente Social, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Fundación para la Superación de la Pobreza
Santiago - Chile
E-mail: paulina.saball@superacionpobreza.cl

Evaluación de programas sociales: un enfoque multicriterio

El propósito de este trabajo es exponer una propuesta metodológica para medir el logro de programas y proyectos sociales, apoyar su gestión y evaluar sus resultados. Para ello, se integró el marco lógico con la metodología multicriterio “Proceso Analítico Jerárquico” y luego se aplicó a un programa social de prestigio denominado “Programa Servicio País” en Chile. Los resultados muestran la utilidad de desarrollar un modelo integrado que permite obtener un indicador que sintetiza el logro del programa, así como el logro y peso de cada componente del marco lógico. Se propone el diseño de una metodología válida que apoye a los tomadores de decisión en el proceso de focalización de los recursos en la etapa de implementación de un proyecto social. Esta herramienta ofrece una serie de ventajas, entre ellas, la obtención de prioridades en los componentes y la identificación de fortalezas y debilidades en la evaluación de resultados de un programa social. Finalmente, esta investigación pone de manifiesto la escasez relativa de técnicas cuantitativas para evaluar los resultados de un programa social mediante un índice de logro por cada dimensión considerada. La metodología propuesta motivará a los tomadores de decisión a desarrollar nuevas mediciones útiles para el análisis de los logros. Futuras investigaciones pueden aplicar esta herramienta, de carácter cuantitativo, para establecer soluciones frente a diversas problemáticas sociales, con distintas muestras y en diferentes contextos.

Palabras clave: Evaluación de Programas; Modelos de Evaluación; Evaluación de Resultados; Programas Sociales; Propuesta

Evaluation of Social Programmes: a Multicriteria Approach

The purpose of this work is to design a methodological proposal in order to measure the outcomes of social programs and projects, to support its management and to evaluate its outcomes. To accomplish this, the methodology integrated the logical framework with the multiple criteria decision tool Analytic Hierarchy Process (AHP) and, later, it is applied to a relevant social program called “Country Service Program” in Chile. The results show the usefulness of developing an integrated model that provides an indicator that synthesizes the outcomes of a social program as well as the results of the logical framework components. We propose the design of a valid methodology that supports focusing resources on effective social programs implementation, as well as, it offers some advantages related with obtaining prioritized components and the strengths and weaknesses of a social program. Finally, this study

Recibido: 04-02-2015 y 29-07-2015 (segunda versión). Aceptado: 11-08-2015.

highlights the relative dearth of qualitative-quantitative assessments for social programs results. The proposed methodology will encourage stakeholders to develop new empirically supported measures in order to evaluate outcomes. Future research could apply this quantitative method in different programs, samples and contexts.

Key words: Programs Evaluation; Evaluation Models; Result Appraisal; Social Programs; Proposal

1. Antecedentes

En los últimos años, la literatura referente a programas y proyectos en el ámbito social enfatiza la necesidad de incorporar marcos teóricos que permitan definir claramente los objetivos que guían la intervención, así como implementar evaluaciones sistemáticas de su eficacia (Savaya y Waysman, 2005). La evaluación de las acciones diseñadas e implementadas desde la esfera pública ha estado fuertemente orientada hacia la gestión y a los resultados, específicamente en lo referente a programas y proyectos sociales (Ramió y Salvador, 2005), dada la preocupación por el uso adecuado de los recursos públicos.

Así, desde el Estado se han concebido varias iniciativas para que la evaluación de un programa público sea una actividad sistémica de aplicación de metodologías de investigación. Muestra de ello es la creación de la iniciativa de evaluación de programas que verifica el cumplimiento de metas y las organiza alrededor de un ciclo presupuestario (Olavarría, 2012). Igualmente, la evidencia teórica señala que los sistemas de control de gestión inciden positivamente si son diseñados para controlar y coordinar (Porporato y García, 2011). La Gestión por Resultados (GpR) es un marco para la planificación y la gestión estratégica que promueve que un organismo, política, programa o proyecto ponga todos sus esfuerzos en que sus tareas, procesos y productos aseguren el logro de objetivos o resultados esperados, claramente definidos (Arriagada, 2002; PNUD, 2002; García López y García Moreno, 2010).

Por otra parte, el marco lógico es una herramienta que se utiliza para resumir y organizar acuerdos entre partes interesadas respecto de la definición y el diseño de los componentes principales del programa o el tipo de evaluación que se aplicará una vez que ha sido implementado y, en tal virtud, es una herramienta que se puede aplicar transversalmente en diferentes tipos de proyectos, para su diseño, gestión y evaluación.

El marco lógico alude a formas simplificadas de análisis de la realidad social, que esperan que frente a determinados insumos, de manera incuestionable ocurran determinados resultados. Este supuesto se hace especialmente débil en escenarios sociales complejos.

La aplicación de esta metodología se ha promovido desde diferentes organismos, tanto nacionales como internacionales (Sartorius, 1991; Jaraís y Barreiro, 2011) y desde esferas pertenecientes a los espacios públicos y privados, dada su capacidad para entregar una mirada general del proyecto y mejorar cada etapa del ciclo de una intervención. De hecho, se reconoce como un instrumento que cuenta con potencialidades relevantes para el diseño y el monitoreo de iniciativas de diferente índole, debido a que su organización lógica favorece su adaptación a diferentes organismos, ámbitos de intervención y teorías de cambio. Igualmente, en atención a su simplicidad, ya que existe claridad respecto de los pasos o procesos que se deben llevar a cabo para su construcción (Sato, 2005), este modelo se puede aplicar para el análisis de intervenciones en todos los niveles políticos y administrativos.

Sin embargo, si bien la referida metodología posee estas ventajas, se ve enfrentada permanentemente con la dinámica social y las demandas de la ciudadanía. La complejidad de la realidad social se inserta en contextos poco predecibles, con usuarios con diferentes dinámicas, características y necesidades, con múltiples actores e instituciones involucrados, que están en permanente interacción, lo cual dificulta la aplicación de un pensamiento lineal (Güell ...[et al], 2009) propuesto por el marco lógico. Este término alude a formas simplificadas de análisis de la realidad social, que esperan que frente a determinados insumos, de manera incuestionable ocurran determinados resultados. Este supuesto se hace especialmente débil en escenarios sociales complejos.

Esto genera presión sobre los tomadores de decisión al momento de definir políticas y programas, al igual que cuando administran intervenciones; en consecuencia, la evaluación se convierte en un campo central en esta materia para desarrollar soluciones que permitan a las organizaciones contar con insumos útiles que les ayuden a mejorar permanentemente su gestión. Todo lo anterior motiva el desarrollo de una alternativa que optimice la aplicación del marco lógico en la evaluación.

El objetivo de este trabajo es exponer una metodología de evaluación de los resultados de un programa de intervención social mediante la integración del marco lógico con la herramienta multicriterio Proceso Analítico Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) y, como parte de la construcción metodológica, presentar una aplicación de la herramienta a un programa específico, el Programa Servicio

La matriz de marco lógico está organizada de manera tal que pueda asegurarse que, si se desarrollan determinadas acciones y se monitorean y controlan además otros fenómenos que se dan en paralelo a ellas, es posible esperar que se alcancen los propósitos u objetivos definidos para el programa.

País (PSP), intervención relevante en el ámbito de superación de la pobreza en Chile.

Para cumplir con el objetivo propuesto, en primer lugar se describen las características de la metodología del marco lógico, con énfasis en su función evaluativa, mencionando también sus limitaciones y desafíos. Posteriormente se describe la metodología AHP, destacando las oportunidades que ofrece a la evaluación de programas. Luego se presenta la propuesta metodológica de integración de ambas herramientas para evaluar los logros de un programa social, así como la implementación de esta metodología y los resultados. Finalmente se desarrollan las conclusiones, los aprendizajes extraídos de la experiencia y se proyectan opciones para futuras investigaciones.

La metodología de marco lógico

El marco lógico es una herramienta que, tal como otros modelos lógicos para el diseño y evaluación de programas y proyectos, se organiza bajo una estructura racional de encadenamiento de causas y consecuencias. La matriz de marco lógico está organizada de manera tal que pueda asegurarse que, si se desarrollan determinadas acciones y se monitorean y controlan además otros fenómenos que se dan en paralelo a ellas, es posible esperar que se alcancen los propósitos u objetivos definidos para el programa. Este control es de utilidad tanto para quien implementa el proyecto o programa, como también para quien lo financia (Aldunate y Córdoba, 2011).

El primer paso en el diseño del marco lógico corresponde a la definición del problema, donde se genera un proceso analítico de descomponer de la manera más detallada posible los factores que estarían explicando un determinado problema social o de desarrollo. Luego, los siguientes pasos (análisis de involucrados, árbol de objetivos y selección de alternativas) van conduciendo a la estructuración de la matriz de marco lógico, en que se representa la organización de un programa o proyecto, considerando sus fines últimos, sus propósitos u objetivos, sus componentes y actividades.

Además, la metodología incluye una definición de indicadores y medios de verificación como elementos centrales para el monitoreo de las diferentes instancias y etapas del proyecto. Finalmente se considera una columna de supuestos, a partir de la cual se busca prever potenciales riesgos que atenten contra el logro de los objetivos. Cuando ellos existen, la planificación debiera modificarse de manera de reducirlos o eliminarlos, si hay la posibilidad de hacerlo. Los últimos elementos descritos definen la lógica horizontal de la matriz (Comisión Europea, 2001).

El marco lógico se sostiene en la identificación y proyección de relaciones de causa-efecto, tanto para la identificación del problema como para su solución. Además, utiliza el mismo razonamiento para la evaluación, especificando qué información se requiere producir o considerar para monitorear el avance y resultados de la intervención, a través de los indicadores.

Los indicadores de desempeño son un insumo fundamental en cualquier evaluación, y en el caso del marco lógico también lo son, pues se utilizan para el monitoreo y evaluación. Ellos serán la principal guía de verificación del logro de los procesos, productos y resultados que se han planificado. Para cumplir con esas expectativas, los indicadores debieran contar con los atributos de ser relevantes, considerando los objetivos del programa o proyecto, selectivos (pocos indicadores, pero fundamentales), variados en cuanto a la información que proporcionan, y factibles en cuanto al acceso a la información que requieren (Banco Mundial, 2005).

Problemas y desafíos para la evaluación desarrollada en el contexto del marco lógico

Si bien la metodología de marco lógico permite establecer soluciones frente a diversas problemáticas sociales, existe un conjunto de limitaciones relacionadas con su uso para la evaluación de programas o proyectos sociales. En primer lugar, se generan dificultades para reconocer efectos negativos o *consecuencias inesperadas* que pudieran desprenderse de la intervención, pues su estructura no lo permite -salvo en la columna de supuestos- (Banco Mundial, 2005; Comisión Europea, 1993). Esta visión se conoce como “visión de túnel” (Gasper, 2000).

Además, se vislumbra un conjunto de inconvenientes relacionados con el foco de la evaluación y el aporte de los indicadores de desempeño, pues en algunos casos se prioriza la linealidad en la observación de la solución del problema, lo cual conduce a su excesiva simplificación, así como enfatiza el control por sobre la evaluación (Blakewell y Garbutt, 2005).

Por otra parte, para el caso de las intervenciones públicas, es difícil asumir que todos los interesados en el proyecto van a llegar a un consenso respecto de los objetivos, debido a que, en la práctica, existen diversos grupos de interés o contextos de incertidumbre (Fujita, 2010). Asimismo, los indicadores se pueden definir a partir de un objetivo más político-demostrativo que técnico. Esta situación es conocida como “fetichización”, es decir, asumir que determinados

En ocasiones, la evaluación con marco lógico se utiliza para comunicar que se está haciendo una evaluación, pero sin asumir que no siempre los indicadores “lógicamente definidos” describen con toda claridad los resultados y efectos del programa.

indicadores entregan información suficientemente sólida sobre los resultados cuando en realidad los antecedentes que brindan son parciales (Gasper, 2000). Este fenómeno implica que, en ocasiones, la evaluación con marco lógico se utiliza para comunicar que se está haciendo una evaluación, pero sin asumir que no siempre los indicadores “lógicamente definidos” describen con toda claridad los resultados y efectos del programa.

En el polo opuesto, en ocasiones se ha observado que la presión por resultados incide en la definición de muchos o muy complejos indicadores, cuando el sentido de su existencia está en su simplicidad (Banco Mundial, 2005; Aldunate y Córdoba, 2011). La tensión en el uso de indicadores, tanto para la rendición de cuentas como para el monitoreo y evaluación (Ackerman, 2005), puede favorecer la incorporación de indicadores que no son los más certeros para observar los resultados de la intervención (Blakewell y Garbutt, 2005).

En este sentido, la matriz de marco lógico no siempre cuenta con mecanismos que respondan eficiente y profundamente a las necesidades de evaluación del programa. Por esta razón, es importante incorporar metodologías que favorezcan a la vez una comprensión más profunda de los resultados de la implementación de programas y la toma de decisiones asociada a estos.

Es importante también contar con indicadores sintéticos de los logros obtenidos por el programa, basados en sus propias características y considerando la importancia de cada uno mediante ponderadores. Sin embargo, el diseño y práctica de la evaluación enfocada en sus efectos e impacto es una tarea compleja, que requiere de la identificación adecuada y eficaz de la evidencia que se considerará y su análisis (Kelly y Moore, 2011; Kazi, Pagkos y Milch, 2011). Además, la identificación de *outcomes* implica también la consideración epistemológica de una realidad compleja y obliga a la consideración de las percepciones de los sujetos participantes en ella (Lorenz, 2012).

Todos estos argumentos favorecen la búsqueda de metodologías que permitan perfeccionar la evaluación de programas diseñados con marco lógico.

El proceso analítico jerárquico AHP

Dentro del contexto analizado anteriormente, se observa la necesidad de complementar la metodología de marco lógico con otras metodologías que permitan potenciar su uso en la evaluación de programas, sobre todo cuando ellos involucren un conjunto de objetivos y metas que no son fácilmente cuantificables. Este tipo de información es altamente relevante en la evaluación de programas, razón por lo

El AHP es un método de descomposición de estructuras complejas en sus componentes, ordenándolos en una estructura jerárquica. Además, asigna valores numéricos para los juicios acerca de la importancia relativa de cada componente y los sintetiza para determinar cuál de las variables tiene la más alta prioridad.

que las disciplinas enfocadas en el análisis social han perfeccionado crecientemente su uso (Shaw, 2012; Okech, 2012).

Los elementos descritos han motivado, en este caso, el estudio y uso de la metodología *Analytic Hierarchy Process* (AHP) o Proceso Analítico Jerárquico, que establece una estructura jerárquica y la importancia relativa entre los distintos componentes o criterios que se necesita gestionar para alcanzar un objetivo estratégico y agregar valor a una organización. Saaty (1997) propone esta metodología para la toma de decisiones en grupo.

Esta metodología busca propiciar la evaluación de fenómenos complejos, identificando y valorando, dentro de estos, cuánto más importante o más preferible es un factor respecto de otro. Para compararlos, se necesita una escala de evaluación común -denominada escala de prioridades- que permita caracterizar los elementos bajo el mismo patrón de comparación, pudiendo así establecer relaciones de preferencia o importancia entre ellas (Saaty, 1997). En este apartado se describe dicha metodología.

En términos generales, el AHP es un método de descomposición de estructuras complejas en sus componentes, ordenando estos componentes o variables en una estructura jerárquica. Además, asigna valores numéricos para los juicios (subjetivos) acerca de la importancia relativa de cada componente y finalmente sintetiza estos juicios para determinar cuál de las variables tiene la más alta prioridad (Saaty, 1997).

La estructura que se elabora con el AHP favorece la identificación de las variables y atributos que son más relevantes para considerar en la evaluación de un programa o proyecto. Con ello, posteriormente es posible diseñar instrumentos de recolección de información que permitan aproximarse de forma completa al objeto de la evaluación.

Para establecer cuál es la mejor decisión, el método AHP requiere definir el objetivo general del proceso de decisión junto con un equipo de expertos, quienes deben ser cuidadosamente seleccionados, ya que de ellos depende la representatividad del resultado del modelo.

La metodología considera tres principios fundamentales: construcción o confección de la estructura jerárquica, establecimiento de prioridades y consistencia lógica.

La confección de la jerarquía es un proceso interactivo que realiza el equipo de trabajo, donde se requiere la participación de distintos profesionales para alcanzar un consenso entre varios juicios que representan diversas experiencias.

Para construir la estructura jerárquica se deben tener presentes los axiomas de la metodología (Saaty, 1997).

Axioma 1. Reciprocidad

Dadas dos alternativas A_i y A_j , la intensidad de la preferencia de A_i sobre A_j es inversa a la intensidad de preferencia de A_j sobre A_i .

Axioma 2. Homogeneidad

La homogeneidad apunta a que los elementos a comparar deben ser de un mismo orden de magnitud (para comparar dos elementos de acuerdo con un criterio dado se debe disponer de una escala acotada).

Axioma 3. Dependencia

Se refiere a la necesidad de tener controlada la dependencia entre los elementos de dos niveles consecutivos (externo-dependencia y, dentro de un mismo nivel, interno-dependencia). Una estructura jerárquica se caracteriza porque sus elementos tienen externo-dependencia unidireccional. En otras palabras: los hijos dependen de sus padres y no hay relación entre ellos.

Axioma 4. Expectativas

La estructura jerárquica es un modelo que representa a todos los criterios y alternativas, cumpliendo las expectativas de los expertos consultados en el proceso. Este axioma se relaciona con la necesidad de agregar o eliminar alternativas a objeto de representar fielmente la percepción de los actores involucrados en el proceso de decisión.

Una vez construida la estructura jerárquica se continúa con el segundo principio -el establecimiento de prioridades- para cada uno de sus elementos constitutivos de la estructura. Este proceso se realiza por medio de comparaciones entre pares de elementos con respecto al elemento inmediatamente superior de la estructura, formando matrices mediante el uso de la escala de Saaty para el ingreso de los juicios de los expertos en lo que respecta a la intensidad de la preferencia de un elemento por sobre otro, para luego realizar una síntesis obteniendo un vector de prioridades o de importancia relativa -o pesos- de los elementos, además del índice de consistencia para determinar la coherencia de los juicios (Saaty, 1997).

2. Metodología propuesta: integración del marco lógico de una intervención social y del AHP para la medición de logro de un programa social

Esta investigación tiene como objetivo integrar criterios con variables de distinto nivel de medición, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.

Teniendo en cuenta esta finalidad, la técnica de modelación AHP es una herramienta apropiada por sus ventajas. Es especialmente útil para la asignación de prioridades a los criterios que conforman la estructura jerárquica del modelo, así como para la selección y la priorización de alternativas y para el logro de consensos entre un equipo de expertos.

Cabe señalar que el enfoque multicriterio es adecuado para conjugar, en una expresión de prioridad, la medición de los diversos criterios que conforman la estructura jerárquica del modelo.

Particularmente, la utilidad del método AHP para la evaluación de programas convierte a esta herramienta en un complemento relevante para el marco lógico. Tal como se mencionó anteriormente, es común que el marco lógico de un programa se encuentre limitado en la identificación de sus productos, efectos y resultados, debido a que no siempre se es capaz de reconocer la complejidad en la que el programa se encuentra inserto. El AHP -y el proceso a través del cual se implementa- favorece la identificación y valoración de aquellos aspectos que en mayor medida debieran considerarse en la evaluación de un programa, más allá incluso del encadenamiento lógico de causas y consecuencias. El resultado de esto es la generación de evaluaciones más profundas del programa y, por lo tanto, más útiles para la toma de decisiones.

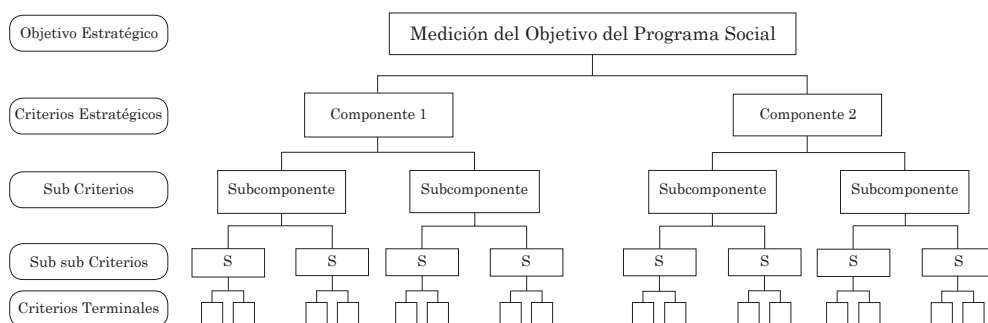
La propuesta de este trabajo, entonces, consiste en integrar las dos metodologías mencionadas -marco lógico y AHP- potenciando la evaluación del resultado de los programas, de modo de focalizar mejor las acciones y recursos hacia el logro del objetivo estratégico de los mismos.

Para comprobar que el marco lógico se puede adaptar a la metodología AHP se deben cumplir los tres principios básicos (junto con asegurar que se cumplan los cuatro axiomas de la metodología AHP): la construcción de jerarquías, el establecimiento de prioridades y la coherencia lógica, descritos en la sección anterior.

La Figura 1 sintetiza una estructura generada a través de la metodología AHP y permite observar la manera en que se organizan los componentes del marco lógico que se desprenden de un concepto general o, en este caso, de un objeto de evaluación.

En particular, si se aplica el marco lógico a una estructura de AHP, se obtiene la estructura de la Figura 1, donde se observa que los componentes corresponden a los criterios estratégicos, los subcomponentes a los sub-criterios, hasta llegar a los criterios terminales.

Figura 1
Aplicación de la estructura jerárquica al marco lógico



Fuente: elaboración propia.

Para construir la jerarquía, teniendo en cuenta el marco lógico como base, es esencial considerar que el objetivo global de la jerarquía es “la medición de los logros del Programa Social”, el cual está ligado al Propósito del Programa. El siguiente nivel de la jerarquía está compuesto por los criterios estratégicos, es decir, aquellos componentes o factores necesarios para lograr el objetivo global, que en este caso son el Componente 1 y el Componente 2 del marco lógico. Cada componente se puede subdividir en subcriterios, si fuese necesario desagregarlos, teniendo cuidado de cumplir con los axiomas del AHP -descritos anteriormente- que se pueden ver en detalle en Saaty (1997).

Es importante señalar que los subcomponentes podrían no existir explícitamente en el marco lógico, pero se desprenden del componente a partir de la visión de los expertos.

Basados en esta jerarquía, se establecen las prioridades entre los elementos mediante comparaciones de a pares, es decir, comparando pares de elementos en relación con un criterio dado.

Una vez que la matriz se ha completado, el ejercicio se convierte en un problema de vectores y valores propios:

$$Aw = \lambda w$$

donde:

A : matriz de comparación de a pares;

w : vector propio que representa el rango o el orden de prioridad;

λ : máximo valor propio que representa una medida de la consistencia de los juicios.

El principal vector propio representa la síntesis de las opiniones de expertos, la obtención de las prioridades de los criterios o subcriterios que componen la matriz, considerando un nivel tolerable de inconsistencia.

En el cálculo de las prioridades para cada nivel de la estructura jerárquica, debe quedar claro que hay prioridades locales y globales. Las prioridades locales (PL) corresponden a los pesos o ponderadores obtenidos al asignar juicios en la matriz de comparaciones a pares, es decir se derivan de las opiniones con respecto a un criterio único (una síntesis que se aprecia en el vector resultante y cuya suma es 1 o 100% si se escribe porcentualmente). Por su parte, las prioridades globales (PG) se derivan de multiplicar la prioridad local obtenida por la prioridad de los criterios padres. Ellas muestran cómo el criterio padre distribuye su peso entre sus criterios de descendencia (o subcriterios).

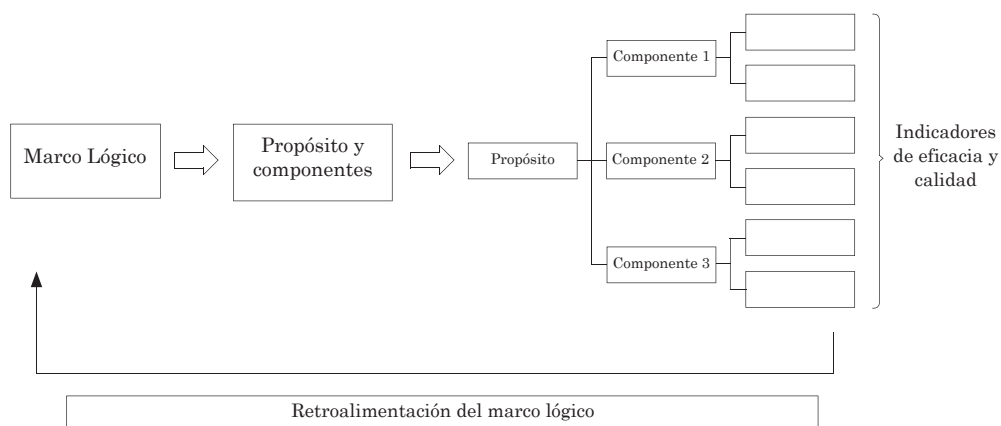
El tercer aspecto principal del AHP es la consistencia lógica, la cual está relacionada al grado de dispersión de los juicios de los actores.

El AHP mide la consistencia global de los juicios a través de un índice denominado relación de coherencia CR, que se puede ver en detalle en Saaty (1997), y que en general no puede exceder el 10%.

Una vez establecida la jerarquía y las prioridades de los criterios, y evaluada la consistencia lógica de los juicios, el proceso de construcción del modelo AHP de evaluación de logros incluye la elaboración de indicadores que permitan medir los criterios terminales del modelo. Las escalas de medida asociadas a estos indicadores deben reflejar también el criterio de los expertos. Tanto la estructura como las escalas de medida de los indicadores de los criterios terminales deben cumplir con las expectativas del equipo de expertos y cumplir con la validez de contenido.

A continuación se describirá el proceso de combinación de la metodología AHP con el marco lógico. Desde la lógica horizontal de la matriz de marco lógico, la estructura jerárquica del AHP requerirá fundamentalmente la elaboración de indicadores de eficacia y calidad, debido al objetivo de evaluar el logro del Programa. Estos indicadores, si bien no se corresponderán directamente con los indicadores de los criterios terminales del Programa, desprenderán aquellos que sí. A su vez, la construcción de la jerarquía lleva a la revisión de los aspectos más relevantes que se desean evaluar en el Programa, de lo que surgen indicadores fundamentales que debieran ser incorporados en la matriz de marco lógico, retroalimentándolo. La formulación de esta metodología se encuentra plasmada en la Figura 2.

Figura 2
Proceso de integración del marco lógico y la metodología AHP



Fuente: elaboración propia.

Tanto en la generación del marco lógico como en la del modelo AHP del Programa es fundamental que intervenga, en el equipo de expertos que participa en el desarrollo del modelo, el grupo de directivos del Programa Social a evaluar, pues son quienes lo conocen más profundamente y son capaces de detectar los aspectos estratégicos del mismo.

En síntesis, para hacer que la estructura del marco lógico sea compatible con la estructura AHP, es necesario comprobar que se cumplan los axiomas de AHP. La estructura final debe también ser validada por el equipo de expertos a través del cumplimiento del axioma de las expectativas. Notablemente, las características comunes del marco lógico y de la metodología AHP permiten obtener una herramienta complementaria para la gestión de programas sociales. Estas características son:

- Participación de un equipo de trabajo que incluye a los tomadores de decisiones o directivos del Programa Social.
- Estructura alineada con la estrategia y, en consecuencia, con los objetivos estratégicos del marco lógico.
- Flexibilidad en la estructura jerárquica para adaptarse a las necesidades de la organización.
- Metodologías claras y ordenadas.
- Metodologías de carácter analítico y dinámico en el tiempo.

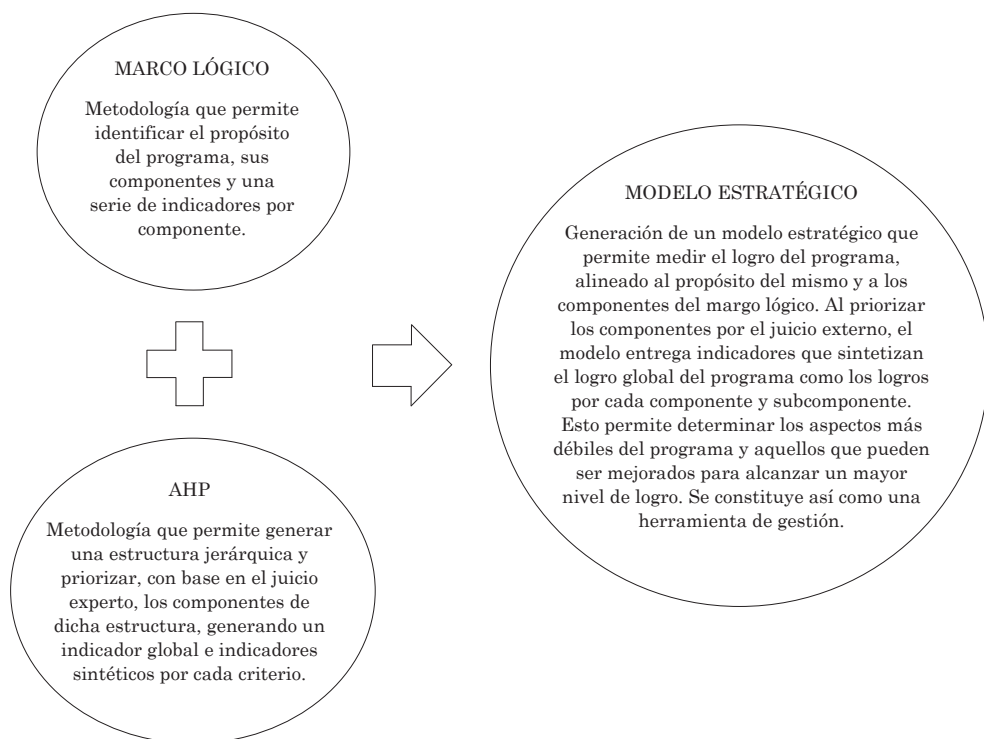
- Se considera una diversidad de variables, tanto cuantitativas como cualitativas.

Todo el proceso debe estar bien documentado, no dejando un concepto que se pueda interpretar de diferentes maneras, sin una definición clara (Saaty, 1997).

Es importante destacar que el incorporar ambas metodologías en un modelo estratégico permite generar una herramienta de gestión que, alineada al propósito del programa, permita priorizar sus componentes y obtener indicadores sintéticos de logro, indicando en qué aspectos se deben priorizar las acciones para mejorar los resultados del programa (Figura 3).

En la siguiente sección se aplicará la metodología a un Programa Social de Chile denominado Programa Servicio País.

Figura 3
Esquema de las metodologías involucradas en la propuesta



Fuente: elaboración propia.

3. Una aplicación de la metodología: modelo estratégico de medición de logro del Programa Servicio País

Descripción del programa y su marco lógico

La Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FSP) es una institución privada con intereses públicos, que desarrolla un programa de intervención social de gran prestigio, con cobertura a lo largo de todo Chile, llamado Programa Servicio País (PSP). Con la participación activa y directa de jóvenes profesionales, el Programa Servicio País implementa intervenciones que permiten a las personas participantes visibilizar y activar sus recursos para vincularse a la estructura de oportunidades, abordando así sus problemas de desarrollo desde una lógica promocional.

Teniendo en consideración la naturaleza de este programa, su lógica se presentó como un desafío relevante para la aplicación de la metodología propuesta a un caso concreto, buscando diseñar una evaluación del logro del Programa Servicio País.

De acuerdo a la propuesta de integración del marco lógico con la metodología AHP, el modelo estratégico es una estructura analítica sintética, a través de la cual se espera considerar los principales atributos que permitirán, en este caso, medir el nivel de logro del Programa.

Con base en su marco lógico, el propósito del programa mencionado es: *“Personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, visibilizan, activan y conectan capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en algún(os) ámbito(s) de su bienestar (educación, salud, hábitat, trabajo o cultura), generando a la vez que jóvenes en pleno desarrollo profesional desarrollen competencias para la intervención e investigación en contextos de pobreza, que puedan posteriormente aplicarse en los espacios laborales -a lo largo del país- donde estos jóvenes se desempeñarán”*.

Consistente con este propósito, el marco lógico del Programa establece dos componentes: 1) “jóvenes en pleno desarrollo profesional” y 2) “personas beneficiarias del Programa”.

Respecto del primer componente, el programa convoca a cuatro tipos de jóvenes: profesionales, voluntarios, practicantes y tesistas, cada uno con perfiles distintos y en los cuales se espera que su participación en labores asociadas al desarrollo de comunidades que viven en condiciones de pobreza logre resultados positivos en ellos, relacionados con el desarrollo de competencias y/o la satisfacción de estos.

Por su parte, el segundo componente del marco lógico del Programa corresponde a las personas beneficiarias o personas participantes de la intervención. Se trata de personas que se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, y que voluntariamente deciden

participar de las intervenciones Servicio País para abordar colectivamente problemáticas vinculadas a su bienestar en los ámbitos de trabajo, educación, hábitat, salud o cultura. En el marco del enfoque promocional de la FSP, se espera visibilicen sus recursos, los activen (es decir, les den uso) y se conecten a la estructura de oportunidades, tanto pública como privada. Estos tres ejes conforman su capacidad para enfrentar o resolver problemas, que es lo que busca aumentar o fortalecer la FSP. Se busca también que el proceso de participación en la intervención sea satisfactorio, pues no basta que las personas beneficiarias reciban un Programa que los apoya con un enfoque promocional, sino también que perciban un grado de bienestar por haberlo recibido y por tanto se requiere medir la satisfacción de ellos.

Aplicación de la metodología propuesta al Programa Servicio País

Siguiendo la metodología descrita anteriormente y considerando la definición del Programa y sus características plasmadas en el marco lógico, se definió el objetivo estratégico de la evaluación y sus criterios estratégicos, desarrollando así el *modelo estratégico de evaluación*. Su objetivo es: “medir el nivel de logro del Programa Servicio País, considerando el grado en que se ha conseguido el cambio esperado en jóvenes en pleno desarrollo profesional y beneficiarios de las intervenciones, consignado en el propósito y componentes del Programa”.

Los dos criterios estratégicos del modelo corresponden a los dos componentes del marco lógico del programa: jóvenes y beneficiarios.

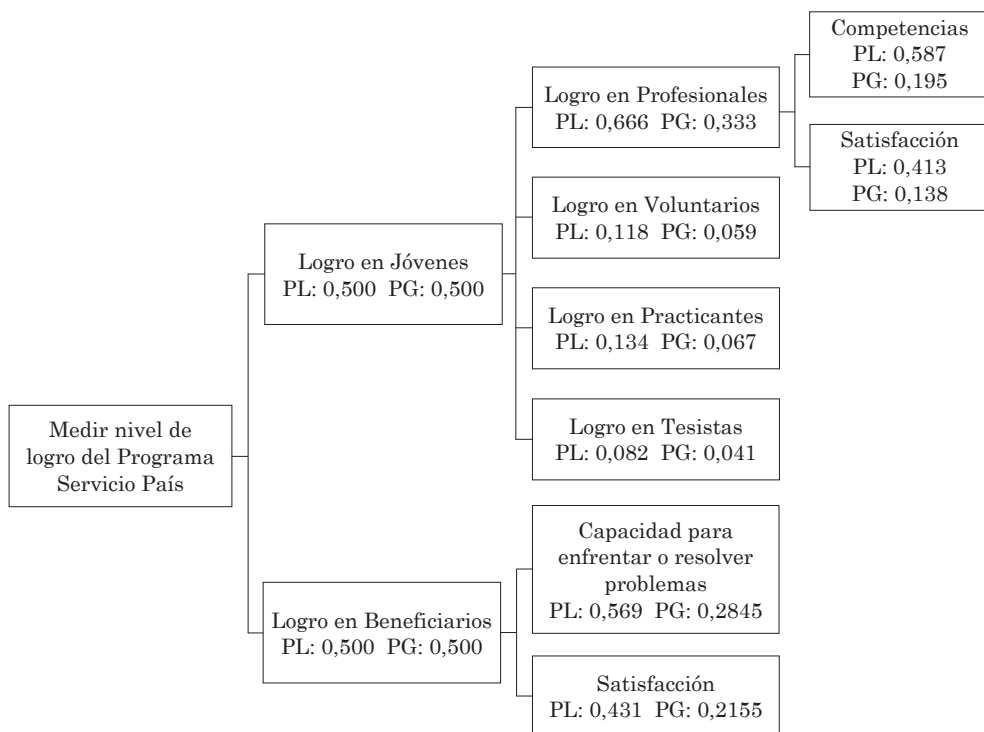
Respecto a los participantes (actores) involucrados en el proceso de decisión o equipo de expertos, deben estar considerados los directivos o ejecutivos y personas expertas en el tema a evaluar. A continuación se describe la selección del equipo de expertos.

Equipo de expertos y tipo de muestreo

El método de muestreo que se utilizó para seleccionar al equipo de expertos fue de tipo no probabilístico, a través del “muestreo por criterio”, el que se basa en el criterio o juicio del investigador para seleccionar unidades muestrales representativas para el objetivo de la investigación (Fernández, 2004). El criterio de selección consistió en considerar los directivos del Programa y profesionales de los distintos ámbitos del PSP que implementan el Programa en las diferentes regiones del país, con amplia experiencia en el Programa. En total se consideraron 15 expertos para la creación y validación de la estructura jerárquica y la creación de los indicadores de los criterios terminales de la estructura.

Se realizaron múltiples reuniones con el equipo de expertos, donde se explicó la metodología y se discutieron los componentes e indicadores que se consideran importantes para el objetivo de medir el logro del Programa alineado al marco lógico, con base en el conocimiento y experiencia que poseen en implementación de programas sociales. De esta forma se logró generar, en consenso, la estructura y los indicadores para medir cada criterio terminal del modelo, lo que se puede ver en la Figura 4. Esta muestra el objetivo estratégico del modelo de evaluación: medir el nivel de logro del Programa Servicio País. Del objetivo se desprenden los componentes del Programa, resumidos como logro en jóvenes y logro en beneficiarios, los que se definen en las Tablas 1 y 2.

Figura 4
Estructura jerárquica del modelo estratégico



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1
Definición de los subcriterios de logro en jóvenes

Logro en Jóvenes			
Logro en Profesionales	Logro en Voluntarios	Logro en Practicantes	Logro en Tesistas
Se refiere al nivel de logro de los profesionales en el desarrollo de competencias y satisfacción.	Se refiere al nivel de logro de los voluntarios en satisfacción, que corresponde al grado de bienestar resultante que posee el voluntario a partir de la experiencia en el desarrollo de las actividades del Programa Servicio País.	Se refiere al nivel de logro de los practicantes en satisfacción, que corresponde a la valoración que hacen los practicantes de la afirmación “Me siento satisfecho de haber participado en el Programa Servicio País”.	Se refiere al nivel de logro de los tesistas en el desarrollo de competencias, específicamente en conocimientos en pobreza y enfoque territorial y en habilidad para incorporar herramientas conceptuales.
<p><i>Competencias</i> Corresponden a los conocimientos de sistema político y gestión territorial, de políticas sociales y pobreza, y de estrategias de intervención social; a las habilidades de gestión para la intervención y de interacción con otros; y a las actitudes de predisposición hacia la pobreza, hacia los beneficiarios, hacia los aliados, hacia el territorio y hacia el rol del profesional.</p> <p><i>Satisfacción</i> Corresponde al grado de bienestar del profesional resultante de la experiencia en la intervención del Programa Servicio País.</p>			

Fuente: conceptos desarrollados por el equipo de expertos en conjunto con los autores.

Tabla 2
Definición de los subcriterios de logro en beneficiarios

Logro en beneficiarios	
Capacidad para enfrentar o resolver problemas	Satisfacción
Se refiere al nivel de logro de los beneficiarios en el desarrollo de sus capacidades para enfrentar o resolver problemas, que es a su vez el resultado de su capacidad de visibilizar sus recursos, activarlos y conectarse a la estructura de oportunidades.	Se refiere al nivel de logro de los beneficiarios en satisfacción, que corresponde al bienestar resultante de la experiencia vivida por el beneficiario respecto del servicio recibido.

Fuente: conceptos desarrollados por el equipo de expertos en conjunto con los autores.

Luego de validar la estructura entre el equipo de expertos, verificando validez de contenido y el cumplimiento de la axiomática correspondiente de la metodología AHP, se procedió a establecer las

prioridades para cada criterio de la estructura mediante las matrices de comparaciones a pares con base en juicio de los expertos, tal como lo establece la metodología AHP. El resultado de las prioridades se puede ver en la Figura 4, donde se aprecia que la prioridad local (PL: 0,500) en ambos componentes es la misma. Para el primer componente, el Logro en Profesionales recibe la mayor de las prioridades o el mayor peso, indicando que para ese componente el Logro en Profesionales tiene la mayor importancia alcanzando el 66,5% de prioridad (de un 100% de prioridad local) y con una prioridad global de 33,3% (de un 50% de prioridad global), es decir la suma de las prioridades globales del criterio Logro en Jóvenes suma $PG = 0,500$. Para el segundo componente se observa que la mayor prioridad la obtiene la capacidad para enfrentar o resolver problemas con una prioridad local del 56,9% y una prioridad global del 28,45%.

Elaboración de indicadores

El paso siguiente correspondió a la construcción de indicadores para medir el logro en cada uno de los criterios terminales del modelo, los que se pueden visualizar en la Tabla 3. En el caso particular de este Programa, dada la complejidad de cada uno de los conceptos comprendidos, se diseñaron metodologías e instrumentos específicos para su medición. Así, se definió que el logro en competencias en jóvenes profesionales se mediría a partir de una metodología de línea base y un modelo AHP, mediante el cual se obtienen las competencias de estos jóvenes al comenzar y al finalizar la intervención. El indicador correspondiente describe la brecha de competencias generada a partir de ambos momentos. Similarmente, se desarrollaron instrumentos y modelos AHP para medir el logro en tesis y la capacidad para enfrentar o resolver problemas de beneficiarios.

Para medir la satisfacción de los participantes, se utilizaron modelos de ecuaciones estructurales PLS¹. Esta metodología permite medir conceptos abstractos (constructos o factores) y complejos de observar directamente, así como estudiar la relación entre los distintos constructos involucrados. Esta última característica permite que los modelos generados entreguen información adicional a los directivos para mejorar la gestión del Programa, si se desea aumentar la satisfacción. Para todas

¹ La metodología de ecuaciones estructurales PLS (*Partial Least Squares*) se desarrolló para profesionales, beneficiarios y voluntarios. Para practicantes no se pudo generar un modelo debido al bajo número con que históricamente cuenta la FSP y se utiliza el indicador construido con base en la pregunta directa de cuán satisfecha se siente la persona. Los tres modelos desarrollados se encuentran actualmente en aplicación, utilizando muestras representativas de estos jóvenes.

las mediciones de los criterios terminales se crearon instrumentos adecuados, donde se consideraba la opinión tanto de los cuatro tipos de jóvenes que implementan el Programa como la de los beneficiarios que reciben el servicio del Programa Servicio País.

Es importante destacar que la metodología propuesta en este trabajo no necesariamente requiere generar modelos e instrumentos adicionales para los criterios terminales de la estructura planteada. En este caso en particular, dada la complejidad de los logros deseados y reflejados en dichos criterios, se construyeron nuevos modelos para medir cada criterio terminal.

Finalmente, el proceso descrito necesariamente implicó la revisión de la matriz de marco lógico del programa existente. El diseño del modelo estratégico favoreció así la identificación de aspectos de la matriz que debieron corregirse y/o ajustarse. Por lo mismo, el diseño del modelo estratégico favoreció especialmente la elaboración de indicadores que estuvieran más ajustados a los resultados esperados del Programa y a su correspondiente incorporación a la matriz de marco lógico. Existieron criterios terminales del modelo estratégico que se convirtieron también en indicadores de logro en la matriz, especialmente los indicadores de eficacia y calidad del Programa. La aplicación de este modelo aún se encuentra en implementación en la Fundación Superación de la Pobreza.

Tabla 3

Indicadores para la medición de logro en cada uno de los criterios terminales

Criterio terminal	Indicador, escalas y prioridades
<p><i>Logro en Jóvenes</i> Logro en Profesionales Competencias</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los profesionales en competencias, medido por el porcentaje de profesionales que aumentan sus competencias de manera relevante.</p> <p>Un aumento relevante de competencias se define como: un aumento de 10 puntos porcentuales para los profesionales con un logro inicial menor al 60%, un aumento de 5 puntos porcentuales para los profesionales con un logro inicial mayor o igual a 60% y menor a 80%, y mantener o aumentar el logro para los profesionales con un logro inicial de 80% o más.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los profesionales logran aumentar sus competencias. (0,627) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los profesionales logran aumentar sus competencias. (0,184) Bajo: menos del 50% de los profesionales logran aumentar sus competencias.</p> <p>El nivel de competencias de cada profesional en cada línea base se obtiene a partir de un modelo AHP.</p>

<p><i>Logro en Jóvenes</i> Logro en Profesionales Satisfacción</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los profesionales en satisfacción, medido por el porcentaje de profesionales que logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6 al finalizar la intervención.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los profesionales logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,487) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los profesionales logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,109) Bajo: menos del 50% de los profesionales logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6.</p> <p>El nivel de satisfacción de cada profesional se obtiene a partir de un modelo de ecuaciones estructurales PLS.</p>
<p><i>Logro en Jóvenes</i> Logro en Voluntarios</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los voluntarios en satisfacción, medido por el porcentaje de voluntarios que logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6 al finalizar la intervención.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los voluntarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,623) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los voluntarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,242) Bajo: menos del 50% de los voluntarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6.</p> <p>El nivel de satisfacción de cada voluntario se obtiene a partir de un modelo de ecuaciones estructurales PLS.</p>
<p><i>Logro en Jóvenes</i> Logro en Practicantes</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los practicantes en satisfacción, medido por el porcentaje de practicantes que logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6 al finalizar el trabajo de práctica.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los practicantes logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,623) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los practicantes logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,242) Bajo: menos del 50% de los practicantes logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6.</p> <p>El nivel de satisfacción de cada practicante se obtiene de su valoración de la afirmación “Me siento satisfecho de haber participado en el Programa Servicio País”.</p>
<p><i>Logro en Jóvenes</i> Logro en Tesistas</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los tesistas en competencias, medido por el porcentaje de tesistas que aumentan sus competencias de manera relevante.</p> <p>Un aumento relevante de competencias se define como: un aumento de 10 puntos porcentuales para los tesistas con un logro inicial menor al 60%, un aumento de 5 puntos porcentuales para los tesistas con un logro inicial mayor o igual a 60% y menor a 80%, y mantener o aumentar el logro para los tesistas con un logro inicial de 80% o más.</p>

	<p>(1,000) Alto: 75% o más de los tesistas logran aumentar sus competencias. (0,901) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los tesistas logran aumentar sus competencias. (0,579) Bajo: menos del 50% de los tesistas logran aumentar sus competencias.</p> <p>El nivel de competencias de cada tesista en cada línea base se obtiene a partir de un modelo AHP.</p>
<p><i>Logro en Beneficiarios</i> Capacidad para enfrentar o resolver problemas</p>	<p>Indicador: nivel de logro en los beneficiarios en capacidad para enfrentar o resolver problemas, medido por el porcentaje de beneficiarios que aumentan esta capacidad de manera relevante.</p> <p>Un aumento relevante se define como: un aumento de 10 puntos porcentuales para los beneficiarios con un logro inicial menor al 70%, un aumento de 5 puntos porcentuales para los beneficiarios con un logro inicial mayor o igual a 70% y menor a 90%, y mantener o aumentar el logro para los beneficiarios con un logro inicial de 90% o más.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los beneficiarios logran aumentar su capacidad para enfrentar o resolver problemas. (0,761) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los beneficiarios logran aumentar su capacidad para enfrentar o resolver problemas. (0,350) Bajo: menos del 50% de los beneficiarios logran aumentar su capacidad para enfrentar o resolver problemas.</p> <p>El nivel de esta capacidad de cada beneficiario en cada línea base se obtiene a partir de un modelo AHP.</p>
<p><i>Logro en Beneficiarios</i> Satisfacción</p>	<p>Indicador: nivel de logro de los beneficiarios en satisfacción, medido por el porcentaje de beneficiarios que logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6 al finalizar el Programa.</p> <p>(1,000) Alto: 75% o más de los beneficiarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,572) Moderado: entre 50% y menos del 75% de los beneficiarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6. (0,218) Bajo: menos del 50% de los beneficiarios logran un nivel de satisfacción igual o superior a 6.</p> <p>El nivel de satisfacción de cada beneficiario se obtiene a partir de un modelo de ecuaciones estructurales PLS.</p>

4. Conclusiones

A la luz de la evidencia teórica, los resultados de los programas sociales pueden evaluarse a partir de distintos modelos lógicos. La metodología del marco lógico cuenta con un amplio conocimiento y uso, pero no explicita cómo medir el logro del programa social, así como no permite evaluar el nivel de importancia de los componentes mediante ponderadores.

Las ventajas que ofrece la propuesta se asocian a que la estructura del modelo de medición del logro del programa social se realiza de manera participativa, considerando el conocimiento de los directivos del programa y de otros profesionales que participan en su operación.

La propuesta de integrar la metodología Proceso Analítico Jerárquico -AHP por sus siglas en inglés- con el marco lógico de un programa social permite ponderar los distintos componentes y subcomponentes de esta herramienta y, de esta forma, considerar indicadores para medir cada componente de manera individual, además de un indicador que sintetiza el logro general del programa.

Esto conduce a focalizar mejor las acciones a seguir con el propósito de cumplir los objetivos estratégicos formulados para la intervención social, apoyando de este modo la gestión que deben realizar los directivos. En este sentido, las ventajas que ofrece la propuesta descrita se asocian a que la estructura del modelo de medición del logro del programa social se realiza de manera participativa, considerando el conocimiento de los directivos del programa y de otros profesionales que participan en su operación. Además, facilita la identificación de los criterios o subcomponentes más relevantes para el cumplimiento del propósito del programa social.

También permite detectar, mediante las prioridades de los componentes y de los subcomponentes, qué indicadores asociados a ellos tendrán más relevancia en la medición del logro de un programa social. La asignación de los ponderadores se fundamenta en una metodología con base en las ciencias exactas, donde se verifican la consistencia de los juicios y el cumplimiento de estándares de validez de contenido.

La metodología se puede aplicar de manera general no solo a los programas que están organizados en torno a una matriz de marco lógico, sino también a aquellos que basan su diseño en una estructura de causas y efectos, tales como los de teoría de cambio o cadenas de resultados, puesto que consideran una estructura similar, lo que hace factible su combinación con la metodología AHP. Adicionalmente, el modelo estratégico del programa construido mediante la metodología propuesta permite detectar debilidades y fortalezas en la implementación del programa, por lo que propicia la identificación de aspectos a incorporar en la gestión del programa, orientándose hacia el mejoramiento.

También la propuesta permite retroalimentar y fortalecer la matriz de marco lógico, pues el modelo estratégico construido favorece la identificación de debilidades en las relaciones causales y el diseño de nuevos indicadores o la mejora de los existentes, optimizando su relación con las expectativas de logro.

Otra ventaja de la aplicación, en el caso del ejemplo, fue la generación de un clima participativo dentro del cual el equipo de expertos

pudo ser escuchado, lo que permitió trabajar de manera coordinada entre distintas áreas y tomar conciencia de los aspectos que deben mejorar en conjunto en la implementación del Programa. No obstante, es importante señalar que en esta investigación la metodología de integración se aplicó solo para un programa social, específicamente para el Programa Servicio País en Chile, donde se construyó el modelo estratégico, los indicadores y escalas de medición.

Considerando lo anterior, desde el punto de vista de las proyecciones de la investigación, parece importante complementar el estudio expuesto con nuevas aplicaciones a diversos programas sociales. En este sentido, la metodología propuesta resulta muy relevante pues permite establecer soluciones frente a diversas problemáticas sociales, con distintas muestras y en diferentes contextos, siendo factible su aplicación para distintos programas sociales a lo largo de Latinoamérica, sobre todo considerando la escasez relativa de técnicas cuantitativas para evaluar los resultados de un programa social mediante un índice de logro por cada dimensión considerada. La metodología propuesta motivará a los tomadores de decisión a desarrollar nuevas mediciones útiles para el análisis de los logros.

Bibliografía

- Ackerman, John (2005), "Social Accountability for the Public Sector: a Conceptual Discussion", Washington, World Bank (Social Development Papers, Participation and Civic Engagement; N° 82), <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/2145741116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf>, 20-06-2014.
- Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio (2011), "Formulación de programas con la metodología de marco lógico", Santiago, CEPAL (Serie Manuales; N° 68), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>, 11-06-2014.
- Arriagada, Ricardo (2002), "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal", Santiago, CEPAL (Serie Manuales CEPAL; N° 20), http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5582/S0260445_es.pdf?sequence=1, 01-07-2014.
- Banco Mundial (2005), *The Logframe Handbook: a Logical Framework Approach to Project Cycle Management*, Washington, Banco Mundial,

- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/07/000160016_20050607122225/Rendered/PDF/31240b0LFhandbook.pdf, 04-08-2014.
- Blakewell, Oliver y Garbutt, Anne (2005), *The Use and Abuse of the Logical Framework Approach*, Washington, BID, <http://www.intrac.org/data/files/resources/518/The-Use-and-Abuse-of-the-Logical-Framework-Approach.pdf>, 04-08-2014.
- Comisión Europea (1993), *Project Cycle Management: Integrated Approach and Logical Framework*, Brussels, Commission of the European Communities. Directorate General for Development. Evaluation Unit.
- _____ (2001), *Manual de gestión del ciclo de proyecto*, s.l., Oficina de Cooperación EuropeAid. Unidad de Evaluación, http://www.centroubal.com/sicat2/documentos/36_20065171532_PU-mp1-spa.pdf, 25-08-2014.
- Consejo Científico del CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD”, Caracas, CLAD, <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>, 25-08-2014.
- DIPRES (2009), “Notas técnicas”, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. Unidad de Control de Gestión, http://www.dipres.gov.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf, 06-07-2014.
- Durlak, Joseph A. (2010), “The Importance of Doing Well in Whatever You Do: a Commentary on the Special Section, ‘Implementation Research in Early Childhood Education’”, en *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 25 N° 3, pp. 348-357.
- Fernández, A. (2004), *Investigación y técnicas de mercado*, Madrid, Editorial ESIC.
- Fujita, Nobuko (ed.) (2010), *Beyond Logframe; Using Systems Concepts in Evaluation*, Tokio, Foundation for Advanced Studies on International Development; International Development Research Institute (Issues and Prospects of Evaluations for International Development; N° IV).
- 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.
- Gasper, Des (2000), “Evaluating the ‘Logical Framework Approach’ towards Learning-Oriented Development Evaluation”, en

- Public Administration and Development*, Vol. 1 N° 20, pp. 17-28.
- Güell, Pedro; Frei, Raimundo; y Palestini, Stefano (2009), “El enfoque de las prácticas: un aporte a la teoría del desarrollo”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 8 N° 23, pp. 63-94.
- Jackson, Bill (1997), *Designing Projects and Project Evaluations Using the Logical Framework Approach*, Gland, The World Conservation Unit Monitoring and Evaluation Initiative.
- Jaraís, Erika y Barreiro, Xosé (2011), “Consistencias e inconsistencias del marco lógico”, ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Administración y Ciencia Política, Murcia, España, septiembre.
- Kazi, Mansoor; Pagkos, Brian; y Milch, Heidi (2011), “Realist Evaluation in Wraparound: a New Approach in Social Work Evidence-Based Practice”, en *Research on Social Work Practice*, Vol. 21 N° 1, pp. 57-64.
- Kelly, Michael y Moore, Tessa (2011), “Methodological, Theoretical, Infrastructural, and Design Issues in Conducting Good Outcome Studies”, en *Research on Social Work Practice*, Vol. 6 N° 21, pp. 644-653.
- Lorenz, Walter (2012), “Hermeneutics and Accountable Practice: Lessons from the History of Social Work”, en *Research on Social Work Practice*, Vol. 5 N° 22, pp. 492-498.
- McLean, Diana (1998), “The Logical Framework in Research Planning and Evaluation”, The Hague, International Service for National Agricultural Research (Working Paper; N° 12).
- Okech, David (2012), “Evaluating the Effects of Child Savings Accounts Program Participation on Parental Well-Being”, en *Research on Social Work Practice*, Vol. 22 N° 4, pp. 357-366.
- Olavarría, Mauricio (2012), “La evaluación de los programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 54, octubre, pp. 143-178.
- Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan; y Prieto, Adriana (2005), “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Santiago, ILPES, CEPAL (Serie Manuales; N° 42).
- PNUD (2002), *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*, New York, PNUD. Oficina de Evaluación.
- _____ (2011), “Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público: la experiencia de Trinidad y Tobago”, Panamá, PNUD

- (Serie Compartir Conocimiento; Vol. XI), <http://compartir.undp-regionalcentre.org/pdfs/13.pdf>, 09-09-2014.
- Porporato, Marcela y García, Norberto (2011), "Sistemas de control de gestión: un estudio exploratorio de su efecto sobre el desempeño organizacional", en *Academia: Revista Latinoamericana de Administración*, N° 47, pp. 61-77.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Saaty, Thomas (1997), *Toma de decisiones para líderes: el proceso analítico jerárquico, la toma de decisiones en un mundo complejo*, Pittsburgh, RWS Publications.
- Sartorius, Rolf (1991), "The Logical Framework Approach to Project Design and Management", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 12 N° 2, pp. 139-147.
- Sato, Yuriko (2005), "A Case of Policy Evaluation Utilizing a Logical Framework: Evaluation of Japan's Foreign Student Policy towards Thailand", en *Evaluation*, Vol. 11 N° 3, pp. 351-378.
- Savaya, Riki y Waysman, Mark (2005), "The Logic Model", en *Administration in Social Work*, Vol. 2 N° 29, pp. 85-103.
- Serra, Albert ...[et al] (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, Caracas, CLAD, BID.
- Shaw, Ian (2012), "The Positive Contributions of Quantitative Methodology to Social Work Research: a View from the Sidelines", en *Research on Social Work Practice*, Vol. 2 N° 22, pp. 129-134.

**Gobierno local y migrantes frente a
frente: nudos críticos y políticas para el
reconocimiento**

**Luis Eduardo Thayer Correa y
Carlos Durán Migliardi**

Luis Eduardo Thayer Correa

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador y Profesor Asociado en la Universidad de Los Lagos (Chile), Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Actualmente es Subdirector del CISPO y subdirector de Polis Revista Latinoamericana. Ha dirigido diversas investigaciones centradas en el proceso de integración de los migrantes en las sociedades de destino, con financiamiento de agencias estatales (CONICYT) e internacionales (ACNUR, OIM). Se ha desempeñado como coordinador del área de territorio del CISPO donde ha debido coordinar estudios sobre subjetividades y prácticas territoriales en relación con la gobernanza. Dirigió la formulación del Plan de Acogida de Migrantes y Refugiados del municipio de Quilicura, Chile. Ha ejercido la docencia de pre y post grado en sociología, y temas relacionados a la migración internacional, el proceso de globalización y las dinámicas territoriales.

Carlos Durán Migliardi

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO México). Sociólogo e historiador chileno. Se ha desempeñado en el ámbito de la docencia universitaria y de la investigación en ciencias sociales y los procesos políticos, y en el campo de las políticas públicas. Actualmente dirige un proyecto de investigación Fondecyt sobre el campo discursivo político en Chile y participa en otro como co-investigador sobre políticas migratorias, ambos como investigador asociado del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos. Ejerce la docencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales y en la Universidad Central.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: luis.thayer@ulagos.cl

carlos.duranm@mail.udp.cl

Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento*

El propósito de esta investigación es identificar los nudos críticos del proceso de incorporación de los migrantes latinoamericanos y caribeños a un contexto local, en función de definir los ejes estratégicos para orientar las políticas migratorias desde el gobierno municipal. La propuesta se fundamenta en la teoría del reconocimiento como un enfoque complementario pero más amplio que el enfoque intercultural como base de las políticas públicas locales. En primer término, el trabajo pone en discusión los supuestos teóricos que asume esta política pública: los derechos humanos como fundamento de la ciudadanía, la centralidad de lo local y la gobernanza democrática como enfoque. En segundo lugar, se identifican los nudos críticos en el proceso de incorporación de migrantes y refugiados en cuatro dimensiones: salud, educación, vivienda y trabajo. Se concluye, finalmente, señalando que la implementación de las políticas migratorias a nivel local enfrenta desafíos en cinco ejes estratégicos: información sobre los derechos, participación y politización de los colectivos migrantes, educación y sensibilización de la población nativa, mediación para la convivencia y transnacionalismo. El trabajo de campo realizado en la comuna de Quilicura, en Santiago de Chile, se presenta como un recurso para el abordaje de los desafíos que supone para los gobiernos locales la presencia de colectivos de migrantes en el contexto comunal.

Palabras clave: Política Inmigratoria; Protección de Derechos; Gobierno Local; Chile

Local Government and Migrants Face to Face: Critical Nodes and Policies for Recognition

The purpose of this research is to identify the critical nodes of the process of incorporation of Latin American and Caribbean migrants to a local context, and identify the strategic priorities to guide migration policies from the municipal government. The proposal is based on the theory of recognition as a complementary but wider approach to the intercultural approach as a basis of local public policies. First, the work discusses the theoretical assumptions that this public policy assumes: human rights

Recibido: 07-01-2015 y 12-06-2015 (segunda versión). Aceptado: 03-07-2015.

(*) Este artículo se inscribe en el Proyecto Fondecyt Regular N° 1140679 “Estado chileno e inmigrantes latinoamericanos frente a frente: reconocimiento, respeto y expectativas de incorporación”.

as the basis of citizenship, the centrality of the local and democratic governance as an approach. Secondly, it identifies the critical nodes in the process of incorporation of migrants and refugees in four dimensions: health, education, housing and employment. Finally, it is concluded that the implementation of migration policies at the local level, faces challenges in five strategic areas: information on rights, participation and politicization of migrants, education and awareness of the native population and mediation for coexistence. The fieldwork, conducted in Quilicura, Santiago of Chile, is presented as a resource for addressing the challenges for local governments towards the presence of migrants groups in the communal context.

Key words: Immigration Policy; Protection of Rights; Local Government; Chile

Chile: una sociedad de migrantes sin política migratoria

Chile posee un rezago importante en materia de políticas migratorias. El crecimiento sistemático de los flujos migratorios desde mediados de la década de 1990 no ha ido acompañado de un avance concordante en las políticas públicas en ninguno de los niveles del Estado (Stefoni, 2011). El dato más remarcado en este sentido es que la normativa migratoria vigente es del año 1975, y el reglamento que la acompaña, de 1984, esto es, respectivamente, 20 y 10 años anteriores al inicio del actual ciclo migratorio que vive la sociedad chilena (Thayer, 2013). A nivel de los gobiernos locales, por su parte, la falta de políticas se refleja en la inexistencia de unidades orientadas a la población migrante o de planes de intervención diseñados expresamente para los colectivos migrantes. En 2014, por ejemplo, solo tres de los 343 municipios del país contaban con oficinas de atención para migrantes: Quilicura, Arica y Santiago.

El caso de Quilicura es, en muchos aspectos, paradigmático de la realidad migratoria que viven los municipios no solo en Chile, sino también en otros países de la región. Interesa destacar, en este sentido, tres elementos que permiten pensar este caso como una fuente de aprendizajes para abordar los desafíos que impone la migración a los gobiernos locales en América Latina. En primer lugar, la procedencia intra-regional del grueso de los migrantes que residen en Quilicura es un rasgo compartido con otros municipios de Chile y de otros países latinoamericanos. Esto es de vital importancia a la hora de definir la aproximación al problema de la diversidad cultural que portan los migrantes. En estos contextos, la diversidad tiene que ver esencialmente con el acceso a

La procedencia intraregional de los migrantes es de vital importancia a la hora de definir la aproximación al problema de la diversidad cultural que portan. En estos contextos, la diversidad tiene que ver esencialmente con el acceso a los códigos locales y no con un conflicto entre valores fundamentales contradictorios con la población nativa.

los códigos locales y no con un conflicto entre valores fundamentales contradictorios con la población nativa, como ocurre, por ejemplo, con los flujos migratorios que se dirigen desde Asia o África hacia Europa y Estados Unidos. Esto exige por tanto un tipo de intervención política orientada a superar las barreras que la procedencia cultural puede suponer, más que a afrontar conflictos sociales derivados del encuentro entre sujetos poseedores de valores contrapuestos.

Un segundo factor transversal presente en Quilicura es el que tiene que ver con la cercanía de los lugares de procedencia. Esto permite que los vínculos de los migrantes con sus lugares de origen sean constantes y fluidos. Este es un factor que distinguiría las trayectorias migratorias en la región de las migraciones transoceánicas. Las expectativas que los migrantes depositan en la sociedad de destino son distintas en este caso, toda vez que el retorno temporal al lugar de procedencia es un recurso muy a mano (Stefoni, 2013). Como tercer factor paradigmático a destacar del caso de Quilicura es que las propuestas de políticas desarrolladas en este municipio están concebidas para intervenir en dos etapas del proceso de incorporación de los migrantes: la acogida inicial y el reconocimiento en el largo plazo. Esto responde a que las necesidades que enfrentan los migrantes en las distintas etapas de sus trayectorias son distintas (Castles y Davidson, 2000) y, con ello, el papel que puede desempeñar el municipio en cada una también lo es. El hecho de que los nudos críticos que se abordan aquí estén centrados en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y la vivienda permite focalizar aún más las eventuales comparaciones de experiencias con otros contextos locales.

El actual ciclo migratorio chileno iniciado a mediados de los 90 marcó el cambio de Chile como una sociedad emisora a una receptora de migrantes, invirtiendo la tendencia de décadas pasadas. La cifra de migrantes residiendo actualmente en Chile, estimada en unas 600 mil personas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ha tenido su mayor crecimiento a partir de la década de 1990, y específicamente a partir de su segunda mitad. De manera que si bien el saldo migratorio de Chile sigue siendo negativo -son 875.000 los chilenos residiendo en el extranjero-, si se establece un corte analítico en 1990, la relación se invierte, pues a partir de entonces han emigrado en torno a los 200.000 chilenos; en cifras gruesas, 400.000 menos que los inmigrantes llegados desde entonces. La instalación de la democracia en Chile y el fin de la política de exilio, así como el crecimiento económico sostenido a tasas superiores al 5%, generó

condiciones para que este país se convirtiera en receptor de migrantes, provenientes principalmente de la región latinoamericana. Entre el censo de 1992 y el de 2002, la tasa de migrantes creció un 75%, y entre 2002 y 2012 lo hizo en un 160%, según información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas en septiembre de 2014.

En el contexto de Quilicura¹, que va a permitir ilustrar los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en materia de políticas migratorias, la activación del flujo migratorio puede situarse a partir de 2005. La población migrante que reside en la comuna pasó de representar un 0,82% en el año 2002, a un 2,1% en 2012 y un 4% en 2014, lo que en términos absolutos supone que la población extranjera residente pasó de poco menos de 1.000 personas a casi 8.800, mostrando un crecimiento de casi un 800% en el período 2002-2014.

Este tipo de crecimiento exponencial de la migración en Quilicura, que suele ser propio de los contextos locales de recepción, estuvo acompañado además de una marcada diversidad sociocultural de los colectivos migrantes llegados. En efecto, la alta concentración de población haitiana (un 48% de los migrantes de esta procedencia que residen en la provincia de Santiago lo hace en Quilicura) pone la diferencia cultural como un rasgo singular de la realidad migratoria local. Adicionalmente, el 60% de los migrantes de la comuna es de origen peruano, argentino o colombiano, lo que hace que la diversidad interna de orígenes sea significativa. En el mismo sentido, la presencia de ocho familias de refugiados palestinos de origen musulmán, si bien no supone un incremento cuantitativo significativo, complejiza aún más la realidad migratoria local, que va en camino a convertirse en una sociedad multicultural (Zapata, 2009).

Además de mostrar el dinamismo del proceso migratorio que ha vivido Chile en los últimos años, estos datos permiten apreciar la importancia que tiene la consideración local del fenómeno. La modificación de las condiciones para la convivencia en los barrios, la entrada de los migrantes en segmentos locales del mercado de trabajo (Stefoni, 2009 y 2011), la discriminación en colegios, consultorios y servicios públicos municipales (Tijoux, 2013), las transformaciones territoriales que supone para algunas comunas el asentamiento económico de los migrantes (Stefoni, 2008), o las expresiones culturales que transforman las prácticas y hábitos en los lugares (Garcés, 2014), dan cuerpo a la nueva realidad migratoria de la sociedad chilena, que solo puede comprenderse cabalmente atendiendo su anclaje en la escala local.

La ausencia de una política migratoria general y de lineamientos claros para su implementación a nivel local contribuye a que en Chile se esté consolidando lo que Goldring y Landolt (2013) denominan “trayectorias de no ciudadanía”. Estas trayectorias de ciudadanía precaria o semi-ciudadanía (Castles, 2004; Bauböck, 2006), producidas como consecuencia de la ausencia de una política migratoria y de una normativa obsoleta, se refuerzan por la débil instalación de la realidad migratoria chilena en el campo político nacional (Zapata, 2009). Vale decir que, ni en el plano de la acción ni en el de los discursos, la cuestión migratoria ha logrado una presencia que permita definir las posiciones y orientaciones básicas para la formulación de una política migratoria de Estado. En este marco, en el año 2013 se formuló en el municipio de Quilicura un plan de acción orientado a definir una política pública local. La primera formulada en Chile, no solo a nivel local sino en todos los niveles del Estado.

En términos generales, en Chile se pueden reconocer cuatro factores que conforman el marco social y político para la reproducción de una ciudadanía precaria en la población migrante. Primero, en el plano jurídico, la actual ley de extranjería crea un sistema de estratificación de derechos que va desde la condición de migrante irregular a la condición de semi-ciudadano o residente extranjero de largo plazo (Castles, 2004). La bibliografía que ha analizado en profundidad este sistema de estratificación (Bauböck, 2006, Castles y Davidson, 2000; López, 2005; Zapata, 2004) señala, por una parte, que la construcción de fronteras entre migrantes y ciudadanos nacionales, y entre las distintas categorías de extranjeros, es algo propio de la condición migratoria (Castles, 2004²), y por otra, que las posibilidades que tienen los migrantes para desplazarse entre categorías (Bauböck, 2006) define las condiciones para salir de la condición de ciudadanía precaria en la que se encuentran normalmente al inicio de sus trayectorias (Goldring y Landlot, 2013). En el caso de Chile, si se excluyen los permisos especiales asignados a los diplomáticos y los visados de turistas, los estratos de no-ciudadanía que definen la condición de migrante son cinco: visa sujeta a contrato de trabajo, visa temporal, visa de residencia definitiva, visa de estudiante, y la condición de nacionalizado de origen extranjero sin acceso completo de los derechos políticos. Esta última categoría coincidiría con la definición de “*denizens*” (Bauböck, 2006), en el sentido de que el migrante nacionalizado puede acceder a prácticamente todos los derechos ciudadanos con excepción de algunos derechos políticos tales como el ejercicio de cargos públicos de elección popular (Olea, 2013).

La opción histórica del Estado chileno ha sido asumir una “política de la no política” frente a la cuestión migratoria. La ausencia de acciones y definiciones consistentes ha generado que el acceso efectivo a los derechos quede sujeto a la disposición, la arbitrariedad y el estado de ánimo de los funcionarios y ciudadanos nacionales que se encuentran en posiciones de poder respecto de los migrantes.

El segundo factor que incide en la reproducción de trayectorias de ciudadanía precaria en los migrantes tiene que ver con la opción histórica del Estado chileno de asumir una “política de la no política” (Stefoni, 2011) frente a la cuestión migratoria. La ausencia de acciones y definiciones consistentes, orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos por parte de los migrantes y su ampliación sistemática, ha generado que el acceso efectivo a los derechos quede sujeto a la disposición, la arbitrariedad y el estado de ánimo de los funcionarios y ciudadanos nacionales que se encuentran en posiciones de poder respecto de los migrantes.

Relacionada con esta “política de la no política” y de algún modo antecedéndola, el tercer factor sociopolítico que incide en la precarización de las trayectorias ciudadanas de los migrantes es la ausencia de un discurso instalado en el campo político (Zapata, 2009) que legitime el reconocimiento de los migrantes. Si se sigue la tesis de Van Dijk (2003), esta debilidad del campo político en materia migratoria estaría asociada a la débil configuración ideológica del campo político en torno a la migración. La tesis sobre la que se lleva a cabo esta investigación en curso³ plantea justamente que los actores políticos con capacidad para incidir en la formulación de una política migratoria tienen concepciones sobre la migración fragmentadas entre sí, poco informadas y no inscritas en posiciones ideológicas consistentes que puedan contraponerse unas a otras. Esta falta de posicionamiento discursivo e ideológico frente a la migración supondría que la aproximación de los actores políticos a la cuestión migratoria se realizaría con base en el prejuicio. Al respecto, cabe señalar que, exceptuando la posición fijada por Bellolio y Errázuriz (2014) inscrita en la concepción liberal del proceso de incorporación de migrantes, no hay en el ámbito político nacional otras definiciones ideológicas sistemáticamente expresadas.

Finalmente, el cuarto factor que incide en la precarización de las trayectorias ciudadanas de los migrantes es la escasa articulación política de los colectivos migrantes, que se ve reflejada en la baja asociatividad de esta población y, en un sentido más determinante, en la débil disposición de los migrantes para inscribir sus demandas de mejora de condiciones de vida en un discurso político orientado al reconocimiento de derechos (Thayer, 2013). Se da, en este sentido, la paradoja de una “política sin actores”, toda vez que la sola presencia de migrantes desafía los límites y supuestos en que se ha construido la ciudadanía nacional, pero lo hace desde una posición silenciosa, pasiva y en ausencia de una acción orientada políticamente.

La formulación de un marco institucional orientado al reconocimiento de los migrantes implica, por una parte, la construcción de instrumentos para garantizar el acceso formal a los derechos, y por otra, la implementación de acciones y políticas que permitan la ejecución efectiva de esos derechos.

Con este marco general, el presente trabajo muestra los resultados de una investigación orientada, por un lado, a identificar los nudos críticos del proceso de incorporación inicial y asentamiento posterior de los migrantes en la comuna de Quilicura, y por otro, a contribuir con algunas propuestas concretas que orienten la formulación de políticas migratorias a nivel local. El supuesto en el que se basa este trabajo es que la formulación de un marco institucional orientado al reconocimiento de los migrantes implica, por una parte, la construcción de instrumentos para garantizar el acceso formal a los derechos, y por otra, la implementación de acciones y políticas que permitan la ejecución efectiva de esos derechos. Si lo primero sitúa la política en el plano de la institución, lo segundo obliga a una proyección de la política local a la sociedad (Carens, 2004).

La metodología de trabajo para identificar los nudos críticos consistió en la aplicación de seis talleres participativos con población migrante y refugiada (cinco con migrantes y uno con refugiados) en los que participaron 67 personas de diversas nacionalidades y condición migratoria. Estos talleres fueron coordinados por moderadores especializados y se organizaron sobre la base de instrumentos orientados a identificar *problemas, causas y soluciones*, a partir de la mirada de los propios migrantes y refugiados sobre tres ejes propuestos: *educación, salud y convivencia*, además de un cuarto eje definido por los propios actores. Paralelamente, se aplicaron las metodologías sociológicas del grupo de discusión y la entrevista en profundidad. En cuanto a los primeros, se realizaron tres grupos de discusión con población segmentada por género y procedencia, los que tuvieron una participación en torno a las 30 personas. Las entrevistas en profundidad estuvieron enfocadas en conocer la mirada de los actores institucionales: funcionarios municipales, trabajadores de servicios de salud, funcionarios y directores de colegios y escuelas, entre otros. En total se realizaron 17 entrevistas.

En las siguientes secciones se exponen, primero, los fundamentos teóricos en que se sustenta el estudio y las propuestas de políticas. Luego se describen los nudos críticos de la incorporación en cuatro dimensiones: educación, trabajo, vivienda y salud y las propuestas de intervención en cada una de ellas. Se ha optado por presentar cada dimensión en un epígrafe específico en función de facilitar la exposición. Finalmente se exponen las conclusiones del trabajo orientadas principalmente a señalar los ejes estratégicos para la implementación de políticas migratorias interculturales, identificados en la investigación.

La inclusión de los actores en la definición de las políticas locales los hace co-responsables de ellas en la etapa de implementación, lo que en el caso de los colectivos migrantes tiene el componente adicional que contribuye a la construcción de lazos de confianza y sentido de pertenencia a la sociedad receptora.

Los fundamentos de la política de acogida y reconocimiento: derechos humanos, participación y contexto local

La formulación del plan de acogida y reconocimiento de migrantes de Quilicura se funda en cuatro premisas. En primer lugar, asume los derechos humanos como principio jurídico del reconocimiento (Martínez, 2008). Esta fundamentación orienta normativamente la formulación de políticas en el plano de la construcción de su legitimidad y la consecuente orientación del diseño de políticas no tan solo hacia la formulación de instrumentos, sino también hacia la preparación de un entorno de legitimación de esos instrumentos con base en el principio de los derechos humanos. Tan importante como la eficacia de los instrumentos es, en este sentido, la adecuación del contexto, del que depende en gran medida esa eficacia. Experiencias como la española luego de activada la crisis económica de 2008, donde el acceso de los migrantes a los servicios de salud fue recortado selectivamente (Raya, Espadas y Aboussi, 2013), muestran hasta qué punto un entorno de legitimidad débil en el campo de las políticas sociales es un obstáculo para la sostenibilidad de esas políticas.

En segundo lugar, la propuesta construida en Quilicura se propone poner en práctica las premisas de la gobernanza democrática como principio de construcción de lo público (Blanco y Gomá, 2002; Blanco y Brugué, 2013). Esto ha supuesto un trabajo basado en la articulación del gobierno local con las comunidades migrantes. Con ello, el papel de la institución no busca limitarse al impacto derivado de la formulación de políticas, sino también a la incidencia que tiene en la creación de un espacio para la interlocución con el Estado, de articulación y, eventualmente, de politización de los migrantes.

Más allá de las consecuencias favorables que tienen los principios de la gobernanza para el fortalecimiento de la democracia (Blanco y Gomá, 2002; Blanco y Brugué, 2013), la articulación entre migrantes y municipio en la definición de las políticas locales constituye una ventaja desde el punto de vista de la eficacia y sustentabilidad de esas políticas. La inclusión de los actores en la definición de las políticas locales los hace co-responsables de ellas en la etapa de implementación, lo que en el caso de los colectivos migrantes tiene el componente adicional que contribuye a la construcción de lazos de confianza y sentido de pertenencia a la sociedad receptora.

Esto último sitúa la tercera premisa asumida como parte de la formulación de la política para el reconocimiento en Quilicura: la centralidad de lo local. La presencia de migrantes en ciudades, comunas

y barrios se vuelve significativa en colegios, barrios, consultorios, servicios públicos, plazas, etc. Es en estos entornos en que se originan los conflictos de convivencia, las prácticas discriminatorias, las transformaciones en la cultura y las negociaciones de las identidades (Aparicio y Tornos, 2001). Si bien la condición política del migrante toca la definición de los límites del Estado nacional y la ciudadanía, el problema del reconocimiento se juega en gran medida en los espacios locales, pues es en ellos donde emerge toda la microfísica del rechazo al extranjero que limita su reconocimiento.

Se desprende de lo anterior que la importancia del municipio es primordial para la política de reconocimiento en dos sentidos. Primero, en la generación de las políticas necesarias para resguardar los derechos en la primera acogida y para legitimar un reconocimiento en el largo plazo. Segundo, es la institución que está en el mejor pie para transferir hacia los otros niveles del Estado los elementos del conflicto en la incorporación de los migrantes. Si en el primer sentido el municipio actúa como agente directo en la gestión del reconocimiento de los migrantes, en este segundo sentido participa como una “caja de resonancia” tanto de la realidad migratoria como de las limitaciones de las políticas de reconocimiento que dependen de los otros niveles del Estado.

Esto implica que el desarrollo de una política migratoria requiere tanto de una articulación entre sociedad y Estado, como al interior de este último (Álvarez, 2013). La complementariedad de las competencias ministeriales y municipales respecto de realidades como la discriminación, la vulneración de los derechos laborales, la violencia en contra de los niños migrantes o la vulneración de los derechos culturales en los establecimientos educativos, hace patente la necesidad de una coordinación entre niveles del Estado para abordarlas (Cunill Grau, Fernández y Thezá, 2013).

Nudos críticos en el proceso de incorporación de migrantes en la comuna de Quilicura

La identificación de los nudos críticos se organizó a partir del supuesto de que las trayectorias migratorias se configuran en etapas en las que las expectativas y necesidades de los sujetos son distintas y, al mismo tiempo, la relación con el entorno, tanto institucional como social, cambia. Esto implica tomar en consideración la dimensión temporal de las trayectorias y el vínculo que en cada momento se establece entre el migrante y la sociedad. La pregunta que en este

respecto surge entonces es: ¿cuáles son las etapas de las trayectorias migratorias?

La distinción entre estadios de las trayectorias migratorias ha estado presente desde el origen de los estudios migratorios, independientemente de la dimensión del proceso de incorporación que se analice. Los primeros estudios con énfasis en el problema de la diferencia cultural de los migrantes distinguían diversos estadios del proceso de asimilación (Park y Burgess, 1969; Gordon, 1964), algo que posteriormente derivó hacia un análisis centrado en los grados de interacción multicultural (Zapata, 2004). Lo mismo con los trabajos centrados en la esfera política y en el problema de la ciudadanía de los migrantes, los que distinguen sucesivas puertas de entrada a la ciudadanía (López, 2005; Bauböck, 2006) asociadas a cada una de las dimensiones de la ciudadanía que distingue T. H. Marshall, o bien momentos en la construcción de un vínculo político con la sociedad de destino en virtud de la fortaleza de los colectivos migrantes (Castles y Davidson, 2000). Estudios más recientes han abordado el problema de las etapas desde una mirada más compleja, bien vinculando las trayectorias migratorias a una acumulación de capitales con capacidad de proyectar las trayectorias migratorias en un campo social transnacional (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999), o bien distinguiendo trayectorias no lineales sino de entrada y salida de la ciudadanía, configurando etapas flexibles respecto a su duración y marcadas por la incertidumbre en cuanto a que suponen una reciente obtención de derechos (Goldring y Landolt, 2013).

En la senda de estos trabajos, en la investigación que se viene realizando desde 2010 (Thayer, 2013; Thayer, Córdova y Ávalos, 2013) con migrantes latinoamericanos en Chile se han identificado dos momentos del proceso de incorporación que resultan significativos para los propios migrantes. Si bien existen factores de orden subjetivo, psicológico y afectivo que complejizan la definición de las etapas y relativizan la frontera entre la etapa de la primera acogida y la de construcción del reconocimiento, es plausible instalar como hito entre un momento y otro la obtención de la visa definitiva luego de un mínimo de dos años de residencia temporal. Hasta que ello no ocurre, la discriminación institucional (OIT, 2004; Cachón, 2010) que impone el Estado, así como la discriminación y el rechazo social que experimentan, se vive con una intensidad mayor.

Atendiendo a estos antecedentes, la identificación de los nudos críticos estuvo orientada hacia estos dos momentos, asociados a

Si bien la realidad social en la que se busca incidir es una situación de multiculturalidad, es también una realidad donde muchos de los conflictos, vulneraciones de derechos y nudos críticos para la incorporación tienen que ver con formas de exclusión no centradas en la diferencia cultural entre nativos y migrantes.

condiciones sociales y disposiciones subjetivas diversas, las que exigen una intervención política diferenciada para cada uno de ellos. El primer momento se vincula a las condiciones de la primera acogida y el segundo, a las condiciones para el reconocimiento de largo plazo de los migrantes como ciudadanos en igualdad de condiciones que los ciudadanos nacionales (Thayer, 2013). Es en este segundo momento donde se expresa la situación de no ciudadanos que toca por definición a la condición de migrante.

La orientación de largo plazo, que supone una política orientada al reconocimiento, implica asumir dos propósitos. Primero, la extensión de la ciudadanía formal a los migrantes en las mismas condiciones que la población nativa, y segundo, la garantía institucional y social para el ejercicio efectivo de esos derechos. Esto implica conseguir un ajuste entre la ciudadanía en términos normativos y en términos sustantivos (Carens, 2004). En tal sentido, es esperable que las políticas de reconocimiento se orienten, por una parte, a la ampliación de los derechos, y por otra, a superar las condiciones institucionales, culturales y sociales que limitan la realización práctica de la ciudadanía.

Definir la propuesta desde el punto de vista del reconocimiento supone dialogar con la noción de interculturalidad (Giménez, 2003), pero asumiendo que la relación de reconocimiento entre migrantes y nativos no se agota en la dimensión cultural (Honneth, 2010). Así, si “en la discusión actual se denomina interculturalidad todo tipo de relación que existe entre dos o más miembros de culturas diferentes” (Mintzel, 1997, citado en Birsl y Solé, 2004), la relación de reconocimiento incluye el plano de la cultura pero lo trasciende. De hecho, como señala Honneth (2010), la reducción del reconocimiento al problema de la cultura es consecuencia de un fatídico malentendido en torno a su significado. En tal sentido, la bibliografía (Honneth, 1997 y 2010) distingue tres planos en los que se darían relaciones de reconocimiento. Primero, el de las relaciones primarias y de los afectos básicos; segundo, el del acceso igualitario y legítimo al espacio público como sujetos de derecho; y tercero, el de la valoración de la contribución que cada sujeto realiza, desde su singularidad cultural y de habilidades a la reproducción material y simbólica de la sociedad.

De manera que, si bien la realidad social en la que se busca incidir es una situación de multiculturalidad (Birsl y Solé, 2004; Zapata, 2009), es también una realidad donde muchos de los conflictos, vulneraciones de derechos y nudos críticos para la incorporación tienen que ver con formas de exclusión no centradas en la diferencia cultural

entre nativos y migrantes, la mayoría de los cuales proviene de países que tienen en términos genéricos una matriz socio-histórica y cultural muy poco diferenciada de la local. En tal sentido, el rendimiento del concepto de interculturalidad para el caso de la migración hacia Chile, supone el riesgo, como señalan Birsl y Solé (2004: 96), de “culturarizar lo social”, ocultando la naturaleza propia del vínculo.

Más allá de esta distinción entre ambas nociones, interesa recalcar que la definición de interculturalidad es concordante con la de reconocimiento en dos sentidos centrales para pensar las políticas públicas. Por una parte, ambas entienden la relación entre migrantes y nativos como el resultado de una interacción en la que los sujetos diferenciados no abandonan su particularidad ni suspenden su diferencia. Al contrario, en ambos casos se asume que, justamente, esas particularidades redundan en una redefinición de los propios términos de la relación. Por otra parte, ambos conceptos suponen que el conflicto y la negociación entre los sujetos diferenciados son inherentes a la relación. Hay que precisar eso sí que la teoría del reconocimiento pone el énfasis más en la relación de poder que existe entre los sujetos (Honneth, 1997 y 2010) que en la diferencia cultural.

En efecto, uno de los riesgos de la noción de interculturalidad, discutidos en la bibliografía, es que “se tematice solamente la cultura de las minorías como cultura, ya que en lugar de tematizarse la condición política en que se encuentran en las sociedades de acogida, se tematiza la cultura de los inmigrantes” (Birsl y Solé, 2004: 94). Dicho desde la noción de reconocimiento, ello implica asumir que la relación entre migrantes y nativos es una relación dialéctica cuyo resultado incide en la redefinición de las identidades interactuantes (Honneth, 1997) luego de una lucha por el reconocimiento. Desde el punto de vista del enfoque intercultural, la relación supone que los sujetos culturalmente diferenciados interactúan desde su diferencia, poniendo de relieve que “no se busca exaltar el valor de cada cultura sino la relación entre ellas, y no se enaltece tampoco la identidad de cada una sino la convergencia entre las culturas minoritarias y entre estas y la mayoritaria” (Álvarez, 2013: 5).

En lo que viene se presentan los resultados del estudio de caso en que se analizaron cuatro dimensiones de la incorporación de los migrantes al contexto local de Quilicura: educación, trabajo, vivienda y salud. A partir de ello, se formulan propuestas de intervención orientadas a la primera acogida y al reconocimiento en el mediano plazo de los migrantes.

Educación

Los registros de la Oficina Municipal de Migrantes y Refugiados (OMMR) cuentan con información detallada sobre 222 estudiantes matriculados en establecimientos municipales o subvencionados. De estos, el 33,3% (74) es haitiano; el 27,5% (61), peruano; el 6,3% (14), colombiano y el 5% (11), palestino. Una alta proporción de estudiantes extranjeros no cuenta con registro de su nacionalidad en la OMMR; del total, un 20,3% (45) se encuentra en esta situación. Corregir esta falta de información es importante en función de orientar mejor la política de acogida en los colegios; es por lo demás una información de fácil acceso. El que no esté sistematizada habla de la precariedad de los sistemas de información con que se trabaja. En los registros municipales se constató que, del total de matriculados extranjeros, 116 estaba en condición de irregularidad, lo que representa el 52% del total de la población escolar migrante. La magnitud de esta cifra hace que la regularización de esta población constituya una acción urgente en función de garantizar la protección de sus derechos y el acceso de estos niños y adolescentes a los subsidios estatales asociados a la condición escolar.

Desde el punto de vista de la información cualitativa se identificaron tres ejes problemáticos vinculados a distintos colectivos. En primer lugar, el grupo de refugiados planteó como principal problema de la escuela la existencia de prácticas discriminatorias y de violencia en su contra, lo que es atribuido por los mismos afectados a la falta de respeto y comprensión de la diferencia cultural que ellos representan. Paralelamente, señalan que la escuela no cumple el papel de agente mediador entre los niños refugiados y los estudiantes chilenos. Esta dificultad de las escuelas locales para acoger la diferencia cultural daría cuenta de una carencia de herramientas eficaces para desarrollar estrategias de educación cívica antidiscriminatoria (Aja ...[et al], 1999) al interior de los establecimientos.

Para los integrantes del equipo directivo de un establecimiento, la resolución de los problemas de convivencia está en manos de los propios refugiados. No se asume que la escuela deba jugar un papel mediador e integrador de estos niños. En este sentido, se plantea que el único camino para resolver los problemas de convivencia pasa por la asimilación de la población palestina a las prácticas y costumbres de los estudiantes chilenos. Se plantea así, por ejemplo, que el uso del velo en las niñas entorpece la convivencia puesto que se convierte en objeto de burlas por parte de los estudiantes nativos. La solución que

La escuela ofrece un discurso de estigmatización en contra de los niños refugiados, a quienes se responsabiliza en gran medida del rechazo que experimentan.

se ofrece desde el establecimiento en este sentido es la suspensión “voluntaria” del velo por parte de las niñas palestinas. No se asume, por tanto, ni un papel protagónico en la resolución de los conflictos de convivencia escolar ni tampoco se posee una disposición favorable para la protección de los derechos culturales de los niños migrantes.

En un sentido similar, la escuela ofrece un discurso de estigmatización en contra de los niños refugiados, a quienes se responsabiliza en gran medida del rechazo que experimentan. Al responder con violencia a las prácticas de rechazo y de discriminación de la que son objeto en virtud de ser portadores de prácticas y hábitos diferenciados, se los tipifica como “niños problema”, con lo que en lugar de participar en la resolución de los conflictos se los termina por estimular, ya no por una omisión, sino por la articulación de un discurso estigmatizador desde la propia institución.

El papel pasivo que asume la escuela se observa también en la actitud adoptada frente a la resistencia de los padres de niños refugiados a participar tanto en las dinámicas escolares propias de sus hijos como en las actividades extra-programáticas y de convivencia que se organizan en la escuela. En este sentido, se asume que la responsabilidad fundamental es de los padres y no de la escuela. Con ello se limita de antemano el lugar privilegiado que ocupa la institución como vector para la integración no solo de los niños en el establecimiento sino también de las familias en la sociedad.

El segundo eje problemático identificado tiene que ver con las dificultades que encuentran los niños migrantes para comprender y adaptarse al lenguaje utilizado en el aula y a los códigos implícitos en la comunicación entre docentes y estudiantes. Existe entre las madres de los niños latinoamericanos que asisten a colegios en la comuna, la percepción de que en las dinámicas docentes se activan discursos y prácticas discriminatorias en contra de los niños migrantes, debido a que estos no comprenden los códigos locales y los modismos utilizados en el aula. Se resiente así la falta de sensibilidad de los/as educadores/as para acoger los matices de lenguaje que poseen los niños migrantes. Esta dificultad comprensiva redundante en que los niños se autoexcluyen del proceso de aprendizaje, lo que afecta negativamente sus posibilidades de acceder a un buen rendimiento académico.

La identificación de estos problemas de convivencia entre niños nativos y refugiados recomienda el impulso de acciones en siete aspectos:

a) Capacitación a los funcionarios, profesionales y directivos de colegios en prácticas de mediación intercultural.

b) Sensibilización en cuanto al respeto de los derechos culturales y la legitimidad de los refugiados y migrantes como miembros de la comunidad.

c) Sensibilización con la realidad migratoria y del refugio.

d) Creación de canales de acercamiento de la escuela a los apoderados de los niños refugiados y migrantes, y de incentivos para que estos apoderados participen en las actividades de la comunidad escolar.

e) Incorporación en las actividades escolares y extra-programáticas materiales que permitan a los colectivos migrantes y de refugiados construir un sentido de identificación y pertenencia con el establecimiento escolar.

f) Capacitación y sensibilización de los/as educadores/as en el manejo de códigos distintos y de articulaciones del lenguaje propios de los migrantes latinoamericanos.

g) Programas de nivelación orientados a que los estudiantes migrantes logren comprender adecuadamente los códigos locales y puedan paralelamente vincular los contenidos aprendidos en el lugar de origen con los contenidos del currículum local.

Finalmente, el trabajo de campo permitió identificar un tercer eje problemático, vinculado principalmente a los migrantes haitianos. La particularidad de este colectivo, y lo que lo distingue de los otros grupos, es que el problema educativo para ellos no está centrado en los niños sino en los adultos. En este sentido, la cuestión de la educación no es un tema situado en la escuela sino en la posibilidad de validar las cualificaciones y competencias técnicas y profesionales adquiridas en el país de origen. El problema que se identifica aquí es la dificultad para hacer valer la educación acumulada como medio para acceder a mejores puestos de trabajo y a mejores condiciones de vida. Esta percepción está presente tanto entre los hombres como entre las mujeres. En estas últimas, sin embargo, a la dificultad para convalidar las competencias se agregan las limitaciones de tiempo para acceder a cursos y talleres de capacitación ofrecidos en la OMMR. El problema señalado por los colectivos haitianos recomienda la acción del municipio en dos direcciones:

a) Articular una relación con los órganos estatales competentes para facilitar el acceso de los migrantes a la convalidación de los títulos y al reconocimiento de las competencias acumuladas.

b) Sensibilizar a los empleadores de la comuna sobre la validez de las competencias con que cuenta este colectivo, y avalar formalmente estas competencias técnicas en el mercado de trabajo.

Una atención especial requiere el hecho de que, para el colectivo haitiano, los niños incorporados en el sistema educativo no aparecen como una prioridad para la intervención de las autoridades. Dadas las dificultades señaladas respecto de los refugiados y los migrantes latinoamericanos, cabría esperar que en este grupo se hicieran presentes problemas de naturaleza análoga. El que no ocurriera así puede estar asociado a una mirada de la infancia y de la etapa escolar como una fase poco relevante para el desarrollo del proceso de integración.

Trabajo

El trabajo constituye el problema más presente en la descripción que realizan los migrantes de su proceso de incorporación. Las dificultades en la incorporación en el trabajo tienen que ver tanto con las condiciones de explotación y discriminación de las que son objeto los migrantes, como con las dificultades en el acceso derivadas de las barreras idiomáticas y culturales que afectan diferencialmente a los distintos colectivos y con mayor intensidad al haitiano. En el caso de los refugiados el trabajo no aparece como una preocupación fuerte, debido principalmente al mayor capital social de este colectivo y al apoyo institucional con el que cuentan, el que garantiza al menos la inserción inicial.

En la dimensión del trabajo se identificaron nítidamente dos nudos críticos: el primero relacionado con el acceso al mercado y el segundo asociado a la vulneración de derechos y la discriminación una vez que el acceso a empleos concretos se ha resuelto. Las dificultades derivadas de esto último se deben a cuatro factores comunes: prácticas discriminatorias y abusivas por parte de los empleadores; dificultades institucionales y normativas como consecuencia de la regulación migratoria vigente; la dificultad para acceder a la información sobre los derechos reconocidos por el Estado y la forma de hacerlos valer en casos de vulneraciones manifiestas; y finalmente, a dinámicas de discriminación social y de exclusión de los trabajadores migrantes de las relaciones solidarias que se dan entre trabajadores nativos. En cuanto al acceso, las dificultades pasan fundamentalmente por la poca diversidad de la información sobre ofertas laborales, las que se circunscriben a redes sociales que son, por lo general, sumamente acotadas. El inicio de las trayectorias laborales se encuentra extremadamente inscrito en circuitos de información que excluyen a los sujetos de segmentos amplios del mercado.

Cabe señalar que las dificultades en el ámbito del trabajo son especialmente resentidas por el colectivo haitiano, debido a su dominio

limitado del castellano y a su mayor desconocimiento de los códigos culturales locales. Esta diferencia cultural hace posible una intensificación del abuso, la discriminación y la exclusión en el trabajo. En particular, el colectivo haitiano resiente más que los grupos de latinoamericanos el ser objeto de prácticas abusivas como el no pago de las remuneraciones, la obligación de realizar horas extras sin recibir el salario correspondiente, el despido injustificado, la recepción de salarios inferiores que los trabajadores nativos por la condición de extranjeros, el empleo informal o el no pago de las cotizaciones. Esta situación genera una fuerte sensación de impotencia y de agravio personal en los trabajadores afectados, que dificulta el desarrollo de un sentido de pertenencia al contexto receptor.

El papel que ha desempeñado la OMMR en este ámbito ha estado basado en acciones orientadas principalmente a resolver el nudo crítico referido al acceso. En particular se ha contribuido a la inserción de los migrantes mediante la implementación de cursos, por una parte, de capacitación en habilidades⁴ funcionales a la demanda de trabajo comunal, y por otra, de acceso a la cultura y los códigos locales. Tal como se observa en la Tabla 1, la cobertura de estas acciones ha incluido a 182 migrantes, la gran mayoría de origen haitiano.

Tabla 1
Cursos de capacitación realizados durante 2013
y participantes por nacionalidad

Cursos	Haití	Colombia	Ecuador	Perú	Otros	Total
Español	84					84
Gasfitería	29	12		3	1	45
Cocina internacional	8	3	4	5		20
Soldadura	8	3	1	1		13
Otros	12	3		4	1	20
Total	141	21	5	13	2	182

Fuente: elaboración propia con base en información de la Oficina Municipal para Migrantes y Refugiados de Quilicura.

También de cara a facilitar el acceso al mercado, la OMMR ha actuado como fuente de información acerca de la demanda de trabajo dirigida a los migrantes, con lo cual, aunque de manera incipiente, se ha ampliado el caudal de información laboral de las redes sociales de los migrantes que acceden a la Oficina⁵. La informalidad con que se transmite la información plantea la necesidad de definir e institucionalizar mecanismos sistemáticos de articulación entre los trabajadores extranjeros y la demanda laboral a la que estos trabajadores pueden responder. Cabe señalar que la participación de una

La participación de una instancia municipal como mediadora en el mercado de trabajo no solo facilita el acceso de los migrantes al mercado, sino también contribuye a la protección de los derechos de estos trabajadores toda vez que actúa como una suerte de institución de apadrinamiento de los migrantes.

instancia municipal como mediadora en el mercado de trabajo no solo facilita el acceso de los migrantes al mercado, sino también contribuye a la protección de los derechos de estos trabajadores toda vez que actúa como una suerte de institución de apadrinamiento de los migrantes.

Paralelamente, y en ausencia de una instancia institucionalizada específica, la OMMR se ha convertido en una fuente para la canalización de los reclamos y las denuncias asociadas a los abusos laborales de los que son objeto los migrantes. Al no contar con capacidades fiscalizadoras ni para el apoyo jurídico especializado en materias laborales, el rol de la OMMR se ha limitado a ser un recipiente donde los migrantes pueden expresar su frustración y el malestar derivado de los abusos por parte de los empleadores. Labor que los funcionarios realizan sin contar con las competencias y conocimientos necesarios para efectuar una contención profesional como la que amerita la situación. En este sentido, e independientemente de las acciones que se orienten a la fiscalización y la protección de derechos laborales, el apoyo psicológico constituye una necesidad complementaria orientada a reducir el agravio moral (Honneth, 2009) y potenciar la auto-valoración de migrantes en el trabajo (Thayer, 2013).

En consideración de los nudos críticos identificados por los propios trabajadores extranjeros, se realizan propuestas en cuatro líneas para institucionalizar acciones para la acogida y el reconocimiento de los migrantes en el trabajo:

a) Institucionalización a nivel del gobierno local del apoyo profesional, tanto jurídico como psicológico, para los trabajadores migrantes, en función del resguardo de sus derechos laborales y de su salud mental y su estado de ánimo en el proceso de incorporación.

b) Mantención y ampliación de la oferta de cursos de capacitación y especialización técnica como recursos para el acceso al mercado de trabajo. Así como la consolidación de los cursos de idioma para los colectivos que requieran aprender la lengua local.

c) Institucionalización de mecanismos formales para establecer lazos entre los trabajadores migrantes y los empleadores locales.

d) Establecimiento de mecanismos de transferencia hacia otros niveles del Estado de las limitaciones y vulneraciones a los derechos que provoca la regulación migratoria vigente. El municipio actúa aquí como agente local con capacidad para incidir en la ampliación de los derechos de los migrantes en el marco de la sociedad en su conjunto.

Vivienda, convivencia barrial y espacio privado

El acceso a la vivienda es, como lo muestran estudios recientes, no solo en Quilicura sino también en el resto de comunas receptoras de la Región Metropolitana y en ciudades del norte del país, uno de los principales nudos críticos del proceso de incorporación de los migrantes en Chile (Torres y Garcés, 2013; Bonhomme, 2013). Las dificultades en el acceso a la vivienda se derivan de una conjunción de factores institucionales, sociales y administrativos que condicionan las trayectorias habitacionales precarias que siguen los migrantes. La existencia de una normativa que permite a los ciudadanos extranjeros el acceso a subsidios habitacionales solo después de cinco años con permiso de residencia definitiva, es decir como mínimo siete años de residencia regular continua, las prácticas discriminatorias y los prejuicios de la población nativa encargada de alquilar viviendas, y los requisitos burocráticos que habitualmente se exigen para alquilar una vivienda a los que por su propia condición difícilmente pueden acceder los migrantes, son los principales nudos críticos en este ámbito.

Las dificultades de acceso a la primera vivienda de alquiler y de la posibilidad posterior de desplazarse hacia un espacio habitacional mejorado limitan severamente la movilidad social y el incremento del bienestar en los colectivos migrantes. El trabajo de campo en Quilicura permitió identificar problemas concretos que afectan transversalmente a todos los colectivos de manera más o menos homogénea, con la salvedad de los refugiados que expresan dificultades particulares.

En primer término, los requisitos administrativos exigidos habitualmente para alquilar una vivienda, en el caso de los migrantes se convierten en un impedimento muy difícil de eludir. Exigencias como la antigüedad laboral, el contar con liquidaciones de sueldo y contrato de trabajo, el respaldo de un aval bancario, el pagar por adelantado y por concepto de garantía el equivalente a un mes de alquiler, o requisitos extraordinarios (habituales pero ilegales) como mostrar el boletín de situación económica en el sistema financiero, o las cotizaciones continuas a la seguridad social, constituyen trabas inherentes a la condición de migrantes que difícilmente pueden resolver por sus propios medios. En este sentido, el apoyo de las redes sociales ya instaladas que faciliten el acceso se vuelve un recurso fundamental para poder iniciar una trayectoria habitacional. Muchos migrantes, sin embargo, no cuentan con este apoyo o están insertos en redes que no les pueden brindar estos recursos, por lo que se ven

obligados a una inserción en el mercado habitacional informal, lo que supone condiciones degradadas de habitabilidad.

La posición de proximidad que ocupa el municipio -a través de la OMMR- respecto de los colectivos y asociaciones de migrantes lo convierte en una institución clave para facilitar el acceso formal de los migrantes a la vivienda. La carencia de respaldo económico y administrativo que acompaña las primeras etapas de las trayectorias migratorias, hace recomendable que el gobierno local avale formalmente las demandas de vivienda de los migrantes, actuando como garante ante los propietarios o agencias inmobiliarias. El respaldo de una institución de gobierno es plenamente coherente con el papel de las instituciones públicas como productoras y garantes de los derechos sociales, más aún si la vulneración de ese derecho es consecuencia de dinámicas institucionales y prácticas de la población nativa.

En efecto, la información generada en el trabajo de campo mostró que a la ya aludida dificultad de contar con un respaldo formal para solventar la confianza de los propietarios, se suman prácticas discriminatorias que se traducen en la negativa de arrendar a personas migrantes, o el realizar cobros excesivos y desproporcionados en función de desincentivar el alquiler por parte de migrantes. Este tipo de prácticas no solo retarda el acceso a la vivienda sino que además los conduce hacia las zonas más degradadas y precarizadas de la comuna. La alta concentración de migrantes haitianos y peruanos en la zona noroeste de la comuna muestra que estos colectivos se instalan en las zonas más inseguras y alejadas de colegios, servicios públicos, centros comerciales y áreas de conectividad, las que se encuentran preferentemente en el espacio central y sureste de la comuna.

Otro de los problemas derivado del anterior tiene relación con las condiciones del entorno en el que se insertan los migrantes y refugiados. En el caso de los primeros, se presentan particularidades por nacionalidades. El colectivo haitiano es, en este sentido, el que se inserta en las peores condiciones y en el que mayores indicios de segregación social se observan. Una situación que en parte se puede atribuir a la instalación espacial de las redes sociales, pero también a la discriminación más intensa de la que es objeto este colectivo, incluso por parte de los otros colectivos de migrantes. Tanto hombres como mujeres haitianos reconocen que tanto la población nativa como los migrantes sudamericanos (colombianos, peruanos, ecuatorianos) los consideran el escalón más bajo de la pirámide social. Los migrantes haitianos perciben, en este sentido, que el prejuicio constituye

un obstáculo para poder entablar cualquier tipo de relación social extragrupo, tanto con nativos como con otros migrantes.

La llegada de colectivos de migrantes a un determinado barrio y el posterior crecimiento de su magnitud conlleva la aparición de nuevas prácticas espaciales y nuevas formas de apropiación material y simbólica de los lugares (Thayer, 2007), las que son objeto de tensión y eventual conflicto con los residentes históricos de los barrios. El asentamiento barrial de los migrantes tiene, en este sentido, una legitimidad precaria en cuanto al derecho de habitar el espacio y realizar las prácticas propias de su cultura o de su forma de socialización. La falta de legitimidad en la ocupación del espacio barrial se observa de igual modo en la percepción de los colectivos de que, cualquiera sea la práctica de la que se trate, el solo hecho de ser llevada a cabo por migrantes hace que sea interpretada por el residente histórico como una intromisión no legítima en el propio espacio. Independiente de las acciones a nivel institucional y normativo que se puedan tomar, el rechazo explícito que experimentan los colectivos migrantes -y con especial énfasis el haitiano- por parte de los residentes nativos en su proceso de asentamiento barrial, plantea el desafío de intervenir en el territorio con un diseño orientado a la intermediación vecinal.

Respecto de este punto, cabe señalar que la OMMR ha cumplido una función importante para facilitar el acercamiento mutuo entre los colectivos migrantes. Si bien no se encuentra en la definición de sus objetivos, su propia dinámica de funcionamiento y la realización habitual de actividades convocantes de distintos colectivos ha contribuido a que se convierta en un espacio de socialización entre migrantes de distintas procedencias y de reconocimiento del otro. La incidencia que ha tenido la OMMR en el fortalecimiento de la cohesión social entre los colectivos migrantes resalta el potencial que tienen los espacios de encuentro, interacción y conocimiento como facilitadores de la integración social y el reconocimiento, ya no solo entre migrantes sino también entre migrantes y nativos.

La violencia intrafamiliar física y psicológica en contra de las mujeres y niños haitianos por parte de los hombres, constituye una restricción fuerte al proceso de incorporación en la sociedad y de reconocimiento de los derechos de esta población. La justificación discursiva basada en una singularidad cultural que supuestamente ampara este tipo de prácticas marca un nudo crítico en la inserción de los migrantes al espacio privado. Esto no solo tiene consecuencias legales derivadas de la violación de la normativa de protección

jurídica de esta población, sino también potencia la exclusión social de mujeres y niños migrantes, dificultando aún más su inclusión en el espacio local y reconocimiento en la sociedad.

Las propuestas de intervención en materia de vivienda, hábitat y espacio privado se orientan hacia cuatro ejes estratégicos:

a) Creación de una instancia de apoyo institucional del municipio para facilitar el acceso de los migrantes al respaldo económico y administrativo que se requiere a la hora de alquilar una vivienda. La figura del municipio como aval o garante para el alquiler resuelve una de las principales trabas para el acceso inicial de los migrantes a la vivienda.

b) Implementación de un plan de mediación intercultural y vecinal. Ello exige, por una parte, la elaboración de un diseño y una metodología para la mediación y, a la vez, la capacitación de los profesionales en este tipo de intervención socio-territorial, pues actualmente la comuna no cuenta con esta capacidad.

c) Ampliación de los espacios de encuentro entre migrantes de diversas procedencias y la creación de nuevos espacios de encuentro e intercambio entre migrantes y nativos.

d) Impulsar un plan de intervención intrafamiliar especializado y dirigido por profesionales especialistas orientado al colectivo haitiano, en función de disminuir los índices de violencia en contra de la mujer y los menores de edad. Complementariamente se recomienda fortalecer el tejido asociativo de esta población vulnerable, estimulando la formación de organizaciones de mujeres migrantes que faciliten su acceso a relaciones sociales, al espacio público e incidan en su empoderamiento y en el de sus hijos frente a la violencia en el espacio privado.

Salud pública y atención sanitaria

El acceso de los migrantes a los servicios de salud se ve limitado por seis nudos críticos que se superponen y afectan de manera desigual a los distintos colectivos. El primero tiene que ver con la falta de información sobre las condiciones normativas para acceder a la atención. Esta dificultad es transversal, aunque afecta con más intensidad a los migrantes haitianos que enfrentan la barrera idiomática y un mayor desconocimiento de los códigos culturales locales. La desinformación respecto de los procedimientos de acceso y los derechos reconocidos por el Estado conduce, por lo general, a la abstención de su ejercicio, pues frente al desconocimiento los migrantes asumen que no tienen

Si los migrantes, ante la falta de información sobre sus derechos, se abstienen de ejercerlos, la falta de información en los funcionarios genera que sean estos quienes restringen el acceso de los primeros.

derecho a recibir atención sanitaria por su condición de extranjeros, por lo que terminan por autoexcluirse del sistema o de asistir exclusivamente en situaciones de urgencia.

En segundo lugar, y como una situación complementaria con la anterior, los funcionarios encargados de llevar a cabo los ingresos y de recibir las primeras solicitudes tampoco cuentan con la información sobre los derechos que tienen los migrantes y los procedimientos a seguir para garantizar su atención. El desconocimiento de esta información con frecuencia afecta también al personal técnico y profesional. Si los migrantes, ante la falta de información sobre sus derechos, se abstienen de ejercerlos, la falta de información en los funcionarios genera que sean estos quienes restringen el acceso de los primeros.

Una tercera limitación relacionada con la atención médica tiene que ver con las dificultades del diagnóstico que enfrentan los migrantes al inicio de sus trayectorias. La ausencia de fichas clínicas y el desconocimiento del historial médico de los pacientes migrantes incide en que el diagnóstico por parte de médicos deba realizarse sin contar con la información biográfica necesaria para una interpretación ajustada de los síntomas. A esta falta de información personal sobre los pacientes se suma el desconocimiento que tiene el personal médico respecto de las realidades sanitarias de los lugares de procedencia de los migrantes. Los centros de atención primaria y especializada, en este sentido, no cuentan con la información médica necesaria para atender a pacientes migrantes.

El cuarto nudo crítico identificado es consecuencia, por una parte, de las ya aludidas disposiciones institucionales y subjetivas poco favorables para el acceso y, por otra, de la escasa disponibilidad de tiempo para acudir a los servicios. Esto, sumado a la ausencia de hábitos de asistencia preventiva a las consultas médicas, hace que la población migrante tienda a asistir una vez que los síntomas de las enfermedades son evidentes. Estas prácticas, en el marco de las dificultades de diagnóstico que se acaban de señalar, redundan en una situación de mayor exposición a tratamientos tardíos o inconsistentes con las necesidades de atención de estos pacientes.

El quinto nudo crítico tiene que ver con las diferencias idiomáticas y culturales respecto del contexto local. Esta dificultad, que afecta principalmente a los migrantes haitianos pero también a los refugiados palestinos, se expresa en una comunicación problemática entre los usuarios migrantes y los funcionarios y profesionales de los servicios. Complementariamente, y como un factor que agrava esta

limitación, cabe señalar que a las diferencias idiomáticas se superponen diferencias culturales significativas en la forma de interactuar, en el tratamiento que se da al cuerpo y en cuanto a las relaciones entre los géneros, lo cual obstaculiza y vuelve conflictiva la relación entre migrantes y el personal de las instituciones.

Finalmente, cabe destacar que en todos los centros de atención de salud en los que se realizó el levantamiento de información se registraron, por parte de funcionarios, usuarios nativos y profesionales, prácticas o discursos que objetan la presencia de migrantes en los servicios. Los prejuicios que posee la población nativa respecto de la población migrante, en cuyas causas es necesario ahondar para revertir eficazmente, así como la falta de legitimidad con que cuenta en general la población migrante como sujetos de derechos, hacen que la presencia objetada de los migrantes derive en prácticas y actitudes discriminatorias que, de manera manifiesta o latente, se orientan a su exclusión. Cabe señalar, en este sentido, que las expresiones discriminatorias en los servicios de salud, más que una práctica sistemática, constituyen un horizonte de posibilidad permanente con una alta probabilidad de encarnar en dinámicas concretas. La inexistencia de mecanismos informativos focalizados en dar a conocer los derechos de los migrantes, y de sensibilización de todos los actores con el fin de atenuar el rechazo y las objeciones a la presencia de los migrantes, contribuye a reproducir esa dinámica.

En consideración de estos seis nudos críticos, la propuesta de intervención se orienta a impulsar acciones en los siguientes ejes:

a) Ejecutar campañas de información y educación en los derechos dirigidas a la población migrante. Actualmente no existe un conocimiento por parte de esta población sobre sus derechos y deberes, ni sobre los procedimientos de acceso a los servicios de salud.

b) Impulsar programas de capacitación de funcionarios sobre los derechos de los migrantes y refugiados, así como sobre los procedimientos que pueden facilitar la atención de estos colectivos.

c) Crear instrumentos para que los profesionales de la salud accedan a la realidad sanitaria de los lugares de procedencia de los migrantes que se concentran en los distintos consultorios. Esto permitirá a los médicos y otros profesionales acercarse a diagnósticos certeros en la población migrante.

d) Impulsar una política de atención personalizada orientada a reconstruir la historia médica de los pacientes migrantes. Esta

El ejercicio de los derechos reconocidos por el Estado tiene como condición la información sobre la naturaleza y alcance de esos derechos. El supuesto de que los sujetos conocen sus derechos que aplican para la población nativa, es cuestionable para la población migrante.

reconstrucción permitirá a los profesionales realizar diagnósticos consistentes con estas trayectorias. Se sugiere, en esta línea, institucionalizar una “consulta biográfica” para población migrante.

e) Incentivar en la población migrante refugiada el acceso preventivo a los servicios.

f) Implementar un programa de intermediación sanitaria que garantice el acceso efectivo e igualitario de la población migrante que proviene de registros culturales diversos. En este sentido, la acción de un traductor resulta insuficiente. Se requiere de especialistas que tengan conocimiento de la cultura de los colectivos migrantes, que estén sensibilizados con su condición y, además, adecuadamente informados sobre la realidad sanitaria de los contextos de procedencia.

Conclusiones: ejes estratégicos para el desarrollo de una política de acogida y reconocimiento sustentable y democrática

El proceso de incorporación de los migrantes latinoamericanos y caribeños al contexto barrial, al mercado de trabajo y a los sistemas de salud y educativos de la comuna de Quilicura está marcado por dinámicas de exclusión social, de segregación territorial, de vulneración de derechos y de discriminación manifiestas y como horizonte de posibilidad constantes. La inexistencia de una política pública migratoria orientada a revertir estas situaciones contribuye a la reproducción de las condiciones sociales que alientan dichas dinámicas. La proximidad del gobierno local respecto del entramado de relaciones e interacciones que obstaculizan el reconocimiento igualitario de los colectivos migrantes, y su potencialidad como institución articuladora con otras instituciones del Estado y del mundo privado, lo instalan en una posición privilegiada para la formulación e implementación de políticas migratorias de reconocimiento.

La identificación de nudos críticos a partir de la investigación presentada permitió identificar cinco ejes estratégicos en los que inscribir las propuestas de intervención orientadas a las primeras etapas de las trayectorias migratorias o a su etapa de consolidación.

1. Información y derechos

El ejercicio de los derechos reconocidos por el Estado tiene como condición la información sobre la naturaleza y alcance de esos derechos. El supuesto de que los sujetos conocen sus derechos que aplican para la población nativa, es cuestionable para la población migrante. El

trabajo realizado en Quilicura muestra que ni los migrantes tienen información completa sobre sus derechos ni los funcionarios de los servicios conocen bien los derechos reconocidos a los migrantes. En este sentido, el desarrollo de una política de acogida y de reconocimiento de migrantes debe partir por revertir las dificultades de acceso de los migrantes a la información sobre sus derechos y los mecanismos de protección de los mismos, pero debe dirigirse también a la población nativa, de la que muchas veces depende el ejercicio efectivo de los derechos. Este constituye un primer paso, indispensable pero por sí solo insuficiente, en un contexto en el que la discriminación y la vulneración de derechos es parte de la vida cotidiana de los residentes extranjeros de esta comuna.

2. Gobierno y participación

El fortalecimiento de los lazos entre la población migrante -ya sea mediante el incentivo a las asociaciones, la creación de espacios de encuentro y de instancias de diálogo político, el involucramiento de las comunidades migrantes en las asociaciones territoriales y funcionales locales- es una condición previa para la eficacia y la sostenibilidad de las políticas migratorias. La participación de los sujetos en el ciclo completo, que se inicia con la detección de nudos críticos en el proceso de incorporación, garantiza que los propios destinatarios de las políticas sean corresponsables de su éxito o fracaso. En tal sentido, el fortalecimiento de los vínculos entre los colectivos migrantes es una condición complementaria al involucramiento de estos colectivos con las instituciones públicas y privadas que participan en la formulación o implementación de las políticas. La experiencia de Quilicura muestra que el contar con una unidad orientada específicamente a fortalecer los lazos con la población migrante, contribuye a la participación de esta población en la construcción de su propia incorporación. La proximidad con la sociedad y la capacidad de proyectarse y articularse con otros niveles del Estado y con otros municipios, la convierten en una institución privilegiada para construir una verdadera gobernanza democrática en relación con la gestión de la política migratoria. En este sentido, la experiencia llevada a cabo por la OMMR de Quilicura confirma experiencias exitosas de integración de las comunidades migrantes en la formulación de políticas, que se han llevado a cabo en otros contextos (Raya, Espadas y Aboussi, 2013). Estas mismas experiencias han mostrado que la inclusión de la población nativa a través de sus organizaciones y asociaciones constituye un aliciente

para la sustentabilidad de las políticas de acogida y reconocimiento de migrantes.

3. Educación antidiscriminatoria

Más allá de la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de las políticas migratorias, la población nativa en su conjunto constituye en sí misma un objetivo de las políticas de acogida y reconocimiento. Esto, ya que la implementación exitosa de esas políticas y el ejercicio efectivo de los derechos formalmente reconocidos a los migrantes depende en gran medida de las actitudes que adopten los ciudadanos nacionales. En este sentido, la disposición de la población nativa frente al reconocimiento de migrantes es vital para que las políticas de reconocimiento logren su objetivo. Una primera línea estratégica que se desprende de esto apunta a incentivar el aprendizaje por parte de la población nativa del nuevo contexto sociocultural. El que la población reciba información sobre la contribución que realizan los migrantes al desarrollo y al bienestar de la comunidad en su conjunto, el que se la sensibilice respecto de la situación de los migrantes, y que se promuevan los derechos humanos como fundamento jurídico y ético de la ciudadanía, constituyen instrumentos vitales para el reconocimiento de la población migrante.

El segundo eje estratégico apunta a fomentar el reconocimiento desde el sistema educativo. Los colegios y liceos son instituciones clave para generar políticas de integración de los estudiantes migrantes y una educación antidiscriminatoria (Aja ...[et al], 1999); también son esenciales para incentivar en su entorno comunitario dinámicas de reconocimiento. El colegio que recibe población migrante es en sí mismo un espacio de interacción y negociación entre familias migrantes y nativas; es, por tanto, una institución clave para promover una convivencia democrática en contextos que se han complejizado social y culturalmente. El papel de la escuela no se limita, en este sentido, a la integración de los jóvenes migrantes en el proceso educativo, sino además de las familias migrantes en las redes sociales y el entorno comunitario en que se sitúan.

4. Convivencia y mediación

Los conflictos entre migrantes y nativos se dan, por lo general, en espacios donde la negociación es posible pero no se cuenta con las herramientas para llevarla a cabo de manera exitosa. Los espacios

La migración es cada vez más una dinámica en la que los sujetos no dejan completamente de partir del lugar de procedencia ni acaban nunca de llegar al de recepción.

de convivencia como el barrio, los lugares públicos como plazas y parques, los servicios públicos como hospitales y consultorios, o los colegios y jardines infantiles, son instancias en que la presencia de los migrantes se iguala a la de la población nativa, y se genera una relación de competencia por la apropiación o la transformación de estos lugares (Thayer, 2007 y 2009). La escasa capacidad de los sujetos para negociar autónomamente sus conflictos, genera la necesidad de contar con herramientas de intervención pública para que nativos y migrantes puedan resolver las dificultades de convivencia que enfrentan en su vida cotidiana. Esto da sentido a una estrategia de mediación (Giménez, 1997) focalizada en los espacios públicos en que se desarrolla la convivencia competitiva entre migrantes y nativos (barrios, colegios, consultorios, etc.).

5. La dimensión transnacional del reconocimiento

El desafío que enfrenta el Estado chileno frente a la presencia de migrantes no termina de comprenderse si no se encuadra en el contexto transnacional en que se sitúan los flujos migratorios y que define en gran medida el sentido de las trayectorias migratorias y las expectativas de reconocimiento de los migrantes en la sociedad. La condición social de migrante está cada vez más definida por trayectorias de vida que cuestionan los principios de la relación clásica entre poder, ciudadanía y territorio (Sassen, 2013; Kymlicka, 2009). La construcción de vínculos de pertenencia cada vez más complejos, dirigidos simultáneamente a los lugares de procedencia y destino, contribuye a que deje de ser obvio que los migrantes definan un sentido de pertenencia unívoco. Los migrantes, cada vez más, construyen lazos materiales y simbólicos, redes e identidades, relaciones afectivas y proyectos instrumentales en contextos sociales territorialmente distanciados geográficamente, pero socialmente articulados por un conjunto de lazos entre los cuales su propia experiencia transnacional ayuda a reproducir. La migración es cada vez menos un proceso en que los sujetos van dejando paulatina y sistemáticamente atrás su sociedad de procedencia, a la par que van abrazando la de destino, y es cada vez más una dinámica en la que los sujetos no dejan completamente de partir del lugar de procedencia ni acaban nunca de llegar al de recepción. Están material y simbólicamente situados aquí y allá, construyendo sus proyectos de vida, sus sueños y sus relaciones en un campo social que trasciende la inmediatez local, y que, sin embargo, tienen arraigo (Smith y Guarnizo, 1998). Pero es un arraigo complejo

que configura espacios sociales nuevos organizados sobre la base de relaciones transnacionales.

La respuesta que se ofrezca va a seguir siendo una respuesta a contramano del proceso migratorio que vive la sociedad si no se toman en cuenta estas dinámicas, que han comenzado a crear condiciones para el reconocimiento de una ciudadanía móvil, abierta, flexible y transnacional. El significado práctico que esto conlleva es algo que está en gran medida por descubrirse y definirse políticamente. Sin embargo, los contornos de la discusión ya han sido trazados y se sitúan en torno al problema de los principios que fundamentan la ciudadanía en la era global y la forma en que se resuelve la relación del Estado con los sujetos migrantes. La pregunta que orienta esta discusión gira en torno a qué principio va a permitir sostener el reconocimiento de derechos ciudadanos a sujetos que residen temporalmente en el territorio soberano de un Estado. La definición de este vínculo a partir de una asociación de la ciudadanía a la residencia (Castles y Davidson, 2000), entre ciudadanía y derechos humanos (Domenech, 2008) o, como ha sido hasta ahora, entre ciudadanía y pertenencia nacional o étnica (Kymlicka, 2009) va a depender de la tradición democrática que predomine en la sociedad y de la proyección que esta quiera darse para el futuro.

Notas

(1) Comuna ubicada en la zona nor-poniente de Santiago. Forma parte de la periferia de la conurbación de la capital, es un territorio con elevada presencia de industrias que en los últimos años ha tenido un explosivo incremento poblacional. El perfil socioeconómico de su población es medio-bajo.

(2) En el caso de Chile si se excluyen los permisos especiales asignados a los diplomáticos y la visa de turista, la condición de migrante está definida por seis estratos de “no-ciudadanía”: visa sujeta a contrato, visa temporal, visa definitiva, visa de estudiante y la condición de nacionalizado de origen extranjero que no cuenta con plenos derechos políticos.

(3) Proyecto Fondecyt Regular N° 1140679 “Estado chileno e inmigrantes latinoamericanos frente a frente”. La investigación en la que se inscribe esta hipótesis se encuentra actualmente en una etapa de producción de información mediante la aplicación de entrevistas a actores clave. Los análisis preliminares de 20 entrevistas a funcionarios del gobierno central y de algunos gobiernos locales de la provincia de Santiago, aún no son concluyentes, pero, más que debilitar la hipótesis, la han reforzado, en lo que se refiere a los actores del gobierno central.

(4) Estos cursos han estado apoyados por la subvención del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) en virtud de la gestión realizada desde la OMMR.

(5) Durante 2013 se canalizaron 31 solicitudes de empleo a través de la OMMR, 19 de trabajadores haitianos, 6 de colombianos, 4 de peruanos, 1 de ecuatoriano y 1 de español.

Bibliografía

- Aja, Eliseo; Carbonell, Fransesc; Colectivo IOE; y Funes, Jaume (1999), *La inmigración extranjera en España: los retos educativos*, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Álvarez, Lucía (2013), “Interculturalidad: inclusión y exclusión en la política de gestión de la diversidad en Barcelona”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 57, octubre, Caracas, pp. 123-156.
- Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés (2001), *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Bauböck, Rainer (2006), “Migración y ciudadanía”, en *Revista Zona Abierta*, Nos. 116-117, Madrid, pp. 135-169.
- Bellolio, Álvaro y Errázuriz, Hérrnan Felipe (2014), *Migraciones en Chile: oportunidad ignorada*, Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo.
- Birsl, Ursula y Solé, Carlota (coords.) (2004), “Migración e interculturalidad en Gran Bretaña, España y Alemania”, Barcelona, Anthropos.
- Blanco, Ismael y Brugué, Quim (2013), “Inclusividad democrática e inteligencia colectiva: ¿la gobernanza participativa como respuesta?”, en *Inmigración y ciudadanía activa: contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, E. Raya, M. A. Espadas y M. Aboussi (coords.), Barcelona, Icaria.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bonhomme, Macarena (2013), “Cultura material y migrantes peruanos en Chile: un proceso de integración desde el hogar”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 35, Santiago, pp. 63-84.
- Cachón, Lorenzo (2010), *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado*

- de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.
- Carens, Joseph (2004), “La integración de los inmigrantes”, en *Inmigración y procesos de cambio*, G. Aubarell y R. Zapata (eds.), Barcelona, Icaria.
- Castles, Stephen (2004), “Globalización e inmigración”, en *Inmigración y procesos de cambio*, G. Aubarell y R. Zapata (eds.), Barcelona, Icaria.
- Castles, Stephen y Davidson, Alastair (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, New York, Routledge.
- Cunill Grau, Nuria; Fernández, Margarita; y Thezá, Marcel (2013), “La cuestión de la colaboración intersectorial y a la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 36, Santiago, pp. 289-314.
- Domenech, Eduardo (2008), “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, S. Novick (comp.), Buenos Aires, CLACSO.
- Garcés, Alejandro (2014), “Contra el espacio público: criminalización e higienización en la migración peruana en Santiago de Chile”, en *EURE*, Vol. 121 N° 40, Santiago, pp. 141-162.
- Giménez, Carlos (1997), “La naturaleza de la mediación intercultural”, en *Migraciones*, N° 2, Madrid, pp. 125-160.
- _____ (2003), *Qué es la inmigración*, Barcelona, RBA Integral.
- Goldring, Luin y Landolt, Patricia (eds.) (2013), *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gordon Milton (1964), *Assimilation in American Life: the Role of Race, Religion and National Origins*, New York, Oxford University Press.
- Honneth, Axel (1997), *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Crítica-Grijalbo.
- _____ (2009), *Crítica del agravio moral: patologías de la sociedad contemporánea*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2010), *Reconocimiento y menosprecio: sobre la fundamentación normativa de una teoría social*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Imilan, Walter (2014), “Restaurantes peruanos en Santiago de Chile: construcción de un paisaje de la migración”,

- en *Revista de Estudios Sociales*, N° 48, Bogotá, pp. 15-28.
- Kymlicka, Will (2009), *Fronteras territoriales: una perspectiva liberal igualitaria*, Madrid, Trotta.
- López, Ana (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- Martínez, Jorge (ed.) (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago, CEPAL, CELADE.
- OIT (2004), *En busca de un compromiso para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Ginebra, OIT.
- Olea, Helena (2013), “Ingreso y permanencia de extranjeros en Chile: elementos para la formulación de una política migratoria”, en *Actas de la Conferencia Internacional sobre Migraciones y Derechos Humanos: estándares y prácticas*, Santiago, Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- Park, Robert y Burgess, Ernest (1969), *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis Eduardo; y Landolt, Patricia (1999), “The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field”, en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22 N° 2, London, pp. 217-237.
- Raya, Enrique; Espadas, María; y Aboussi, Mourad (coords.) (2013), *Inmigración y ciudadanía activa: contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*, Barcelona, Icaria.
- Sassen, Saskia (2013), “When Territory Deborders Territoriality”, en *Territory, Politics and Governance: Journal of the Regional Studies Association*, Vol. 1 N° 1, London, pp. 21-42.
- Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo (1998), “The Locations of Transnationalism”, en *Transnationalism from Below*, M. P. Smith y L. E. Guarnizo (eds.), New Jersey, Transaction Publishers.
- Stefoni, Carolina (2005), “Comunidades transnacionales y la emergencia de nuevas oportunidades económicas: de empleados a microempresarios”, en *Persona y Sociedad*, Vol. 19 N° 3, Santiago, pp. 183-197.
- _____ (2008), “Gastronomía peruana en las calles de Santiago y la construcción de espacios transnacionales y

- territorios”, en *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, S. Novick (comp.), Buenos Aires, CLACSO.
- _____ (2009), “Inmigrantes en Chile: una integración diferenciada al mercado laboral”, en *Migración y políticas sociales en América Latina*, VV. AA., Río de Janeiro, SOPLA.
- _____ (2011), “Ley y política migratoria en Chile: la ambivalencia en la comprensión del migrante”, en *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, B. Feldman Bianco (comp.), Quito, CLACSO, FLACSO, Universidad Alberto Hurtado.
- _____ (2013), “Los cibercafé como lugares de prácticas transnacionales: el caso de la maternidad a distancia”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 35, Santiago, pp. 211-227.
- Thayer, Luis Eduardo (2007), *Ecuatorianos en Madrid: apropiación del espacio y expropiación del tiempo*, Madrid, Editorial Complutense.
- _____ (2009), “Inmigrantes ecuatorianos, colombianos y peruanos en España: la transformación del tiempo, el espacio y la identidad”, en *Revista América Latina*, N° 8, Santiago, pp. 397-442.
- _____ (2013), “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 35, Santiago, pp. 259-285.
- Thayer, Luis Eduardo; Córdova, Gabriela; y Ávalos, Betania (2013), “Los límites del reconocimiento: migrantes latinoamericanos en la Región Metropolitana de Santiago de Chile”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 21 N° 42, México, pp. 163-191.
- Tijoux, María Emilia (2013), “Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: elementos para una educación contra el racismo”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 35, Santiago, pp. 287-307.
- Torres, Osvaldo y Garcés, Alejandro (2013), “Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile”, en *POLIS: Revista Latinoamericana*, Vol. 12 N° 35, Santiago, pp. 309-334.

- Van Dijk, Teun (2003), *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Barcelona, Gedisa.
- Zapata, Ricard (2004), *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Síntesis.
- _____ (2009), *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Madrid, Trotta.

**Los servicios públicos domiciliarios en
Colombia: su prestación, regulación y
control**

Sergio Roberto Matias Camargo

Sergio Roberto Matias Camargo

Docente Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá en las Cátedras de Ciencia Política (pregrado), Servicios Públicos Domiciliarios (maestría) e Investigación Jurídica (doctorado). Investigador Asociado de Colciencias. Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas por la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; especialista en Derecho Público, Ciencia y Sociología Política por las universidades Externado de Colombia, Complutense de Madrid y de Estudios de Milán; especialista en Derecho Constitucional y Abogado por la Universidad Libre de Bogotá.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Libre
Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Calle 8 No. 5-80
Bogotá - Colombia
E-mail: sergiomatyas@hotmail.com

Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control

Los servicios públicos domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Son bienes insustituibles, necesidades esenciales de la población ligadas a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y, en consecuencia, derechos fundamentales. Son una actividad económica. En este trabajo se cuestiona el modelo colombiano de prestación, regulación y control. Se utiliza un enfoque socio jurídico e interdisciplinario, un método teórico (análisis y síntesis) y se hace análisis documental.

Palabras clave: Servicios Públicos; Función del Estado; Privatización; Protección de Derechos; Derecho Administrativo; Servicios Públicos; Servicios de Saneamiento; Colombia

Home Public Services in Colombia: Its Provision, Regulation and Control

The home public services are a special category of public services, are irreplaceable assets, essential needs of the population, linked to the existence, quality and dignity of human life and fundamental rights accordingly. They are an economic activity and the Colombian model of provision, regulation and control is questioned. One socio legal and interdisciplinary approach, a theoretical method (analysis and synthesis) is used and documentary analysis was made.

Key words: Public Services; Function of the State; Denationalization; Protection of Rights; Administrative Law; Public Services; Sanitation Services; Colombia

Introducción

Los servicios públicos domiciliarios (SPD en adelante), su naturaleza, su prestación, regulación y control, constituyen una actividad económica de gran impacto social; por lo tanto, el conocimiento de sus normas y de su realidad social es un asunto de importancia y actualidad.

El marco jurídico de los SPD en Colombia se sintetiza en la Constitución Política de 1991, que regula de manera expresa y particular los

Recibido: 03-06-2015. Aceptado: 24-08-2015.

Los servicios públicos domiciliarios, su naturaleza, su prestación, regulación y control, constituyen una actividad económica de gran impacto social; por lo tanto, el conocimiento de sus normas y de su realidad social es un asunto de importancia y actualidad.

servicios públicos en los artículos 365 al 370 del Capítulo 5, de la Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos, correspondiente al Título XII, del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, del cual constituyen una parte importante (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). La regulación legal está establecida fundamentalmente en la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1994a); en la Ley 143 de 1994, “Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional” (Congreso de la República de Colombia, 1994b); y en el Decreto 990 de 2002, “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios” (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2014).

Abundante es la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, por vía de revisión constitucional y de tutela, en materia de SPD en Colombia. En menor escala lo es la doctrina especializada y la existencia de resultados de investigación (artículos científicos publicados en revistas indexadas, libros, capítulos de libros, ponencias, monografías y tesis doctorales).

El marco jurídico señalado ha sido la referencia de este trabajo, que es el resultado de múltiples procesos y proyectos de investigación realizados en el Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, actualmente reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica.

En cuanto a la metodología, se aplica un enfoque socio jurídico e interdisciplinario que integra la sociología jurídica con la ciencia política, el derecho y la economía. También se integran métodos teóricos como el análisis y la síntesis; se utilizan fuentes primarias y secundarias y el análisis documental. El problema de la investigación se resume en la siguiente pregunta: ¿cuál es la naturaleza de los SPD y del modelo colombiano de prestación, regulación y control?

Resultados y hallazgos

Los servicios públicos

Los servicios públicos son un género en el cual están incluidas varias especies, entre estas, la salud, la educación, los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones.

Para Duguit (1926: 105), uno de los principales exponentes de la “Escuela de Burdeos” o de los “Servicios Públicos”, servicio público

es: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza del gobernante”.

Este concepto es reiterado en otra de las obras de Duguit (2005), un clásico de la Teoría Política y Constitucional, el *Manual de Derecho Constitucional*. Monereo y Calvo (2005: XXVII), al referirse a la relación soberanía, poder y servicios públicos, expresan: “De la relación de soberano a súbdito apenas [...] queda nada. Del derecho subjetivo de soberanía, de poder, tampoco. Pero sí una regla fundamental, de la cual se derivan todas las demás: la regla que impone a los gobernantes la obligación de organizar los servicios públicos, de fiscalizar su funcionamiento, de evitar toda interrupción. El fundamento del Derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y gestión de los servicios públicos. El derecho público es el Derecho objetivo de los servicios públicos”.

La aparición de la clasificación de una parte de los servicios públicos como “industriales y comerciales”, correspondientes a actividades tradicionalmente consideradas más propias de los particulares que del Estado y que se ejercen con criterio de beneficio particular y con ánimo de lucro, cuestiona los conceptos de la “Escuela de Burdeos”. La respuesta a las preguntas surgidas encuentra en el interés general la solución al problema así planteado: el interés general no puede ser identificado con la administración pública, pero sí puede actuar como determinante y límite de la acción administrativa y representa un valor teórico de trascendencia y vigente.

Se considera que André De Laubadère fue quien estableció la conexión doctrinaria entre servicio público e interés general (Montaña, 2005). De Laubadère (1984: 18) expone su definición de *Servicio Público* en los siguientes términos: “Se entiende por servicio público toda actividad de una colectividad pública que tenga por objeto satisfacer una necesidad de interés general... Elemento esencial de la definición de servicio público es la noción de interés general: el servicio público tiene como fin satisfacer una necesidad de interés general. El Estado erige una actividad como servicio público en lugar de dejarla a la iniciativa privada, cuando cree que la necesidad pública a la cual corresponde esa actividad no la podría satisfacer o la satisfaría mal la iniciativa privada; la satisfacción de una necesidad del interés general es lo que justifica y anima el servicio público”.

Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad.

Una importante distinción establece De Laubadère (1984: 118) entre los servicios públicos y las actividades privadas de la administración, que va en contravía de las tendencias privatistas y liberalizadoras predominantes y que distorsionan la naturaleza y los fines de los servicios públicos, que algunos tratadistas llaman “mutación”¹ del Derecho administrativo o de la Teoría del Servicio Público: “Se denominan actividades *privadas de la administración* aquellas actividades que para la administración constituyen una explotación con fines puramente pecuniarios. Su tipo es la gestión del “dominio privado” de la administración, por ejemplo el alquiler de casas de inquilinos, la explotación de propiedades inmobiliarias que puedan tener las diversas colectividades públicas. La explotación y el aprovechamiento de un patrimonio es lo que constituye fundamentalmente la base de estas actividades y no la preocupación por satisfacer necesidades de interés general”.

Así, retomando los elementos esenciales del pensamiento de León Duguit, de la Escuela de Burdeos y de su Teoría del Servicio Público, se replantea el concepto de servicios públicos en los siguientes términos: “Se entiende por servicio público toda actividad organizada tendiente a resolver necesidades de interés general, colectivas o públicas de la población, en forma regular, continua y obligatoria, de acuerdo con un régimen jurídico especial de derecho público, con la participación activa de la Administración Pública en su prestación directa, en su regulación y control. Los servicios públicos son aquellas actividades que satisfacen necesidades colectivas, generalmente esenciales, que deben ser ofrecidos en forma universal, obligatoria, continua y en condiciones de igualdad y calidad, a toda la comunidad” (Matias, 2013: 56).

Los Servicios Públicos Domiciliarios

En Colombia se entiende actualmente por SPD el acueducto, el alcantarillado y el aseo (agua potable y saneamiento básico), la energía eléctrica y la distribución de gas combustible, de acuerdo con el artículo 1º (reformado) de la Ley 142 de 1994 o de Servicios Públicos Domiciliarios. Las telecomunicaciones (específicamente la telefonía fija pública básica)² ya no son consideradas como SPD por mandato de la Ley 1341 de 2009 o de las TIC, que de manera expresa regula todos los servicios de telecomunicaciones (Art. 73), excepto la televisión y los servicios postales. La telefonía pública fija básica estaba incluida en el texto original de la Ley 142 de 1994 (Art. 1º), por lo

que la reforma es regresiva al eliminar los subsidios a los sectores de menores recursos económicos y trasladarla a un régimen de libertad de precios, entre otros aspectos negativos.

Desde un punto de vista ontológico, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y específicamente la de la llamada “Primera Corte” (Matias, 2011: 119-123)³, por vía de tutela, quiso darle vida material a la declaración del Estado Social de Derecho, consagrado en el Artículo 1º de la Constitución Política de Colombia de 1991, y sentó principios fundacionales en materia de servicios públicos en general y de los domiciliarios en particular.

En efecto, la Corte Constitucional, en Sentencia de tutela N° T-578 de 1992⁴, declaró: “El servicio público no es simplemente un ‘concepto’ jurídico; es ante todo un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico” (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Más adelante, al referirse al papel fundamental e irremplazable del Estado en los servicios públicos, expresa: “Lo anterior impone que el papel del Estado moderno se centre en la obligación de ser el motor del desarrollo social, y de procurar que las gentes, en forma igualitaria, puedan tener las condiciones para llevar una vida digna, que, en nuestro caso, se traduce en la superación de la desigualdad y el atraso. No hay duda de que una de las expresiones de esa nueva forma de ser del Estado, se concreta en la prestación de los servicios públicos” (*ibídem*).

Específicamente sobre los SPD, desde el mismo enfoque ontológico, señaló el magistrado Alejandro Martínez Caballero (Corte Constitucional de Colombia, 1992) que se trata de “una categoría especial de los servicios públicos, los llamados ‘domiciliarios’, que son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”.

Teniendo en cuenta los principios expuestos, un concepto socio jurídico e integral de SPD puede ser el siguiente: “Los Servicios Públicos Domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Se prestan en forma universal, continua, eficiente,

Los Servicios Públicos Domiciliarios son bienes insustituibles y necesidades esenciales de la población, una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y en consecuencia derechos fundamentales.

obligatoria y en igualdad de condiciones y calidad a todos los usuarios, por medio de redes físicas o humanas en su sitio de habitación o trabajo, con un régimen jurídico especial de derecho público, con la prestación directa de la Administración Pública, con su regulación y control. Son bienes insustituibles y necesidades esenciales de la población, una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y en consecuencia derechos fundamentales” (Matias, 2013: 57).

El Nuevo Orden Constitucional colombiano

Componentes fundamentales y predominantes

Desde un enfoque socio jurídico, el Nuevo Orden Constitucional colombiano, en sus componentes fundamentales y predominantes⁵, se caracteriza por la adecuación de las instituciones socioeconómicas y político jurídicas a la globalización de la economía, al fundamentalismo del mercado, a la aplicación de los planes y políticas del Consenso de Washington y del Gobierno de los Estados Unidos.

La Constitución Política de 1991 introduce varias novedades, en concordancia con las tendencias hegemónicas universales de la globalización para la época de su promulgación. Agrupados por ejes temáticos, los elementos constitutivos del fundamentalismo del mercado en el ordenamiento constitucional colombiano son: la internacionalización de la economía; el mercado libre; la fuerte protección y garantía plena del derecho de propiedad privada y la ausencia de una cláusula garantista de la propiedad pública; la libertad económica (libre empresa y esta como el motor del desarrollo, y el derecho a la libre competencia como derecho constitucional); la eliminación de los monopolios estatales y la privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos; la “independencia” de la Banca Central; la planeación; el Sistema General de Participaciones; la descentralización administrativa como problema fiscal y la sostenibilidad fiscal.

La Constitución Política de 1991 incorpora la internacionalización de la economía (Art. 226), eufemismo utilizado por los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para imponer a los Estados prestatarios sus planes de ajuste fiscal, acompañados de políticas aperturistas, privatizadoras y de recortes a la inversión social (Child, 1994).

También permite la transferencia parcial de “determinadas atribuciones (estatales) a los organismos internacionales”, so pretexto de promover la integración económica, introduciendo constitucionalmente

la cesión de la soberanía nacional a entidades foráneas y a tratados internacionales (Art. 150 N° 6), por ejemplo, a los de libre comercio y a la OMC. A los países atrasados se les quiere negar su soberanía, eliminar sus fronteras y la protección de sus mercados nacionales, mientras los desarrollados siguen siendo proteccionistas y expansionistas.

La Constitución Política vigente establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y mantiene el principio de intervención estatal (Art. 334). En contravía, afirma que la empresa es la “base del desarrollo” (Art. 333) y es enfática en la defensa de la propiedad privada (Arts. 58 y 332), de la libertad económica (libre empresa y libre competencia como derecho de todos) y de la iniciativa privada (Art. 333), que predominan sobre los principios intervencionistas y de carácter social. En sentido contrario, no se incluyó una cláusula garantista y protectora de la propiedad pública.

Por otra parte, la intervención económica del Estado (Art. 334) tiene una importante limitación que la desnaturaliza y la minimiza: la prohibición de los monopolios estatales, excepto de los establecidos como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley (Art. 336). En consecuencia, los monopolios privados (nacionales o transnacionales) están permitidos, así como el ejercicio de su posición dominante sobre el mercado nacional. Lo que se prohíbe es el abuso de la misma y no su existencia (Art. 333) y deja a la liberalidad de la ley su regulación.

Así, el Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopólicas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia en los términos que determine la ley (Art. 336). Por ello, prevé la privatización de las empresas estatales “cuando no cumplan los requisitos de eficiencia”, en vez de establecer que el Estado se esfuerce por lograr la eficiencia de las mismas.

Los hechos indican que las políticas públicas fomentan la descapitalización, privatización y desnacionalización de todas las empresas estatales, incluidas las modernas y eficientes como es el caso de Telecom, la más importante empresa colombiana de telecomunicaciones entregada a la multinacional Telefónica de España por debajo del costo de oportunidad, ocasionando un grave detrimento al patrimonio público nacional (Matias, 2011). Situación semejante es el caso del actual proceso de privatización de ISAGEN, la más importante electricadora colombiana⁶. En sentido estricto, la Constitución Política

La Constitución Política no prohíbe estas privatizaciones; más bien las permite, por ejemplo, al establecer que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado y los particulares sin limitación a la participación accionaria en ellas del capital privado nacional o extranjero.

no prohíbe estas privatizaciones; más bien las permite, por ejemplo al establecer que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado y los particulares (Art. 365), sin limitación a la participación accionaria en ellas del capital privado nacional o extranjero, para lo cual las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios se han convertido en sociedades por acciones oficiales, privadas o mixtas (Art. 14, Ley 142 de 1994).

La Constitución también ordena que la ley fije las competencias y responsabilidades de la prestación de los SPD. Los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, las comunidades organizadas y los particulares (Art. 365). Serán prestados “directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen” (Art. 376), presionándose así la entrega a los particulares y la sustitución del monopolio estatal por el monopolio o los oligopolios privados. El Estado debe garantizar que los servicios sean prestados, pero se le elimina la obligación de hacerlo y se le dan las funciones de regulación, control, inspección y vigilancia (Art. 370).

El nuevo ordenamiento constitucional colombiano centralizó la dirección de la economía en la planeación, el presupuesto y la banca central. Para Estrada (s.f.), “en el caso colombiano la construcción del *modelo neoliberal* se ha acompañado de una transformación de la dirección y la regulación de la economía”.

Carlos Lemos Simmonds, miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y Vicepresidente de Colombia en el Gobierno de Ernesto Samper, refiriéndose a la naturaleza ideológica de la Constitución Política de 1991, afirma que esta “adoptó el modelo económico neoliberal en medio de sonoras pero huecas referencias al ‘Estado social de derecho’” (1998: s.p. y 52-55).

Las reformas constitucionales

La Constitución Política cumplió 24 años de vigencia el 4 de julio de 2015. Varias de las reformas realizadas introducen avances del modelo neoliberal en extensión y profundidad, como en los casos de los Actos Legislativos 01 de 1993, 01 de 2001 y 04 de 2007, sobre el Sistema General de Participaciones, y 03 de 2011, que establece el “principio de la sostenibilidad fiscal”.

Por medio de los Actos Legislativos 01 de 1993, 01 de 2001 y 04 de 2007 se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, modificándose la fórmula de las transferencias del

presupuesto nacional a las entidades territoriales (departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas), reduciéndolas significativamente, primero en forma transitoria y después en forma permanente, ante las presiones del Banco Mundial y las exigencias de los planes de ajuste y de los Acuerdos *Stand By*, suscritos con el Fondo Monetario Internacional por los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (Matias, 2005: 297-314).

La reducción de los traslados presupuestales a las entidades territoriales afecta severamente las inversiones en agua potable, saneamiento básico, salud y educación, desmejorando la calidad de vida de la población y presionando las privatizaciones ante la obligación constitucional de garantizar por parte de los municipios la prestación de dichos servicios y la carencia de recursos propios para hacerlo (Bustamante, 2007).

Por medio del Acto Legislativo 03 de 2011 se establece el “principio de la sostenibilidad fiscal”, que debe orientar las ramas y órganos del poder público en ejercicio de sus competencias. Se pone el equilibrio macroeconómico, propio de los planes de ajuste fiscal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, por encima de los derechos fundamentales y del desarrollo económico y social. Además, se introduce un extraño “Incidente de Impacto Fiscal”, de trámite obligatorio, contra las sentencias de las altas Cortes, en cabeza del Procurador o de los ministros del Gobierno nacional, para presionar su modificación, modulación o diferir sus efectos, obstaculizando con principios fiscalistas la autonomía y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales relacionadas con las garantías constitucionales de los derechos fundamentales y de su materialización. Es un golpe a las tendencias democráticas de la jurisprudencia constitucional y un salto adelante hacia la conversión de la Carta de Derechos en una suma de declaraciones formales, sin garantías jurisdiccionales y sin posibilidades de su realización práctica.

Las tendencias actuales en los servicios públicos

Actualmente se discute sobre la naturaleza, función en la sociedad, prestadores, regulación y control de los servicios públicos en general y los domiciliarios en particular. En especial, se ha generado una polémica sobre la naturaleza jurídica y la propiedad de sus prestadores, dividiéndose las tendencias en dos extremos: en un lado, los partidarios de la privatización de las empresas y de la prestación de los servicios públicos (Ahumada, 1996: 71), y en el lado opuesto,

Se discute si los Servicios Públicos Domiciliarios deben estar orientados por criterios de cobertura, calidad y costos en los cuales predomine su función social; o, por el contrario, con criterios de eficiencia y rentabilidad financiera, suficiencia económica, propios de la empresa privada y del libre mercado.

quienes defienden su carácter público, estatal y ponen el énfasis en su función social por su vinculación a la satisfacción de necesidades esenciales de la población y de constituir derechos fundamentales (Sarmiento, 2001: 19-27; Agudelo, 1998: 138). También existe una tendencia denominada “tercera vía”, según la cual los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares o en alianza con el Estado (Santos, 2012).

Junto con esta polémica se discute si los SPD deben estar orientados por criterios de cobertura, calidad y costos en los cuales predomine su función social; o, por el contrario, con criterios de eficiencia y rentabilidad financiera, suficiencia económica, propios de la empresa privada y del libre mercado.

En el fondo, están de por medio las visiones sobre los posibles modelos de Estado y de sociedad en el mundo contemporáneo, y tendencias como la globalización económica y su impacto en los SPD debido a su importancia económica, social y estratégica para el planeta. De hecho, las disputas del siglo XXI estarán determinadas, en gran medida, por el control de las fuentes del agua potable.

Es indiscutible la importancia de las telecomunicaciones en la sociedad actual -que ha llegado a llamarse “aldea global”-, de la informática, así como del control de la producción, distribución y consumo de la energía eléctrica en el desarrollo industrial, económico y social de todos los países. Puede afirmarse, sin exageración, que sin agua potable, sin energía eléctrica y sin telecomunicaciones no podría existir vida humana en el planeta (Matias, 2002).

El derecho público se ha reemplazado por el derecho privado, fenómeno que se ha calificado como “huida del derecho administrativo”, y la jurisdicción especializada o contenciosa administrativa se ha sustituido por la ordinaria (civil o comercial), con predominio de criterios privatistas y de rentabilidad financiera, cada día más alejados de la función social del Estado y más adecuados a la lógica del mercado libre, en una economía y un derecho globalizados.

El tratadista español Gaspar Ariño (2003: 94) expresa así sus preocupaciones por la exención de la aplicación de los principios del derecho público a las empresas públicas: “El problema de fondo de esta polémica es hasta qué punto aquellas actuaciones jurídicas que son gestionadas con dinero y/o patrimonio público (como es el de la Administración, pero también el de sus empresas) deben quedar o no sometidas a las reglas básicas y principios que deben presidir cualquier actuación del Estado (respecto de los derechos fundamentales,

especialmente del principio de igualdad, no discriminación, publicidad y concurrencia, control del gasto, etc.)”.

Ariño (*ibidem*) analiza la oleada de privatización de los servicios públicos y la huida del derecho público hacia el derecho privado. Considera que el derecho privado es el reino de la libertad, de la autonomía de la voluntad y de la libertad de disposición, frente al derecho público, que está presidido por la sujeción, la vinculación a la norma, la predeterminación de las conductas por el contenido de lo dispuesto en las leyes y reglamentos (principio de legalidad, tipicidad del acto administrativo), por el respeto al principio de igualdad, y la exigencia de control y rendición de cuentas ante órganos y según procedimientos establecidos. Esta es la esencia del derecho administrativo, una mezcla de principios y garantías en defensa del interés público y de los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, Ariño (2003: 104) se refiere a la privatización del derecho administrativo. Al respecto indica: “Esta tendencia se extiende por todas las parcelas del derecho administrativo: se atenúan los controles financieros, se deslegaliza la competencia para disponer de la riqueza pública, se convierten en reglas las excepciones (en la contratación, en la función pública) y se amplían las vías de flexibilización que, de una forma razonable -por ejemplo, en materia presupuestaria- ya preveía el derecho administrativo”.

Ariño (*ibidem*: 105) concluye así el análisis de estas tendencias que privatizan el Estado y lo liberan del derecho y de controles efectivos: “La conclusión viene por sí sola: ya sea mediante la actuación a través de entes diversos, que someten todo o parte al derecho privado, ya sea mediante la actuación de unas degradadas reglas del derecho público (un derecho administrativo progresivamente relajado), el resultado es el mismo: el Estado se ve progresivamente ‘privatizado’ -esto es, liberado del Derecho- y actúa fuera de todo efectivo control. Todo ello, en aras de la suprema razón que es la ‘eficacia’. A ella se sacrifica cualquier garantía de objetividad, legalidad, igualdad y, en definitiva, justicia, que se ven puestas en grave crisis”.

Este debate ideológico y político se manifiesta en el campo jurídico en Colombia. Atehortúa (2007: 9) se expresa de la siguiente manera: “en materia de servicios públicos domiciliarios, en Colombia, por distintas vías, se ha venido abandonando el modelo de economía social de mercado consagrado en la Constitución de 1991, y adecuadamente desarrollado con las Leyes 142 y 143 de 1994, para en su lugar establecer un modelo que no obedece a un modelo definido, en

En Colombia, la tendencia predominante de las tres últimas décadas transita hacia la huida del Estado en la prestación de los servicios públicos, el abandono de su condición de proveedor y prestador de bienes y servicios y su traslado a los particulares.

el que prevalece una orientación ‘incierto’ que no permite construir una posición doctrinariamente consolidada”. El autor luego plantea lo siguiente: “La reflexión central se orienta a afirmar lo innecesario de volver al derecho administrativo convencional y generar un régimen de desigualdad entre todos los proveedores. Empero, ello no significa que el modelo consagrado en la Ley 142 sea inmodificable, por el contrario, lo que se buscará es la modificación del modelo para ratificar sus fundamentos básicos y mejorar algunas de las instituciones, en especial las referidas a la protección de los usuarios, al servicio universal, el criterio empresarial de la administración y gestión de los servicios y las empresas, y al afinamiento de los sistemas de control que no han sido suficientemente eficientes después de aplicación de la Ley 142 de 1994”.

En Colombia, la tendencia predominante de las tres últimas décadas transita hacia la huida del Estado en la prestación de los servicios públicos (domiciliarios y no domiciliarios), el abandono de su condición de proveedor y prestador de bienes y servicios y su traslado a los particulares, su liberalización, desregulación y privatización. Así también, la eliminación de los monopolios estatales y su entrega a los monopolios o a los oligopolios transnacionales⁷, que ejercen y abusan de su posición dominante en el mercado nacional y los convierten en mercancías y negocios rentables, fuente de su enriquecimiento incontrolado, en perjuicio de la satisfacción de las necesidades esenciales de la población colombiana y de sus derechos económicos, sociales y culturales.

El ordenamiento jurídico de derecho público se reemplaza por el de derecho privado y la jurisdicción especializada o contenciosa administrativa se reemplaza por la ordinaria, civil o comercial (Montaña, 2005), adecuándose las instituciones jurídico-políticas y económico-sociales a los principios y políticas del FMI, Banco Mundial, OMC, UIT, OCDE y a los Tratados de Libre Comercio. En contravía de las tendencias progresistas, en la Corte Constitucional ha surgido y se ha desarrollado una tendencia neoliberal que pone el énfasis en el ánimo de lucro individual, en la rentabilidad financiera de los empresarios, en la mercantilización y privatización de los servicios públicos esenciales. Ha construido una línea jurisprudencial, entre otras, con las sentencias relacionadas con la Organización Mundial de Comercio y sus principios de internacionalización de la economía, del libre mercado, de la liberalización y las privatizaciones (Sentencia C-137 de 1995); el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de

la OMC (Sentencia C-369 de 2002); y el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, inspirado en los mismos principios (Sentencia C-750 de 2008).

Los prestadores de los servicios públicos domiciliarios

El Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y del principio de reserva de la ley en estas materias (Corte Constitucional de Colombia, 2008), expidió la Ley 142 de 1994 o de *Servicios Públicos Domiciliarios*. En su artículo 1º estableció cuáles son los servicios públicos considerados como domiciliarios actualmente en Colombia y textualmente declaró: “Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural⁸; a

acuerdo con el artículo 17 (Congreso de la República de Colombia, 1994), las empresas de SPD tienen el siguiente régimen jurídico:

Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

Parágrafo 1°. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.

Según las Definiciones Especiales establecidas en el artículo 14 de la Ley 142, que se tendrán en cuenta para interpretar esta norma, las empresas de SPD pueden ser oficiales, mixtas o privadas (Congreso de la República de Colombia, 1994):

14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

14.7. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.

La regulación económica de los Servicios Públicos Domiciliarios

El concepto de regulación no es sinónimo ni hace referencia a la función legislativa o reglamentaria de los SPD. Se aplica en sentido restrictivo para hacer referencia a la facultad estatal de intervenir en la economía y específicamente en los SPD como actividad económica.

Como resultado de los procesos de liberalización de la economía y de la privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos ocurridos en las últimas tres décadas, el Estado se ha transformado de interventor, proveedor o prestador, en regulador y controlador. La intervención estatal ha asumido la regulación económica como una actividad fundamental, funcional al desenvolvimiento del mercado.

Lizarazo y Anzola (2004: 9), al analizar las características de la regulación económica y su función, destacan: “Si las formas tradicionales de intervención implicaban de suyo una negación de la economía de mercado, las formas actuales son una afirmación del mismo, en la medida que su objetivo es garantizar el funcionamiento de éste. En

En Colombia, se adopta para las empresas públicas las lógicas del mercado, sin protección y en condiciones de igualdad, en “libre competencia” con los monopolios o los oligopolios nacionales y transnacionales, convirtiéndolos en actores principales y reemplazo de los estatales.

este contexto la regulación se convierte en el principal instrumento de la intervención moderna”. Y, en este contexto liberalizador y privatizador se crean los entes de regulación.

Para Solanes (1999: 7), “el término regulación no es un vocablo profesionalmente unívoco. Sin embargo, en esta disciplina⁹ tiene una acepción común, que es la de control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública”. Refiriéndose a su naturaleza, expresa: “Es un concepto legal con raíces político-económicas, que derivan de la tensión filosófica entre dos extremos de la organización económica: el mercado y el interés público”. A continuación explica esta tensión: “En el primero, se parte de la base de la libertad con restricciones muy limitadas para perseguir el propio interés. En el segundo, el Estado trata de fomentar comportamientos que teóricamente no tendrían lugar sin intervención. En este contexto, la regulación es una directiva cuyo objeto predicado es el interés público a través de normas de derecho público que el Estado aplica en forma coercitiva y centralizada” (*ibídem*).

Para Betancur (2004: 200-201), “Regular en el sentido económico es encausar actividades que desarrollan agentes con su propia iniciativa con propósitos de lucro. Es un instrumento de intervención estatal alternativo a la propiedad pública de las entidades prestadoras”. Al referirse a su aplicación en Colombia, expresa: “Regular es interferir en la iniciativa de los particulares que, en principio, tienen libertad para desarrollar o no desarrollar una actividad y, si lo hacen, pueden organizarse como quieran, cobrar los precios que deseen, tener tantas empresas y en tantos ramos como su capacidad les permita, etc. La libertad de iniciativa, la libre empresa y la propiedad privada son, al fin y al cabo, piedra angular del sistema capitalista que la Constitución respalda, antes y después de 1991” (*ibídem*). Y en materia de servicios públicos, Betancur precisa: “el Constituyente de 1991 lo que hizo fue adoptar como política pública para los servicios públicos el criterio de eficiencia, la regulación obligatoria y el retraining del Estado como prestador” (*ibídem*).

En Colombia, de acuerdo con el modelo constitucional vigente, se mantiene la intervención estatal en la economía, que podría denominarse de nuevo tipo. Se adopta para las empresas públicas las lógicas del mercado, sin protección y en condiciones de igualdad, en “libre competencia” con los monopolios o los oligopolios nacionales y transnacionales, convirtiéndolos en actores principales y reemplazo de los estatales.

Recordando lo que ocurría durante la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas de marcada tendencia intervencionista, como las de 1936, 1945 y 1968, Bastidas (2014: 51-61) concluye: “Antes de la Constitución de 1991, era común ver que muchas de las necesidades básicas insatisfechas eran solucionadas por el andamiaje estatal. El transporte urbano, el suministro de energía, los teléfonos, la televisión, la salud pública, la recolección y disposición de basuras, la infraestructura, en fin, todo eso, estaba en manos del Estado. Los particulares intervenían en forma muy ocasional como agentes delegados del Estado”.

Bastidas (2014: 60-61), al referirse a la producción, utilización y consumo de bienes y la organización de los servicios públicos y privados, vigentes en la Constitución Política de 1991, indica que “son todas tareas que se realizan dentro de lo que se conoce como libertad económica y libre iniciativa privada”. En cuanto al papel del Estado, señala que “dirige en forma general la economía e interviene en esas actividades para racionalizarlas” (*ibídem*: 60). Este interviene, primero, mediante la función pública regulatoria, legislativa o reglamentaria; segundo, como agente económico del mercado, cuando asume materialmente el papel de proveedor de bienes y servicios (*ibídem*: 60). “De hecho -concluye Bastidas- el artículo 365 de la Constitución dice que el Estado podrá prestar servicios públicos, pero que, en principio, la prestación de esos servicios estaría en manos de particulares e incluso de comunidades organizadas” (*ibídem*: 60).

La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en múltiples sentencias sobre la regulación económica y social de los servicios públicos en general y de los domiciliarios. La Sentencia C-150/03, con Ponencia del magistrado Manuel José Cepeda, al referirse al control económico y social, expresó: “En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Así, el mercado económico no es un fenómeno natural sino que depende de que el Estado establezca una serie de instituciones básicas, como el derecho de propiedad, la libertad contractual y un sistema de responsabilidad contractual y extracontractual cuya efectividad obedece a que exista una administración de justicia y una policía administrativa capaces de hacer respetar tales instituciones. Sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar. En este orden de ideas, el Código Civil, por ejemplo, constituye una modalidad de regulación

No están prohibidos los monopolios privados nacionales o multinacionales en los servicios públicos y más específicamente en los domiciliarios. En sentido contrario, sí existe un ordenamiento constitucional y legal opuesto a los monopolios estatales en estas actividades económicas.

tanto de las condiciones básicas del mercado como de la organización social” (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Posteriormente, al referirse a su aplicación en los SPD, Cepeda expresó: “Al margen de las controversias doctrinarias sobre el paso de un ‘Estado interventor’ a un ‘Estado regulador’, es claro que el Constituyente de 1991 concibió la regulación en general y la regulación de los servicios públicos en particular, como un tipo de intervención estatal en la economía al cual le dedicó un capítulo especial de la Constitución, el Capítulo 5 del Título XII ‘Del régimen económico y de la hacienda pública’. Ello se aprecia al interpretar armónicamente los artículos de la Carta al respecto, principalmente los artículos 1°, 2°, 150 num. 22 y 23, 189 num. 22, 333, 334 y 365 a 370” (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

En Colombia, la regulación de los SPD es realizada por las Comisiones de Regulación, que tienen como funciones generales las de regular los monopolios en la prestación de los SPD cuando la competencia no sea, de hecho, posible. En los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten SPD, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante y produzcan servicios de calidad (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2014). Donde hay monopolios, regularlos; donde hay competencia, promoverla; donde hay posición dominante, permitirla; donde hay abusos, prohibirlos y sancionarlos¹⁰.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, constitucional y legalmente no están prohibidos los monopolios privados nacionales o multinacionales en los servicios públicos y más específicamente en los domiciliarios, tampoco su posición dominante y lo que se sanciona es el abuso de esta. En sentido contrario, sí existe un ordenamiento constitucional y legal opuesto a los monopolios estatales en estas actividades económicas que progresivamente se vienen trasladando a los particulares, y que terminan reemplazando los monopolios públicos por los privados.

Los usuarios de los SPD no tienen ninguna representación en la Comisiones Reguladoras (Art. 71 de la Ley 142 de 1994), en las cuales se definen asuntos de gran importancia y de impacto para ellos, como las fórmulas para la fijación de tarifas; se señalan cuándo hay suficiente competencia para decretar la fijación libre de las mismas (Art. 73.11 y 88); se fijan las tarifas por petición de las empresas y sus propuestas; y también se expiden conceptos de legalidad sobre los contratos de condiciones uniformes (Art. 73.10)¹¹. Su participación se

limita a dar opiniones sobre los modelos tarifarios, cuando se publican los proyectos de las resoluciones, o cuando se convocan audiencias públicas, en forma eventual o aleatoria.

En consecuencia, la participación de los usuarios en las Comisiones Regulatoras y en sus decisiones es absolutamente precaria y sin impacto favorable a sus intereses y derechos. Se desconoce el derecho de participación ciudadana, fundamento de la democracia, so pretexto de que allí se tratan asuntos eminentemente técnicos, en una actividad de tanto impacto social y de conflictos permanentes entre los dos polos de la relación contractual de los SPD: de un lado, el dominante (los operadores), y del otro, los dominados (los usuarios). La soberanía popular no exceptúa los asuntos técnicos, aquí entregados a tecnócratas ligados a las élites económicas y políticas (Matias, 2011: 169-170).

Stapper (2009: 10), en su condición de Experto Comisionado de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, se refiere a la discusión sobre las funciones de los entes reguladores de los servicios públicos, sobre su independencia, sobre las amenazas de su captura y del oportunismo político, sobre la forma de evitarlos y sobre la participación ciudadana como componente importante para lograrlo. Específicamente plantea lo siguiente: “Subyace a esta discusión, la exigencia de independencia del regulador frente a su legitimidad. El regulador debe actuar como fiel de la balanza entre dos intereses legítimos: el de los usuarios y el de los prestadores. (...) Empero, todas estas decisiones que impliquen la tensión entre los intereses contrapuestos, las más de las veces, hacen indispensable que el regulador se encuentre protegido contra la captura por parte de los prestadores y del oportunismo político frente a los usuarios. La colegiatura, a través de la que se toman las decisiones regulatorias en Colombia, es importante bastión contra esas amenazas; sin embargo, se debe profundizar en los procesos de participación ciudadana para hacer más transparente la regulación”.

Ahumada, Sánchez y Moreno (2004: 82), en la investigación titulada *Caso Colombia: la política de servicios públicos domiciliarios en Colombia y las nuevas relaciones Estado-Sociedad*, concluyen: “Al ser las Comisiones de Regulación las instancias de definición y formulación de las políticas generales del sector, es entendible la férrea oposición expresada por las empresas a que los usuarios puedan tener allí algún tipo de representación (...) De la misma forma, los mecanismos de participación que se presentan en la ley son considerados bastante

limitados y solo como excusa para poder afirmar que los usuarios sí son tenidos en cuenta y participan, cuando de hecho todo ello no está sucediendo. A juicio de estos, ello es verdad si se mira la forma en que la participación se ha venido dando solo en temas como la presentación de quejas y reclamos, pero no se les permite tener una real incidencia en cuestiones como las privatizaciones, el establecimiento de las tarifas y los procesos de estratificación”.

El régimen tarifario, de acuerdo con el artículo 367 constitucional, tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de los ingresos. La fijación de las tarifas se fundamenta en los principios de eficiencia financiera, suficiencia económica y onerosidad universal (Arts. 333, 334, 365-370 de la C.P. y 87 de la Ley 142 de 1994). La onerosidad universal (Arts. 89 y 99 de la Ley 142 de 1994) exige que todos los usuarios, sin excepción de ninguna naturaleza, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, tienen la obligación de pagar los servicios recibidos por parte de las empresas prestadoras públicas, privadas o mixtas en forma diferenciada, de acuerdo con el estrato socioeconómico a que pertenezcan o al sector industrial o comercial¹².

La solidaridad y la redistribución del ingreso se resuelven por medio de los subsidios y las contribuciones. El artículo 368 constitucional estableció que la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios de sus presupuestos a favor de las personas de menores ingresos, para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Como la Constitución no los obliga a pagar, la ley estableció un sistema de subsidios cruzados a la oferta (menor precio del costo medio) en beneficio de los estratos 1, 2 y 3 y a cargo de las contribuciones (mayor precio del costo medio) de los estratos 5 y 6 y del sector industrial y comercial, administrados por una cuenta creada por los municipios denominada “Fondo de solidaridad y redistribución de ingresos” (Arts. 89, 99 y 100 de la Ley 142 de 1994) (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2013: 199-206).

La propuesta original sobre la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios de iniciativa gubernamental, de acuerdo con los artículos 96 y 97 y la Exposición de Motivos, planteó que las contribuciones deben “desaparecer gradualmente, en un periodo de seis años, mientras la Nación y las entidades territoriales encuentran formas de financiar los subsidios que tengan impactos menos nocivos sobre la asignación

Las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios se han flexibilizado, con tendencia hacia el régimen de libertad de precios, regulados por el mercado.

eficiente de los recursos en la economía colombiana” (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 1995: 38-39).

Las protestas sociales por la falta o falla en el servicio, acompañadas de los altos niveles de las tarifas, no han permitido la eliminación de los subsidios (Archila ...[et al], 2002); en consecuencia, la eliminación de las contribuciones se ha venido aplazando y estas se han convertido en permanentes, ya que la anunciada búsqueda de otras fuentes para financiar los subsidios no fue más que una promesa incumplida.

Las tarifas de los SPD se han flexibilizado, con tendencia hacia el régimen de libertad de precios, regulados por el mercado. El dirigente social Pulido Sierra (2005), al analizar los mecanismos de la especulación tarifaria en el Diagnóstico de su *Propuesta social sobre reforma al régimen de servicios públicos* (o Ley 142 de 1994), expresa: “i) La Ley 142 de 1994 determinó la **libertad de costos y tarifas**, bajo el supuesto que la ‘mano invisible del mercado’ y el criterio de libertad regulada debían controlar las tarifas de los servicios públicos. ii) El resultado obtenido ha sido la generación de una serie de **sobrecostos tarifarios estructurales**, como consecuencia de la liberación tarifaria, según la cual las empresas establecen, sin control alguno, los costos para el cálculo de tarifas. iii) Adicionalmente, las empresas están autorizadas para aplicar los siguientes **ajustes tarifarios**: por inflación, por gradualidad en la tarifa meta hasta equilibrar los supuestos costos e inversiones con los ingresos, por el desmonte del subsidio y/o voladura de torres, por sanciones y hasta corrupción (casos Guavio, Termo Río, etc.)”. Señala, al respecto, que “los incrementos tarifarios (estrato 4) en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá fueron del 320,4%, 353,9% y 57,4% respectivamente, mientras que las empresas aumentaron sus ingresos en el 186,2% (EAAB) y 192,2% (ECSA), durante el período 1998 a 2002” (*ibídem*: 27).

El control de los Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, creada en la Constitución Política de 1991 (Art. 370), cumple la importante función de control, inspección y vigilancia de las empresas de SPD y la de proteger los derechos de los usuarios. Sin embargo, carece de los recursos humanos y técnicos suficientes y necesarios para el cumplimiento de sus complejas funciones.

El abundante número de recursos de apelación que los usuarios interponen por la negativa reiterada de los operadores de resolver

favorablemente sus peticiones, quejas y recursos, y por el abuso reiterado de su posición dominante, ocasiona una gran congestión. Con frecuencia, como ocurrió en el primer semestre de 1997, por petición del entonces Superintendente Delegado de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, Jaime Pulido Sierra, se declaró una especie de “emergencia administrativa” para contratar temporalmente abogados externos¹³ ante la escasa planta de personal idóneo para ese tipo de trámites.

Para Guerra García (2003), la congestión, que genera demoras exageradas en la resolución de los numerosos recursos de apelación interpuestos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, impacta en forma negativa la eficacia de los procedimientos administrativos, los derechos y las garantías de los usuarios.

La Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, Evamaría Uribe, hizo un juicio crítico al trámite de leyes en el Congreso, unas aprobadas, como la 1341 de 2009 o de las TIC, y otras en trámite, como la relacionada con la Autoridad Única de Competencia¹⁴, que disminuyen las funciones y eliminan dependencias en perjuicio de las funciones de vigilancia y control y de los usuarios: “El proyecto de ley de TIC, al eliminar la Superintendencia Delegada de Telecomunicaciones, se lleva el 37% de las funciones que ejerce la Superservicios en materia de vigilancia de los servicios y de las empresas y para el beneficio y la protección de los usuarios. El Proyecto de Autoridad Única de Competencia, nos despoja de alrededor del 20% de nuestras facultades, facultades que ejercemos de manera activa y permanente en todos los servicios bajo nuestra vigilancia” (Uribe, 2009).

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 162-2004, sobre reforma del régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, promovido por el dirigente social Jaime Pulido, se manifiesta: “La Superservicios y las Comisiones de Regulación carecen de recursos técnicos, financieros y humanos para verificar la veracidad de los costos reportados por cada una de las empresas a efectos de determinar las tarifas. Su papel se ha limitado al de simples **notarías**, ante las decisiones empresariales en materia de costos, tarifas, inversiones, prácticas comerciales y demás asuntos” (Cámara de Representantes de Colombia, 2004).

La Corte Constitucional sobre regulación y control de los Servicios Públicos Domiciliarios

Después de estudiar la Ley 142 de 1994 sobre SPD y las importantes funciones de regulación ejercidas por las comisiones reguladoras, y

de control ejercidas por la Superintendencia de Servicios Públicos, llama la atención el punto de vista de la Corte Constitucional de Colombia (2003a) en cuanto al papel que le corresponde al derecho administrativo en las condiciones actuales, y a las obligaciones del Estado relacionadas con la policía administrativa y de garante de los servicios públicos, así como de la participación ciudadana en el actual modelo globalizador y privatizador predominante en Colombia: “El derecho administrativo es ámbito del derecho que regula las relaciones jurídicas de interés público en las que participan partes desiguales y en las que se ejercen relaciones de poder o potestades públicas autorizadas por el orden jurídico”. Por otra parte, sostiene: “Dado que el modelo de desarrollo económico y social predominante en la actualidad, globalizador y privatizador, le implica al Estado ocuparse de dos actividades centrales: la de policía administrativa y la de garante de los servicios públicos, y teniendo en cuenta que esta última función se fundamenta en el ‘interés general’ y la ‘solidaridad social’, el derecho administrativo ha tenido que transformarse, al pasar de estar al servicio del Estado, para asumir hoy la defensa del ciudadano, entendida como la protección del débil, la prioridad de la inversión social, el control a los abusos de poder de los gobernantes, la búsqueda de la sostenibilidad del medio ambiente, el mejoramiento de la calidad de vida, la garantía de la participación ciudadana y/o en síntesis la materialización del Estado Social de Derecho” (Corte Constitucional de Colombia, 2003b).

Se trata de rescatar un derecho administrativo garantista de los derechos de los usuarios de los SPD y no del imperio de la autonomía de la voluntad. De un derecho público que regule las relaciones jurídicas de interés público y no del Estado de derecho al servicio de los monopolios privados nacionales y transnacionales, que hoy controlan los mercados y los Estados del planeta.

Santos (2009: 16), al preguntar ¿cómo garantizar la legitimidad del poder político asentada en el consenso de los ciudadanos, si se agravan las desigualdades sociales?, contesta: “el derecho es una respuesta también débil porque ha convivido con regímenes autoritarios y con la impunidad de los más poderosos; porque con el positivismo lo que es jurídicamente correcto prevalece sobre los que es socialmente justo; porque las clases populares han experimentado toda la vida la dimensión represiva del derecho y mucho menos su dimensión protectora; porque dentro de esa dimensión protectora vive un cinismo sistémico sólido que refleja en la fatalidad la discrepancia que se

Los servicios públicos domiciliarios necesitan un régimen jurídico especial de derecho público con la participación activa del Estado en su prestación, regulación y control.

establece entre el derecho que está en los códigos y el derecho que se aplica efectivamente”.

Conclusiones

Los servicios públicos domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Son bienes insustituibles, necesidades esenciales de la población, derechos fundamentales y una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana. Necesitan un régimen jurídico especial de derecho público con la participación activa del Estado en su prestación, regulación y control.

Su positivización constitucional se realizó en la Constitución Política de Colombia de 1991. Se ha venido desarrollando por la Ley 142 de 1994 y sus reformas, que se han orientado en diferente sentido, introduciendo elementos contradictorios de un Estado interventor y prestador de servicios públicos y de otro, regulador y controlador. El ordenamiento jurídico vigente (constitucional y legal) contiene una tensión entre un modelo social y un modelo privatista, desregularizador y liberalizador, en ascenso y profundización.

El Estado se restringe a las facultades de regulación y control, flexibilizadas e ineficaces, que “dejan hacer y dejan pasar” a los monopolios privados, criollos o transnacionales, que se reparten y concentran el cuantioso y rentable mercado nacional en este importante “negocio” estratégico de los servicios públicos domiciliarios, en expansión y crecimiento acelerados. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por vía de revisión constitucional o de tutela en materia de servicios públicos domiciliarios en Colombia, también ha desarrollado simultáneamente una línea o tendencia “neoconstitucional” y otra “neoliberal”.

La discusión ideológica se centra en la existencia de tres posturas: en un extremo, la mercadocéntrica; en el otro extremo, la estadocéntrica; y una “tercera vía” que propone las alianzas público-privadas (APP). Este debate se expresa en lo jurídico político y en lo económico social, siendo necesario el desarrollo de un ordenamiento jurídico, constitucional y legal, una jurisprudencia y una doctrina que estimulen la creación de condiciones materiales para la cobertura universal de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en condiciones de calidad y eficiencia y de mejora de la calidad de vida a los colombianos. Igualmente, de un modelo socioeconómico y político jurídico auténticamente social y democrático, garante formal y material de los servicios públicos domiciliarios como derechos fundamentales y no como mercancías que se venden y se compran en un mercado libre.

Notas

(1) “Mutación del derecho administrativo. El derecho administrativo, concebido tradicionalmente como el conjunto de reglas aplicables a los actos y relaciones jurídicas en las que el Estado hace parte y que excepcionan el derecho común, se ha transformado sustancialmente con la evolución contemporánea del derecho y el Estado. Hoy, muchas de las actuaciones estatales son sometidas al derecho privado, y a su vez, las de los particulares son regidas por reglas propias del derecho público. La transformación del derecho administrativo obedece más a razones de orden políticas y económicas que a razones jurídicas propiamente dichas. Se fundamenta en la posibilidad estatal de intervenir en actividades industriales y comerciales, y a su vez en que los particulares realicen actividades que antes fueron reservadas en forma exclusiva al Estado” (Atehortúa, 2005: 33-34).

(2) Local, local extendida, larga distancia nacional y larga distancia internacional.

(3) Para varios estudiosos, entre ellos el filósofo político Oscar Mejía Quintana, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido varias etapas, las cuales se caracterizan por desarrollar, en forma predominante, “el bloque” social y democrático de la Constitución Política o “el bloque” neoliberal. En síntesis: primera etapa (1992-1997), segunda etapa (1997-2000) y tercera etapa (2000-2007) (Matias: 2011). Siguiendo este esquema, se estaría en la cuarta etapa (2007-2015), en la cual se presenta mayor tendencia hacia la liberalización económica y graves hechos de tráfico de influencias. El más grave, el Caso de Jorge Pretelt, quien, en su condición de Presidente de la Corte Constitucional, fue denunciado formalmente por otro Magistrado ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes por haber pedido 500 millones de pesos (doscientos mil dólares) para decidir a su favor una tutela de la fiduciaria Fidupetrol, condenada por la Corte Suprema de Justicia por apropiación indebida de recursos de entidades territoriales.

(4) Esta sentencia de tutela, junto a la Sentencia N° T-406/92, constituyen hitos fundacionales en materia de servicios públicos domiciliarios y de estos como derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia: 1992b).

(5) “El Nuevo Orden Constitucional Colombiano contiene una contradicción entre un componente neoconstitucional y otro neoliberal. Este último es el nuevo. Anteriormente inexistente, su desarrollo constitucional, jurisprudencial y legal, las políticas públicas puestas en marcha bajo su protección y las evidencias empíricas de los veintitrés años de vigencia y aplicación, demuestran que el componente neoliberal ha venido profundizándose, expandiéndose y consolidándose como el principal y dominante” (Matias y Estupiñán, 2014: 1).

(6) “Isagen es una empresa eficiente y rentable en términos económicos y estratégicos para el Estado, el sector productivo nacional y las regiones del país. Ni

está mal administrada ni le drena recursos a las finanzas públicas... Ahora el Gobierno Santos plantea venderla toda, dizque para invertir los recursos en infraestructura vial. Una inversión por lo demás necesaria, pero que no debe hacerse a costa de Isagen... Isagen no es solo una empresa pública bien administrada y económicamente rentable sino que en términos de las obligaciones propias de un Estado social y democrático como el colombiano, cumple la tarea fundamental e indelegable de ser la reguladora en última instancia del precio para la venta en bloque de energía a sus distribuidores. El Gobierno tiene la responsabilidad de garantizar la ejecución de los proyectos establecidos en el Plan de Expansión Eléctrico, que no adelanten inversionistas privados (Ospina, 2013)".

(7) "A septiembre de 2014, la participación en el mercado de telefónica móvil en Colombia que tienen los Proveedores de Redes y Servicios Móviles, se encuentra distribuida de la siguiente manera: Proveedor de Telefonía Móvil Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A. (54,66%), seguido de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. con una participación del 23,48%, Colombia Móvil S.A. E.S.P. (16,22%), Virgin Mobile S.A.S. (3,18%), Uff Móvil S.A.S. (0,78%), y los demás proveedores (4) de telefonía móvil con una participación del 1,68%" (MINTIC, 2014: 31). Los demás proveedores se distribuyen el 1,68% de la siguiente manera: Uff Móvil S.A.S. (0,78%), UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (0,71%), Almacenes EXITO Inversiones S.A.S. (0,51%), Avantel S.A.S. (0,46%), Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (0,09%) (MINTIC, 2014: 31).

(8) Servicios derogados por el artículo 73 de la Ley 1341 de 2009 o de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Congreso de la República de Colombia, 2009b).

(9) La economía.

(10) La posición dominante sobre el mercado está constitucional y legalmente permitida (Art. 333 de la C.P. y Art. 14.13 de la Ley 142 de 1994) y se ejerce cuando se controla el 25% o más del mismo por parte de un operador. Se prohíbe y se castiga su abuso.

(11) Es el caso del Contrato de Condiciones Uniformes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que introdujo en su texto el cobro de cargos fijos de acuerdo con el número de pisos, de habitaciones o cocinas de una unidad residencial, con un solo contador, violando de manera expresa la Ley 142 de 1994, la doctrina de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y del Consejo de Estado. Este Contrato tiene el concepto de legalidad de la Comisión Reguladora de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, por medio de la Resolución N° 151 de 2001. El Contrato ilegal ha sido alegado a su favor por parte de la empresa ante las acciones de grupo adelantadas por los usuarios perjudicados por estos cobros ilegales e injustos, que en buena parte son de los estratos populares, como los habitantes de inquilinatos (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, 2009).

(12) “Artículo 102. Estratos y metodología. Los inmuebles residenciales se clasificarán máximo en seis (6) estratos socioeconómicos (1, bajo-bajo; 2, bajo; 3, medio-bajo; 4, medio; 5, medio-alto; 6, alto) dependiendo de las características particulares de los municipios y distritos y en atención, exclusivamente, a la puesta en práctica de las metodologías de estratificación de que trata esta ley” (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2013: 228-229).

(13) El autor de este trabajo se desempeñó, en el primer semestre de 1997, como abogado externo en la coordinación de un grupo de abogados dedicados a la solución de los recursos de apelación en la Superintendencia Delegada de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, ante la congestión existente y los pocos abogados vinculados a la planta de personal para esas labores.

(14) Actualmente es la Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia (Congreso de la República de Colombia, 2009).

Bibliografía

- Agudelo Villa, Hernando (1998), *La vuelta del péndulo: el colapso del modelo neoliberal en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Ahumada, Consuelo (1996), *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Ahumada, Consuelo; Sánchez, Javier; y Moreno, Álvaro (2004), “Caso Colombia: la política de servicios públicos domiciliarios en Colombia y las nuevas relaciones Estado-sociedad”, en *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala*, María A. Huerta ...[et al] (coords.), Bogotá, OEA-AICD, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Universidad Javeriana.
- Archila, Mauricio ...[et al] (2002), *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Ariño, Gaspar (2003), *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República.
- Atehortúa, Carlos Alberto (2005), *Servicios públicos domiciliarios: legislación y jurisprudencia*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike. 2. ed.
- _____ (2007), *Mutaciones y transformaciones en el sector de los servicios*

- públicos domiciliarios*, Bogotá, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones.
- Bastidas, Hugo (2014), “La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos: contexto”, en *Revista de Derecho y Economía*, N° 41, pp. 55-61.
- Betancur, Luis Ignacio (2004), “Política pública y regulación en algunos servicios públicos”, en *La regulación económica: tendencias y desafíos*, Liliana Lizarazo y Marcela Anzola (eds.), Bogotá, Universidad del Rosario.
- Bustamante, Jorge (2007), *En defensa de los departamentos y municipios. Descentralización del gasto social: pérdidas de las entidades territoriales 2008-2016 (Cuarto Debate)*, Bogotá, Partido Liberal Colombiano, Internacional Socialista. Tomo II.
- Cámara de Representantes de Colombia (2004), “Proyecto de Ley N° 162-2004. Cámara. Sobre reforma al régimen de Servicios Públicos Domiciliarios: Ley 142 de 1994”, Bogotá, Partido Liberal Colombiano; Comisión Nacional de Servicios Públicos.
- Child, Jorge (1994), “Internacionalización”, en *Revista Colombiana de Ciencias Económicas*, N° 14, pp. 1-5.
- Congreso de la República de Colombia (1994a), “Ley 142 de 1994”, en *Diario Oficial*, N° 41.433, Bogotá, 11 de julio, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html, 15-02-2015.
- _____ (1994b), “Ley 143 de 1994”, en *Diario Oficial*, N° 41.434, Bogotá, 12 de julio, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0143_1994.html, 15-02-2015.
- _____ (2009a), “Ley 1340 de 2009 (julio 24), por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”, en *Diario Oficial*, N° 47.420, Bogotá, 24 de julio, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1340_2009.html, 23-05-2015.
- _____ (2009b), “Ley 1341 de 2009 (julio 30), por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, N° 47.426, Bogotá, 30 de julio, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1341_2009.html, 23-05-2015.
- Corte Constitucional de Colombia (1992a), “Sentencia

- T-578 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero”, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-578-92.htm>, 15-02-2015.
- _____ (1992b), “Sentencia N° T-406 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón”, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>, 15-02-2015.
- _____ (2003a), “Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda”, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.constitucional.gov.co/corte>, 14-02-2015.
- _____ (2003b), “Sentencia C-037 de 2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur”, Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, <http://www.acj.org.co/sentencias/c-037-03.htm>, 10-01-2015.
- _____ (2008), “Sentencia SU-1010 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil”, Bogotá, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/su-1010-08.htm>, 15-02-2015.
- De Laubadère, André (1984), *Manual de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial TEMIS.
- Duguit, León (1926), *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Editorial Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera. 2. ed. _____ (2005), *Manual de derecho constitucional*, Granada, Editorial Comares.
- Estrada, Jairo (s.f.), *Instituciones del orden neoliberal y Tratados de Libre Comercio*, <http://www.espaciocritico.com/articulos/Je-a20.htm>, 10-02-2015.
- Guerra García, Yolanda (2003), “Eficacia de los recursos del usuario de los servicios públicos domiciliarios; informe final de investigación”, en *Acta N° 0035: Libro de Actas*, Bogotá, Universidad Libre. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas.
- Lemos, Carlos (1998), “Prólogo”, en *La violencia de los 90’s*, Juan Manuel López, Bogotá, Ediciones Gráficas Ducal.
- Lizarazo, Liliana y Anzola, Marcela (eds.) (2004), *La regulación económica: tendencias y desafíos*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Matias Camargo, Sergio Roberto (2002), *Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: análisis socio jurídico*, Bogotá, Universidad Libre.
- _____ (2005), “El municipio en Colombia”, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*,

- José Luis García y Emilia Girón (coords.), Jerez de la Frontera, Junta de Andalucía, Universidad Libre, Universidad de Cádiz.
- _____ (2011), *La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia*, Bogotá, Universidad Libre.
- _____ (2013), “La teoría del servicio público y las telecomunicaciones”, en *Diálogos de Saberes*, N° 38, pp. 43-62.
- Matias Camargo, Sergio Roberto; y Estupiñán Achury, Liliana (2014), “Contradicciones del constitucionalismo colombiano contemporáneo”, en *Revista Republicana*, N° 17, pp. 41-66.
- MINTIC (2014), *Boletín Trimestral de las TIC*, Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Tercer Trimestre.
- Monereo, José Luis y Calvo, José (2005), “La teoría jurídica de León Duguit”, en *León Duguit: Manual de Derecho Constitucional*, José Luis Monereo y José Calvo (eds.), Granada, Editorial Comares.
- Montaña, Alberto (2005), *El concepto de servicio público en el derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2. ed.
- Ospina, Juan Manuel (2013), “Vender Isagen: un mal negocio. Nuestra empoderada tecnocracia ni aprende ni cede”, en *El Espectador*, 8 de agosto, <http://www.elespectador.com/opinion/vender-isagen-un-mal-negocio-columna-438714>, 08-08-2013.
- Pulido Sierra, Jaime (2005), *Propuesta social sobre reforma al régimen de servicios públicos (Ley 142 de 1994)*, Bogotá, Partido Liberal Colombiano; Secretaría Nacional de Organizaciones Sociales.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *La sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- _____ (2012), “El neoliberalismo facilitó secuestro del derecho por las transnacionales, hasta el punto que la legalidad va a la par con la ilegalidad”, en *Cronicon*, <http://www.cronicon.net/paginas/edicant/Ediciones68/nota001.htm>, 25-02-2015.
- Sarmiento, Eduardo (2001), “El absurdo económico de las privatizaciones: el caso de Telecom”, en *Revista Academia Colombiana de Ciencias Económicas*, Nos. 70-79, pp. 19-27.
- Solanes, Miguel (1999), *Servicios públicos y regulación: consecuencias legales de las*

- fallas de mercado*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- Stapper, Cristian (2009), *La regulación de los servicios públicos domiciliarios: eficiencia y protección de los derechos de los usuarios*, Bogotá, Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (1995), *Régimen de los servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- _____ (2013), *Servicios públicos domiciliarios: régimen básico*, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 7. ed.
- _____ (2014), *Servicios públicos domiciliarios: régimen básico*, Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 8. ed.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2009), “Sentencia de segunda instancia: acción de grupo”, Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez, del 30 de julio. Radicación N° 25000-23-15-000-2003-01786-02. Demandante, Acoprovi y otros. Demandado, Distrito Capital y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).
- Uribe, Evamaría (2009), “Discurso de instalación”, en el XI Congreso Nacional y II Internacional de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Cartagena de Indias, Colombia, 24 de junio, <http://www.superservicios.gov.co/home/web/guest/inicio>, 08-08-2009.

**Superación de la pobreza y diferencias
socio-territoriales: el caso del Ingreso
Ético Familiar en Chile**

M. Ignacia Fernández G.

M. Ignacia Fernández G.

Directora Ejecutiva de RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile y Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña además como profesora en el Magíster de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y en la Universidad Diego Portales. Es consultora de varios organismos internacionales y fue asesora de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en Chile, en materias vinculadas con descentralización, desarrollo social y territorial.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)
Huelen 10, Piso 6, Providencia
Santiago - Chile
E-mail: ifernandez@rimisp.org

Superación de la pobreza y diferencias socio-territoriales: el caso del Ingreso Ético Familiar en Chile*

La mayor parte de los países de América Latina han basado sus políticas recientes de superación de la pobreza en programas de transferencias condicionadas (CCT). Sin embargo, estos parecen haber cumplido un ciclo y se cuestiona su capacidad de respuesta efectiva a la superación de la pobreza. La investigación sobre el impacto de los CCT en los ingresos de los hogares y el capital humano de sus miembros es nutrida, pero poco dice sobre el impacto territorialmente diferenciado de estos programas.

La idea básica de este trabajo es que los factores que caracterizan a distintos territorios pueden hacer variar sustantivamente la capacidad de las personas para capitalizar los ingresos percibidos por un CCT. El artículo desarrolla este argumento por tres vías: i) un análisis de los factores económicos e institucionales que caracterizan a las regiones de Valparaíso y Los Ríos en Chile; ii) la evolución de los ingresos y activos de un grupo de beneficiarios del Programa Ingreso Ético Familiar encuestados en un estudio panel en 2012 y 2014; iii) una evaluación de impacto del programa en ambas regiones.

Valparaíso exhibe un mejor desempeño socioeconómico que Los Ríos, diferencias que no se observan en materia de desempeño institucional. Entre los beneficiarios de ambas regiones se registran diferencias considerables en materia de ingresos, capital social y capital físico, que favorecen a los hogares de Valparaíso en materia de ingresos y capital físico, y de Los Ríos en lo que respecta a capital social. No se registran diferencias consistentes en capital humano. No se encontraron impactos significativos del IEF en capital humano y social. Se encontró únicamente un impacto significativo y negativo sobre los ingresos autónomos, pero solo en la región de Los Ríos, que es, además, la que presenta peores condiciones socioeconómicas, donde hay menos fuentes de empleo y donde estos son peor remunerados.

Se concluye, entonces, sobre la necesidad de avanzar hacia estrategias de intervención social diferenciadas en distintos contextos socioeconómicos, pues estos inciden sobre el impacto potencial del programa en los hogares beneficiarios. No existe evidencia para sostener este argumento en lo que respecta a condiciones institucionales.

Palabras claves: Programas Sociales; Evaluación de Resultados; Problema Local; Condiciones Económicas; Condiciones Sociales; Chile

Recibido: 22-01-2015. Aceptado: 16-07-2015.

(*) Con la colaboración de Ma. Fernanda Leiva, economista y Mariana Calcagni, socióloga, ambas asistentes de investigación de RIMISP.

Overcoming Poverty and Socio-Territorial Differences: the Case of the Ethical Family Income in Chile

Most Latin American countries have focused their policy efforts to overcome poverty in Conditional Cash Transfer programs (CCT). Nonetheless, it seems that these programs have fulfilled their cycle, as their capacity to effectively reduce poverty has been questioned. Research on the impact of CCT programs on household income and human capital is vast, however not much is known about their impact differentiated by territory.

This work's main argument is that factors that characterize different geographical territories may substantially change the local population's capacity to capitalize incomes obtained by CCT. The article develops this idea in three ways: i) an analysis of local economic and institutional factors of two Chilean regions: Valparaíso and Los Ríos; ii) a panel study (2012-2014) on the evolution of income and assets of a group of beneficiaries of Chile's Ethical Family Income (EFI) program; iii) an impact assessment of the IEF program in both regions.

While Valparaíso shows a better socioeconomic performance than Los Ríos, there are no observable differences in regards to institutional performance. Considerable differences in income, physical capital and social capital were found among the beneficiaries of both regions: Valparaíso performs better in terms of both income and physical capital, Los Ríos shows better results in social capital. No significant impacts of EFI on human and social capital were found. The only significant impact found was a negative effect on autonomous income in Los Ríos, the region with the worse socioeconomic and labor conditions among the two. The article concludes on the importance of developing social intervention strategies according to different socioeconomic contexts, given its possible effect on the program's impact on beneficiaries. There is no evidence to sustain this argument in regards to institutional conditions.

Key words: Social Programs; Result Appraisal; Local Problem; Economic Conditions; Social Conditions; Chile

Introducción

América Latina ha concentrado parte importante de sus esfuerzos recientes para la reducción de la pobreza en el diseño y la ejecución de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (en adelante CCT, por sus siglas en inglés), consistentes en la entrega de un monto de dinero mensual condicionado a una serie de contraprestaciones familiares de inversión en capital humano. Estos proliferan prácticamente en toda la región, llegando a contarse actualmente cerca de 40 programas, localizados en 19 países (CEPAL, 2010). Se caracterizan también por la extensa escala de sus beneficiarios. Se

Si el territorio brinda el marco de posibilidades y restricciones que enfrentan las personas para acceder a fuentes de ingresos permanentes en el tiempo, entonces las condiciones socioeconómicas territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente.

estima que en América Latina alrededor de 113 millones de personas/familias son beneficiarias de un PTMC, lo que corresponde a un 19% de la población total y al 59% de las personas que viven bajo la línea de la pobreza (Rangel, 2011).

Pero estos programas “parecen haber cumplido un ciclo en su capacidad de respuesta. Ni los instrumentos de focalización utilizados son efectivos para llegar adecuadamente a poblaciones que permanecen desatendidas (...), ni la oferta de bienes y servicios estándar de los CCT parece adecuada para atender otras formas de exclusión (...). El problema de fondo de los CCT es que enfrentan serias dificultades para contribuir a la generación de ingresos autónomos” (Fernández, 2014: 6), porque no logran modificar estructuras de oportunidades y relaciones socioeconómicas, que son fuente de exclusión y vulnerabilidad.

Para revertir esta situación es fundamental comenzar por valorar los recursos y activos con que cuentan los hogares en función de la estructura de oportunidades a la que estos tienen acceso, que cambia en el tiempo y en el espacio. Siguiendo el argumento de Kaztman y Filgueira (1999), los recursos de los hogares, así como la posibilidad y el modo de su utilización, dependen tanto de los esfuerzos propios de sus integrantes como de cambios en el mercado, en las prestaciones estatales y en los recursos comunitarios que ofrece cada territorio.

Existe evidencia, por ejemplo, de que en territorios pequeños, rurales y aislados la informalidad laboral es considerablemente mayor que en contextos urbanos, y que tanto la especialización productiva como el tipo y cantidad de fuentes de empleo existentes varía mucho de un territorio a otro (CEPAL, 2012a y 2012b; Banco Mundial, 2012; OIT, 2012; RIMISP, 2012b). El tipo de actividad económica predominante también delimita los marcos de posibilidad que tienen las familias para encontrar empleo, al tiempo que ofrece condiciones de empleo diferenciadas. Sectores de alta productividad redundan en mejores condiciones de empleo y lo contrario ocurre en las actividades de baja productividad (Banco Mundial, 2012; Soto y Klein, 2012).

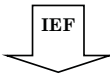
Si el territorio brinda el marco de posibilidades y restricciones que enfrentan las personas para acceder a fuentes de ingresos permanentes en el tiempo, entonces las condiciones socioeconómicas territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza se influyen mutuamente.

Pero el diseño de los CCT es neutro respecto a diferencias territoriales como las señaladas. La mirada sobre el impacto territorialmente

diferenciado de estos programas está completamente ausente del debate, así como tampoco existen análisis sobre el diseño de los CCT que se interroguen respecto de la nula especificidad territorial de las intervenciones (cuestión que sí analiza, por ejemplo, Sojo, 2007, respecto a la no consideración de la heterogeneidad de situaciones de pobreza).

La idea básica de este trabajo es que los factores que caracterizan a distintos territorios pueden hacer variar sustantivamente la capacidad de las personas para capitalizar los ingresos percibidos por un CCT y, consecuentemente, superar su situación de pobreza. Uno de estos factores clave corresponde a las oportunidades económicas que ofrece el territorio a sus habitantes, ya sea para encontrar un empleo formal o para ejercer actividades económicas por cuenta propia. Otro conjunto de factores con potencial capacidad de impacto sobre las posibilidades de acceder a una mejor calidad de vida y aprovechar los dispositivos que ofrece la política social, corresponde a las condiciones de desarrollo institucional que ofrece un determinado territorio.

Figura 1
Condiciones socioeconómicas e institucionales que inciden sobre los ingresos y activos de los hogares

Dimensión	Variable
Condiciones socioeconómicas de los territorios (comunas)	Oportunidades económicas
Condiciones institucionales de los territorios (comunas)	Calidad de la oferta pública de educación
	Oferta pública de programas de fomento productivo
	Capital social
	
Dimensión	Variable
Ingresos y activos de los hogares	Ingresos provenientes del empleo
	Activos: capital humano
	Activos: capital social
	Activos: capital físico

Fuente: elaboración propia.

Para indagar sobre estos aspectos, a continuación se presentan los resultados de un estudio sobre el Ingreso Ético Familiar (IEF)¹, programa que se ejecuta en Chile desde 2011 y que consiste en un

conjunto de transferencias monetarias, combinadas con dos líneas de acompañamiento destinadas al desarrollo de capacidades de las familias. Su propósito es “aliviar los efectos de la pobreza de forma inmediata; atacando las causas de la pobreza en el corto plazo, generando oportunidades en materia laboral, para aumentar los ingresos de las familias. Por otro lado, busca combatir las causas de la pobreza en un mediano y largo plazo, por medio de un conjunto de incentivos en salud y educación” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Las transferencias monetarias que entrega el IEF son de dos tipos: no-condicionadas, consistentes en un bono base por familia y por persona que se conoce como pilar “dignidad”, y condicionadas al cumplimiento de determinados “deberes” (bono por hijo por asistencia a control de niño sano, matrícula y asistencia escolar) y “logros” (subsidio al empleo de la mujer, bono logro escolar y bono graduación enseñanza media). Las líneas de acompañamiento a las familias beneficiarias corresponden a las áreas psicosocial y socio-laboral.

Luego de esta introducción, la primera sección de este documento describe la evolución de un conjunto de variables e indicadores que dan cuenta de la situación socioeconómica e institucional de dos regiones del país: Valparaíso y Los Ríos, con un 16,9% y un 17,5% de población situada bajo la línea de pobreza (Ministerio de Desarrollo Social, 2011) respectivamente, ambas por sobre el promedio nacional de 14,4% de población en situación de pobreza.

Tabla 1
Descripción de indicadores utilizados para el análisis de brechas

Indicador	Descripción del indicador	Fuente de información
Crecimiento de la población	Crecimiento de la población total entre los Censos 1992-2002 y las estimaciones del INE 2013	Censos de Población y Vivienda 1992, 2002 y Estimaciones INE 2013
Tamaño de la PEA	Número de habitantes de la población económicamente activa respecto a la población total Censo 2002	Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002
Ingreso per cápita promedio comunal	Ingreso comunal estimado por <i>Small Area Estimates</i> - 1992 y 2002	Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003
Tasa de pobreza promedio comunal	Pobreza comunal estimada por <i>Small Area Estimates</i> - 1992, 2002 y 2011	1992 y 2002: estimaciones de RIMISP a partir de Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003. 2011: estimaciones del MDS, Observatorio Social

Gini del ingreso per cápita promedio comunal	Gini comunal estimado por <i>Small Area Estimates</i> - 1992 y 2002	Censos de Población y Vivienda 1992-2002 y CASEN 1992-2003
Programas SERCOTEC	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia SERCOTEC
Programas FOSIS	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia, Ministerio de Desarrollo Social
Programas INDAP	Número de beneficiarios y recursos invertidos por los programas en el año 2012 (junio 2012 - junio 2013)	Ley de Transparencia INDAP
SIMCE Lenguaje y Matemáticas	Promedio Lenguaje y Matemática 4to y 8vo básico 2009 y 2011	MINEDUC
Calidad docente	Porcentaje de profesores con calificación Insuficiente, Básica, Competente y Destacado 2010 y 2011	Sistema de Evaluación Docente, MINEDUC
Nº de organizaciones sociales existentes	Organizaciones sociales (clubes de madres, tercera edad, asociaciones de barrio) 2002, 2008 y 2012	Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), SUBDERE
Afiliación sindical	Población afiliada a sindicatos * 100 / (Asalariados sector privado + Trabajadores por cuenta propia + Personal de Servicio - trimestre octubre-diciembre de cada año) para 2002, 2008 y 2012	Compendio de Series Estadísticas, Dirección del Trabajo

Fuente: elaboración propia.

La región de Valparaíso, ubicada en la zona central de Chile, se ha caracterizado históricamente por su desarrollo como uno de los principales centros económico, político y cultural del país. Valparaíso es actualmente sede del Congreso Nacional y el puerto más importante de Chile, impulsando un desarrollo pesquero e industrial fundamental. Es también una región con presencia de la gran minería, el comercio y el turismo. Los rubros con mayor aporte al PIB regional en el año 2011 fueron: minería (16,6%), industria manufacturera (15,8%), transporte y comunicaciones (14%), y servicios personales (12,4%). Esta diversidad de actividades económicas, principalmente del sector secundario y terciario, se evidencia en el alto porcentaje de población que habita en zonas urbanas (91,6%, según el Censo de 2002).

Existe evidencia de que la condición urbano/rural del territorio es fundamental para efectos del tipo de oportunidades que este ofrece a las familias vulnerables.

Ubicada en la zona sur de Chile, la región de Los Ríos registra un desarrollo económico y cultural diferente. Creada recientemente en el año 2007, como una escisión de la región de Los Lagos, Los Ríos posee diversos ecosistemas y cuenta con la presencia del bosque valdiviano y múltiples cursos hidrográficos que influyen en las actividades productivas que históricamente se han desarrollado. Los rubros con mayor aporte al PIB regional en el año 2011 fueron: industria manufacturera (21,9%), servicios personales (15,1%), sector agropecuario-silvícola (12,9%) y comercio, restaurantes y hoteles (12,6%). La población que habita en zonas rurales en Los Ríos es mayor que la de la región de Valparaíso, con un 31,7% de población rural, según el Censo del año 2002.

El análisis diferencia, además, entre comunas urbanas y rurales al interior de las regiones², pues existe evidencia de que la condición urbano/rural del territorio es fundamental para efectos del tipo de oportunidades que este ofrece a las familias vulnerables (RIMISP, 2012b). Un análisis cualitativo complementario a los resultados que se presentan en este trabajo³ muestra que algunas familias habitantes en contextos rurales reclaman falta de oportunidades laborales para las mujeres en el campo, por lo que la condición de ruralidad estaría jugando en contra de las posibilidades de inserción laboral de las mujeres. Por otra parte, y ahora en un sentido en que el campo podría estar sirviendo de factor protector, las mujeres capacitadas en oficios agrícolas parecen ser mucho más persistentes en sus emprendimientos que quienes han recibido formación en servicios. Esto se explica por razones variadas, tales como la posibilidad de compatibilizar las labores agrícolas con el cuidado de los niños, la falta de demanda de otros servicios en el campo, la posibilidad de acceder a otras pequeñas fuentes de ingreso (preparación y venta de alimentos, compra y venta de ropa) con mayor facilidad en sectores urbanos, entre otras.

La segunda parte del documento pone el foco en la evolución de los ingresos y activos de un grupo de hogares beneficiarios del IEF en las mismas regiones de Valparaíso y Los Ríos, a partir de los datos de una encuesta representativa de la población en situación de pobreza extrema (todos potenciales beneficiarios del IEF) en las mismas regiones. La encuesta se aplicó en dos momentos del tiempo; la primera medición se realizó en diciembre de 2012, donde se encuestó a 2.457 hogares, y la segunda medición, en junio de 2014, donde se lograron 2.308 hogares⁴.

El diseño muestral de la encuesta considera un muestreo estratificado con afijación libre. La variable de estratificación son las comunas, y en cada una de ellas se realizó un proceso de muestreo independiente. En la primera etapa se seleccionaron unidades vecinales en cada comuna. En la segunda se realizó un muestreo aleatorio de hogares en cada unidad vecinal.

Este diseño asume una proporción de 20% de beneficiarios, y se realizó un muestreo que define dos segmentos con variable de estratificación según los puntajes de la Ficha de Protección Social⁵, considerando dos categorías: menos de 3.000 puntos y de 3.000 a 4.896 puntos.

La decisión se basó en un criterio percentílico de que el puntaje se obtendría a partir del valor máximo del percentil 75 y el valor mínimo del percentil 90, debido a que la mediana en todas las comunas era inferior a 4.213 puntos. Una vez obtenidos estos percentiles de cada una de las comunas, se obtuvo un promedio simple entre ambos valores⁶ y de ese modo se construyeron los estratos.

Como el análisis descriptivo no permite identificar si los diferentes cambios registrados en la situación de los beneficiarios de Valparaíso y Los Ríos se deben a su participación en el IEF, a la evolución socioeconómica e institucional de las regiones, o bien a otras dimensiones que no están siendo analizadas, en la tercera parte de este trabajo se procede a evaluar el impacto del programa.

En la evaluación de impacto se evalúan los mismos indicadores descritos previamente, pero esta vez a través de un modelo de diferencias en diferencias. Además del impacto propio del programa sobre las condiciones de los beneficiarios, el modelo busca evaluar si este difiere según el contexto territorial, es decir, si el impacto del programa es distinto en una región y otra.

Para estos fines se realizó, en primera instancia, un *matching* para obtener una estimación del contra-factual. Siguiendo la metodología expuesta por Khandker ...[et al] (2010) y Bravo y Vásquez (2008), se selecciona la técnica del *propensity score* para construir los grupos de tratamiento (beneficiarios IEF) y control (no beneficiarios IEF) con base en las características observables de los hogares a evaluar. Las variables escogidas (características observables) para construir la propensión a participar en el programa se seleccionan de acuerdo a las variables que influyen en la fórmula de cálculo del puntaje en la Ficha de Protección Social y que tienden a representar

las principales variables que inciden en la capacidad generadora de ingresos de un hogar.

Luego, para la evaluación de impacto propiamente tal, se realizó un análisis cuasi-experimental con el método de dobles diferencias⁷, que permite cuantificar tanto el impacto en el tiempo como el atribuible a la aplicación del programa entre los individuos del grupo tratado y el grupo control. Se estimaron diversos modelos buscando la mayor robustez: Modelo de Diferencias en Diferencias simple, Modelo de Diferencias en Diferencias con covariables, Modelo de Diferencias en Diferencias simple y con covariables.

Según se verá, el IEF registra escasos resultados y estos son más bien negativos, pues la participación en el programa juega en contra de la capacidad de generación de ingresos en forma autónoma de parte de las familias. Pero esta constatación solo es válida en una de las dos regiones estudiadas, la región de Los Ríos, que es precisamente la que registra peores condiciones socioeconómicas y menos fuentes de empleo, lo que podría estar explicando que, ante la falta de oportunidades laborales, las familias “opten” por sobrevivir administrando los recursos que les entrega el Estado. Veremos también que, a diferencia de las evidentes brechas socioeconómicas entre ambas regiones a favor de Valparaíso, no se observan diferencias equivalentes en los indicadores de contexto institucional, situación que encuentra un correlato en el comportamiento de los beneficiarios del IEF, que están en peor situación socioeconómica relativa en Los Ríos, pero tienen más capital social y similar desempeño en materia educacional.

1. Condiciones socioeconómicas e institucionales: Valparaíso y Los Ríos

Valparaíso presenta mejores condiciones socioeconómicas que Los Ríos, es una región más grande, más dinámica, con mayor actividad económica, menores niveles de pobreza y desigualdad. Al revisar la evolución de un conjunto de indicadores que dan cuenta del dinamismo socioeconómico del territorio, no solo se observa un mejor desempeño presente de Valparaíso respecto de Los Ríos, sino también una mayor variación porcentual que va incrementando en el tiempo la distancia entre ambas regiones.

Menos claras son las diferencias en lo que a desempeño institucional se refiere: no hay diferencias significativas en materia de

El crecimiento de la población, analizado conjuntamente con otros indicadores, puede ser un indicador de las oportunidades económicas que ofrece un territorio en la medida en que puede estar dando cuenta de territorios que atraen mano de obra o habitantes en busca de mejor calidad de vida.

resultados educacionales; se registra una presencia más o menos equivalente de programas de fomento productivo a los que puede acceder la población vulnerable; y el panorama en materia de capital social no permite extraer conclusiones, porque Valparaíso registra un mejor desempeño en materia de participación social (medido por la presencia de organizaciones sociales), pero Los Ríos lleva la delantera en materia de afiliación sindical, situándose incluso por sobre el promedio nacional.

Condiciones socioeconómicas

Para aproximarnos a la caracterización de las condiciones socioeconómicas observamos el crecimiento de la población, el tamaño de la Población Económicamente Activa (PEA)⁸, la evolución del ingreso per cápita y los porcentajes comunales de pobreza y desigualdad de ingresos. El crecimiento de la población, analizado conjuntamente con otros indicadores como los acá considerados, puede ser un indicador de las oportunidades económicas que ofrece un territorio en la medida en que puede estar dando cuenta de territorios que atraen mano de obra o habitantes en busca de mejor calidad de vida. El tamaño de la PEA permite aproximarse al nivel de actividad económica existente en un determinado territorio. Por su parte, la evolución conjunta del ingreso, la pobreza y la desigualdad resultan ser un buen indicador del grado de dinamismo de un determinado territorio (Modrego ... [et al], 2008).

Según datos del Censo de Población y Vivienda 1992 y 2002 y estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de 2013, la población total de Valparaíso es considerablemente mayor que la de Los Ríos (1.814.079 contra 382.741 habitantes estimados en 2013). Aunque se observa un incremento sostenido de la población en ambas regiones, el crecimiento poblacional es bastante mayor en Valparaíso, que crece entre 1992 y 2013 un 31%, a casi igual ritmo del promedio país (32%), mientras que Los Ríos crece un 16% en el mismo período (Tabla 2).

El crecimiento se concentra particularmente en las comunas urbanas, cuestión evidente en Los Ríos, donde las comunas urbanas tienen un crecimiento poblacional de 24% en los años analizados, mientras que las rurales solo un 6%. Esta diferencia no es tan grande en la región de Valparaíso, donde las primeras crecen un 31% y las segundas en un 29%.

Tabla 2
Crecimiento de la población por región y zona urbano/rural

Región	Categoría	Población total 1992	Población total 2002	Población estimada 2013	Crecimiento porcentual 1992 - 2002	Crecimiento porcentual 1992 - 2013
Valparaíso	Urbano	1.297.536	1.443.464	1.702.533	11%	31%
	Rural	86.800	96.388	111.546	11%	29%
	Total	1.384.336	1.539.852	1.814.079	11%	31%
Los Ríos	Urbano	180.430	200.576	224.531	11%	24%
	Rural	149.495	155.820	158.210	4%	6%
	Total	329.925	356.396	382.741	8%	16%
Nacional	Total	13.348.401	15.116.305	17.556.734	13%	32%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 1992, 2002 y estimaciones INE 2013.

Entre 1992 y 2002, de acuerdo a los mismos datos censales, la PEA registra en Chile un incremento de 15 puntos porcentuales, pasando del 30% de la población en 1992 al 35% en 2002. Aunque las dos regiones analizadas registran tasas de crecimiento en el período, una vez más la de Valparaíso es cercana a la nacional, mientras que la región de Los Ríos se encuentra en una peor situación relativa, con tasas de crecimiento de 16% y 6% respectivamente. El cambio percibido es mayor en comunas urbanas que rurales, manteniendo la relación de Valparaíso con un mejor comportamiento. Además, el crecimiento de la proporción de la PEA en las comunas rurales de ambas regiones es menor al respectivo promedio regional, ya que en Valparaíso el crecimiento de la proporción se da en un 9%, y en Los Ríos solo un 1%.

En materia de ingreso per cápita promedio se observan diferencias significativas en las tasas de crecimiento entre 1992 y 2002 de ambas regiones. Mientras que Valparaíso crece de \$ 100.084 a \$ 131.564 entre 1992 y 2002 (31%), la región de Los Ríos solo crece un 14%, pasando de \$ 97.347 a \$ 111.420. En Valparaíso, este crecimiento se ve explicado en su totalidad por las comunas urbanas; en Los Ríos destaca un desempeño positivo de las comunas rurales. Ambas regiones se encuentran por debajo del crecimiento nacional, ya que el ingreso per cápita promedio creció un 38% entre 1992 y 2002⁹.

Entre 1992 y 2011 la tasa de pobreza promedio comunal en Chile disminuyó en un 58%¹⁰. Consistentemente, observamos caídas importantes en ambas regiones: un 59% en Valparaíso (de 37% a 16%

Los indicadores de calidad de la oferta de educación son relevantes en tanto existe evidencia de que si los niños y jóvenes tienen acceso a una educación pública de calidad tendrán mayores oportunidades de salir de su situación de pobreza en el futuro.

de población en situación de pobreza en 1992 y 2011), y un 49% en la región de Los Ríos (de 35,3% a 18% en el mismo período). En la región de Valparaíso, la caída de la pobreza es mayor entre comunas rurales (de 38% de pobreza en 1992 a 13% en 2011), mientras que en la de Los Ríos no se presentan diferencias a este nivel. Es importante destacar que, salvo en 1992, las tasas de pobreza de Los Ríos son superiores a las de Valparaíso.

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, la desigualdad de ingresos en Chile, según datos del Censo 1992, 2002 y CASEN 1992 y 2003, persiste en el tiempo como un problema crítico, lo que se confirma en la nula variación del Gini de ingreso per cápita promedio a nivel comunal entre 1992 y el 2002. Sin embargo, sí se observan variaciones en las regiones de interés, positivas en Valparaíso y negativas en Los Ríos. Para el caso de Valparaíso, tanto a nivel regional como de comunas urbanas, el Gini se redujo en un 3%. Llama la atención que este porcentaje asciende a 12% cuando se trata de comunas rurales. En el caso de la región de Los Ríos la situación es la inversa: el Gini aumentó a través del tiempo en un 9% en todos sus niveles, regional, urbano y rural.

Condiciones institucionales

Las condiciones institucionales se analizan a través de tres dimensiones: calidad de la oferta pública regional, oferta pública de programas de fomento productivo, y capital social. Los indicadores de calidad de la oferta de educación son relevantes en tanto existe evidencia de que si los niños y jóvenes tienen acceso a una educación pública de calidad tendrán mayores oportunidades de salir de su situación de pobreza en el futuro (Raczynski y Muñoz, 2005; Carlson, 2000). Por su parte, la oferta pública de programas de fomento productivo se analiza bajo el supuesto de que mientras mayor sea la oferta, mayor la probabilidad de las familias de participar en dichos programas y ver incrementado su capital humano por esa vía. Por último, el capital social acumulado en los territorios se analiza bajo una premisa similar: un mayor *stock* de capital social es un recurso al que pueden recurrir las familias para mejorar su calidad de vida (Serrano, 2005; Durston, 1999).

Calidad de la oferta pública de educación en Valparaíso y Los Ríos

De acuerdo a los datos de las bases públicas del Ministerio de Educación, consistentemente con la evolución del Promedio Ponderado

SIMCE (Lenguaje y Matemáticas)¹¹ a nivel nacional, que mejoró un 2% en los alumnos de 4to básico y un 1% en los de 8vo básico entre 2009 y 2011, el cambio de este indicador no exhibe diferencias significativas entre Valparaíso y Los Ríos. Los alumnos de 4to básico mejoran levemente su rendimiento entre 2009 y 2011 en Valparaíso, mientras que los de 8vo básico mejoran un 1% en el mismo período. Al distinguir según zona, se observa un mayor cambio en los puntajes en las comunas rurales en comparación con las urbanas; sin embargo, este es sumamente pequeño. La región de Los Ríos presenta un comportamiento similar: tanto en los alumnos de 4to básico como en los de 8vo, hay una leve mejora de los puntajes ponderados entre 2009 y 2011.

Tabla 3
Porcentaje de profesores con calificación “Insuficiente y Básica” y “Competente y Destacado” 2010 y 2011 por región y comuna urbano/rural

Región	Categoría	Profesores con calificación Insuficiente y Básica - 2010 (%)	Profesores con calificación Insuficiente y Básica - 2011 (%)	Variación porcentual	Profesores con calificación Competente Destacado - 2010 (%)	Profesores con calificación Competente Destacado - 2011 (%)	Variación porcentual
Valparaíso	Urbanas	30,9	31,0	1	69,1	69,0	-0,26
	Rurales	29,5	33,4	13	70,5	66,6	-5
	Total	30,6	31,5	3	69,4	68,5	-1
Los Ríos	Urbanas	21,9	31,2	42	78,1	68,8	-12
	Rurales	25,1	30,8	23	74,9	69,2	-8
	Total	24,0	30,9	29	76,0	69,1	-9

Fuente: elaboración propia con base en Fuentes Públicas del MINEDUC.

La calidad docente es crítica tanto en Valparaíso como en Los Ríos (Tabla 3). En ambos casos se observa que entre los años 2010 y 2011 aumentó el porcentaje de profesores con calificación insuficiente o básica (3% en Valparaíso y 29% en Los Ríos), y consistentemente disminuyó el porcentaje de profesores con calificación competente o destacada (1% y 9% respectivamente).

El empeoramiento de los resultados en Valparaíso se explica fundamentalmente por la situación de las comunas rurales, que incrementan en 13 puntos el porcentaje de profesores con calificación insuficiente o básica¹² (respecto de un incremento de 1% en comunas urbanas).

En Los Ríos, en cambio, el porcentaje de profesores de mala calidad aumenta en un 42% en las comunas urbanas, y solo un 23% en las comunas rurales. Por lo mismo, los peores resultados en materia de calidad docente se concentran en las comunas rurales de Valparaíso y las comunas urbanas de Los Ríos.

Oferta de Programas de Fomento Productivo

La oferta de Programas de Fomento Productivo (PFP) está representada por la cantidad de familias beneficiarias y los presupuestos invertidos a nivel regional por los principales programas de los tres principales organismos públicos que buscan promover el aumento de la producción y la competitividad de micro y pequeños empresarios: el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Mientras que SERCOTEC y FOSIS trabajan indistintamente con población urbana y rural, INDAP focaliza su atención exclusivamente en sectores rurales.

Los PFP se entienden como aquellos programas que apuntan a generar capacidades para la salida sostenida y permanente de la situación de pobreza en que se encuentran los hogares. Son programas de inversión en activos productivos y en capacidades (capital humano, físico, social, financiero), que buscan mejorar las condiciones de generación de ingresos autónomos suficientes y sostenidos en el tiempo. A este nivel se distinguen iniciativas con distintos criterios de focalización: las que se focalizan en personas y hogares pobres, con la misma lógica que lo hacen los PTMC, y las que definen criterios de focalización territorial, combinando los esfuerzos de inversión en las personas, con el desarrollo de capacidades colectivas, y la inversión en los activos propios del territorio¹³. Para analizar la distribución territorial de los beneficiarios y recursos invertidos por estos programas, se solicitó información a los respectivos servicios, mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo a dicha información, los programas de capital semilla de SERCOTEC concentran casi la totalidad de beneficiarios en ambas regiones (573 en Valparaíso y 275 en Los Ríos), con el 94% y el 88% del total de beneficiarios, respectivamente. Los programas de SERCOTEC son eminentemente urbanos: el 87% de sus beneficiarios en Valparaíso está localizado en comunas urbanas y solo un 13% en comunas rurales. Los porcentajes en Los Ríos son de 68,4% en comunas urbanas respecto del 31,6% en comunas rurales. En cuanto a los

recursos invertidos (promedio por beneficiario), SERCOTEC entregó alrededor de \$ 3 millones por beneficiario en el año 2012. Los programas que más recursos entregan son el programa Semilla Empresa, Ferias Libres y SDE, superando los \$ 5 millones por beneficiario.

Yo Emprendo y Yo Emprendo en Comunidad concentran casi la totalidad de los 4.103 beneficiarios FOSIS de la región de Valparaíso y de los 1.091 de la región de Los Ríos, con el 80% del total en ambas regiones. FOSIS tiene mayor cobertura en comunas rurales que SERCOTEC. De la totalidad de beneficiarios, el 74% pertenece a comunas urbanas y el 26% a comunas rurales en Valparaíso, porcentajes que son de 57% y 43% en Los Ríos, respectivamente. FOSIS entrega un subsidio promedio por beneficiario considerablemente menor a SERCOTEC: de \$ 500.000 promedio por beneficiario en Valparaíso y \$ 600.000 promedio en Los Ríos. Llama la atención que justamente ahí donde parece haber más carencias (Los Ríos) el monto promedio de los recursos entregados por beneficiario es levemente superior. Es importante señalar que tanto en FOSIS como en SERCOTEC, los subsidios entregados dependen de su inserción específica en un programa, por lo que no se trata de subsidios periódicos, sino de montos entregados por una sola vez.

PRODESAL y los Servicios de Asistencia Técnica concentran casi la totalidad de los 14.297 beneficiarios INDAP de la región de Valparaíso, con el 80% y el 15% del total, respectivamente. En Los Ríos, en cambio, el programa que sigue a PRODESAL en cobertura es el PDTI; entre ambos concentran el 90% de los 13.972 beneficiarios INDAP de la región. Consecuentemente con su misión institucional, la mayor parte de los beneficiarios de INDAP se sitúa en comunas rurales. En ambas regiones los porcentajes son prácticamente equivalentes: 33% para comunas urbanas y 67% para comunas rurales. Siendo el servicio con mayor cobertura es el que entrega menos recursos, con la única excepción del Programa de Desarrollo de Inversiones, que entrega subsidios por montos superiores a los \$ 1.600.000 en Valparaíso y sobre los \$ 1.800.000 en Los Ríos. Aunque en los demás programas los subsidios son bajos, una vez más son mayores en la región de Los Ríos (\$ 233.823 por beneficiario promedio) que en la de Valparaíso (\$ 161.831 por beneficiario).

Capital Social en Valparaíso y Los Ríos

En el año 2002 Valparaíso tenía un total de 15.976 organizaciones sociales formales. Esta cantidad fue aumentando progresivamente con los años, alcanzando 26.229 en 2008 y llegando a 33.352 organizaciones en

2012, lo que representa un crecimiento de un 109% entre 2002-2012 (Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM).

Del total de las organizaciones sociales en la Región de Valparaíso en el año 2012, el 93,5% de estas se concentraba en comunas urbanas, donde además fue mayor la tasa de crecimiento (129%) en comparación con las comunas rurales (decaen 8%). Llama la atención que entre los años 2002 y 2008, las comunas rurales presentaron un crecimiento de un 51% en la cantidad de organizaciones sociales, lo que decae fuertemente en el período 2008-2012.

En la región de Los Ríos, la cantidad de organizaciones sociales es significativamente menor. En el año 2002 se catastraron 4.895 organizaciones de la sociedad civil, cifra que aumentó a 5.766 en 2012, lo que representa una tasa de crecimiento de un 18% durante el período, bastante menor al observado en Valparaíso.

Mientras que en el año 2002 las comunas urbanas y rurales de Los Ríos tenían una cantidad similar de organizaciones, durante los años siguientes estas aumentan en las urbanas y disminuyen en las rurales. La tasa de crecimiento en comunas urbanas entre 2002 y 2012 es de un 37%, mientras que en comunas rurales es de -1%.

Finalmente, en materia de afiliación sindical se observa que el promedio nacional de sindicalización en el año 2002 era de 13,1%, cifra que asciende a 13,9% en el año 2008 y a 14,6% en 2012. Esto representa una tasa de crecimiento de 9,2% entre 2002 y 2012.

En la Región de Valparaíso, de acuerdo a la Dirección del Trabajo, la tasa de sindicalización en el año 2008 era de 11,9%, y 13,2% para el año 2012, lo que representa un aumento de 11%. La región de Los Ríos en el año 2008 tenía una tasa de 14,3% (superior al promedio nacional), que aumentó en un 5,6% alcanzando una tasa de 15,1% en el año 2012. En síntesis, se observa un leve incremento de las tasas de sindicalización, con Los Ríos por sobre el promedio nacional, mientras que Valparaíso, si bien ha aumentado entre 2008-2012, sigue estando por debajo del promedio nacional.

2. Evolución de los beneficiarios IEF en los distintos contextos territoriales

El grupo de beneficiarios analizado está conformado por 329 hogares, 186 de ellos de la región de Valparaíso, con un 5% de comunas rurales encuestadas, y 143 de la región de Los Ríos, con un 71% de comunas rurales. Corresponden a hogares que reciben en 2012 el bono "Asignación Social" y en 2014 ya son beneficiarios del programa Ingreso Ético Familiar. Estos hogares se caracterizan por tener en

promedio, tanto en 2012 como en 2014, y en ambas regiones, cuatro integrantes por hogar. Los jefes de hogar, en un 36% de los hogares en Valparaíso están casados, mientras que en Los Ríos este porcentaje asciende a un 55%.

Entre los beneficiarios de ambas regiones se registran diferencias considerables en materia de ingresos, capital social y capital físico, que favorecen a los hogares de Valparaíso en lo que refiere a ingresos y capital físico, y a los de Los Ríos en lo que dice relación con capital social. En cambio, no se registran diferencias consistentes en capital humano, con la única excepción de la asistencia escolar de niños menores de 6 años, que asisten menos que sus pares de Valparaíso a salas cunas y jardines infantiles.

Tabla 4
Descripción de la muestra de beneficiarios

Dimensión	VARIABLES	Región	2012	2014
Ingresos provenientes de empleo	Ingreso autónomo per cápita	Valparaíso	63.608	89.415
		Los Ríos	38.607	88.537
	Tasa de participación laboral	Valparaíso	53,54%	49,76%
		Los Ríos	42,47%	45,89%
	Tasa de participación de mujeres	Valparaíso	50,00%	45,25%
		Los Ríos	28,58%	36,03%
Capital humano	Tasa de asistencia escolar (7-18)	Valparaíso	97,61%	96,35%
		Los Ríos	96,60%	98,02%
	Tasa de asistencia escolar (6)	Valparaíso	72,83%	81,21%
		Los Ríos	64,28%	79,50%
	Tasa de participación en cursos de capacitación laboral	Valparaíso	2,69%	3,18%
		Los Ríos	2,70%	3,14%
	Tasa de participación en programas de nivelación de estudios	Valparaíso	1,18%	1,28%
		Los Ríos	0,45%	0,89%
	Programas de Fomento Productivo	Valparaíso	33,33%	23,66%
		Los Ríos	22,38%	14,69%
Capital Social	Proporción de participación social	Valparaíso	9,86%	13,62%
		Los Ríos	26,57%	26,34%
	Promedio de confianza en personas	Valparaíso	4,87	4,15
		Los Ríos	5,60	4,88
	Promedio de conocimiento y confianza de autoridades	Valparaíso	3,68	4,13
		Los Ríos	4,72	4,65
Capital Físico	Vivienda propia	Valparaíso	72,58%	89,78%
		Los Ríos	79,02%	88,81%
	Deudas	Valparaíso	79,57%	75,27%
		Los Ríos	76,92%	72,03%

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Ingresos del empleo

Los hogares pertenecientes a la región de Valparaíso se encuentran en mejor situación relativa que los de Los Ríos en materia de ingresos propios, pues perciben mayores ingresos autónomos y presentan mayores tasas de participación laboral, tanto del hogar como específicamente de las mujeres. Sin embargo, en términos de crecimiento a través del tiempo, la región de Los Ríos evidencia un mejor comportamiento.

*Ingreso autónomo per cápita*¹⁴: los beneficiarios del IEF en Los Ríos incrementan sus ingresos autónomos en un 129%, con lo que pasan de \$ 38.607 en 2012 a \$ 88.537 en 2014. Por su parte, los ingresos de los beneficiarios de Valparaíso crecen en un 41%, pasando de un promedio de \$ 63.608 en 2012 a \$ 89.415 en 2014.

Tasas de participación laboral: los hogares de la región de Los Ríos presentan un crecimiento de un 8% en las tasas de participación laboral, pasando de un 42,5% de los miembros del hogar en edad de trabajar empleados a un 45,9% en el mismo período. Los de Valparaíso registran un crecimiento negativo de 7 puntos porcentuales, de un 53,5% en 2012 a un 49,8% en 2014. Aun así, en 2014 los hogares beneficiarios de Valparaíso presentan una mejor tasa de participación laboral que Los Ríos.

Tasas de participación laboral de las mujeres: entre las mujeres de los hogares de la región de Los Ríos se registra un crecimiento de un 26% en su tasa de participación laboral, pasando de un 28,6% de las mujeres del hogar en edad de trabajar a un 36%. En el mismo período, entre las beneficiarias de Valparaíso disminuye la tasa de participación en un 9%, de 50% en 2012 a un 45,3% en 2014. Una vez más, la participación laboral de las mujeres de hogares beneficiarios de Valparaíso es mayor que la de los Ríos.

Capital humano

A diferencia de lo que ocurre con la dimensión de ingresos, y tal como acontecía al analizar los indicadores de calidad de la educación, al abordar las condiciones de contexto institucional no se observan diferencias significativas consistentes entre los beneficiarios de una región y otra en materia de capital humano, ni en su *stock* inicial ni en su evolución en el transcurso de los años.

Asistencia escolar de niños de 7 a 18 años: en Valparaíso, el porcentaje de asistencia escolar por hogar es de 97,61% en 2012 y de 96,35% en 2014, presentando una leve caída, mientras que en la región de Los Ríos se percibe un leve aumento en los hogares beneficiarios, ya que la tasa de asistencia pasa de 96,6% a 98,02%. Esta es la única variable en la que en 2014 Los Ríos presenta una condición (levemente) superior a Valparaíso.

Asistencia escolar de niños menores de 6 años: los hogares de Valparaíso presentan tasas de asistencia escolar en menores de 6 años de 73% en 2012 y 81% en 2014, lo que denota un crecimiento de 12%. Los hogares de Los Ríos exhiben una cobertura menor, de 64% en 2012 y 79% en 2014, lo que significa un crecimiento de 24%.

Participación en cursos de capacitación laboral: la proporción de hogares con alguno de sus miembros que participa en cursos de capacitación laboral en ambas regiones es bastante similar y muy baja, del orden del 3% en ambos momentos del tiempo.

Participación en cursos de nivelación de estudios: al igual que en la variable anterior, la tasa de participación en programas de nivelación de estudios es bastante similar entre ambas regiones y muy baja; fluctúa entre 0,5% y 1,5%.

Participación en programas de fomento productivo: si solo un 33% de los hogares beneficiarios encuestados en Valparaíso registra a alguno de sus miembros participando en programas de fomento productivo en 2012, esta cifra cae a 24% en 2014, y es más baja aún en Los Ríos, donde los porcentajes son 22% y 15%, respectivamente.

Capital social

Para valorar el capital social presente en cada territorio, se revisa la evolución de la participación en organizaciones sociales, así como la confianza que expresan los encuestados en personas e instituciones. Estos indicadores fueron propuestos por Serrano ...[et al] (2006) para construir un índice de capital social a partir de la recolección de información a través de encuestas.

A diferencia de lo que ocurría al analizar indicadores de contexto institucional, entre los hogares beneficiarios de la región de Los Ríos se observan mejores condiciones de capital social, en tanto existe más participación y se confía más en las personas y las instituciones. En todo caso, en ambas regiones se observa una tendencia a la baja en materia de confianza, siendo esta más fuerte en Valparaíso que en Los Ríos.

Participación social: la participación social entre los beneficiarios del IEF en la región de Los Ríos es significativamente mayor que en la de Valparaíso, tanto en el año 2012 como en 2014. Sin embargo, y tal vez precisamente porque en Los Ríos el número promedio de miembros del hogar que participa en una organización es alta (26,5% en 2012 y 26,3% en 2014), esta no varía de manera importante en el tiempo. En Valparaíso, en cambio, se observa un aumento de 38% en la proporción de participación, que pasa de un 9,8% en 2012 a un 13,6% en 2014.

Confianza en personas: para aproximarse al indicador de confianza en las personas se utilizó una escala del 1 al 7 (donde 1 es muy baja confianza y 7 es el máximo de confianza). En Valparaíso, el promedio de confianza en las personas en el año 2012 era de 4,8 y bajó a 4,1 en 2014. En la región de Los Ríos, el promedio era de 5,6 en 2012 y bajó a 4,8 en el año 2014. Por lo mismo, se observa que en los encuestados de ambas regiones ha disminuido la confianza interpersonal.

Confianza de instituciones: el promedio de confianza en las instituciones es más bajo entre los encuestados de Valparaíso que de Los Ríos. En la región de Valparaíso el promedio de conocimiento y confianza en instituciones en el año 2012 era de 3,7, y subió levemente a 4,1 en 2014. En Los Ríos el promedio era de 4,7 en 2012 y se mantuvo más o menos similar en el período siguiente, con un promedio de 4,6.

Capital físico

Vivienda propia: en ambas regiones se registra casi el mismo porcentaje de beneficiarios con vivienda propia (90% Valparaíso y 89% en Los Ríos). Sin embargo, el crecimiento entre 2012 y 2014 fue mayor en Valparaíso ya que aumentó en un 24% el porcentaje de hogares con vivienda propia, mientras que en Los Ríos este solo aumentó un 1%.

3. Evaluación de impacto programa Ingreso Ético Familiar

Dado que el Ingreso Ético Familiar no es un programa de asignación aleatoria¹⁵, el primer paso a realizar en la evaluación de impacto es un modelo de *matching* que permita evaluar los resultados del programa mediante la comparación estadística entre los hogares tratados y no tratados. Siguiendo la metodología expuesta por Khandker ...[et al] (2010) y Bravo y Vásquez (2008), se selecciona la técnica del *propensity score* para construir los grupos de tratamiento (beneficiarios IEF) y control (no beneficiarios IEF) con base en las características observables de los hogares a evaluar. Esta técnica se basa en encontrar, para cada hogar que recibe el IEF, el hogar más parecido que no recibe el programa con base en un puntaje que resulta de la estimación de la propensión a participar en el programa.

Las variables escogidas (características observables) para construir la propensión a participar en el programa se seleccionan pensando en las variables que influyen en la fórmula de cálculo del puntaje en la Ficha de Protección Social y que tienden a representar las principales variables que inciden en la capacidad generadora de ingresos de un hogar.

Para la evaluación de impacto se realizó un análisis cuasi-experimental con el método de dobles diferencias, que permite cuantificar tanto el impacto en el tiempo como el atribuible a la aplicación del programa, entre los individuos del grupo tratado y el grupo control. Este modelo es seleccionado para corregir el sesgo de selección, ya que en la primera diferencia se eliminan las características no observables de los hogares, mientras que la segunda diferencia nos entrega el impacto de los programas.

Este modelo, en su forma simple o estándar, se planteó como la siguiente ecuación:

$$\Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i$$

Donde:

$$\Delta Y_i = Y_{i1} - Y_{i0}$$

Seguendo el *Handbook on Impact Evaluation* (Khandker ...[et al], 2010), la ecuación anterior puede ser planteada como:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 IEF_i + \beta_2 T_t + \beta_3 IEF_i * T_t + \varepsilon_{it}$$

Donde t_0 corresponde al período pre tratamiento, t_1 al período post tratamiento, Y_{it} a la variable resultado del hogar i en el período t , IEF_i es una dummy que toma valor 1 en los tratados y valor cero en los controles, T_t es la dummy que toma valor 1 en el período post tratamiento y valor 0 en el período pre tratamiento. Luego, el estimador de diferencias en diferencias corresponde a β_3 , variable que toma valor 1 únicamente en los tratados en el período post tratamiento.

Para el modelo con covariables simplemente se incluye un vector de variables de control:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 IEF_i + \beta_2 T_t + \beta_3 IEF_i * T_t + \beta_4 X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde X_{it} corresponde a un set de variables de control.

Los modelos estimados, buscando la robustez, fueron diversos:

- Modelo de Diferencias en Diferencias simple: se opera a través de dos formas de realizarse en STATA con resultados coincidentes.
- Modelo de Diferencias en Diferencias con covariables: el modelo simple se controla por un conjunto de variables adicionales para corregir el sesgo de variables relevantes excluidas del modelo.
- Modelo de Diferencias en Diferencias simple y con covariables sobre el área de soporte común arrojada por el *matching*.
- Además se chequeó la robustez de los resultados con modelos de regresión de efectos fijos para toda la muestra.

Tabla 5a
Modelo de Impacto. Módulo Ingresos provenientes del empleo

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Ingreso autónomo	Coeficiente	-3300.000	-8900.000	-5300.000	-11000.000	-3321.810	-8939.993	-5256.466	-11178.420	-3321.810	-8176.481	-5256.466	-9176.868
	Significancia	0,661	0,150	0,495	0,063*	0,661	0,150	0,495	0,063*	0,566	0,145	0,394	0,095
Participación laboral	Coeficiente	-0,001	0,000	0,010	0,013	-0,001	0,000	0,010	0,013	-0,001	0,000	0,010	0,004
	Significancia	0,977	0,994	0,709	0,593	0,977	0,994	0,709	0,593	0,969	0,989	0,651	0,844
Participación laboral de mujeres	Coeficiente	-0,004	0,001	-0,002	0,003	-0,004	0,001	-0,002	0,003	-0,004	-0,005	0,000	-0,008
	Signo	0,909	0,969	0,969	0,927	0,909	0,969	0,969	0,927	0,879	0,833	0,986	0,770

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Tabla 5b
Modelo de Impacto. Módulo Capital Humano

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Tasa asistencia escolar niños entre 7 y 18 años	Coefficiente	-0,01200	-0,00700	-0,01300	-0,01100	-0,01191	-0,00691	-0,01349	-0,01080	-0,00353	-0,00252	-0,00295	-0,00239
	Significancia	0,50000	0,71600	0,47800	0,57800	0,50000	0,71600	0,47800	0,5780,0	0,78600	0,86300	0,83300	0,87100
Tasa asistencia escolar niños menores de 6 años	Coefficiente	0,03800	0,00700	0,02400	0,00100	0,03794	0,00733	0,02436	0,00123	-0,00381	-0,04486	-0,01226	-0,04728
	Significancia	0,44300	0,88900	0,64500	0,98200	0,44300	0,88900	0,64500	0,98200	0,91600	0,26300	0,74100	0,23800
Tasa de participación en cursos de nivelación de estudios	Coefficiente	-0,00100	-0,00100	-0,00191	-0,00300	-0,00129	-0,00087	-0,00320	-0,00266	-0,00129	-0,00191	-0,00320	-0,00219
	Signo	0,77100	0,85400	0,52500	0,60800	0,77100	0,85400	0,52500	0,60800	0,76300	0,70000	0,50800	0,67400
Tasa de participación en cursos de capacitación laboral	Coefficiente	0,00300	0,00400	0,00100	0,00100	0,00300	0,00380	0,00133	0,00067	0,00300	0,00121	0,00133	0,00207
	Signo	0,72900	0,68700	0,88500	0,94400	0,72900	0,68700	0,88500	0,94400	0,70200	0,89600	0,87600	0,82000

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

Tabla 5c
Modelo de Impacto. Módulo Capital Social

Variable evaluada	Resultados	Comando Diff	Comando Diff con covariables	Comando Diff grupo matching	Comando Diff con covariables GM	Modelo variable interactiva simple	Modelo variable interactiva con covariables	Modelo variable interactiva simple GM	Modelo variable interactiva con covariables en GM	Efectos fijos simple	Efectos fijos con covariables	Efectos fijos simple GM	Efectos fijos con covariables GM
Participación social	Coeficiente	0,01200	-0,00500	0,00900	-0,00300	0,0123400	-0,0054300	0,0092100	-0,0025200	0,0123400	0,0000300	0,0092100	0,0028700
	Significancia	0,53100	0,79300	0,67100	0,90600	0,5310000	0,7930000	0,6710000	0,9060000	0,4330000	0,9990000	0,5980000	0,8760000
Confianza en las personas	Coeficiente	-0,10900	0,02300	0,00800	0,03600	-0,1092155	0,0231805	0,0081256	0,0358145	-0,0973894	0,1126736	0,0191958	0,1475190
	Significancia	0,42000	0,87000	0,95600	0,80000	0,4200000	0,8700000	0,9560000	0,8000000	0,4150000	0,4050000	0,8820000	0,2790000
Confianza en las instituciones	Coeficiente	0,01700	0,08600	0,04200	0,09800	0,0174659	0,0858312	0,0424053	0,0980546	0,0219731	0,0744794	0,0449156	0,0884319
	Signo	0,86900	0,43200	0,71100	0,37900	0,8690000	0,4320000	0,7110000	0,3790000	0,8120000	0,4690000	0,6500000	0,3910000

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas realizadas en los años 2012 y 2014 en el marco del proyecto Fondecyt N° 110296.

El resultado de la evaluación permite concluir que los cambios en la situación de los beneficiarios no se explican por el impacto del programa. Se encuentra, además, que el contexto territorial, y con ello las condiciones socioeconómicas e institucionales del territorio, influyen en que el programa posea un efecto diferenciado en ambas regiones.

El resultado de la evaluación (Tablas 5a, 5b y 5c) permite concluir categóricamente que los cambios en la situación de los beneficiarios descritos en la sección anterior no se explican por el impacto del programa. Se encuentra, además, que el contexto territorial, y con ello las condiciones socioeconómicas e institucionales del territorio, influyen en que el programa posea un efecto diferenciado en ambas regiones.

No se encontraron impactos significativos del IEF en ninguna de las variables evaluadas en los módulos de capital humano y capital social (asistencia escolar en niños entre 7 y 18 años y menores de 6 años, participación en cursos de capacitación laboral y en programas de nivelación de estudios, participación social, confianza en otras personas e instituciones).

En materia de ingresos provenientes del empleo se encontró únicamente un impacto significativo y negativo sobre la variable de ingresos autónomos. El ingreso autónomo per cápita de los beneficiarios es alrededor de \$ 11.000 más bajo que el de aquellos que no participan del programa, lo que significa que en 2014, dos años después de la recepción inicial del tratamiento, aquellos que no fueron beneficiarios perciben ingresos superiores en \$ 11.000 que los que fueron tratados por el Ingreso Ético Familiar.

Aunque intuitivamente este es un resultado que llama la atención, las dos evaluaciones previas disponibles sobre el IEF encuentran un efecto negativo y significativo de la participación en el programa sobre los ingresos.

Utilizando datos de la encuesta CASEN 2011 y un método de *matching*, Henoch y Troncoso (2013) estiman el efecto promedio del tratamiento en los tratados y encuentran que la participación en el programa implica una caída promedio de poco más de 9 mil pesos. Utilizando los mismos datos y metodología, la evaluación de impacto realizada por la Universidad del Desarrollo (2014) encuentra un efecto negativo y significativo sobre el ingreso de entre \$ 11.000 y \$ 15.000. En línea con estos resultados, la evaluación de Chile Solidario realizada por Larrañaga ...[et al] (2009), que utiliza datos de la ficha CAS (que antecede a la FPS) y evalúa mediante diferencias en diferencias (DD), encuentra una caída de poco más de 3 mil pesos en el ingreso.

Es sabido que los programas de transferencias pueden tener efectos perversos, entre los que se incluye este efecto negativo sobre los ingresos autónomos de los hogares (Villatoro, 2005). Según la teoría

La lección más evidente que es posible extraer es que el efecto sustitución entre transferencias del Estado e ingresos del trabajo que predice la teoría económica no opera en todos los contextos.

económica, es probable que al recibir el dinero de las transferencias los hogares realicen una sustitución de ingresos autónomos y se genere un desincentivo al trabajo. En la medida en que aumenta el denominado “salario de reserva”, el salario mínimo por el que está dispuesto a trabajar un individuo es ahora mayor, dado el valor de la transferencia. Si el monto de la transferencia es cercano al salario percibido por el beneficiario en su empleo (empleos informales), este tendrá incentivos para dejar su empleo y asignar un mayor valor a sus horas de ocio.

Pero ninguna de las evaluaciones antes mencionadas establece diferencias en la evolución de los ingresos autónomos en distintos contextos territoriales, como sí lo hace esta investigación. En efecto, al diferenciar el análisis por región se observa que el resultado descrito solo es significativo en Los Ríos, donde los beneficiarios del IEF poseen un ingreso autónomo per cápita \$ 15.000 más bajo que quienes no participan del programa. En Valparaíso, en cambio, el IEF no tiene un impacto significativo sobre el ingreso autónomo de los hogares, como tampoco lo tiene sobre las demás variables evaluadas.

4. A modo de conclusión

La lección más evidente que es posible extraer de estos resultados es que el efecto sustitución entre transferencias del Estado e ingresos del trabajo que predice la teoría económica no opera en todos los contextos. La región donde las transferencias sí parecen estar generando un desincentivo al empleo es justamente la que presenta peores condiciones socioeconómicas relativas, es decir, donde hay menos fuentes de empleo y donde estos son peor remunerados. Este hallazgo advierte sobre la necesidad de pensar en estrategias de intervención diferenciadas en distintos contextos socioeconómicos, toda vez que, tal y como se propuso al inicio de este documento, la capacidad potencial de los hogares de aprovechar en forma sostenida los recursos provenientes de las transferencias no es la misma, al menos en las dos regiones estudiadas.

Pero no existe evidencia para sostener este argumento en lo que respecta a condiciones institucionales, pues no se observan brechas de calidad educativa, oferta de fomento productivo y capital social muy amplias en favor de una u otra de las regiones estudiadas. Para concluir a este respecto cabría estudiar otras condiciones institucionales que no fue posible abordar en esta investigación, tales como

la capacidad de gestión de los municipios, que en Chile juegan un rol clave en la implementación de los programas de superación de la pobreza y entre los cuales se registran importantes diferencias de recursos y capacidades.

Notas

(1) Proyecto Fondecyt de Iniciación en Investigación N° 110296 “Desigualdad Territorial y Transferencias Condicionadas de Ingreso: el caso del Ingreso Ético Familiar”, cuya Investigadora Responsable es la autora de este trabajo, y agradece a Conicyt/Fondecyt por el financiamiento que ha hecho posible este estudio.

(2) La diferenciación entre comunas urbanas y rurales se realizó utilizando la mediana de la distribución de ruralidad oficial, que para el caso del Censo 2002 fue 36,57%. La utilización de la mediana para distinguir ambas categorías se sustenta en que de esa manera la mitad de las comunas serán “urbanas” y la otra mitad “rurales”, pero usando los datos oficiales del INE. Las comunas urbanas, por ende, son aquellas que tienen una ruralidad de entre 0 y 36,57%, mientras que las rurales, entre 36,59 y 100%.

(3) Panel de entrevistas en profundidad realizadas a ocho mujeres beneficiarias del IEF en cinco momentos de tiempo, entre octubre de 2012 y agosto de 2014, con el objeto de profundizar en el análisis de las estrategias familiares de sobrevivencia y/o salida de la pobreza.

(4) El porcentaje de atrición en la segunda medición, es decir el porcentaje de hogares no entrevistados, fue de 6,06%, lo que se mantiene dentro de los estándares aceptables de atrición.

(5) La Ficha de Protección Social (FPS) es un instrumento que permite identificar a personas y familias vulnerables o que viven en situación de pobreza, para que puedan acceder a los beneficios que el Estado tiene para ellas. El puntaje de esta ficha se calcula mediante una encuesta que entrega información en diversos aspectos: número de integrantes del grupo familiar, edad, escolaridad, ingresos, salud, entre otros (Chile Atiende. <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/35332>).

(6) Valor máximo del p75 = 4759 y el valor mínimo del p90 = 5033, por lo tanto la semi suma es 4896, que entrega los dos estratos de puntajes.

(7) Se evaluó realizar una regresión discontinua. Sin embargo, problemas asociados a los puntajes en la Ficha de Protección Social, errores de reporte, acceso dubitativo al programa IEF, entre otros, no permitieron establecer un puntaje de corte para establecer la discontinuidad.

(8) La diferenciación entre comunas urbanas y rurales se realizó utilizando la mediana de la distribución de ruralidad oficial, que para el caso del

Censo 2002 fue 36,57%. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Población Económicamente Activa (PEA) la constituyen las “personas de uno u otro sexo, que proporcionan la mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para investigar las características económicas. Operacionalmente, involucra tanto a ocupados como a desocupados”.

(9) Según datos del Censo 1992, 2002 y CASEN 1992 y 2003.

(10) Según datos del Censo 1992, 2002, CASEN 1992 y 2003, y estimaciones del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, 2011.

(11) Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

(12) Bases de Datos Públicas del Ministerio de Educación de Chile. Evaluación Docente.

(13) Los programas con presencia en las regiones de Valparaíso y Los Ríos en el año 2013 son los siguientes:

- SERCOTEC. Capital Semilla Empresa, Capital Semilla Emprendimiento, Iniciativas de Desarrollo de Mercados (IDM), Modernización de Ferias Libres, Fortalecimiento asociaciones gremiales y empresariales, Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

- FOSIS. Yo emprendo semilla, Yo emprendo en comunidad, Programa de acceso al crédito, Yo emprendo.

- INDAP. PRODESAL (Programa de Desarrollo Local), Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, PDTI (Programa de Desarrollo Territorial Indígena), PDI (Programa de Desarrollo de Inversiones), Línea de servicios de Riego, SAT (Servicios de Asesoría Técnica).

(14) Ingreso por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias entre privados.

(15) El IEF se focaliza en hogares con menos de 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social, instrumento para la caracterización socioeconómica de los hogares que se utiliza en Chile desde 2008. Este puntaje corresponde al 5% de familias más vulnerables según el criterio de vulnerabilidad de la encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CASEN). Caben en esa categoría aproximadamente el 20% de las familias que tienen Ficha de Protección Social vigente (que a su vez representa aproximadamente la mitad de la población del país).

Bibliografía

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| Banco Mundial (2012), <i>Empleo:</i> | <i>desarrollo mundial 2013,</i> |
| <i>panorama general.</i> | Washington, Banco |
| <i>Informe sobre el</i> | Mundial. |

- Bravo, David y Vásquez, Javiera (2008), *Microeconometría aplicada*, Santiago, Universidad de Chile.
- Cameron, Colin y Trivedi, Pravin (2005), *Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlson, Beverly (2000), “¿Qué nos enseñan las escuelas sobre educación de los niños pobres en Chile?”, en *Revista de la CEPAL*, N° 72, pp. 165-184.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), Santiago, CEPAL.
- _____ (2012a), “Políticas para una visión integrada de desarrollo”, en *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.), Santiago, CEPAL.
- _____ (2012b), “Protección social y desigualdad: fisuras, rigideces, márgenes y oportunidades”, en *Panorama social de América Latina: 2011*, Juan Carlos Feres y Martin Hopenhayn (eds.), Santiago, CEPAL.
- Durston, John (1999), “Construyendo capital social comunitario”, en *Revista de la CEPAL*, N° 69, pp. 103-118.
- Fernández, María Ignacia (2014), “Nuevas estrategias de inclusión económica: innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social”, en *Tendencias en Foco*, N° 28, pp. 1-20.
- Green, William (2011), *Econometric Analysis*, New York, Pearson Education.
- Henoch, Paulina y Troncoso, Rodrigo (2013), *Transferencias condicionadas en Chile: una positiva evaluación del programa Ingreso Ético Familiar*, Santiago, Libertad y Desarrollo.
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Carlos (1999), *Activos y estructura de oportunidades*, Santiago, CEPAL.
- Khandker, Shahidur; Koolwal, Gayatri; y Samad, Hussain

- (2010), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, Washington, World Bank Publications.
- Larrañaga, Osvaldo (2003), *Focalización de programas sociales en Chile: el sistema CAS*, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Economía.
- Larrañaga, Osvaldo; Contreras, Dante; y Ruiz-Tagle, Jaime (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*, Santiago, PNUD.
- Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (2010), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago, PNUD.
- Manning, Alan (2008), "Differences-in-Differences and a Brief Introduction to Panel Data", en *LSE Research Resources*, <http://www.powershow.com/view1/1a336cZDc1Z/> Differencesin Differences_ and_A_Brief_Introduction_to_Panel_Data_powerpoint_ppt_presentation, 22-01-2015.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011) Observatorio Social: Encuesta CASEN 2011, Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.ministerio-desarrollosocial.gob.cl/observatorio/casen>.
- _____ (2012), Ley N° 20.595 sobre el Ingreso Ético Familiar, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Modrego, Félix; Ramírez, Eduardo; y Tartakowsky, Andrea (2008), "La heterogeneidad espacial del desarrollo económico en Chile: radiografía a los cambios en bienestar durante la década de los 90 por estimaciones en áreas pequeñas", Santiago, Programa Dinámicas Territoriales Rurales; Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Documento de Trabajo; N° 9).
- OIT (2012), *Informe mundial de salarios 2012-2013: los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra, OIT.
- Perazzi, Josefa y Merli, Giampaolo (2014), "Modelos de regresión de datos panel y su aplicación en la evaluación de impactos de programas sociales", en *Telos: Critical Theory of the Contemporary*, Vol. 16 N° 1, pp. 119-127.
- Raczynski, Dagmar y Muñoz, Gonzalo (2005), *Efectividad escolar y cambio educativo*

- en condiciones de pobreza en Chile*, Santiago, Ministerio de Educación.
- Rangel, Marta (2011), “Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe”, Santiago, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Documento de Trabajo; N° 3).
- RIMISP (2012a), *Pobreza y desigualdad: informe latinoamericano 2011*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- _____ (2012b), *Territorios rurales en movimiento: informe final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización: programas de protección en América Latina”, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 70).
- Serrano, Claudia; Alarcón, Anahí; y Tassara, Gonzalo (2006), *Diseño y aplicación de Índice Integrado de Capital Social en tres barrios urbanos de la Región de Coquimbo: Programa Más Región; informe final*, Santiago, Asesorías para el Desarrollo.
- Sojo, Ana (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, en *Revista de la CEPAL*, N° 91, abril, pp. 111-131.
- Soto, Fernando y Klein, Emilio (eds.) (2012), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, Roma, FAO, OIT, CEPAL, Naciones Unidas. Tomos I y II.
- Universidad del Desarrollo (2014), *Evaluación de impacto de la bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social*, Santiago, Universidad del Desarrollo.
- Villa, Juan Miguel (2012), “Simplifying the Estimation of Difference in Differences Treatment Effects with Stata”, Manchester, University of Manchester (Munich Personal RePEc Archivo; N° 43943), http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/43943/1/MPRA_paper_43943.pdf, 22-01-2015.
- Villatoro, Pablo (2005), “Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus

impactos en las familias:
algunas reflexiones”, en
*Políticas hacia las familias,
protección e inclusión*

social, I. Arriagada (ed.),
Santiago, CEPAL (Serie de
Seminarios y Conferencias;
Nº 46).

DOCUMENTOS

La Modernización de la Organización Gubernamental

Secretaría de la Función Pública

Estados Unidos Mexicanos

Documento aprobado por la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, México, D.F., México, 3 y 4 de julio de 2014.

Introducción

Las organizaciones públicas son uno de los instrumentos más importantes que tiene un gobierno para alcanzar sus objetivos y lograr los fines planteados en sus ordenamientos jurídicos supremos. Mediante éstas, por un lado se tiene una vasta estructura operativa para ejecutar el mandato de los ciudadanos de un país, y por otro, a través de dichas organizaciones se realizan una gran cantidad de erogaciones por parte del sector público.

En los últimos años, las organizaciones públicas han sido tema de gran discusión, en diversos ámbitos como el económico, jurídico, social, académico, etc. En este sentido, la crisis de legitimidad de la administración pública y sus organizaciones, ha sido de tal magnitud que impactó en la propia legitimidad del Estado contemporáneo, en donde un aparato administrativo incapaz de resolver eficazmente las demandas de la sociedad dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Como respuesta a esta crisis, surge la modernización de la administración pública, en la cual se puede distinguir tres niveles de análisis: el relacionado con el prerrequisito de la eficiencia; otro más relacionado con el prerrequisito de la eficacia; y, finalmente, el relacionado con el prerrequisito de la legitimidad (Cabrero, 2006: 193).

De manera general, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza fueron los dos principales movimientos que buscaron aportar elementos para los problemas que se presentaron en la administración pública. El primero, tuvo dos orientaciones, la inicial concentró su atención en el tamaño del aparato administrativo del gobierno y en las características de su normatividad, gestión y operación administrativa; y una tendencia posterior, que consideró que el problema se debía a su estructura jerárquico-burocrática, piramidal, rígidamente reglamentaria, que centralizaba en el alto mando las decisiones y priorizaba la observancia de los reglamentos, más que la producción de bienes y servicios de valor para los ciudadanos (Aguilar, 2013: 27-33).

Por su parte el segundo movimiento, de la Nueva Gobernanza, propuso un nuevo modo de gobernar a la sociedad de tipo relacional, mediante asociaciones y redes público-privadas o gubernamentales-sociales. De acuerdo con el autor citado, ambos movimientos, coinciden en la omisión de prestar limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus organizaciones administrativas, asunto en el cual se profundizará más adelante.

En este contexto, el presente documento busca aportar elementos en materia de la modernización de la organización gubernamental, con énfasis en el modo en que las estructuras de las organizaciones públicas y sus recursos humanos, contribuyen a la efectividad de las instituciones y los resultados comprometidos con los ciudadanos.

Lo anterior, a través de la mejor identificación del tipo de organizaciones con que cuenta el gobierno para alcanzar sus objetivos, prestar los servicios y productos, considerando que, cada institución pública debe, desde su creación hasta su funcionamiento, cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente, lograr los objetivos de orden social, político y económico para los que ha sido creada, y en segundo lugar, ser una organización eficiente y eficaz en el cumplimiento de resultados, que optimice sus procesos, gestione sus recursos humanos por competencias y con base en el mérito, establezca su estructura orgánica de manera idónea a sus objetivos estratégicos, prospectiva y aprendizaje organizacional, así como que utilice las tecnologías de la información y comunicación, tomando en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana.

I. Referencias internacionales de las reformas en materia de modernización de la organización gubernamental

Diversos organismos internacionales han analizado los temas relacionados con las reformas organizativas del gobierno. En este apartado se hace referencia a algunas de ellas, las cuales nos servirán de base para abundar en dichas cuestiones, así como para contextualizar la propuesta de elementos que se realizará en este trabajo.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en el documento denominado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, realiza un excelente análisis del “legado histórico de la administración pública latinoamericana”, en el cual se enfatiza que no se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas y destaca que hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático (CLAD, 2010).

Conforme al mencionado trabajo, entre las décadas de los ochenta y mediados de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes.

La primera tendencia estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, la cual impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobre todo, mayor democratización del juego político-electoral.

La segunda tendencia se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional, la cual fue llamada como la primera ronda de reformas, con orientación hacia el mercado, destacando la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos y las reformulaciones del proceso presupuestario (CLAD, 2010: 6).

Esta primera ronda de reformas fue aplicada en diversos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y representaba un cambio de paradigma, al buscar, entre otros objetivos, prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado; y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos (OCDE, 1997: 63).

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, comienza en América Latina una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. En este sentido, se identificaron cinco grandes temas relevantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en este periodo: 1) Democratización de la gestión pública; 2) Profesionalización de la función pública; 3) Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico; 4) Gestión por resultados orientados al desarrollo; y 5) Mecanismos de gobernanza (CLAD, 2010: 7). Retomaremos más adelante, este análisis en algunos aspectos de los temas referidos que se vinculan con el objeto de este trabajo.

Una conclusión que se destaca en el documento del CLAD (*ibídem*) es que el mejoramiento en tales campos no es un objetivo en sí mismo, sino que debe estar en función de reforzar la capacidad para gobernar en pro de que el Estado alcance sus fines. Los objetivos orientadores de la agenda de la gestión pública iberoamericana en el siglo XXI deben tener como fin el desarrollo sustentable de los países.

La elección de los medios es decisión de cada Estado, acorde a sus circunstancias, tanto internas como del contexto, para lo cual podría visualizar, entre otros, la democratización de las instituciones políticas y de la gestión pública, la profesionalización de la función pública, la utilización de modernas tecnologías de gestión, la orientación a resultados, el aprendizaje organizacional, la mejora de los patrones de gobernanza pública y la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos (CLAD, 2010: 19-22).

De manera particular, ante el complejo panorama mundial actual, le corresponde a la Administración Pública Iberoamericana la responsabilidad de mejorar la operatividad de los entes públicos y posibilitar el logro de su cometido en beneficio de la población (CLAD, 2013: 5).

II. Contribuciones a la modernización de la organización gubernamental

En este apartado se presenta la propuesta de elementos en materia de modernización de la organización gubernamental, considerando los siguientes aspectos:

- A. Alternativas organizativas del gobierno.
- B. Tipos de modelos organizacionales.
- C. Prospectiva organizacional.
- D. Vinculación de los procesos al diseño de la organización.
- E. El presupuesto basado en resultados y su contribución al diseño de estructuras orgánicas orientadas a objetivos estratégicos.
- F. Utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las estructuras de las organizaciones públicas.

A. Alternativas organizativas del gobierno

La Administración Pública como organización

La Administración Pública puede ser concebida como una organización que el Estado y sus gobiernos utilizan para canalizar demandas sociales y satisfacerlas a través de la producción y distribución de bienes, servicios y regulaciones. Para ello, la Administración Pública se sirve de los recursos públicos, los cuales transforma en acciones que se ejecutan en diferentes espacios sociales. Como sistema social finalizado, a lo largo del tiempo ha aumentado o disminuido el número de configuraciones, expresados en reformas que han modificado o extinguido algunos de sus componentes o de sus subsistemas (Miklos, 2013: 11).

En este sentido, la Administración Pública es un sistema complejo, no tanto por su tamaño sino por la diversidad de sus funciones y de su estructura: las entidades públicas atienden funciones distintas bajo un mismo modelo administrativo. Esta situación pone en conflicto permanente a los modelos administrativos que tardan en adaptarse o adecuarse a las funciones que han aumentado, cambiado o diversificado. Un ejemplo lo constituye el ordenamiento territorial relacionado con los ámbitos de competencia de los gobiernos federales y estatales, el que actualmente exige mecanismos de coordinación altamente sofisticados (*ibídem*: 13).

De igual manera, otro componente de la complejidad de la Administración Pública, refiere a la co-dependencia entre la política y la administración, que atraviesa todo el modelo administrativo; como un ejercicio de poder que requiere de consensos y ajustes permanentes. Esta relación remite a la administración de recursos financieros e incide en la medición de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos (*ibídem*).

A su vez, la Administración Pública está constreñida fuertemente por límites normativos, tanto para la prestación de los servicios como para las relaciones laborales de la burocracia, lo que obliga a revisar las determinaciones de la(s) cultura(s) laboral(es) que habitan sus organizaciones. Las pautas negativas del comportamiento organizacional son difíciles de erradicar (clientelismo y corporativismo); ellas ralentizan los cambios y las innovaciones.

La Administración Pública si bien no compite en el mercado para vender sus productos, sí compite con otras administraciones en lo que se refiere a resultados, eficiencia, eficacia, calidad y para conseguir mayores recursos (*ibídem*: 13).

Niveles de decisión en la transformación de la función pública

Primer nivel de decisión

Los procesos de cambio de los modelos organizacionales están determinados por la manera en que el gobierno y otras instituciones del Estado realizan su gestión, así como por el grado de eficiencia y eficacia que obtienen en el desarrollo de sus actividades.

El Estado, considerando sus elementos clásicos de pueblo, gobierno, territorio y marco jurídico, se enfrenta a diversas disyuntivas para su conformación y funcionamiento, cuya resolución se plasma, por lo general, en su máximo ordenamiento jurídico, Constitución Política o Carta Magna. El proceso constituyente y su actualización instituye el

mecanismo original para determinar las actividades y las formas en que participarán los distintos actores en la vida económica, política y social de un país.

En este primer nivel de decisión, el proceso constituyente, que por su propia naturaleza debe ser democrático, determina el papel que tiene el gobierno en la economía nacional y las funciones que debe realizar para alcanzar los objetivos que se plantean en el máximo ordenamiento político-legal de país.

La resolución de este proceso y, sobre todo, los acuerdos que se logran en el mismo son un elemento fundamental para definir el rumbo que tomará la Administración Pública, ya que establece el mandato sobre las actividades que debe realizar el gobierno y las que podrán realizar los sectores privado y el social, dando certeza a los diversos actores acerca del rol que tendrán en las mismas.

En este contexto, la naturaleza y estructura del Estado se determinan conforme a las situaciones de cada uno de los países, su formación social y el propio proceso histórico, entre otros elementos, sin que exista una fórmula única para su transformación, dando lugar a estrategias diferenciadas entre las naciones iberoamericanas.

Definido lo anterior, el gobierno puede identificar las alternativas para alcanzar los objetivos y fines establecidos, así como para resolver los problemas que se presentan en su gestión.

Las dos alternativas básicas con que cuenta el gobierno para prestar un servicio, producir un bien e, incluso, ejercer la autoridad sobre las áreas de su competencia, son: 1) de manera directa por el propio gobierno, también conocida como producción pública; o 2) de manera indirecta, a través de una organización diferente al gobierno, que puede estar en el sector privado o social, denominada producción privada. En medio de ambas alternativas, existen diferentes combinaciones que se han establecido por los gobiernos de la región, como son las concesiones, subrogaciones, asociaciones público-privadas, etc.

En esta etapa del proceso de decisión, resalta la importancia del análisis democrático a efectos de determinar aquellos sectores que son fundamentales, estratégicos o prioritarios para la vida del país, tales como el energético, telecomunicaciones, medio ambiente, entre otros; los cuales, independientemente de las alternativas que se determinen para la realización de sus actividades propias, conllevan una rectoría por parte del Gobierno, dado que los mismos son vitales para el bienestar de la ciudadanía.

Tener claridad en el resultado deseado proporciona elementos para determinar el alcance de la elección de una alternativa u otra. Al respecto, a partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas diseñan sus procesos de planeación de manera abierta y participativa. La toma de decisiones se convierte en un acto de consenso, elaborado conjuntamente con la participación de todos los miembros de la organización. La cúpula directiva deja de ser un conductor totalizante y se convierte en un elemento que encauza las acciones, lo que redefine el papel de liderazgo institucional como una actividad más emprendedora que conductora¹.

Un ejemplo de este tipo de proceso, se vivió en México en la década de los noventa del siglo pasado, en donde el Estado realizó una reestructuración en áreas en las que con anterioridad no se permitía la participación del sector privado, como fueron las áreas de comunicaciones y transportes, básicamente telefonía, carreteras, ferrocarriles, sector marítimo y aeropuertos².

Actualmente está en marcha un nuevo proceso constituyente y legislativo en los sectores energético, de telecomunicaciones y de competencia económica, con el que se busca dotar a México de un marco jurídico moderno que permita fortalecer dichos sectores, estableciendo modelos de organizaciones diferenciados para cada sector. Por un lado, en el sector energético³ se considera la producción público-privada, y por el otro, en el de telecomunicaciones⁴ y de competencia económica⁵ se establece un esquema centrado en la regulación que contempla, entre otros avances, la autonomía constitucional de los órganos reguladores en estas materias.

En estos aspectos se han dado grandes cambios en la configuración de los Estados, tales como el traspaso de competencias y funciones del nivel central a los gobiernos estatales y locales; la descentralización de funciones; privatizaciones; la reestructura de la Administración Pública, tanto en la distribución de funciones como en el número y tamaño de los ministerios; así como, la creación de agencias y organismos autónomos y reguladores independientes (OCDE, 2006: 131-133).

Es importante mencionar la conveniencia de dimensionar los beneficios pero, sobre todo, los riesgos en que se puede incurrir con la realización de una reforma organizativa, toda vez que los resultados pueden verse en el mediano plazo y tenerse un impacto mayor al deseado en diversos aspectos de la gobernanza del país⁶.

Asimismo, se deben considerar los mecanismos de gobernanza, en cuanto a las transformaciones en la forma en cómo los gobiernos

hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que ocurren a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado (CLAD, 2010: 16-18).

Además, debe tenerse presente que el cambio de la estructura organizativa también depende del contexto y es el resultado de la historia concreta de cada país, de su marco constitucional y de sus circunstancias políticas y socioeconómicas. Las organizaciones con alto grado de autonomía tienen mejor funcionamiento en países con menores niveles de corrupción. Además, cuando la cultura administrativa es propensa al incumplimiento de la legalidad, a la corrupción y en presencia de inestabilidad, un sistema formalista es más seguro y el sector público tiende a estar más integrado verticalmente y centralizado (OCDE, 2006: 226-227).

Segundo nivel de decisión

Una vez que se han determinado las actividades en las que va a participar cada sector y, particularmente, en las que el gobierno tendrá una intervención directa, surge otra disyuntiva en relación con el tipo de organización pública que llevará a cabo cada una de ellas.

Este corresponde a un segundo nivel de decisión, en el cual la creación de las organizaciones públicas y la forma en que se estructuran se relacionan con diversos factores, tales como la imperfección del mercado, los aspectos de tipo político y, en muchas ocasiones, la historia y cultura de cada país. Por tanto, sus características son resultado de las coyunturas internas y externas a que se enfrentan los gobiernos, como son: acometer proyectos de carácter público por razones de interés nacional; gestionar monopolios públicos; impulsar el desarrollo económico en aquellos sectores en que la iniciativa privada se muestra insuficiente; regular el mercado de situaciones propias al oligopolio para garantizar el respeto a los intereses del consumidor; contribuir al desarrollo regional; y disminuir la desequilibrada distribución del ingreso; así como amortiguar los fuertes desequilibrios externos a que están sujetas las economías subdesarrolladas; y enfrentar los procesos inflacionarios que muchas veces padecen nuestros países, por citar algunos.

En este sentido, las organizaciones públicas deben cumplir con el objeto que les da su razón de ser y atender los problemas y demandas ciudadanas para las que fueron creadas. Para lograr lo anterior, se pueden elegir diversos modelos para el diseño del tipo de organización que mejor dé respuesta a los planteamientos referidos. Los modelos

organizacionales se presentan en el siguiente apartado, los cuales tienen características diversas, y cuya adopción debe ser objeto de un profundo análisis por parte del gobierno.

Tercer nivel de decisión

Un tercer nivel de decisión tiene lugar una vez que se ha seleccionado un determinado tipo de organización y radica en determinar si todas las funciones de la organización se deben realizar exclusivamente por el personal de dicha organización pública, o si existen funciones o actividades que pueden llevarse a cabo por medio de personal externo, o por medio de organizaciones privadas o de carácter social.

En este nivel se sugiere analizar la naturaleza de las funciones y las variables que tendrían que considerarse para determinar si una función es más eficiente y eficaz que se realice por un tercero, como por ejemplo, las funciones de limpieza o las relacionadas con el mantenimiento de los equipos de cómputo de las organizaciones públicas.

Este tipo de mecanismos, conocidos como mecanismos de mercado, se han venido utilizando desde la pasada década de los noventa, en donde las reformas iban desde la creación de mercados internos (por ejemplo, la facturación de servicios a los usuarios, la libre elección de los suministradores, la autonomía de las entidades comerciales, la separación de los órganos financiadores y prestadores) hasta una mayor intervención de los suministradores no administrativos (la contratación externa, la colaboración, la privatización, etc.), así como la modificación de los derechos de propiedad y la utilización de bonos (OCDE, 1997: 91).

En el primer lustro del siglo XXI se utilizan instrumentos tales como: la subcontratación, las concesiones y los bonos, así como las tasas y las licencias para distribuir y gestionar bienes públicos limitados (OCDE, 2006: 157).

Los mecanismos de mercado son aplicables a diversas funciones de la Administración Pública y han demostrado que pueden generar incrementos en la eficiencia, ya sea en términos de reducción de costos, mejora de los servicios e, incluso, mejor distribución de los recursos en el sistema económico. Sin embargo, existen importantes desafíos para los gobiernos que han adoptado este tipo de instrumentos, que van desde las barreras de entrada en cuanto al papel del Estado y el rol del gobierno como promotor de servicios, la resistencia de los empleados públicos afectados por los mismos, así como también los relacionados con los principios de la gobernanza al incrementarse el

uso de la rendición de cuentas, la transparencia, la responsabilidad y el acceso a mecanismos de compensación por parte de los ciudadanos, sin dejar de lado la necesidad del gobierno de asegurar el conocimiento en el área en que se aplica el mecanismo de mercado respectivo (*ibídem*: 157-158, 184-185).

Los mecanismos de mercado han demostrado tanto virtudes como desventajas, por lo que deben tenerse presentes las mismas al momento de su diseño e implementación. En este sentido, como refiere la OCDE, las ventajas que provienen de los mecanismos de mercado no son automáticas ni inmediatas, y queda mucho que aprender sobre sus condiciones de funcionamiento óptimo; sin embargo, sí tienen un gran potencial para mejorar la eficiencia en las organizaciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

Cuarto nivel de decisión

El cuarto nivel de decisión considera aspectos relacionados con el personal que se encarga, en las organizaciones públicas, de realizar las actividades que permiten alcanzar las funciones y resultados a los que están comprometidas.

La profesionalización de la función pública tomó relevancia con la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (CLAD, 2003). Al respecto, dicha Carta, dentro de sus Criterios Orientadores y Principios Rectores, considera que la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo.

De manera particular, uno de los criterios orientadores contempla la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad. Asimismo, se establece, en otro de los criterios orientadores, la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos (*ibídem*).

De acuerdo con la Carta en comento, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.

Como parte de los factores de este sistema integrado de la función pública, se deben considerar las condiciones y variables que se encuentran en el interior y en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere, como son: en el contexto interno, la estructura de la organización, y en el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo.

Asimismo, se identifican los requerimientos funcionales de la función pública, dentro de los cuales se considera la planificación de recursos humanos, como el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas. Además, la organización del trabajo es otro de los requerimientos funcionales a considerar, la cual requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias) (CLAD, 2003).

En el contexto actual, hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales para la profesionalización. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos, y la segunda cuestión es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad (CLAD, 2010: 9-10).

Aunado a lo anterior, también se cuestiona la lógica de un único sistema de empleo público, al presentarse en la práctica diversos mecanismos de contratación como el personal eventual, la utilización de servicios de consultoría y, en algunos países, la creación de organismos independientes con disposiciones laborales específicas (OCDE, 2006: 223).

En este sentido, será necesario analizar e identificar mecanismos diferentes de contratación del personal de las organizaciones públicas, considerando los objetivos y funciones de las mismas, su temporalidad e, incluso, la urgencia de los trabajos que se deben realizar.

Algunos ejemplos los encontramos en el caso de programas o políticas públicas con una temporalidad específica, en el caso de una obra pública determinada, o bien, en el caso del levantamiento de censos de población. En estos casos, es necesario contratar personal para que realice dichas actividades de manera temporal, por lo que

la elección del tipo de contratación deberá atender a la naturaleza de las actividades a efecto de no generar compromisos innecesarios al gobierno y buscar la forma más eficiente para alcanzar los objetivos establecidos.

B. Tipos de modelos organizacionales⁷

Los modelos organizacionales son formas para usar los recursos y el trabajo humano de una institución u organización conforme a sus objetivos y metas; son la manera en que se representa la organización para ejecutar sus acciones. Los modelos de la Administración Pública se inscriben en esta noción, pero enfocada a la satisfacción del interés público, del bien común; orientada a atender las necesidades de los habitantes y ciudadanos de un Estado, de una sociedad determinada. Los modelos organizacionales de la Administración Pública son modelos formales (conceptuales-analógicos). Han sido legitimados por el poder político y están prescritos para ser no sólo legalmente competentes sino para organizar los programas y acciones de gobierno, tanto en sus relaciones con los ciudadanos como en las relaciones con otras organizaciones e instituciones (Miklos, 2013: 22).

La Administración Pública se constituye en torno a un marco legal, a ciertas exigencias técnicas y a una orientación política. Se regula por el derecho administrativo, está influenciada por los cambios en la técnica gerencial y en la tecnología disponible y obedece a una visión política/ideológica. La mirada desde la cultura o las culturas organizacionales, refiere las maneras en que se realiza la gobernanza, lo eficiente/eficaz o ineficiente/ineficaz que ha sido.

Las organizaciones gubernamentales tienen sus propias especificidades (culturales y estructurales), lo que hace que se incorporen, de manera peculiar, las políticas públicas. Las organizaciones gubernamentales son espacios creados en una dinámica compleja y heterogénea. Esto implica reconocer que la operación y el comportamiento organizacional en la Administración Pública no son rígidos ni lineales, sino referidos a la interpretación de cada organización y responden a un sinnúmero tanto de actores al amparo de reglas, recursos y formas organizativas, como de aspectos emergentes (*ibidem*: 23).

Los modelos organizacionales refieren a la estructura de roles y adscripciones de una institución. Un modelo de estructura organizacional es una visión global de cómo enfrenta y se relaciona una organización con su entorno. Estos modelos son, por tanto, maneras temporales que evolucionan en relación con su entorno, se adaptan

a los cambios sociales introduciendo novedades en su estructura y funcionamiento.

Existen diferentes modelos de organización para encauzar una reforma de las organizaciones públicas, por lo que cada gobierno deberá realizar un profundo análisis de los mismos, a efecto de elegir el que mejor responda a sus necesidades. En las siguientes páginas se presentan, de manera enunciativa, más no limitativa, algunos de los modelos más representativos, sobre los cuales se ofrece una breve descripción de sus estructuras y sus objetivos, así como sus ventajas o desventajas.

El modelo vertical

El modelo tradicional de las organizaciones públicas indujo a la formación de estructuras organizacionales centralizadas, en forma piramidal con un diseño vertical, con estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

El modelo vertical consiste en jerarquizar y dividir por áreas, gerencias, divisiones, coordinaciones, departamentos, etc., con base en las funciones asignadas a la organización, identificadas en el trabajo que se tiene que desempeñar para ofrecer los servicios o productos a las personas o instituciones (estatales o privadas y ciudadanos, en el caso de la AP). Las actividades se dividen sucesivamente en funciones, departamentos y tareas. Este modelo toma en cuenta el territorio por cubrir (por ejemplo: federal, estatal y municipal) y el proceso utilizado para producir y regular los servicios que ofrece. Sus principios básicos son la jerarquía (vertical), la especialización (funcional) y la motivación (adhocrático).

El objetivo de este modelo es controlar las decisiones, el mandato y la ejecución de las acciones de gobierno y garantizar la congruencia institucional a través de una centralización administrativa homogénea y coherente.

Tiene como elementos principales el liderazgo/autoridad única y vertical. Se fundamenta en el control sobre la toma de decisiones y su ejecución. El mandato se concentra en el mando superior.

Las líneas formales de comunicación establecen un flujo bidireccional entre el mando (dirección) y los operadores de la decisión a través de las cadenas de mando que establece el organigrama.

Las decisiones y estrategias son cupulares, por lo que el liderazgo que conduce la organización centraliza los canales de comunicación y de responsabilidad en la cima del organigrama.

Su estructura es piramidal, jerárquica en diferentes niveles divisionales. En la cúspide de la pirámide se tiene la mayor jerarquía y responsabilidad. A mayor nivel jerárquico aumenta la visión global de la organización y a menor nivel aumenta la especialización, la delimitación de responsabilidades. Un modelo vertical racional, eficiente y eficaz requiere realizar ajustes para eliminar duplicidad de funciones y niveles jerárquicos innecesarios. Para realizar esta reestructuración se pueden eliminar, crear, fusionar, re-adscribir, cambiar de nivel jerárquico, cambiar de denominación o mantener.

El diseño de la estructura de organización considera la identificación de la misión o propósito esencial de la dependencia y su visión estratégica para direccionar en este sentido su actuación. Se parte de las facultades asignadas a las dependencias, para derivar la formulación de funciones sustantivas y alinear, en las estructuras de organización propuestas, las atribuciones, funciones, programas y procesos de trabajo.

Tiene como ventajas, el que busca la excelencia funcional; define con precisión una línea de mando; y asigna responsabilidades respecto a las funciones. La toma de decisiones se agiliza y los mecanismos de control permiten una supervisión efectiva. Al agrupar por gerencias, direcciones o departamentos (secretarías, subsecretarías, direcciones, coordinaciones, departamentos, etc.) se obtiene una mayor especialización tanto en el uso de los conocimientos de los empleados (burócratas) como del equipo y de los procedimientos de trabajo; se distribuyen responsabilidades; se facilita el proceso de planeación; y se mantiene un mayor control sobre los costos y las finanzas.

Las desventajas se vinculan con los procesos de trabajo que se vuelven poco flexibles ante emergencias o coyunturas críticas. La toma de decisiones se realiza sin mucho análisis y es más propensa al error que al acierto (se pueden descuidar puntos vitales); el liderazgo tiene poco tiempo para planear y coordinar, por lo que se pueden descuidar otras actividades directivas, como las de orientar la organización en su participación en contextos institucionales y sociales o la identificación de amenazas y oportunidades para la institución.

Modelo matricial (horizontal)

La estructura matricial consiste en agrupar los recursos humanos de la organización en proyectos o procesos que por su naturaleza requieren del concurso de diversas unidades administrativas. Los proyectos tienen, por su naturaleza, un ciclo de vida y por tanto, al

concluir éstos, los involucrados en el proyecto vuelven a sus áreas de trabajo formales.

En este modelo, el liderazgo es doble: un encargado de coordinar el proyecto y un jefe formal del área a la cual están adscritos. Los empleados trabajan en un equipo en proyectos. Los participantes en el proyecto son responsables de la coordinación y la comunicación entre ellos y de informar tanto a sus jefes de proyecto como a su jefe formal.

El modelo matricial también se puede centrar en la administración de procesos o en una gestión de las actividades o eventos que realicen las unidades administrativas alternativa o simultáneamente durante un tiempo.

La estructura matricial requiere de un grado alto de organización, coordinación y de procesamiento de información; contar con recursos humanos y materiales que soporten las actividades de los proyectos y, sobre todo, capacidad de negociación para solventar el tener dos líneas de mando y una estructura de autoridad doble.

Se busca coordinar las actividades y los objetivos de la organización para la obtención de resultados finales.

Tiene como elementos el liderazgo/autoridad múltiple basado en las tareas. Existen varias fuentes de mando que se responsabilizan por los procesos y los proyectos bajo los principios de la coordinación.

Las líneas de comunicación son ampliadas. La información y la comunicación establecen flujos tanto lineales, de mandato, como flujos horizontales entre el mando formal, los coordinadores de los procesos o proyectos con los participantes en los proyectos; asimismo, se establecen flujos con los operadores de la decisión a través de las cadenas de mando que contempla el organigrama.

Las decisiones y estrategias son coordinadas y el liderazgo que conduce la organización se descentraliza y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se coordinan en al menos dos jefes.

Su estructura es horizontal, funcional y multidimensional, por procesos y proyectos.

Tiene como ventajas la especialización del trabajo y el ahorro en los costes de una estructura jerárquica, así como su flexibilidad y maleabilidad ante contingencias.

Las desventajas pudieran presentarse en la coordinación de los equipos de trabajo ante dos cadenas de mando que, si no se coordinan y equilibran sus mandatos, causarían confusión y eventualmente conflictos.

Este modelo matricial da lugar a dos modelos: uno estructurado en torno a procesos y otro, estructurado en torno a proyectos.

Modelo de procesos

Los modelos con enfoque a procesos se caracterizan por crear una estructura tomando como base los flujos de trabajo o procesos; en este tipo de modelos se busca eliminar barreras departamentales y cruzar límites funcionales. Asimismo se busca hacer más planas las estructuras reduciendo la jerarquía. Para ello, se establecen equipos de trabajo multidisciplinarios auto-dirigidos, organizados de conformidad con el desarrollo del proceso basado en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios. Este modelo requiere un detallado análisis del proceso y su vinculación con los objetivos clave de la organización.

El modelo de procesos busca lograr una plena eficiencia y eficacia en los objetivos y metas del gobierno a través del trabajo en equipos de diferentes áreas.

Tiene un liderazgo/autoridad múltiple basado en las tareas y en las relaciones. Se reduce la jerarquía y se aplanan el organigrama. Las cadenas de mando se flexibilizan.

Sus líneas de comunicación son ampliadas en las que la información y la comunicación establecen flujos tanto verticales, de mandato, como flujos horizontales, de consenso, entre el mando formal y los coordinadores de los procesos con los participantes en los procesos. Se establecen equipos de trabajo multidisciplinarios auto-dirigidos, organizados de conformidad con el desarrollo del proceso.

Las decisiones y estrategias coordinadas se basan en el liderazgo que conduce la organización de manera descentralizada y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se coordinan en al menos dos jefes, que toman en cuenta los grupos de trabajo para construir decisiones robustas.

Su estructura es por flujos de trabajo/procesos, con cruce de límites funcionales; se caracteriza por estructuras planas reduciendo la jerarquía; en este tipo de modelos se busca eliminar barreras departamentales y cruzar límites funcionales.

Tiene como ventajas la eficiencia y eficacia al cambiar el enfoque mecanicista por un enfoque basado en resultados integrados a una estrategia común. Crea un liderazgo legitimado en la tarea y en las relaciones. Este modelo da significado a los grupos de trabajo en una organización y genera una fuerte cohesión/compromiso institucional.

Disminuye los costes de las estructuras jerárquicas en diferentes niveles divisionales y evita conflictos en la definición de objetivos.

Su principal desventaja es que puede originar conflictos en la dirección, ya que los procesos no darían prioridad a los directores funcionales. La administración de procesos puede ralentizar decisiones y provocar conflictos entre el personal de las diversas unidades administrativas.

Modelo de proyectos

Otra alternativa en un modelo matricial es una estructura organizacional por proyectos. En este modelo organizacional los integrantes de la organización se agrupan en relación con los proyectos establecidos. El proyecto puede estar inserto en una entidad determinada o en varias.

En la organización orientada a proyectos, la mayoría de los recursos de la organización están involucrados en el trabajo del proyecto y los directores del proyecto cuentan con una gran independencia y autoridad. Las organizaciones orientadas a proyectos suelen tener unidades denominadas departamentos, pero estos grupos dependen directamente del director del proyecto o proveen servicios de soporte a diversos proyectos.

El objetivo es lograr una mayor eficiencia y disminuir los costes de transacción, a través de un liderazgo/autoridad depositado en el director del proyecto. Tiene mando único y es el responsable del proyecto. Los miembros del equipo del proyecto son generalmente asignados al mismo, por lo que su permanencia está determinada por su duración.

Las líneas de comunicación son jerárquicas y horizontales. El director del proyecto reporta al nivel jerárquico superior, que es de quien recibe las instrucciones, criterios y estrategias en relación con el proyecto. Los miembros del equipo reportan al director de proyecto directamente o a través de los mandos intermedios.

El liderazgo que conduce la organización delega las decisiones y los procesos de decisión en el coordinador del proyecto. Su grado de autonomía es amplio en la gestión del proyecto y está restringida con respecto a su alcance y dimensión (se circunscribe exclusivamente a la realización de las tareas del proyecto encomendado).

La estructura suele ser transversal basada en proyectos que se organizan de manera relativamente autónoma de la estructura funcional.

La ventaja más sobresaliente es que la organización se vuelve más flexible y autónoma. Está orientada a resultados finales. Mejora la eficiencia de la organización sustancialmente y puede disminuir costes al eliminar algunas estructuras jerárquicas. Identifica con precisión la responsabilidad de cada jefe. Reduce las jerarquías y disminuye focos de conflicto generados por las áreas funcionales. Crea direcciones intermedias que facilitan la producción de bienes y servicios. Permite el trabajo de expertos, en equipos multidisciplinarios. Existe una fuerte motivación en los grupos de trabajo, entrena y capacita a los futuros liderazgos.

La desventaja es el doble flujo de autoridad que, en ocasiones, origina conflictos. Crea ambientes de mucha presión que pueden originar desgaste y finalmente bajar la productividad.

Modelos organizacionales para el futuro

La teoría de la organización propone nuevos modelos basados en el paradigma de la complejidad o del caos, la cual plantea que las estructuras más que estables/ordenadas son disipativas y equifinalizadas, con final abierto. Son estructuras que están sujetas a múltiples variaciones que modifican su estructura permanentemente. Estos sistemas no buscan el equilibrio con el medio ambiente sino el cambio: permanecer es cambiar, mutar y evolucionar. La lógica de estos sistemas consiste en asimilarse/acomodarse a una realidad incierta/compleja/dinámica que presenta múltiples atractores (fuerzas internas y externas).

Los sistemas son dinámicos y no pueden representarse, modelizarse geoméricamente sino sólo fractalmente: en un orden compuesto de unidades flexibles y abiertas que se recomponen ante los acontecimientos predecibles y aquellos de naturaleza emergentes. Su representación implica una descripción difusa no vertical sino pluridimensional que nos remiten a escalas y a dimensiones abiertas/flexibles que se renuevan constantemente, sin perder su pauta general, su meta-orden.

Los sistemas fractalizados deben ser vistos como organizaciones adaptativas complejas que se auto-organizan a través de una red de relaciones de sus componentes interconectados e interdependientes. Tienen un alto grado de autonomía definido por su capacidad de aprendizaje; o sea, por la capacidad para transformarse sin perder en este proceso su finalidad y sus elementos constitutivos. Son sistemas

que viven adaptándose a los acontecimientos y a los emergentes no previstos. Su modelización se expresa por su indeterminación y por el cálculo de probabilidades y de posibilidades; por la capacidad de administrar las paradojas; ser es permanecer y permanecer es cambiar.

Estos planteamientos, llevados al campo del comportamiento de las organizaciones humanas, suponen pasar de un concepto de institución/empresa como máquina a un concepto de institución/empresa como organismo. La diferencia entre una y otra radica en que una, la empresa-máquina, pierde variedad en sus respuestas, ralentiza sus acciones y redundante en sus políticas, programas y proyectos; mientras que la otra, la empresa-organismo, incorpora la variedad, flexibiliza sus decisiones y responde con comportamientos novedosos, ágiles y adaptables a las necesidades de un entorno complejo e incierto. Mientras que en una disminuyen las posibilidades de encontrar soluciones nuevas, en la otra aumentan. Las organizaciones verticales, rígidas y jerárquicas tienen dificultades para enfrentar los cambios, sobre todo cuando estos aumentan y se aceleran; mientras que las organizaciones complejas e inteligentes, fractalizadas, puede enfrentar los cambios del entorno con eficacia relativa.

En el futuro se requerirán instituciones y organizaciones dinámicas que sean capaces de resistir una alta complejidad e incertidumbre, manifestada, por ejemplo, en el incremento de las necesidades ciudadanas y en la diversidad de sus demandas, en un aumento de macro-variables que afectan las estructuras burocráticas y las ponen en riesgo: crecimiento demográfico, ordenamiento territorial, cambio climático, industrialización, urbanización, etc., y que provienen de los procesos de globalización.

Hay autores que consideran que las organizaciones están mutando de modelos burocráticos hacia modelos orgánico-sistémicos (empresas-organismos que aprenden y son inteligentes). En este proceso, se ha pasado de una etapa con organizaciones rígidas, verticales y jerárquicas a una etapa intermedia donde se busca reinventar las organizaciones a través de implementar procesos de racionalización, de redimensionamiento institucional y de enfocar los servicios en función del ciudadano. Las estructuras se flexibilizan, se centran en el ciudadano, en la eficiencia y eficacia. En el futuro, los sistemas de gestión pública auto-organizados, inteligentes, basados en el aprendizaje continuo se implantarán en las administraciones públicas (Rieckmann, citado por Friedmann, 2003: 24).

Hacia un nuevo paradigma de gestión: orgánico-sistémico

Se requiere una transformación radical: crear una gestión orgánico-sistémica. Ésta se basa en la meta-gestión (la conducción), en la autoridad sirviente (centrada en el ciudadano) y en la autonomía de los grupos (equipos de trabajo). Este nuevo modelo de gestión se caracteriza por lo siguiente (Friedmann, 2003: 27-28, citado por Miklos, 2013: 147-148):

1) Pasar del control a la dirección/conducción, a la apropiación de la variación donde se regula el desorden.

2) Aceptar la incertidumbre en las organizaciones, regulando las perturbaciones e impulsando los cambios productivos (el control exacerbado raramente conduce a la innovación).

3) Aceptar y fomentar la auto-organización y la inteligencia/experiencia de los miembros de un grupo para resolver problemas complejos, inciertos y emergentes.

4) Considerar lo contingente como un elemento positivo que permite estar preparado para lo imprevisto.

5) Apelar a la memoria de la organización y sus formas de organización invisible, su cultura, como recurso para enfrentar las contingencias.

6) Secularizar el liderazgo, basarlo en la construcción de sentido en la organización, en un sentido común compartido, discutido y consensuado; producto de la toma de decisiones de los grupos y su nivel de cohesión/responsabilidad.

7) Hacer explícito lo que rige a la organización: el cambio permanente/regulado con un sentido de permanencia para que la organización alcance sus objetivos y perdure en el tiempo.

El objetivo de este tipo de modelos se centra en lograr la eficiencia/eficacia por medio del aprendizaje y la creatividad, a través de un liderazgo/autoridad secularizado y con compromiso. Se establece un liderazgo a través de combinar las tareas y las relaciones, que comparta tanto las decisiones como las consecuencias de las mismas.

Las líneas de comunicación son ampliadas, en las cuales se establece un sistema de información ligado a procedimientos dialogantes que permiten acordar para hacer. Se trata de construir sentido en la organización, compartirlo en los grupos de trabajo para lograr cohesión y compromiso.

Las decisiones y estrategias son coordinadas por el liderazgo que conduce la organización de manera descentralizada y los procesos de decisión y elaboración de estrategias se construyen colectivamente en los grupos de trabajo.

La estructura es por flujos de trabajo/procesos, con cruce de límites funcionales; por lo que se tienen estructuras planas, transversales y multidimensionales.

Tiene como ventajas una alta capacidad para responder a contingencias combinada con rapidez, eficacia y eficiencia. Alto grado de aprendizaje y creatividad basados en los procesos de autopoiesis-autoorganizativos. Centrada en los resultados y en la satisfacción del cliente-ciudadano.

Su desventaja radica en la posible pérdida de control en las líneas de mando y disminución de la autoridad burocrática. Tener como constante la inestabilidad implica problemas para estandarizar la producción de los servicios. La centralidad en los resultados y en el cliente convierten a las organizaciones públicas en entidades presentistas que atienden lo inmediato y olvidan lo mediato, los fines últimos, el bien común que es una tarea colectiva de construcción del futuro.

La organización fractal y caótica⁸

Se compone de unidades que reflejan las capacidades institucionales (el todo está en sus partes) y permite un ajuste permanente de la organización y de esta con el entorno.

El fractal es concebido como una “empresa dentro de la empresa”, que posibilita a todo el personal actuar y pensar de forma emprendedora. Se trata de unidades organizativas que realizan sus tareas autónomamente, considerando los criterios de calidad, empleo económico de recursos, rapidez y confiabilidad. Cada fractal es cliente y proveedor, por lo que sus relaciones con los otros fractales adquieren el carácter de prestación de servicios. Los fractales son capaces de encontrar sus objetivos y de sincronizarlos con los fractales del nivel superior. Planifican y manejan de forma autónoma sus procesos operativos, su organización y sus relaciones con el entorno y están estructuradas de acuerdo al principio del trabajo en equipo (Friedmann, 2003: 33, citado por Miklos, 2013: 149-150).

La organización fractal es descentralizada, orientada a procesos y basada en el trabajo en equipo. Se constituye en redes intercomunicadas y flexibles. El sistema se refleja en cada una de sus partes, las decisiones particulares se autonomizan en los grupos y en las personas que desarrollan sus métodos de trabajo y fijan sus responsabilidades. La organización es un organismo holístico, cuyas partes reflejan el todo y cuyo principio es caótico: tiene un patrón

de comportamiento que administra el desorden exterior e interior, y genera patrones que regulan el equilibrio entre el caos y el orden, la cooperación y la competencia.

El objetivo es constituir redes de trabajo ágiles y creativas que respondan a contingencias por medio de un liderazgo/autoridad autónomo y creativo. Al estar constituidos de unidades organizativas autónomas, su liderazgo depende de procesos internos (autopoieticos), del grupo que lo constituye. Cada fractal/unidad administrativa construye su liderazgo.

Las líneas de comunicación son plenas e innovadoras; se establece un sistema de comunicación basado en el diálogo y en el acuerdo para hacer. La novedad es el valor central de los actos comunicativos.

En las decisiones y estrategias, el liderazgo colectivo autónomo no sólo construye decisiones y elabora estrategias robustas sino innovadoras. La toma de decisiones colectiva fija funciones, desempeños y responsabilidades.

La estructura es descentralizada, autónoma y fractal. Tiene como ventaja que al reemplazar los modelos verticales y matriciales se establecen redes de trabajo que se auto-organizan y donde el todo corporativo es visible, lo que permite respuestas ágiles y creativas. Hay claridad y transparencia en los principios y propósitos. Hace convivir la cooperación y la competencia armoniosamente. Son estructuras inteligentes que aprenden. Son compatibles con la diversidad y la complejidad. Usan el conflicto para mejorar y administran paradojas.

Su principal desventaja es que el reemplazo de los modelos verticales y matriciales no es sencillo e implica serios y graves rechazos, sobre todo en estructuras corporativas/clientelares. Si bien existe claridad en los principios y propósitos, estas estructuras no garantizan un uso del poder (de la decisión) horizontal o consensuado. La labilidad de sus estructuras provoca que los controles se pierdan o se difuminen. La auto-organización no es la única fuente de un aprendizaje colectivo. Los conflictos de poder difícilmente se resuelven fractalmente.

El modelo orientado al ciudadano: la organización que aprende

Es una organización que evoluciona en función de aumentar los beneficios a sus clientes/ciudadanos. Tiene una capacidad para expandir servicios y aumentar su eficacia, eficiencia y crear valor. Es una organización de calidad. En el centro está el aprendizaje continuo de su personal y del fomento del espíritu corporativo, de servicio; se estimula el experimentar y se aprende de la propia creatividad y a través del cliente, de los proveedores y de la competencia.

En esta perspectiva se ubican los modelos de la Nueva Gestión Pública, centrados en el ciudadano, con una burocracia orientada al cliente-ciudadano, con rendición de cuentas y resultados, como un modelo de transición.

Así, por ejemplo, el modelo de cultura organizacional centrado en el ciudadano elaborado por el gobierno federal mexicano se fundamenta en las siguientes premisas:

1) El servicio público como el nexo entre el ciudadano y el gobierno para atender los asuntos de interés público.

2) La participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

3) El carácter incluyente de la cultura organizacional: enfoque en el ciudadano; no discriminatorio y con equidad de género.

Su objetivo es garantizar una gestión de calidad, con un liderazgo/autoridad inteligente, que se basa en la gestión (conocimiento, calidad, innovación y desarrollo humano). Busca el empoderamiento de los miembros de una organización a través del aprendizaje individual y colectivo. Se establece un sistema de comunicación para aprender. Las actividades laborales están centradas en el aprendizaje continuo de su personal y en el fomento del espíritu corporativo, de servicio; se estimula el experimentar y se aprende de la propia creatividad a través del cliente/ciudadano, de los proveedores y de la competencia.

Las decisiones y estrategias son inteligentes, con un liderazgo que busca empoderar a los miembros de la organización. Los miembros de una organización son copartícipes y co-creadores. Se ejerce un liderazgo integral.

Su estructura constituye un modelo de gestión que puede armonizarse con cualquier otra estructura, sea lineal/vertical, matricial o caórdica. Se compone de cuatro componentes: Gestión de calidad, Gestión del conocimiento, Gestión para el cambio y Desarrollo de personal.

Tiene como ventajas la capacidad para expandir servicios y aumentar su eficacia, eficiencia y crear valor. Garantiza una gestión de calidad. Empodera a todo el personal y lo hace copartícipe del servicio público. El liderazgo potencia su visión y transparenta las acciones gubernamentales. Permite mejorar escuchando las necesidades ciudadanas e incluye a la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de los resultados de los servicios y productos que ofrece la Administración Pública. Es un enfoque incluyente.

La desventaja es que el enfoque centrado en el ciudadano puede limitar u obstruir los objetivos del bien común o del interés general.

Un ciudadano no es solamente un cliente, sujeto a sus necesidades particulares, sino una ciudadanía que demanda servicios que son de interés común. El liderazgo podría pervertirse y convertirse en clientelar. La participación ciudadana es un proceso que requiere de capital social, aprendizaje social, que en la actualidad no es muy alto; más bien, predomina el desinterés en participar en las cosas públicas.

El camino a estas formas superiores de organización implica construir un modelo de alcance medio. Las burocracias pueden comenzar por una racionalización institucional que re-signifique la verticalidad: entre la cúpula jerárquica, las dependencias *staff* y las dependencias operativas debe existir una alta congruencia y coherencia. En este modelo las áreas *staff* son instancias mediadoras entre las decisiones y la planeación estratégicas (de la cúpula) y las instancias operativas que las ejecutan. Cumplen una función no sólo de control sino de dirección y sentido de estas acciones. Pero, ahora, en este nuevo paradigma, los operativos no sólo son ejecutores sino recolectores de información que proviene de sus clientes-ciudadanos y deben incorporarse en la delimitación de las líneas de acción. Para ello, las áreas *staff* debieran permitir una mayor participación en la elaboración de, por ejemplo, los presupuestos bajo esquemas de corresponsabilidad y de la toma de decisiones (Barzelay, citado por Miklos, 2013: 158).

La orientación al ciudadano implica no sólo consultarlo sobre el nivel de satisfacción de los servicios ofrecidos por el gobierno sino involucrarlo en los procesos de planeación y ejecución de actividades, como fuente de legitimidad y confianza hacia las instituciones. Ahora, la burocracia tiene que convertirse en una autoridad sirviente.

Estrategias para el cambio: cómo adoptar o adaptar estos modelos en el gobierno

Ante un amplio repertorio de modelos organizacionales, como los descritos anteriormente, es pertinente racionalizar su uso. Resulta inconveniente adscribirse a uno específicamente y conveniente hibridar modelos que permitan evolucionar a los modelos flexibles, ágiles, transparentes, fractales, caórdicos; centrados en los ciudadanos y en los resultados. Es decir, proponer modelos que permitan implantar innovaciones, crear agentes innovadores que conduzcan a una Administración Pública de calidad y cercana a la ciudadanía.

Para ello, es recomendable mediar entre los estilos tradicionales de administración (jerarquía y estatus = autoridad) y los nuevos estilos basados en la delegación o empoderamiento de los empleados.

La Administración por Procesos o Administración por Objetivos, permiten poner el piso para construir el nuevo estilo de dirigir las instituciones públicas: enfocado al manejo de los medios para lograr los resultados. Con procesos estables y controlados, los resultados son repetibles y predecibles, características fundamentales para lograr la satisfacción de los ciudadanos.

Desde esa perspectiva, introducir los principios que sustenten los valores de servicio (enfoque al ciudadano), la colaboración (trabajo en equipo) y un liderazgo legítimo (basado en la tarea y en las relaciones) más que en un liderazgo formal (basado en el estatus y la jerarquía) son plausibles.

Se sugiere adoptar una estrategia gradualista y enfocada a modificar una cultura organizacional vertical, corporativa y clientelar. Es conveniente combinar los paradigmas clásicos, el taylorista y el weberiano, con los de las escuelas de relaciones humanas y las neoclásicas; para lo cual habría que implantar zonas innovadoras donde se practiquen las máximas de la calidad (*Just in time*) y se constituyan círculos de calidad y, desde estas zonas, se formen agentes innovadores que propaguen los estilos de trabajo basados en la cooperación, el consenso y la mejora continua.

Previamente es recomendable que se realicen estudios que permitan evaluar el grado de aprendizaje de las unidades administrativas en sus trayectorias (análisis longitudinales) y observar cómo se han adaptado, en su historia, a las diferentes reformas y qué resistencias persisten para implantar el nuevo modelo. Se deberá incluir en este análisis, la influencia de la cultura general, global, nacional, regional y local, en las organizaciones de la Administración Pública; así como el papel del Gobierno y la relación de los cambios que se observan en la vida económica del país.

Será necesario analizar, también, la dimensión inter-organizativa y evaluar los grados de dependencia o interdependencia de las entidades de la Administración Pública entre sí y con las instituciones y la ciudadanía, desde la perspectiva diversa de los grupos de interés y de presión (*"stakeholders"*).

Asimismo, se debe comprender la manera en que los procesos de decisión enfrentan la incertidumbre: analizar los procesos de decisión, entendidos como procesos colectivos complejos y ambiguos que afectan de alguna manera las innovaciones o los cambios. Entender la forma en que el poder y el conflicto en las organizaciones intervienen en los procesos de cambio (análisis y jerarquía de los cambios, lógica del

cambio); observar la diversidad de fuentes de poder en las estructuras y su relación con los procesos decisionales y el diseño de estrategias. Y finalmente, tomar en cuenta la economía organizativa: los costes de transacción y las normas de reciprocidad que se originan cuando se plantean cambios innovadores.

*El gobierno corporativo público*⁹

Actualmente, hay dos preguntas centrales que presentan la oportunidad para un nuevo análisis: ¿Cómo se gobiernan los gobiernos? y ¿Cómo se dirigen los mismos? Estas preguntas dan lugar a un nuevo tema que se denomina “Gobierno o gobernanza corporativa pública” o “Gobierno o gobernanza corporativa del sector público”, la cual se define como el concepto o término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que se lleva a cabo por los altos ejecutivos administrativos del gobierno -tales como ministros, secretarios, directores generales- (Aguilar, 2013: 13, 43-44).

Tanto la Nueva Gestión Pública, como la Nueva Gobernanza, prestaron limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus organizaciones administrativas. La importancia de lo anterior radica en que la calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como conduce el conjunto de su sistema administrativo y de sus organizaciones particulares. La buena o mala dirección de la sociedad comienza con la buena o mala dirección de la administración pública, en este sentido, los aciertos y éxitos o los fracasos que se tengan en el logro de los resultados para la sociedad, se deben en buena medida a las decisiones acertadas o a los errores, fracasos, negligencias y abusos en las decisiones que tomaron los dirigentes de los organismos administrativos del gobierno (*ibídem*: 13).

En este sentido, surge la necesidad de analizar el proceso mediante el cual los gobiernos gobiernan sus entidades administrativas, conocer sus virtudes y defectos y las causas que los generan, y sobre todo, las normas y procedimientos para regular, controlar y validar las decisiones de los altos ejecutivos de ministerios, secretarías, empresas públicas, institutos y comisiones. Las líneas de investigación para tales efectos se dirigen a construir el concepto de “gobierno o gobernanza corporativa pública”, a proponer los principios de la

buena gobernanza en las entidades administrativas públicas y ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los códigos de la dirección de las corporaciones públicas; proponiendo por último, establecer selectivamente consejos directivos o juntas de gobierno, órganos colegiados de dirección de ministerios, secretaría, organismos públicos independientes que abordan asuntos públicos de la más alta importancia para la sociedad en su conjunto¹⁰.

C. Prospectiva organizacional

Un elemento importante para modernizar la organización gubernamental es la realización de ejercicios de prospectiva para identificar posibles escenarios, tanto en las organizaciones gubernamentales, como en los recursos humanos que la componen.

Se requiere reforzar la planeación de la fuerza laboral de la Administración Pública, a fin de darle un seguimiento adecuado del número de empleados, sus aptitudes, los costos relacionados y la alineación de las estrategias de planeación laboral con la estrategia de cada institución de gobierno y expandir los principios de profesionalización a la gestión de todos los servidores públicos federales y a los gobiernos locales (OCDE, 2011: 106).

La planeación prospectiva y la estratégica son importantes para la implementación de las políticas públicas. En tanto se acepte que el futuro no está predeterminado, al menos no del todo, se pueden crear, develar, descubrir, diseñar y hasta construir futuros más convenientes, más factibles y más deseables. Para ello, el instrumento estratégico más pertinente es la planeación prospectiva.

Los servidores públicos, con su talento y capacidad, son una piedra angular en este proceso. En este sentido, es necesaria la elaboración de estudios de prospectiva en materia de recursos humanos, profesionalización y organización, a fin de identificar puntos de inflexión y las tendencias de transformación previsible que enfrentará la Administración Pública, ante la incorporación de innovaciones organizativas y tecnológicas de magnitud creciente y compleja.

Las transformaciones recientes han impulsado el cambio a un Estado no centralizado, más participativo y orientado a la sociedad, lo que obliga a crear estructuras más horizontales, más flexibles y con roles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas de la sociedad (Miklos, 2013: 161).

Dichas transformaciones, plantean la posibilidad de diversos escenarios, entre los que el autor en comento, destaca dos de ellos: 1) Escenario futurible (deseable-posible) y 2) Escenario de contraste.

El primero de los escenarios visualiza que el modelo tradicional de gestión administrativa es desplazado y se instala el nuevo paradigma administrativo. Los procesos de cambio organizacional se dinamizan y logran crear una cultura organizacional cohesionada. La retórica de la Nueva Gestión Pública, que propone un gobierno centrado y cercano al ciudadano-cliente, se concreta tanto en estructuras que incorporan los valores del modelo tradicional como en estructuras más horizontales y flexibles. En este escenario, se logra remover los estratos jerárquicos, el clientelismo y el corporativismo, y “enculturizar” la meritocracia entre los servidores públicos, los cuales se adaptan a los cambios ofreciendo servicios de calidad con estándares internacionales. Los esfuerzos por reducir el tamaño de la Administración Pública rinden frutos y se cuenta con una dimensión institucional suficiente y pertinente. Los servicios civiles de carrera crecen lo suficiente para constituir una masa crítica innovadora cuya energía garantiza el cambio y la mejora continua. La racionalización de las estructuras se alcanza en toda la Administración Pública, tanto centrales, como locales. La simplificación administrativa se universaliza y se generaliza el uso de la ventanilla única. El desempeño de la Administración Pública mejora sustancialmente, debido a que las culturas organizacionales tradicionales se han innovado y transformado. Los mecanismos de evaluación mejoran sustancialmente el desempeño de los servidores públicos y existe un ahorro significativo en el gasto público. El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación se universaliza y todos los servicios y procesos se pueden consultar en la red. Los gremios y sindicatos incorporan a su estrategia la alfabetización digital a sus proyectos. La relación con la ciudadanía mejora significativamente, disminuyendo notoriamente la desconfianza y poca credibilidad.

El segundo de los escenarios es de contraste: supone que el modelo tradicional de gestión administrativa continúa conviviendo con el nuevo paradigma administrativo. Los procesos de cambio organizacional se ralentizan. La propuesta de la Nueva Gestión Pública que propone un gobierno centrado en el ciudadano-cliente tropieza con estructuras verticales, obesas, poco flexibles; no se han logrado remover más que parcialmente los estratos jerárquicos; el clientelismo y el corporativismo se han adaptado a los cambios conservando sus prebendas y la producción y distribución de bienes y servicios mejora, pero sin lograr los estándares de calidad internacionales. Los servicios civiles de carrera crecen lentamente y continúan siendo una masa crítica cuyo peso es todavía débil y acotado. La racionalización de las

estructuras se logra parcialmente en el nivel central, sin permear a los gobiernos locales. A pesar de los esfuerzos por reducir el tamaño de la Administración Pública, ésta aumenta. La simplificación administrativa se logra parcialmente. El desempeño de la Administración Pública mejora relativamente, debido a la resistencia que ofrecen las culturas organizacionales tradicionales, las cuales no se han logrado transformar. Los mecanismos de evaluación logran mejorar relativamente el desempeño. El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación tropieza con los gremios y sindicatos que se muestran reacios a una alfabetización digital que pondría en riesgo su trabajo. La relación con la ciudadanía mejora parcialmente, aunque sigue habiendo inconformidad, desconfianza y poca credibilidad.

Para caminar hacia el escenario futurible será necesario impulsar cambios que tengan como características la congruencia, el redimensionamiento institucional y la racionalización de estructuras (*ibídem*: 161-162).

Si bien el futuro es incierto, también se pueden prever posibles escenarios y con base en ellos, establecer estrategias y líneas de acciones que permitan cambiar las variables que están en el control de la Administración Pública y por consiguiente cambiar el resultado visualizado, por otro más benéfico para la sociedad.

D. Vinculación de los procesos al diseño de la organización

Una organización puede ser considerada como un sistema de procesos relacionados entre sí y que coexisten con una estructura orgánica funcional (conformada por unidades administrativas y niveles jerárquicos). Las plazas y puestos que conforman la estructura orgánica son ocupadas por el personal que ejecuta las actividades de los diferentes procesos, por lo que el diseño de la estructura orgánica debe ser adecuada para operar los procesos que permitan dar cumplimiento a las funciones, atribuciones, objetivos y metas que sean responsabilidad de la organización/institución, y generar así valor público.

En este orden de ideas, el diseño organizacional debe conceptuarse como un proceso de carácter sistémico orientado al diseño de los diversos componentes de una organización para el logro de su finalidad y sus objetivos estratégicos.

En esa misma línea, la gestión basada en un enfoque de procesos resulta ser un componente interrelacionado con otros para la implementación adecuada de la estrategia institucional.

Una optimización de los procesos para cumplir de manera más

eficiente con las funciones, atribuciones, objetivos y metas que son responsabilidad de la organización/institución impacta en cambios a los procesos de la organización, por lo que la operación es diferente.

Ejemplo de lo anterior es el tiempo de proceso que no es el mismo que el que se requería antes de implementar las mejoras, por lo que es probable que sea necesario redistribuir las actividades asignadas a los recursos humanos, a fin de aprovechar el tiempo laboral del personal de la manera más adecuada.

Una vez concluida la reasignación o redistribución puede ser necesario adecuar la estructura orgánica, los perfiles de puestos a las actividades realizadas y actualizar el catálogo de puestos, así como los manuales de organización y procedimientos.

Asimismo, se deberá capacitar al personal que participa en los procesos optimizados, a fin de familiarizarlos con la nueva operación y facilitar que realice sus actividades de la mejor manera posible. Adicionalmente, la optimización de un proceso podría generar ahorros en sus costos de operación.

Es importante tener presente los postulados de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en la cual se establece que los órganos y entes públicos orientarán sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados. A los efectos de la calidad en la gestión pública, los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas para crear valor añadido (CLAD, 2008: 16).

Asimismo, dicha carta establece que la gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la Administración Pública.

La gestión por procesos implica el desarrollo de diversas actuaciones, las cuales son contempladas por el CLAD en la Carta en comento, de la siguiente forma:

a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.

b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización:

procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.

c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.

d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama.

e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.

f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.

g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.

h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados.

De las actuaciones anteriores se vinculan directamente con la organización las referidas a la identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos; así como la definición del objetivo de cada uno de los procesos, los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido y la definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto (*ibídem*: 20).

En este contexto, las propuestas contenidas en los principios inspiradores, orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública, así como las consideraciones acerca de su eficacia, plantean un desafío que en muchos casos representa un cambio cultural de gran magnitud y procesos de lenta maduración, en los que se requiere avanzar a través de ensayo-error, capitalizando las lecciones aprendidas (CLAD, 2014: 2).

La importancia y urgencia para las Administraciones Públicas de alcanzar niveles de calidad y excelencia en los servicios que ofrecen están determinadas por la necesidad de mejorar, innovar y racionalizar los servicios, afrontar la incertidumbre, los desafíos de la tecnología, las necesidades de adaptación a circunstancias cambiantes y dar respuesta rápida, flexible y adecuada a las expectativas ciudadanas y a los imperativos del desarrollo social. La calidad, entendida en sus

orígenes como una ventaja diferencial, hoy es un prerrequisito, resultando inaceptable para los ciudadanos que determinados servicios tengas fallas o no cumplan los estándares requeridos. No obstante, la implementación de estrategias de calidad, la mejora continua y la innovación de los servicios públicos constituye en muchos una tarea pendiente (*ibídem*: 2 y 3).

E. El presupuesto basado en resultados y su contribución al diseño de estructuras orgánicas orientadas a objetivos estratégicos

Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.

Uno de los instrumentos para lograrlo es la Gestión para Resultados (GpR), la cual es un paradigma de cultura organizacional que privilegia el logro de objetivos por encima de las acciones necesarias para alcanzarlos.

Un referente importante para este paradigma es el documento denominado “Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo” (OCDE y Banco Mundial, 2006).

La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados de un país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados (*ibídem*: 1).

La GpRD es un nuevo paradigma que se encuentra en proceso de implementación en varios países de Iberoamérica. La aplicación de este nuevo paradigma en la región, debe lograr que sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen, efectivamente, a producir mejores políticas para los fines correctos (CLAD, 2010: 14-16).

En este escenario, toda acción de gobierno debe ser planeada, ejecutada y evaluada respecto de la aportación de ésta al logro de objetivos de alto nivel a los que se pretende que contribuya, más que a las actividades que se desarrollan para lograrlos. No significa

que no interese cómo se hacen las cosas, sino que se enfatiza en lo realmente importante: la creación de valor público.

Un aspecto fundamental para la operación de este paradigma es, por tanto, una definición clara y precisa de los resultados a lograr en el mediano plazo. Las grandes Metas Nacionales que se plantean en un planeación con este horizonte permiten priorizar los temas específicos de política pública a ser instrumentados por las organizaciones gubernamentales.

Para evitar que estos instrumentos de planeación constituyan únicamente documentos aspiracionales, y para garantizar de manera razonable el logro de los objetivos planteados, es necesario vincularlos con el quehacer cotidiano de las instituciones públicas.

En este sentido, el presupuesto es un importante instrumento para orientar el gasto público al logro efectivo de las metas de mediano plazo; una herramienta para lograrlo es el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Su principio de operación consiste en utilizar la información sobre los resultados de las acciones de gobierno, para aplicar los recursos públicos de forma que se maximice su impacto en la población.

De esta manera, el Presupuesto basado en Resultados apoya la toma de decisiones al identificar los programas a los que es conveniente canalizar más recursos porque han probado su efectividad, aquellos que deben ser modificados en su operación, estructuras o procesos para que tengan el impacto esperado, o a los que no es conveniente continuar operando al no demostrar su eficacia.

Muchos países de Latinoamérica han comenzado a utilizar e Presupuesto basado en Resultados, aunque la adopción del mismo ha sido desigual en la región y la mayoría de los países se sitúa en la categoría de presupuestos presentacionales basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto; enfocándose principalmente en aprobar e implementar leyes relacionadas con la administración financiera, elaborando indicadores de resultados y creando un sistema de gestión financiera. Además, los resultados deficientes rara vez se vinculan a la disminución del presupuesto; en la mayoría de los casos, tienen como consecuencia un seguimiento más intenso, y a veces se hacen públicos (OCDE, 2014: 82)¹¹.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) provee al Presupuesto basado en Resultados de información acerca de la manera

en que el ejercicio de los recursos públicos está siendo efectivo para satisfacer las necesidades de la sociedad mediante la creación de valor público.

En este sentido, el SED brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Dentro de la Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, se pueden aplicar diversos tipos de evaluaciones para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED:

I. Evaluación de Programas:

a) De consistencia y resultados. Analiza el diseño y el desempeño global del programa.

b) De indicadores. Analiza, en gabinete y en campo, su pertinencia para el logro de los resultados esperados de las políticas y programas.

c) De procesos. Analiza la eficacia y eficiencia de los procesos operativos del programa, así como su contribución al mejoramiento de la gestión.

d) Específica. Analiza aspectos específicos para la mejora de los programas.

e) Complementaria. Atiende aspectos relevantes no considerados en alguno de los otros tipos de evaluación y se realiza a iniciativa de las dependencias y entidades.

f) De impacto. Identifica el cambio logrado por el programa respecto de una población de referencia con características similares a las que atiende el programa.

II. Estratégica. Analiza diversos aspectos en torno a estrategias, políticas e instituciones.

La evaluación de los programas y sus resultados forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de modernización de la Administración Pública, y se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Aunque su propósito fundamental es el de dotar al Presupuesto basado en Resultados de la información del desempeño de las acciones de gobierno, su intervención abarca diversas etapas del ciclo presupuestario, incluyendo el diseño y la planeación de los programas, ya que permite definir claramente el impacto que deben tener en las metas nacionales, así como los medios que se deben disponer para alcanzarlo. De esta manera, unifica la visión y acciones de todos los

elementos involucrados en las acciones de gobierno hacia el logro de fines comunes.

Lo anterior, retoma importancia en un entorno de recursos escasos, derivado de crisis económicas, la dinámica del progreso social y los cambios en las necesidades y preferencias de las personas, o bien, del propio proceso político, en donde existe un condicionamiento y restricción presupuestaria para las organizaciones gubernamentales, en general y, particularmente, en el gasto público destinado a la modernización de las mismas.

En este contexto, es importante identificar en el ejercicio del presupuesto de egresos, el porcentaje de recursos que se gasta en el pago de las remuneraciones al personal de las organizaciones públicas, y determinar si existe la necesidad de realzar acciones que permitan orientar las estructuras orgánicas y ocupacionales hacia los objetivos estratégicos.

El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, juegan un papel relevante en la conformación de estructuras orgánicas flexibles, que respondan a las decisiones que deben ser tomadas con base en los resultados identificados mediante el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, a efecto de:

- Orientar las estructuras orgánicas, procesos y acciones de gobierno al logro de resultados de impacto.
- Ayudar a identificar la contribución de cada unidad administrativa en la generación de valor público y no sólo en el desarrollo de acciones.
- Evaluar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas.

El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño rompen paradigmas tradicionales en los que el presupuesto era utilizado para legitimar programas y estructuras orgánicas inerciales, transitando hacia un presupuesto orientado al logro de resultados.

F. Utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las estructuras de las organizaciones públicas

Un tema clave, referido en el documento de “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI” (CLAD, 2010: 11-13), es el de las nuevas tecnologías de gestión, en cuya adopción existen limitaciones en los países iberoamericanos que reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Estas limitaciones

se relacionan especialmente con la dificultad para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas; otra de las limitaciones es la fragmentación administrativa de los Estados, por lo que el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública.

Cabe mencionar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, establece como parte de sus finalidades, el orientar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, la optimización de los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos. Además, prevé como parte de las condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico, la realización de las transformaciones organizativas que se consideren necesarias (CLAD, 2007: 7 y 18).

Hoy en día, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha transformado la relación de los ciudadanos con el gobierno, lo que ha implicado nuevos retos y desafíos en el desarrollo e implementación de políticas públicas tendientes a eficientar y transparentar la provisión de bienes y servicios gubernamentales.

Un aspecto deseable en este rubro es la instrumentación de la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios, la cual contempla un solo punto de contacto para acceder a los trámites, servicios e información del gobierno a través de múltiples canales de atención, ya sea presencial, móvil, en línea o telefónica, las 24 horas del día, y desde cualquier dispositivo conectado a Internet.

Este proyecto ilustra cómo el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación tienen incidencia en la transformación gubernamental. La Ventanilla Única Nacional representa un ahorro en tiempo y recursos para los ciudadanos y los empresarios al facilitar el acceso a los trámites de gobierno. De igual manera, contribuye a evitar la corrupción, así como a fortalecer y promover la transparencia. Asimismo, se genera un impacto en términos de simplificación, al eliminar requisitos innecesarios de tal forma que los procesos se vuelvan mucho más ágiles.

La transformación gubernamental también implica generar los mecanismos institucionales para que los ciudadanos tengan pleno acceso a los datos, bases o repositorios de información y documentación del Gobierno, en formatos libres y abiertos. De esta manera, se fomenta un gobierno transparente, con mecanismos de rendición de cuentas, orientado a resultados y eficiente. Asimismo, se fomenta

la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a partir de información veraz y confiable. Ambos actores se vuelven responsables.

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el gobierno también transforma las estructuras de las organizaciones públicas y las relaciones de las mismas, dentro y fuera, de la Administración Pública, en el sentido de buscar los tipos de organización y los mecanismos de coordinación que permitan brindar mejores servicios a los ciudadanos, responder a sus requerimientos y hacer un uso eficiente de los recursos públicos.

De esta manera, se buscaría transitar por la ruta correcta para cumplir que la sociedad iberoamericana tenga acceso a servicios y trámites cada vez más ágiles y con plena certidumbre jurídica.

Gobierno Abierto

De conformidad con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹², un “*Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país*” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2014: 5).

Un gobierno abierto es un nuevo paradigma que integra diversos elementos para la rendición de cuentas, tales como: la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción, la mejora de la transparencia, el fomento a la utilización de datos abiertos y las tecnologías de la información, así como de una cultura de la legalidad entre los diversos actores que participan en los asuntos y trámites públicos¹³.

Conforme a la Declaración de Gobierno Abierto, *los países deben comprometerse a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente al suscribir la Declaración de Gobierno Abierto. Al suscribir esta Declaración, los países se comprometen a fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI*¹⁴.

En ese sentido, resulta necesario impulsar organizaciones públicas que busquen la construcción de una nueva relación entre la sociedad y

el gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos. Ahora, el ciudadano se encuentra en el centro de los servicios que brinda el Estado y se le ve como un usuario final.

III. Reflexiones finales

Los diferentes elementos identificados en este documento, aportan un instrumental para la modernización de la organización gubernamental. Ellos, en muchos de casos, ya han sido aplicados por diversos países de Iberoamérica y han servido, en mayor o menor medida, para fortalecer la gestión de la Administración Pública de dichos países. Algunos otros elementos fueron aplicados por países de otras regiones del planeta, con distintos resultados, pero que en su conjunto, han demostrado contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

La modernización de la organización gubernamental es un proceso democrático continuo que atiende a los propios cambios de los países y sus sociedades. En este proceso, cada gobierno debe elaborar sus escenarios prospectivos, plantear sus objetivos y trazar las estrategias que permitan alcanzar el escenario deseado - posible. No existe una fórmula única para definir la mejor estrategia para la transformación, sino que se deben tomar en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana, lo cual podría implicar la adopción de estrategias diferenciadas.

Asimismo, cada país deberá elegir las herramientas y mecanismos que mejor se apliquen a dicho escenario, y de manera particular a su Administración Pública y organizaciones que la conforman, estableciendo con claridad cómo contribuyen a la efectividad de las instituciones y los resultados comprometidos con los ciudadanos.

Lo anterior, puede hacerse a través de la mejor identificación del tipo de organizaciones con que cuenta el gobierno para alcanzar sus objetivos, prestar los servicios y productos, considerando que cada institución pública, desde su creación hasta su funcionamiento, debe cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente, lograr los objetivos de orden social, político y económico para los que ha sido creada, y en segundo lugar, ser una organización eficiente y eficaz en el cumplimiento de resultados, que optimice sus procesos, gestione sus recursos humanos por competencias y con base en el mérito, establezca su estructura orgánica de manera idónea a sus objetivos estratégicos, prospectiva y aprendizaje organizacional, que utilice las tecnologías de la información y comunicación, así como considere los elementos de un gobierno abierto y establezca mecanismos de combate a la corrupción y el delito, persiga la transparencia y el fortalecimiento

de los aspectos éticos de los servidores públicos, tomando en cuenta las diferentes situaciones en los países de la comunidad iberoamericana.

Como se comentó anteriormente, la utilización del modelo vertical, jerárquico y centralizado es más seguro y predecible de utilizar en contextos en los que existe una cultura administrativa que es propensa al incumplimiento de la legalidad, a la corrupción y en presencia de riesgos o inestabilidad.

No obstante, es tiempo de enfrentar el reto organizacional desde una dimensión que incorpore la teoría de la complejidad, la cual puede proveer nuevas alternativas que redunden en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, pero sobretodo en el desarrollo humano sustentable y en su contribución a la libertad del desarrollo pleno que cada sociedad construye para sí misma.

Notas

(1) Cabe señalar que esta respuesta, se podría clasificar en un primer momento como una solución de la corriente de la Nueva Gestión Pública, por lo que es importante tener presente las experiencias de los países que han implementado esta corriente y las consideraciones que se han realizado por los distintos autores y organismos internacionales sobre la misma. En el paradigma de la Nueva Gestión Pública, la función de la administración pública se enfoca a los logros y por tanto, los sistemas de evaluación, vigilancia y supervisión administrativa se privilegian. La métrica cuantifica los logros. La medición de los logros no sólo permite evaluar la eficacia de la administración, sino que auspicia un nuevo comportamiento organizacional basado en el desempeño y en el mérito profesional. Ahora las instituciones no son solamente instancias donde se cumple estrictamente con la normatividad, sino espacios para impulsar proyectos donde se premia la aptitud técnica, creativa y emprendedora de los funcionarios. El nuevo modelo, basado en la Nueva Gestión Pública, fomenta y promueve un *ethos* burocrático que privilegia los logros profesionales del servidor público como agente comprometido, responsable e impulsor de iniciativas (Miklos, 2013: 35).

(2) Durante más de 10 años, México ha estado inmerso en un proceso de reforma estructural de largo alcance con el propósito de tener una economía más abierta, más flexible y más sensible a las fuerzas del mercado. Se redujo el papel del Estado, alejándolo considerablemente de aquellas áreas en las que se supone que los mercados están preparados para estimular el crecimiento económico. Al mismo tiempo, como en el resto de los países de la OCDE, las autoridades reconocen cada vez más la necesidad de mejorar su capacidad para proporcionar a los mercados un marco regulatorio adecuado dentro del cual puedan actuar (OCDE, 1995: 91).

(3) Para mayor información sobre la reforma, puede consultarse la siguiente página electrónica: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica>.

(4) Instituto Federal de Telecomunicaciones, <http://www.ift.org.mx/>.

(5) Comisión Federal de Competencia Económica, <http://www.cfc.gob.mx/cofece>.

(6) Las alternativas a los cambios organizativos incluyen mejorar los procesos de adopción de decisiones, la gestión del rendimiento, la responsabilidad y el control, el diseño de los programas, los procesos administrativos y financieros, el nivel de recursos y el liderazgo (OCDE, 2006: 148).

(7) Este apartado se elabora con base en algunos aspectos del trabajo realizado para la Secretaría de la Función Pública - México, por Tomas Miklos (coordinador) denominado *Estudio de prospectiva para el diseño de modelos de organización para la Administración Pública Federal*, Instituto Nacional de Asesoría Especializada, México, 2013.

(8) Para efectos de este documento se utilizan las siguientes definiciones:

- Fractal referido a organizaciones adaptativas complejas que se auto-organizan a través de una red de relaciones de sus componentes interconectados e interdependientes.

- Caótico/a referido a una organización que tiene un patrón de comportamiento que administra el desorden exterior/interior, genera patrones que regulan el equilibrio entre el caos y el orden, la cooperación y la competencia.

(9) Esta sección retoma el trabajo del Luis F. Aguilar denominado, *El Gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013.

(10) En la obra de Aguilar citada se desarrollan ampliamente las líneas de investigación mencionadas (*ibidem*: 19).

(11) La OCDE ha definido tres amplias categorías de sistemas de presupuestos basados en resultados: presupuestos presentacionales basados en resultados, en el cual la información sobre resultados se produce y se muestra junto a las asignaciones de financiamiento, pero no se utiliza necesariamente en las decisiones de gasto; presupuestos informados basados en resultados, en cuyo caso la información influye explícitamente en la asignación de recursos; y presupuestos basados en resultados, en cuyo caso el financiamiento está estrictamente vinculado con la producción y los resultados (OCDE, 2014: 82).

(12) La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos. Los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. Esta tarea nunca es fácil, requiere liderazgo, precisa de conocimiento tecnológico, necesita de esfuerzo constante, así como de recursos. También requiere de la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animados por un espíritu plural e inclusivo

esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

La Alianza para el Gobierno Abierto fue formalmente lanzada en septiembre de 2011, cuando los gobiernos miembros del Comité Directivo suscribieron la Declaración para el Gobierno Abierto y cada uno de los nueve países anunció su Plan de Acción.

La Alianza para el Gobierno Abierto está integrada por 60 países y los ocho países pioneros de este esfuerzo fueron: México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania.

Véase: <http://aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>.

(13) Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, emitido mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de agosto de 2013, última reforma publicada el 30 de abril de 2014, México.

(14) Véase: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto#sthash.qBsVqWCP.dpuf>.

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto (2004), *Plan de Acción 2013-2015 México*, México, AGA, <http://pa2015.mx>.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), *El Gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006), "Los desafíos del cambio en las organizaciones gubernamentales", en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, Mauricio Merino (ed.), México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2007), "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico", aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio; y refrendada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago, Chile, 10 de noviembre.
- _____ (2008), "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y

- 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.
- _____ (2010), "Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI", aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre.
- _____ (2013), "El rol de la administración pública ante el papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial", aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Panamá, 27 y 28 de junio.
- _____ (2014), "Informe preliminar del foro iberoamericano de funcionarios de alto nivel para formular políticas y cursos de acción para impulsar la implementación de las propuestas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión pública", celebrado en El Salvador, 8 y 9 de mayo.
- Friedmann, R. (2003), "La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen: hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje", Santiago, Universidad Central de Chile.
- Facultad de Ciencia Política y Administración Pública. Instituto de Estudios y Gestión Pública (Documentos de la Facultad).
- Miklos, Tomas (coord.) (2013), *Estudio de prospectiva para el diseño de modelos de organización para la Administración Pública Federal*, México, Instituto Nacional de Asesoría Especializada.
- OCDE (1995), *Estudios económicos de la OCDE: México 1994-1995*, París, OCDE.
- _____ (1997), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, París, OCDE.
- _____ (2014), *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2014*, París, OCDE.
- OCDE y Banco Mundial (2006), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, París, OCDE, Banco Mundial, <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>.