

EL ESTADO Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

Avances y desafíos de un continente que camina
en el fortalecimiento de la inclusión social



El Estado y las Políticas Públicas en América Latina / Paula Amaya y otros ... [et.al.]. - 1a ed. - La Plata : Universitaria de La Plata, 2010. 448 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-595-127-3

1. Políticas Públicas. 2. Estado. I. Amaya, Paula y otros
CDD 320.6

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Copyright © by Paula Amaya y otros.

Impreso en Argentina en el mes de noviembre de 2010 en los Talleres Gráficos Servicop de Editorial Universitaria de La Plata
info@imprentaservicop.com.ar

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito de los Autores.

Idea y Coordinación

Cristina Fioramonti

Compilación y Edición

Paula Amaya

Equipo de Gestión

Adriana Ferrari
Mariana Chaile
Lorena Weigandt
Graciela Talarico
Ticiania Sagasti
Patricia Alvarez
Marcela Bartel
Sabrina Fernandez Caballero
Gaston Lopez
Silvia Guzzetti

Autores

Juan Manuel Abal Medina
Carlos María Vilas
Piedad Córdoba Ruiz
Carlos Baráibar
Eric Calcagno
Joan Subirats Humet
Daniel Garcia Delgado
Carlos Raimundi
Olga Nirenberg
José Luis Osuna

Ernesto Villanueva
Paula Amaya
Sergio Martinic Valencia
Joaquím Brugue
Eduardo Grin
Margarita Zapata
Miriam Bazaez Guerra
Silvia Larrazábal
Sandra Quesada

**A la memoria de Néstor Kirchner,
por devolvernos el sueño de una
América Latina dueña de su destino.**

**Por enseñarnos a construir
un continente para todos.**

**Por hacernos protagonistas
de la transformación social
en nuestros pueblos.**

Índice

Eje 1. La Política y sus desafíos para un mejor Estado en el contexto actual.

La Reforma del Estado y el fortalecimiento de las Instituciones Públicas.	17
<i>Dr. Juan Manuel Abal Medina</i>	
Política y políticas públicas en América Latina.	37
<i>Dr. Carlos María Vilas</i>	
Mujeres, política y conflicto armado en Colombia.	75
<i>Dra. Piedad Córdoba Ruiz</i>	
El Parlamento en un mundo globalizado: su papel en las reformas y su relación con el sistema político y la sociedad civil.	93
<i>Carlos Baráibar</i>	
Estrategia económica en el Proyecto Nacional.	135
<i>Eric Calcagno</i>	
¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas.	163
<i>Joan Subirats Humet</i>	
Crisis Global: Modelo de desarrollo y de inserción. Un nuevo escenario para los países de la región.	191
<i>Daniel Garcia Delgado</i>	
El desafío de los Parlamentos Latinoamericanos.	215
<i>Carlos Raimundi</i>	
Eje 2. Evaluación y participación en las políticas públicas.	
Enfoques para la evaluación de políticas públicas.	227
<i>Dra. Olga Nirenberg</i>	

El papel del Estado y la crisis: la evaluación como exigencia necesaria.	269
<i>Dr. José Luis Osuna</i>	
La evaluación de la calidad educativa en el nivel universitario.	285
<i>Dr. Ernesto Villanueva</i>	
La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal.	305
<i>Lic. Paula Amaya</i>	
Reformas, enfoques y usos de la evaluación. El caso de la educación en América Latina.	343
<i>Dr. Sergio Martinic Valencia</i>	
Recuperar la democracia: de la tecnocracia y la especialización al diálogo y la participación.	363
<i>Dr. Joaquín Brugue</i>	
Poder local y participación popular en la ciudad de San Pablo.	385
<i>Eduardo Grin</i>	
Eje 3. El rol de las Mujeres en la transformación social: Relatos y realidades en América Latina.	
Los derechos humanos y las mujeres.	423
<i>Margarita Zapata</i>	
Una mirada hacia América Latina.	429
<i>Miriam Bazaez Guerra</i>	
La democracia y las mujeres.	435
<i>Silvia Larrazábal</i>	
Mujeres que hicieron historia.	439
<i>Sandra Quesada</i>	

Prólogo

Dra. Cristina Fioramonti



Docente y Abogada, Militante y Congresal del Partido Justicialista y Senadora de la Pcia. de Bs. As. por la 3° Sección Electoral (2007-2011). Comenzó su militancia en Florencio Varela en la década del '80, y forma parte de la agrupación "30 de Marzo", que conduce el Intendente y Presidente del Partido Justicialista varelense y Presidente de la FAM, Julio Pereyra. Ocupó los cargos públicos de: Asesora Letrada de la Presidencia del HCD de F. Varela, Secretaría de Bloque; Asesora Letrada de la Secretaría de Gobierno del Municipio de F. Varela; Directora de Asuntos Legales, Subsecretaria Legal y Técnica, y Directora de Legales de la MFV; y Directora Técnico-Legal del TTN. Es Vicepresidenta del Consejo Provincial de la Mujer. Como legisladora, presidió hasta el 2010 la Comisión de Reforma Política y del Estado, y actualmente es Presidenta de la Comisión de Legislación General. Durante su mandato ha demostrado un fuerte compromiso con el fortalecimiento institucional y democrático, generando espacios de debate y formación, jornadas de intercambio y conferencias a los que asistieron más de 1000 personas provenientes de la administración pública municipal, provincial y nacional. Entre ellas se destacan: Diplomatura en Técnicas Legislativas; Curso de Especialización en Planificación, Evaluación y Participación en Políticas Públicas; Seminarios Internacionales "El Estado y la Transformación Social", "Las Mujeres y la Transformación Política en A.L" y "El Rol de los Parlamentos". Fue reconocida como una de las senadoras más laboriosas en dos oportunidades, recibiendo el Premio Comunas 2009 y el Premio Parlamentario 2008.

Esta publicación surge de la voluntad de expresar y compartir nuestras ideas y propuestas acerca de cómo construir más y mejor Estado en América Latina.

El concepto estructurante de esta serie de artículos se basa en dos ideas. Por un lado, la convicción acerca de que la política tiene el rol protagónico de articular los diferentes intereses para gobernar las situaciones sociales, y por otro que las instituciones públicas constituyen el soporte principal ante el desafío de construir un continente con igualdad de acceso, permanencia y desarrollo para todas las personas.

En las últimas décadas diferentes países "importaron" una serie de teorías y reformas del Estado que planteaban como propósito aumentar la eficiencia. Gastar menos, achicar las estructuras, aumentar el rendimiento y racionalizar los procesos administrativos, entre otras cuestiones.

Se difundió la idea de que un "Estado de bajo costo" era sinónimo de un "mejor Estado", provocando el desguace perverso de las instituciones públicas.

Hoy sabemos que el valor agregado de nuestras acciones como representantes de la voluntad de la ciudadanía no es mejorar la eficiencia de la administración, reducir el gasto como objetivo último o racionalizar los procesos con la lógica del achique como fin en sí mismo.

El desafío de los procesos de reforma del Estado es lograr que las instituciones públicas sean más capaces de dar respuesta a las problemáticas de la población. Sobre todo a las necesidades de aquellos sectores sociales que han sido sistemáticamente vulnerados y olvidados por las políticas públicas de las últimas décadas.

Tenemos en nuestras manos el desafío de fortalecer las instituciones públicas, en función de un proyecto de continente donde las oportunidades de desarrollo sean equitativas, donde cada persona pueda encontrarse con un Estado presente en la resolución de sus problemas.

Tenemos la obligación de trabajar arduamente para que cada oficina pública sea un lugar de referencia para cada persona que acuda con una necesidad. Y no sólo eso, tenemos que lograr que sea el Estado quien esté en cada barrio, en cada casa, en cada familia, brindando el servicio que le corresponde: velando por la salud de los niños, por las oportunidades de promoción social, por los derechos de las mujeres, por respetar condiciones dignas de trabajo, por mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto.

Estamos atravesando tiempos de construcción sólida y madura de una sociedad latinoamericana fundada en sus raíces, en su identidad, en su gente y las necesidades de sus mayorías.

Construyendo con esfuerzo en los diferentes países experiencias de gobierno que tienen como protagonista de sus políticas a los verdaderos hacedores del continente: sus pueblos.

Con avances a diferentes ritmos, pero con la firme convicción de que el destino es nuestro, y que somos los habitantes de América Latina quienes debemos estar preparados para forjarnos como naciones con un interés común: la igualdad social.

Los procesos de integración avanzan, y ese es el ejemplo más fiel de la claridad que nuestros países tienen acerca del horizonte hacia el cual nos dirigimos, un horizonte donde todas las personas tengan las mismas oportunidades de desarrollo, y un Estado responsable y consciente de su rol en el fortalecimiento de esas condiciones de igualdad.

Esta publicación se conforma de una serie de artículos cuyos autores provienen de diferentes países, profesiones y sobre todo distintas posturas acerca del rol del Estado y sus desafíos en el contexto actual, y creemos que la sumatoria de los desarrollos conceptuales aquí presentes constituye una pluralidad de voces que pueden ayudar a quienes tenemos responsabilidades de gestión en las instituciones públicas de América Latina.

Hemos organizado la publicación en tres partes, desarrollando temas que consideramos centrales para el fortalecimiento del Estado.

En primer lugar, en "La Política y sus desafíos para un mejor Estado en el contexto actual", se realiza un recorrido minucioso sobre diferentes teorías acerca del Estado y su relación con la política, los roles pretendidos y asumidos por ambos. Las políticas públicas, el rol de las mujeres, los modelos organizativos y económicos y los desafíos de los parlamentos son los temas tratados especialmente.

En un segundo apartado "Evaluación y participación en las políticas públicas", se desarrollan dos estrategias de gestión centrales en la discusión actual sobre cómo mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

En tercer lugar, hemos dedicado un apartado para compartir una serie de relatos sobre el rol y realidad de las mujeres ante el desafío de ejercer el protagonismo en la construcción de una sociedad latinoamericana con inclusión social. Hemos llamado a esta sección "El rol de las Mujeres en la transformación social: Relatos y realidades en América Latina".

Cada uno de los artículos presentes en esta publicación han sido parte del ciclo de conferencias y seminarios internacionales que desde el año 2008 estamos realizando como parte del "Programa de Fortalecimiento Institucional" de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, y en este sentido, quisiera agradecer la colaboración de todos los expositores –los que figuran en este libro y los que no han podido ser incluidos–.

También, realizar una especial mención a cada una de las instituciones que a lo largo de estos años han colaborado en la realización de las conferencias y seminarios:

- *Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.*
- *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- *Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe.*
- *UNICEF Argentina.*
- *Instituto Provincial de Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.*

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de estas instituciones, y en especial de sus representantes.

Sabemos que no podemos bajar los brazos, desentendernos o disminuir la fuerza de trabajo, porque todavía queda mucho camino por recorrer.

En palabras del ex Presidente de la República Argentina, Juan Domingo Perón ante la asamblea legislativa en el año 1974 "A niveles nacionales, nadie puede realizarse en un país que no se realiza. De la misma manera, a nivel continental, ningún país podrá realizarse en un continente que no se realice. Queremos trabajar juntos para edificar Latinoamérica dentro del concepto de comunidad organizada. Su triunfo será el nuestro. Hemos de contribuir al proceso con toda la visión, la perseverancia y el tesón que hagan falta. Sólo queremos caminar al ritmo del más rápido. Y teniendo en cuenta que no todos han de pensar de la misma manera, respetuosos de sus decisiones, habremos de unirnos resueltamente con quienes quieran seguir nuestro propio ritmo. Latinoamérica es de los latinoamericanos. Tenemos una historia tras de nosotros. La historia del futuro no nos perdonaría el haber dejado de ser fieles a ella."

Deseamos que esta publicación genere más y mejores debates y propuestas, para construir entre todos el camino que nos queda por recorrer.

Dra. Cristina Fioramonti

Senadora de la Provincia de Buenos Aires

Eje 1

LA POLÍTICA Y SUS DESAFÍOS

PARA UN MEJOR **ESTADO**

EN EL CONTEXTO ACTUAL



“La Reforma del Estado y el fortalecimiento de las Instituciones Públicas”

Dr. Juan Manuel Abal Medina



Doctor En Ciencia Política (FLACSO México - Georgetown University). Investigador CONICET. Docente Universidad de Buenos Aires (UBA) y Universidad Nacional General San Martín (UNSAM) Secretario de la Gestión Pública de la Nación.

Durante años, la idea de "reforma del Estado" ha sido utilizada con gran frecuencia en nuestro país y ello generó que su significado se tornara difuso. En las últimas décadas se ha hablado de modernización del Estado, de reinención del gobierno, de reformas de primera y segunda generación, de reformas estructurales, entre otros tantos términos. Los años 90 fueron testigos de un uso particularmente intensivo de estas nociones. Por aquel entonces, bajo el predominio neoliberal, se impulsó un ambicioso proceso de reforma estatal que, según se dijo, apuntaba a modernizar y optimizar la gestión pública. El resultado, sin embargo, fue la aparición de una maquinaria estatal reducida a su mínima expresión, con nulas capacidades para promover un desarrollo social armónico y equitativo.

Esto no significa, de todas formas, que la reforma del Estado deba estar necesariamente vinculada con este tipo de políticas. De hecho, desde 2003 se tomó la decisión política de revertir las consecuencias nocivas heredadas del paradigma neoliberal, y forjar un sendero de desarrollo con inclusión social. En la consecución de una sociedad justa e integrada resulta crucial contar con un Estado ágil, inteligente, eficaz, presente y activo en la regulación de los equilibrios sociales. Es decir que la tarea de mejorar la calidad del Estado, lejos de estar vinculada exclusivamente con el neoliberalismo, debe ser un objetivo estrechamente ligado a visiones que proponen un rol estatal importante en la vida social.

Dichas visiones surgieron con fuerza tras el evidente fracaso de aquellas propuestas centradas en el imperio exclusivo del mercado, expresado en los magros resultados sociales expresados altos niveles de pobreza, desempleo y exclusión social. Esta revalorización del Estado, que se puso de manifiesto en América Latina en la primera década de este siglo, cobra vigencia nuevamente en un contexto de crisis económica internacional que afecta principalmente a los países más desarrollados.

Ahora bien, este cambio en el papel del Estado requiere de mayores capacidades burocráticas y políticas. En efecto, las actuales sociedades del conocimiento están cruzadas por múltiples clivajes y problemas de creciente complejidad en un mundo altamente globalizado. Para su abordaje y so-

lución no sólo se requieren conocimientos técnicos precisos sino también capacidad de articular entre distintos actores tanto dentro del territorio como fuera de él. En definitiva, más Estado sin mejor Estado no es suficiente para promover el desarrollo y garantizar la equidad.

En este artículo se desarrollará una descripción de distintos modelos posibles de administración pública, sus características y herramientas centrales, así como sus virtudes y limitaciones, especialmente cuando se los aplica en el contexto argentino. Finalmente, se describe la concepción que guía la reforma de la administración pública emprendida a partir de 2003 y que continúa hasta el presente, y las medidas y herramientas implementadas en dicho período que han contribuido decididamente a optimizar y mejorar los procedimientos administrativos y la calidad del Estado argentino.

1. Distintos paradigmas de administración pública

A lo largo del tiempo, en paralelo a las transformaciones sociales, económicas y políticas, y de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas. Y aunque su existencia puede reconocerse en todos los gobiernos (desde la antigüedad hasta el presente), lo cierto es que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada recién a principios del siglo XX (Hughes, 2003). En esta sección, por ende, nuestro abordaje está centrado en tres modelos de administración: el primero de ellos surgido a principios de siglo XX y los otros dos en sus postrimerías.

Cabe aclarar que los modelos burocráticos que a continuación se desarrollan estilizan algunos rasgos para facilitar la comprensión, dado que en la realidad encontramos que las administraciones públicas combinan de diversas maneras y en distintos grados características de los diferentes paradigmas. En tal sentido, los Estados constituyen conglomerados complejos, difíciles de sintetizar en un solo concepto.

1.1. El modelo tradicional weberiano

El modelo de la administración tradicional que perduró hasta el último cuarto del siglo XX encontró en la teoría de la burocracia weberiana a su base más sólida. Max Weber construyó su teoría en base al desarrollo

conceptual sobre los distintos tipos de legitimidad de la dominación: la tradicional basada en la costumbre, la carismática basada en ciertos dones de gracia personal y la racional-legal basada en la legalidad. La gestión del Estado moderno se basaba, según Weber, en el tipo de autoridad racional-legal de la cual se derivaban seis principios básicos de la burocracia: I) la autoridad se deriva de la ley, II) la autoridad está definida en función de una estructura jerárquica según la cual los rangos superiores tienen autoridad sobre los rangos inferiores y por lo que la misma no depende de individuos particulares sino del cargo que ocupan en la estructura jerárquica, III) la administración se basa en documentos escritos, los cuales no son propiedad del burócrata sino de la organización, IV) la administración requiere de conocimiento especializado y de capacitación y, por ende, no puede ser llevada a cabo por cualquiera, V) el trabajo como burócrata implica una dedicación completa a las tareas de la administración y VI) la administración pública se rige por reglas generales que pueden ser más o menos estables y que pueden ser aprendidas. De esta manera, Weber estableció un sistema donde lo que prevalecía no eran los individuos y las relaciones interpersonales sino las reglas que lo regulaban.

A los principios esgrimidos por Weber se incorporó otro, el de la tajante separación entre la política y la burocracia. Este principio, que fue desarrollado por Woodrow Wilson, estableció que debía existir una diversificación funcional según la cual los planes de la acción gubernamental debían estar a cargo de los funcionarios políticos, mientras que la implementación de los mismos debía quedar en manos de la burocracia, puesto que los temas políticos tienen una naturaleza diferente a la de los temas administrativos.

Por su carácter impersonal y objetivo, este modelo significó un importante avance respecto del tipo de administración patrimonialista que rigió en épocas pasadas, donde no existía una separación entre la organización y la propiedad privada de sus dirigentes. Sin embargo, también es un modelo fuertemente procedimentalista y rígido, que terminó provocando ciertas ineficiencias en el accionar estatal: "Surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía" (Atrio y Piccione, 2008: 179). Tales razones motivaron a que en los años

'80 y '90 la mayoría de los países emprendieron importantes programas de reforma administrativa, guiados por nuevas concepciones sobre la administración pública.

1.2. La Nueva Gestión Pública

Aplicado primeramente en Estados Unidos y en Europa en los años '80, y años más tarde en la mayoría de los países de América Latina, el modelo de la Nueva Gestión Pública implicó no sólo una reforma de la administración estatal sino en muchos casos también una transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, incorporando mecanismos habituales de la gestión del sector privado. Se han distinguido como elementos característicos de este modelo la focalización en los resultados, los cambios en los insumos administrativos y la modificación de las relaciones de responsabilidad frente a los líderes políticos y los ciudadanos (Hughes 2003).

El primer elemento hace referencia a una mayor importancia otorgada a los resultados que a los procedimientos burocráticos tradicionales. El control de los resultados se convierte de esta forma en el nuevo paradigma de la gestión pública, para lo cual es necesario definir claramente los programas de políticas y sus objetivos y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado los objetivos y si se lo ha hecho de forma eficiente. El segundo punto, el cambio en los insumos administrativos, alude a las modificaciones realizadas en la gestión de los recursos humanos y presupuesto, entre los que se incluyen un régimen presupuestario limitado y planificado, recortes en el personal, la introducción de sistemas de recompensas en base al mérito, un mayor énfasis en prestar atención a las demandas de los consumidores, entre otros. Por último, el tercer punto alude a la relación entre la burocracia y la política. En este sentido, mientras que el modelo tradicional impulsaba una separación entre los funcionarios políticos (los que toman decisiones) y la burocracia (los que la implementan), el modelo de la nueva gestión pública impulsa una relación más fluida entre los políticos y los técnicos.

En algunos casos, como veíamos al comienzo, estas reformas han estado asociadas también a una redefinición del alcance de la intervención estatal en la economía (incluyendo políticas de tercerización y privatización, descentralización, desregulación), aunque este elemento no es intrínseco

al modelo. En este sentido, la literatura sobre la reforma del Estado en base al modelo de la Nueva Gestión Pública ha distinguido entre dos etapas: las reformas de primera generación y de segunda generación (Oszlak 1999). Las reformas de primera generación o reformas hacia afuera del Estado, son las que tienen como objetivo el "achicamiento" del mismo. Estas reformas establecieron nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad en tanto el primero se desligó de funciones, traspasándolas a otras esferas. Las reformas de segunda generación o, en términos de Oszlak, reformas hacia adentro del Estado, son las que tienen como objetivo mejorar la gestión. Dentro de este tipo de reformas se pueden encuadrar las siguientes políticas: la reestructuración organizativa del aparato administrativo, el rediseño de las plantas de personal estatal, la desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos; la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, la capacitación y desarrollo permanente del personal y el mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Este conjunto de ideas, que se expresa en herramientas muy concretas y en sí mismas útiles (como la gestión por resultados y la planificación estratégica) se expandió por gran número de países. Pero si hoy, a casi 20 años de sus primeras aplicaciones, se observa la situación en los países que las implementaron con mayor intensidad (como Nueva Zelanda), se comprobará que se dio marcha atrás con algunas de estas reformas. Lo que se diagnosticó es que, al debilitar los procesos burocráticos tradicionales de administración, lo que se generó muchas veces es un Estado discrecional, arbitrario, poco transparente. A la vez, dado que cada agencia sólo se interesaba por cumplir sus propios objetivos, el Estado en su conjunto perdía coherencia y unicidad. Si esto ocurrió así en países donde se partía de la base de administraciones weberianas fuertes, sólidas, asentadas, ¿qué esperar en países como el nuestro, donde el apego a las normas y los procedimientos nunca había arraigado plenamente? Esto demuestra lo inconveniente que resulta la aplicación irrestricta de paradigmas que han sido pensados y elaborados en otras latitudes. En tal sentido, el contexto histórico y el marco institucional son variables centrales a la hora de evaluar las ventajas y desventajas de cualquier modelo burocrático.

1.3. El modelo de la Gobernanza

Algunos autores sostienen que existe un tercer modelo de administración pública, conocido como "gobernanza" (governance en su término en inglés), que apuesta por modificar los mecanismos de coordinación social imperantes, en el sentido de que resulta imprescindible involucrar a una amplia gama de actores, tanto estatales como de la sociedad civil, para la satisfacción de las demandas ciudadanas. Este enfoque surgió, al igual que el modelo de la Nueva Gestión Pública, en contraposición con la rigidez característica del modelo burocrático tradicional.

Mientras que la NGP planteó alternativas de administración basadas en la incorporación de herramientas de gestión del sector privado al Estado, el modelo de la Gobernanza implicó un mayor énfasis en la gestión a partir de redes, entendidas como estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores públicos y privados -cada uno con metas y estrategias particulares- en relaciones de cooperación e intercambio. Según Van Waarden (1992), el trabajo en red se disemina con facilidad en los tiempos actuales fundamentalmente porque contribuye a disminuir los costos de transacción en la relación entre diversos actores.

Desde principios de los años '90, tanto en el ámbito académico como en el discurso político, el concepto de "gobernanza" ha encontrado una amplia aceptación, que, sin embargo, no fue acompañada por un cuidadoso trabajo de definición conceptual. Esto ha llevado a que el término en cuestión haya sido utilizado de forma amplia, incluso como sinónimo de administración pública (Frederickson 2007). Parece mejor entender a la gobernanza, en cambio, como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal inter-jurisdiccional e inter-organizacional. Esta concepción lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre éste y la sociedad y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado.

Si bien este modelo conceptualiza algunos rasgos contemporáneos de las administraciones públicas, un excesivo énfasis en algunas de sus características puede significar que el Estado quede desplazado del centro de toma de decisiones colectivas. Esta postura puede traer aparejados dos

inconvenientes: uno vinculado con la efectiva implementación de las políticas, y otro con la equidad de las mismas. En este sentido, las capacidades del Estado (en cuanto a su presencia física y legal extendida en el territorio y sus recursos financieros así como humanos) junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permiten afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central en los procesos de elaboración de políticas públicas.

2. La reforma del estado argentino a partir del 2003. Una nueva concepción de la Gestión Pública.

Desde 2003 y hasta la actualidad, Argentina atravesó un complejo proceso de reordenamiento de las variables económicas, sociales y políticas, seriamente afectadas por la aplicación en los años '90 del modelo neoliberal. En efecto, el estallido social de 2001, en el marco de una aguda crisis económica y del sistema representativo, puso de manifiesto la necesidad de emprender un nuevo proyecto político que incluyera como principales aristas no solo la pujanza económica sino también la equidad e inclusión social. Para ello, la política debía dejar de estar subordinada a los dictados del mercado y volver a ocupar un papel fundamental en la definición de las relaciones sociales y económicas.

Con tales objetivos en el horizonte, resultaba imperioso volver a discutir el rol del Estado en la sociedad, en base a una concepción innovadora y superadora de viejas antinomias. De la misma manera que la experiencia de los años 90 mostró la imposibilidad de lograr una vida social organizada en base a un Estado reducido a su mínima expresión, resulta inviable en las circunstancias actuales replicar el modelo estatal tradicional que rigió durante parte del siglo XX. De lo que se trata, en definitiva, es de construir un Estado sólido, inteligente, ágil, eficiente y transparente, no en oposición sino en sinergia con la sociedad civil.

Esta nueva concepción estatal exigía una profunda reforma intra-organizacional, capaz de revitalizar las funciones y capacidades burocráticas. Tal como ha quedado evidenciado en el apartado anterior, los distintos modelos de administración pública presentan tanto virtudes como falencias, en gran medida vinculadas con el contexto histórico en el cual tienen

lugar. Por ejemplo, sobre una estructura normativa procedimental, el sello impersonal del modelo weberiano significó un avance respecto del Estado patrimonialista. Sin embargo, tiempo más tarde quedó demostrado que un apego irrestricto a los procedimientos normativos generaba serias ineficiencias en la provisión de bienes y servicios. En el mismo sentido, si bien las políticas de la Nueva Gestión Pública agilizaron en gran medida los procesos administrativos, sus efectos no resultan universales y varían en función del marco institucional e histórico en el cual operaron. Concretamente, en países como el nuestro, que no habían podido consolidar todos los atributos de una burocracia weberiana, la implementación de herramientas del NGP (como la delegación de responsabilidades), generó en ocasiones mayor discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones.

En base a estas consideraciones, el enfoque adoptado desde el año 2003 en materia de gestión pública busca evitar reduccionismos y propuestas simplistas. El Estado argentino necesita consolidar plenamente sus atributos weberianos y, al mismo tiempo, incorporar innovaciones orientadas a resultados. Asimismo, resulta innegable que en los tiempos actuales otros actores -además del Estado- resultan cruciales para que las políticas públicas resulten eficaces. Por ello un enfoque innovador y productivo en materia de gestión pública debe incorporar como parte central el trabajo en redes que supone el enfoque de la gobernanza. Esta concepción decididamente plural y pragmática fue la que guió el proceso de reforma burocrática que comienza en 2003 y continúa hasta la actualidad. Su premisa fundamental es convertir al ciudadano en el verdadero fundamento, protagonista, y receptor del accionar estatal.

Ahora bien, propiciar una gestión pública más orientada a la obtención de resultados palpables y acordes con las necesidades y demandas sociales no debe implicar descuidar el fortalecimiento de ciertos aspectos característicos del modelo weberiano. En tal sentido, no deben ser menores los esfuerzos destinados a sujetar el accionar de la administración pública a normas y procedimientos previamente establecidos. Ello no sólo garantiza el carácter impersonal e imparcial del Estado, sino que también conjura la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones, y confiere a la ciudadanía la posibilidad de realizar efectivos controles sobre el desempeño de los gobernantes.

En igual sentido, recuperar la noción weberiana de la carrera administrativa constituye un aspecto fundamental si lo que se busca es un Estado eficiente en el cumplimiento de sus tareas. El sistema de empleo público, cabe recordar, fue sometido a un profundo desmantelamiento durante la década pasada. Por aquel entonces, los organismos internacionales de crédito "recomendaban" fuertemente no tomar nuevos agentes públicos. Las vacantes fueron congeladas, y se suspendieron los concursos para el ingreso de personal a la administración pública. Pero, en forma paralela, se empezaron a utilizar otras formas de contratación (locaciones de servicios, pasantías), debilitando así la carrera del empleo público y precarizando los regímenes laborales. Ante tal situación, reimplantar la carrera administrativa, confiriendo a los agentes estabilidad en el cargo y posibilidades de promoción, se traducirá en la normalización y jerarquización del empleo público.

La consolidación de estos rasgos del modelo tradicional weberiano, además de ser beneficiosos en sí mismos, dan la posibilidad de pensar en la adopción de nuevos procedimientos vinculados con la Nueva Gestión Pública. En tal sentido, la flexibilidad que demanda este modelo de gestión por resultados necesita una base de estabilidad y cumplimiento de los procedimientos. En otros términos, con un Estado sujeto en su accionar a normas y procedimientos pre-establecidos y con un sistema de empleo público plenamente reconstituido, es posible introducir herramientas típicas de la NGP (como la planificación estratégica o la evaluación de resultados) que redunden en un mejor funcionamiento de la maquinaria estatal.

Finalmente, resulta crucial establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes agencias y unidades que componen el Estado, así como también forjar sólidos vínculos con una pluralidad de actores no estatales a fin de abordar y dar solución a las diversas demandas y necesidades de ciudadano como verdadero destinatario de las políticas públicas. El trabajo en redes propuesto por el enfoque de la gobernanza constituye en ese sentido un factor clave para la implementación exitosa de cualquier política pública.

En definitiva, no hay que caer en falsas dicotomías ni en dogmatismos inconducentes. No hay necesidad de aplicar reformas de un solo paradigma, cuando resultan evidentes los beneficios y las consecuencias positivas de

la conjunción de una pluralidad de enfoques y herramientas a ser aplicadas al interior de la administración pública. En última instancia, aferrarse a un sólo tipo de reformas implica debilitar al Estado, ya sea por la vía de la rigidez o de la flexibilidad. La combinación de distintos modelos de administración pública es lo que permite pensar un Estado inteligente, activo, y que atienda en forma eficiente las demandas ciudadanas.

3. Instrumentos para la modernización de la gestión pública

El proceso de modernización de la administración pública, iniciado en 2003 y que continúa hasta el presente, significó la implementación de instrumentos orientados a fortalecer diversos aspectos considerados valiosos de cada uno de los modelos de gestión. En este apartado describiremos algunos de ellos, impulsados desde la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación y sus dependencias.

Previo a ello, es importante señalar que en el marco de este proceso de modernización, el Estado argentino, a través del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Decreto 378/2005), ha realizado avances decisivos en la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en diversos aspectos e instancias de la administración pública. La característica saliente de las TICs es que resultan transversales a los distintos modelos administrativos. En este sentido, son factibles de ser aplicadas en función de distintas herramientas, provenientes del enfoque weberiano, de la NGP o de la gobernanza.

Al respecto, se ha creado el portal Argentina.gov.ar, que centraliza toda la información sobre la administración pública nacional para ciudadanos, productores y extranjeros que desean invertir o visitar nuestro país. El portal incluye la Guía de Trámites, que facilita a la ciudadanía la realización de tramitaciones en la administración pública nacional. Actualmente, cerca de 1.000 trámites se encuentran en línea. Otra innovación tecnológica que cabe resaltar es la Firma Digital, una herramienta informática que garantiza la autoría e integridad de los documentos electrónicos. Esta iniciativa abre enormes oportunidades a toda la sociedad para "des-papelizar" las transacciones tanto con el Estado como entre particulares, obteniendo importantes reducciones en los tiempos y costos asociados a las mismas. En particular, simplifica y agiliza la vinculación de la ciudadanía con la

administración, al poder realizar en línea tramitaciones que anteriormente se hacían en una oficina determinada, con un horario preestablecido. Organismos fundamentales para la vida de todos los argentinos, como AFIP y ANSES, poseen un desarrollo avanzado de esta herramienta.

Otro importante desarrollo en materia de gobierno electrónico ha sido el portal de compras y contrataciones del Estado nacional (www.argentinacompra.gov.ar). Desde su inicio se publicaron 33.000 convocatorias de compras gubernamentales, permitiendo a cada ciudadano conocer qué compra, a qué proveedores y a qué precio cada organismo de la administración pública. Junto a ello, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ha permitido que algunas de estas transacciones se realicen íntegramente por Internet. En definitiva, son todas herramientas que han fortalecido la transparencia y la accesibilidad de la ciudadanía a las oficinas, tradicionalmente inaccesibles, de la administración pública nacional.

3.1. Medidas orientadas a fortalecer el modelo de gestión burocrática.

Uno de los puntos salientes para fortalecer la administración pública ha sido la profesionalización de su cuerpo de trabajadores. Esta política encuentra su razón de ser en la precarización de las relaciones laborales en el Estado tras la implementación del modelo neoliberal durante los años 90. Por aquel entonces, a fin de dar señales de austeridad, el Estado suspendió por tiempo indeterminado el acceso de los trabajadores públicos a la planta permanente. Esta situación produjo una proliferación de modalidades de contratación de personal paralelas a la carrera administrativa, dando lugar a una notoria división entre trabajadores "de primera" (los de planta permanente) y trabajadores "de segunda" (los contratados). Esto evidenciaba que algunos elementos centrales del modelo burocrático weberiano (como la estabilidad en el cargo y la promoción al interior de la carrera administrativa) no se daban plenamente en el Estado argentino.

En ese marco, en 2003 se inició un complejo proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se ha trabajado en garantizar la instauración del régimen de negociaciones colectivas a prácticamente la totalidad de los empleados civiles. Ello se logró en base a la aprobación del segundo Con-

venio Colectivo General de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/2006), surgido de un proceso democrático de diálogo y negociación entre el Estado y los representantes de los trabajadores. Asimismo, en los últimos años se han diseñado y aprobado Convenios Colectivos sectoriales que completan y complementan lo establecido en el Convenio General.

El impulso a las negociaciones colectivas, tanto en el marco de la Comisión Negociadora General como de las Comisiones Negociadoras Sectoriales, se tradujo en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Decreto N° 2.098/08, que contiene significativas innovaciones tendientes a fortalecer la profesionalización y el mérito en la carrera administrativa. Entre estas mejoras se incluye la creación del agrupamiento profesional; la estabilidad para cargos de jefatura accedidos por concurso; nuevos mecanismos de evaluación del desempeño y de incentivos al mérito; la bonificación por servicios a terceros; incentivos por productividad y por innovaciones y mejoras al servicio; entre otros avances que colocan a la Argentina en la vanguardia de la región en materia de relaciones laborales en el sector público. En el mismo sentido, se ha trabajado en las tareas de capacitación de la administración pública nacional. En el último año, el Instituto Nacional de la Administración Pública capacitó a más de 13.000 agentes de la administración pública nacional, a los que se suman los trabajadores capacitados por cada uno de los organismos.

Finalmente, a fin de reordenar las relaciones laborales en el empleo público, en el año 2008 comenzó la incorporación gradual de prácticamente todo el personal que venía desempeñándose bajo modalidades contractuales de locación de servicios, mediante la aprobación de un nuevo régimen de consultores profesionales (Decreto N° 2345/2008) que además fortalece la transparencia en estas consultorías excesivamente utilizadas en la década pasada. Asimismo, el Gobierno Nacional ha estipulado el régimen normativo para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público. El nuevo marco legal asegura la realización de concursos abiertos y públicos para ocupar los nuevos cargos en la administración pública, poniendo fin -en forma progresiva- a la figura del contratado, y promoviendo de manera efectiva un sistema de empleo público signado por relaciones laborales equitativas y transparentes.

La realización de concursos eliminará de raíz la posibilidad de que el acceso a la APN esté sujeto a discrecionalidad, elemento característico de los Estados patrimonialistas. Se garantiza de este modo que la idoneidad y la capacidad profesional sean los exclusivos requisitos de ingreso, robusteciendo la calidad institucional del Estado. La realización de concursos, además, fortalece la carrera administrativa, elemento distintivo de las mejores burocracias. En tal sentido, no sólo promueve el mérito como criterio de selección, sino que confiere estabilidad al empleado público y un sistema de ascenso escalafonario en base a la capacidad profesional. Queda asegurada entonces la conformación de un plantel de trabajadores al que se le ofrece al mismo tiempo garantías de estabilidad y proyección de futuro, es decir, la posibilidad de ver realizadas sus expectativas profesionales de acuerdo con su propio desempeño. Además de evitar la fuga de recursos al sector privado, se fomenta de esta forma el desarrollo de una conciencia común orientada hacia el servicio público y garantiza la continuidad en el funcionamiento de la maquinaria estatal.

Cabe destacar, asimismo, que la mayoría de los procesos de selección se realizarán a través de la modalidad del "curso-concurso", que garantiza que las personas seleccionadas ingresen a la APN con todos los conocimientos actualizados y que realmente cumplan con los requisitos profesionales para el cargo al que se postulan. Este sistema, además, otorga a los postulantes las mismas oportunidades y -por su modalidad virtual- facilita la asistencia de los aspirantes. Asimismo, la implementación de la medida contará con el asesoramiento y cooperación de la Universidad de Buenos Aires, que actuará como organismo supervisor y ofrecerá su capacidad pedagógica y evaluatoria. Ello conferirá transparencia y confiabilidad técnica al proceso en su conjunto.

3. 2. Medidas orientadas a fortalecer el modelo de gestión por objetivos y resultados

La gestión por objetivos y resultados implica dos componentes fundamentales: la orientación del accionar de la administración pública a la definición y cumplimiento de objetivos por un lado, y a la rendición de cuentas a la sociedad a partir de la medición de resultados, por el otro. En lo que respecta al primer componente, una de las herramientas más desarrolladas para la definición de objetivos y actividades ha sido el Planeamiento

Estratégico y Operativo, el cual está compuesto por distintos momentos: el explicativo en el que se realiza un diagnóstico sobre la situación inicial y los problemas que debe enfrentar la organización, el estratégico en el que se definen posibles escenarios futuros y se seleccionan aquellos que se considera viables, el táctico-operacional en el que se establecen las acciones a realizar para alcanzar esos escenarios y se diseña un plan operativo, y el normativo en el que se formula la visión y misión institucional.

Desde la Oficina Nacional de Innovación de Gestión se asiste técnicamente a los organismos y dependencias públicas en el diseño de planes estratégicos y operacionales que les permitan alcanzar los propósitos institucionales. Asimismo, en el año 2008, la Secretaría Gestión Pública de la Nación elaboró y aprobó el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, que establece los objetivos generales y específicos del área. El Plan Estratégico de la Secretaría ha sido diseñado para dotar de coherencia y direccionalidad a la multiplicidad de políticas y acciones que se llevan a cabo para mejorar la calidad de la gestión. En implementación desde julio de 2008, el Plan Estratégico define los objetivos y metas de gestión de todas las áreas de la Secretaría, así como también los indicadores de desempeño que los vuelven mensurables. Los principales objetivos que define el Plan Estratégico son: I) incrementar el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el ámbito público, II) modernizar el Sistema Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios, III) fortalecer el sistema de empleo público y asegurar su efectiva aplicación, IV) generalizar enfoques y herramientas de buenas prácticas en la gestión pública y V) cooperar para la modernización de los gobiernos subnacionales.

Se trabaja con el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) para el monitoreo de los planes, proyectos y programas prioritarios de la Secretaría, lo que provee a las máximas autoridades de la SGGP de información sistematizada esencial para la toma de decisiones. A su vez, se ha creado un Consejo de Expertos con destacados representantes nacionales e internacionales del mundo académico, de las organizaciones no gubernamentales abocadas a la temática, de los gremios estatales, y de los gobiernos provinciales.

En lo que respecta al segundo componente, mientras que la rendición de cuentas o responsabilidad de la administración pública en el modelo

burocrático tradicional estaba basado en el cumplimiento de normas y procedimientos, el modelo de la gestión por objetivos y resultados conlleva una responsabilización basada en la medición de los mismos de forma de poder mostrar a la sociedad la capacidad de generar valor público.

Una de las herramientas de responsabilización en base a resultados más desarrollada ha sido el programa de Carta Compromiso con el Ciudadano. La Carta Compromiso es una herramienta de mejora de la calidad de los servicios que prestan los organismos públicos a fin de mejorar la relación de la administración pública con los ciudadanos. De esta manera, el organismo explicita en un documento público los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios en relación con los servicios brindados, la forma de acceso a estos servicios y los estándares de calidad de los mismos. También incorpora compromisos de mejora, fija los mecanismos para la realización de las quejas y sugerencias, establece un sistema de información y comunicación, y determina los mecanismos de consulta y participación ciudadana. En definitiva, es un programa que pone como eje al ciudadano, ya que permite medir y evaluar adecuadamente el producto generado, el impacto en la ciudadanía y su satisfacción por el bien o servicio recibido. A la fecha se han firmado más de 50 cartas compromisos con organismos de la Administración Pública Nacional (incluyendo casi la totalidad de organismos que prestan servicios directamente a la ciudadanía), extendiéndose recientemente también a organismos provinciales y municipales. En el marco del Programa se realiza un seguimiento mensual del nivel de cumplimiento de aproximadamente 3.200 estándares de calidad y compromisos de mejora a través del Tablero de Control, permitiendo así optimizar de modo continuo el funcionamiento estatal.

3.3. Medidas orientadas a fortalecer el modelo de la gobernanza

Si bien el Plan Estratégico de la Secretaría de Gestión Pública se ha planteado complementar el modelo de gestión tradicional -centrado en la atención a normas, procedimientos y rutinas- con un modelo de gestión cuyo eje esté puesto en el logro de objetivos y resultados, es posible observar el desarrollo de algunos instrumentos que se encuadran dentro del modelo de la administración basada en redes. Este modelo busca promover no sólo la articulación del Estado con otros actores de la sociedad (empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc.) sino también

la articulación interna al Estado entre las distintas instancias de gobierno (nacional, provincial y municipal). Al respecto, como ejemplo de la primera modalidad de articulación, es importante mencionar el desarrollo de la Agenda Digital como un grupo de trabajo multisectorial y multidisciplinario de funcionamiento colaborativo para establecer una estrategia consensuada por diversos actores y tendiente a optimizar los esfuerzos de los sectores público, privado y académico para el desarrollo de la Sociedad de la Información.

En lo que respecta a la segunda modalidad de articulación, ésta tiene particular importancia en un contexto como el argentino caracterizado por la existencia de un sistema federal de gobierno en el que las estructuras de decisión del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se encuentran presentes, y están garantizados constitucionalmente, en el nivel federal, provincial y local. Asimismo, es importante tener en cuenta que el Estado argentino se caracteriza por la existencia de un fuerte federalismo. Este sistema de soberanías compartidas se complejizó aún más luego del proceso de descentralización llevado a cabo durante los años 90 a partir del cual las provincias adquirieron mayor responsabilidad en términos del gasto público, sobre todo en las áreas de salud y educación. Finalmente, distintos autores coinciden que en los últimos años en Argentina se ha producido un proceso de territorialización del voto y de desnacionalización del sistema de partidos, lo que ha agregado una mayor heterogeneidad al mapa de actores con los cuales es necesario coordinar para lograr una efectiva implementación de las políticas públicas.

En síntesis, el fuerte federalismo político, la descentralización de funciones fundamentales del Estado y la creciente fragmentación y desnacionalización de los partidos políticos argentinos luego de la crisis social y política de 2001 volvieron evidente la necesidad de desarrollar y fortalecer mecanismos de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales a fin de lograr un mayor nivel de eficacia en la implementación de las políticas públicas nacionales. Ejemplo de ello han sido los Consejo Federales, que son organismos multilaterales de participación voluntaria a través de los cuales se promueve la cooperación intergubernamental tanto a nivel político como burocrático. De los 38 consejos federales existentes en la actualidad, el 42% fue creado en los años '90 y el 32% a partir del 2003. En

lo que respecta específicamente al Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), aunque éste había sido creado en el año 1992, su reglamento de funcionamiento interno recién fue elaborado y aprobado en el año 2006. En ese año también se crearon las cinco comisiones de trabajo que conforman el COFEFUP, que lo han dotado de una labor dinámica y permanente de la cual anteriormente carecía. Esto ha permitido acordar entre la Nación y la provincias distintas líneas de política pública (en materia de empleo público, capacitación, gobierno electrónico, entre otros) que potencian el trabajo de cada jurisdicción y hacen realidad la necesidad de coordinación y articulación entre niveles de gobierno.

4. Conclusión

En el nuevo siglo, y tras la fallida experiencia neoliberal, quedó demostrado que el Estado constituye un instrumento imprescindible a fin de asegurar una sociedad homogénea, plenamente integrada y socialmente inclusiva. Para el logro de tales objetivos se requiere de un Estado inteligente, eficaz y eficiente, que con su actuación resuelva y satisfaga las demandas sociales.

Es por ello que desde 2003 y hasta la actualidad, gran parte de los esfuerzos estuvieron centrados en fortalecer las capacidades y funciones estatales, produciendo una profunda reforma en su funcionamiento. Los cambios organizacionales implementados no se corresponden con la aplicación de un único y exclusivo paradigma. A lo largo de este trabajo ha quedado claro que cada modelo de gestión pública (el weberiano, la Nueva Gestión Pública o el de la Gobernanza) tiene virtudes y debilidades. Por ello, nuestra concepción en materia de gestión pública es decididamente plural, adoptando los elementos más apropiados para cada área y cada sistema transversal. Esto nos ha permitido avanzar en la consolidación de atributos weberianos del Estado, a la par que implementamos medidas innovadoras tendientes al logro de resultados y a la coordinación con otros organismos públicos y de la sociedad civil.

El objetivo es el mismo: contar con un mejor Estado, que beneficie a la sociedad y en particular a los más débiles, y para ello se requiere de las mejores herramientas sin caer en dogmatismos inconducentes. Por eso hemos incorporado instrumentos orientados a profesionalizar y jerarquizar

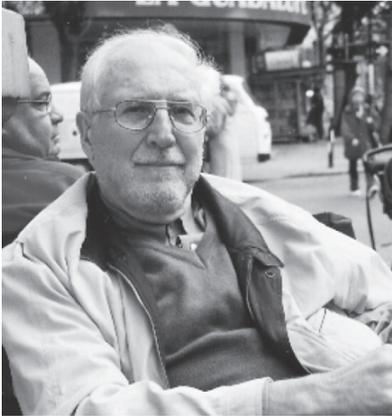
el empleo público luego de décadas de precarización, hemos definido estratégicamente los objetivos de las organizaciones públicas en función de la realización de diagnósticos precisos sobre la realidad en la que operan, hemos generado mecanismos de cooperación intergubernamental y entre el Estado y la sociedad a fin de evitar superposiciones improductivas y potenciar la coordinación de esfuerzos y conocimientos. En definitiva, hemos dado los pasos fundamentales para una auténtica reforma que fortalezca las capacidades institucionales, políticas y burocráticas del Estado.

Referencias Bibliográficas

- ATRIO, JORGE L. Y PICCONE, MARÍA SOL (2008). "De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición", *Revista del Clad Reforma y Democracia*, N° 42, octubre de 2008.
- FREDERICKSON, H. GEORGE (2007). "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere", en Ferlie, Lynn y Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York.
- HUGHES, O. E. (2003). *Public Public Management & Administration. An introduction*. London, Palgrave.
- OSZLAK, O. (1999). "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, Año 6, N° 14: 73-99.
- Secretaría de la Gestión Pública de la Nación (2008). *Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad*, Buenos Aires.
- VAN WAARDEN (1992). "The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry. A Comparison of the USA and the Netherlands", *European Journal of Political Research*, vol. 21, 1-2, 131-162.

"Política y políticas públicas en América Latina"

Dr. Carlos María Vilas



Abogado, Magíster en Ciencia Política y Administración Pública, Profesor de la Escuela Nacional de Gobierno y del Instituto Nacional de la Administración Pública; Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad Nacional de Lanús; Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México; autor y coautor de más de doscientos artículos en revistas académicas y profesionales de la Argentina y del exterior. Ha ocupado diversos cargos en la función pública en el gobierno nacional y de la provincia de Buenos Aires. Ha sido presidente del Instituto para el Desarrollo Económico, y actualmente se desempeña como Presidente del Ente Regulador de Aguas y Saneamiento (ERAS) del Gobierno Nacional. Es, además, Vicepresidente de la Rama Argentina de la Asociación Americana de Juristas, y Consultor de Agencias Gubernamentales europeas en programas de formación de Recursos Humanos, Desarrollo Social e Institucional, Políticas Públicas, Seguridad y Reforma del Estado.

En la literatura sobre gestión y políticas públicas vinculada a las reformas macroeconómicas emprendidas en las décadas de 1980 y 1990 lo político de las políticas públicas aparece en alguna de dos maneras principales: como una delimitación institucional dentro de la cual las políticas son diseñadas y ejecutadas, o bien como un factor perturbador de la calidad, los alcances y la eficacia de las políticas. En el primer caso la política es un dato externo; en el segundo queda reducida a lo que comúnmente se denomina "el juego de las políticas", es decir las negociaciones, acuerdos y triquiñuelas entre los actores involucrados (funcionarios, actores sociales, votantes) para obtener determinadas ventajas particulares a través de las políticas (subsidios, exenciones impositivas, prebendas, o lo que fuera). A lo anterior cabe agregar la presencia de una fuerte impronta normativa en gran parte de la literatura dedicada al tema. Su objetivo no parece tanto analizar cómo son producidas las políticas públicas sino formular recomendaciones sobre cómo deberían ser producidas. Esto no suele ir acompañado por una explicitación de los supuestos axiológicos a partir de los que las recomendaciones se formulan, omisión que permite dotar de una presentación técnica a proposiciones que usualmente implican contenidos y objetivos de otro tipo.

La perspectiva que aquí se presenta es otra. No se desconoce que en la producción, implementación y evaluación de las políticas públicas intervengan factores particulares e intereses inmediatos como los señalados, pero se considera que reducir la hechura de las políticas públicas a estos ingredientes es ver solamente una parte de la realidad, dejando de lado por el momento sus implicaciones ideológicas conocidas. Se considera que la estructura de autoridad política y sus manifestaciones institucionales no son simples datos externos, sino que inciden de manera normalmente relevante en el modo en que las políticas son producidas y ejecutadas.

1. Políticas y agendas

Englobo bajo la denominación de políticas públicas al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político. Durante mucho tiempo fue usual

referirse a ellas simplemente como políticas, adjetivadas según el campo o aspecto específico de acción gubernamental (política económica, política laboral, política social, política de inversiones, y así sucesivamente) y diferentes de la política referida a las relaciones de poder institucionalizadas en el estado y en sus órganos de gobierno. La distinción entre política y políticas coincide con la que se lleva a cabo en la literatura académica y la política anglosajona entre *politics* y *policies*: éstas son las acciones de gobierno emprendidas en campos determinados de la gestión pública, mientras aquélla refiere a las luchas (electorales o de otra índole) por el ejercicio del poder y el modo de ejercerlo (los programas de gobierno y en general diseños de acción que dan unidad y coherencia a la variedad de intervenciones).

Lo público de las políticas públicas estaría señalando la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones de gobierno. Habría una diferencia específica entre las políticas públicas y las políticas gubernamentales. Lo público es concebido como una esfera compartida por el estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Mientras las políticas gubernamentales serían, en esta concepción, producto de decisiones "desde arriba", las políticas públicas responderían a demandas e inquietudes "desde abajo", es decir desde la sociedad. Así concebidas, las políticas dejan de ser un asunto exclusivo de funcionarios y políticos; su diseño, ejecución y evaluación devienen instancias en las que los actores sociales toman intervención activa y agregan, a su involucramiento político convencional (participación en elecciones y otras dimensiones de los regímenes democrático-representativos) variadas modalidades de participación. Para decirlo con un ejemplo sencillo: enfocado como política pública, el trazado de una autopista deja de ser un asunto exclusivo de competencia ingenieril-financiera, como hasta ahora hace demasiado tiempo; se afirma ahora que las poblaciones por donde la autopista pasará tienen mucho que decir respecto del impacto del mayor flujo vehicular, las consecuencias sobre el ambiente, el rediseño de algunos aspectos de la vida local, etcétera. La ciudadanía social, que en la tesis de Marshall consiste en el conjunto de acciones de gobierno dirigidas a moderar o compensar las desigualdades inherentes a la economía capita-

lista, en el enfoque de políticas públicas aparecería como el producto de iniciativas y experiencias de participación social en asuntos hasta ahora considerados propios de expertos. El efecto de esa participación puede ser una moderación de la desigualdad social, como en la formulación de Marshall, pero ahora el acento se coloca en la participación misma como una vía de ampliación de los alcances de la ciudadanía política, un reforzamiento del sentido de eficacia política de la gente y un mejoramiento de sus condiciones de vida. Así concebidas, las políticas públicas serían algo mucho más democrático y posiblemente también más eficaz, que las políticas gubernamentales diseñadas e implementadas desde el aislamiento de los tecnócratas –incluso de los tecnócratas del “estado benefactor”.

La oposición, o diferenciación, entre políticas “desde arriba” y “desde abajo” obedece a una lógica de manual más que a un análisis plausible de las cosas. Todo gobierno que aspire a tener éxito en su gestión y todo político que aspire a alcanzar un cargo público y a conservarlo saben bien que es de sana prudencia “escuchar al soberano”; si no por otra razón, porque en una democracia representativa él es quien provee los votos. Y no es menos cierto que solamente un acto de gobierno convierte a las aspiraciones ciudadanas en normas y mandatos de cumplimiento obligatorio. La imagen de funcionarios técnicos o políticos diseñando políticas aislados del resto del mundo es mucho más el producto de ciertas caricaturas perversas respecto de cómo funcionan el estado y sus órganos de gestión que el resultado de una observación equilibrada de la realidad de las cosas –al margen de que, para ser creíble, toda caricatura debe guardar siempre cierto parecido con la realidad.

Uno de los aportes de las teorías pluralistas del sistema político consiste, precisamente, en poner de relieve la multiplicidad de actores y correspondientemente de intereses que de una u otra manera tratan de influir en las decisiones tomadas por los funcionarios y por los políticos, independientemente de los formatos constitucionales o legales. Diputados, senadores, ministros, presidentes, jueces y todos quienes tiene a su cargo la producción de decisiones que afectan intereses están potencialmente expuestos a experimentar las solicitaciones, seducciones, presiones, tentaciones, insinuaciones o amenazas de quienes tienen algo que ganar o que perder con esas decisiones. La principal limitación del pluralismo es su aproximación

más bien formal al asunto, en la medida en que no registra la diferente eficacia de los distintos actores en el despliegue de estas acciones y en la consecución de sus objetivos; ni, en particular, que por la propia configuración del sistema político casi por definición algunos actores tienden a ser más eficaces que otros para alcanzar los resultados perseguidos. El poder y la capacidad para actuar en la sociedad tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que actúan los planificadores y los administradores públicos. Como señala un autor, "Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas" (Canto Sáenz 2000). El escenario en el que se elaboran y ejecutan las políticas se caracteriza no por una "pluralidad casual" sino por una "pluralidad profundamente estructurada", donde la estructura socioeconómica y el poder difícilmente se encuentran separados (id.). El supuesto de la homología entre los actores involucrados diluye lo político y la política en un sistema de juegos y estrategias probabilísticas de corto plazo y soslaya o minimiza sus articulaciones con asuntos de mayor proyección y alcance, la vinculación de lo inmediato y el corto plazo con el modo en que se gesta –no siempre de manera intencional– el largo plazo.

Las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, una función que guarda una relación de adecuación al proyecto de poder de las fuerzas políticas a cargo del gobierno, pero que generalmente mantiene una cierta autonomía operativa respecto de éste como condición para un desempeño eficaz de su cometido específico. Si bien lo propio del poder político consiste en la capacidad de movilizar legítimamente los instrumentos de coacción del estado en apoyo de sus decisiones, siempre es preferible obtener la obediencia por la vía del consenso, y esto normalmente implica incorporar a las acciones de gobierno perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos o la oportunidad de las acciones.

La instrumentalidad de las políticas públicas respecto de la agenda de gobierno destaca el núcleo de politicidad que siempre les es inherente. Toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los intereses, fines y percepciones que orientan la gestión gubernamental. De tal manera que siempre se espera,

aunque no siempre se consigue, que los objetivos de tal o cual política sean compatibles y armonicen con los del resto de las acciones emprendidas o postuladas por el gobierno, o por los actores que aspiran a llegar a él. Esto no sólo demanda calificaciones técnicas en quienes las elaboran, sino una clara percepción de la estrategia de conjunto expresada en la agenda de gobierno (o de oposición) y de la necesaria adecuación de la política específica a ese conjunto.

La primacía política del objetivo de mayor alcance (governabilidad, bienestar social, estabilidad económica, promoción de la democracia u otros, incluida la ambición de mantenerse en el poder) respecto de las acciones y metas sectoriales o particulares se manifiesta en que muchas veces debe aceptarse que el diseño de determinadas políticas se lleve a cabo en niveles sub óptimos, como una especie de costo de transacción entre una excelencia técnica particular o sectorial, considerada en sí misma, y el éxito de la estrategia política general. Toda política pública, no importa cuán circunscripta o específica sea, repercute siempre en una variedad de ámbitos y grupos de población que es aconsejable sean tenidos en consideración, hasta donde sea posible, por quienes la formulan y la ejecutan. Normalmente esto implica la necesidad de embarcarse en negociaciones y construir acuerdos que modifican el diseño original de la política pero que incrementan sus probabilidades de aceptación y por tanto de implementación. En particular, el éxito de una política requiere del acatamiento y la colaboración de quienes deben cargar con sus costos, y esto a menudo demanda enfoques más amplios que los que refieren a esa política en particular. Esto es lo que generalmente ocurre, por ejemplo, con políticas tributarias dirigidas al financiamiento de alguna actividad o sector en particular –recurso al que los gobiernos echan mano con cierta frecuencia. Una política tributaria “de calidad” debe asegurarse de reducir al mínimo la evasión fiscal, y esto refiere a los mecanismos de recaudación e incluso a la carga impositiva adicional resultante, pero también a una adecuada información acerca de la aceptación social del objetivo que se busca promover. Si ésta es baja, porque los contribuyentes no comparten la importancia que el gobierno asigna a esa actividad o sector, la propensión a la evasión tenderá a ser alta con relativa independencia de la magnitud de la tasa específica, o bien lo que se gane en recaudación tendrá como costo el malhumor social y eventualmente, en el mediano plazo, un deterioro en el apoyo político.

Por consiguiente la calidad de las políticas públicas tanto en su formulación como en sus resultados debe valorarse en una permanente referencia al diseño político más amplio del que la política en examen es una parte y al impacto político de su implementación –tanto en los efectos específicos generados como en el sentido de fortalecer o debilitar las bases de sustentación social del gobierno o el dirigente que la propone o impulsa, y en lo que puede contribuir a la modificación de los escenarios sociales o políticos por efecto de su misma implementación. Constantes otros factores, una política bien diseñada desde el punto de vista técnico carecerá de eficacia si no cuenta con el impulso que le brinda el poder político; aún el más sostenido apoyo de actores de la sociedad civil requiere que sus reclamos sean acogidos por el poder político y transformados en decisiones y acciones de gobierno, si es necesario, cambiando el gobierno. Piénsese, por ejemplo, en la enorme movilización de la sociedad argentina en 1999-2000 en torno a la creación de un "ingreso de ciudadanía"; soslayado por los gobiernos de entonces, reapareció reformulado y acotado tras la crisis de fines de 2001 como una política gubernamental de asignaciones de emergencia para hogares en condiciones de pobreza aguda. Desde un punto de vista estrictamente técnico lo que se puso en marcha tenía varias limitaciones respecto de los proyectos elaborados por las organizaciones no gubernamentales que habían impulsado el proyecto de "ingreso de ciudadanía". Es innegable sin embargo que a pesar de ellas el programa contribuyó a resolver o al menos a manejar las dificultades más urgentes de centenares de familias en situación de pobreza no menos que a descomprimir la coyuntura política y fortalecer la sustentabilidad institucional del gobierno. Por lo tanto una política sub óptima en términos técnicos puede ser exitosa gracias al apoyo que le brinda el poder político y a su capacidad de suplir de esta manera las limitaciones o carencias del instrumento técnico.

Por su parte, una política que no tenga en cuenta los relieves del mapa político –es decir, las tensiones y conflictos entre los principales actores sociales afectados de una u otra manera, la opinión pública y los humores de la sociedad– tiene pocas probabilidades de ser eficaz en el logro de sus objetivos, independiente de la calidad de su diseño técnico e incluso de la movilización de recursos coercitivos. En el verano de 2001 el gobierno del presidente Fernando de la Rúa intentó aplicar un drástico ajuste fiscal

para hacer frente a la crisis que comenzaba a manifestarse en la economía argentina. La iniciativa satisfacía, aparentemente, los requisitos técnicos de proyectos similares impulsados por el Fondo Monetario Internacional. No tuvo en cuenta, sin embargo, la probabilidad de una fuerte oposición social y política, como efectivamente ocurrió. Tampoco tuvo la previsión de "preparar" previamente a la opinión pública, o diseñar algunas medidas compensatorias; al contrario, uno de los objetivos de las terapias de shock consiste precisamente en tomar desprevenida a la gente y disminuir su capacidad de reacción. El resultado final fue un diseño de política fiscal que detonó el inicio de un proceso que habría de culminar con el derrocamiento del gobierno que trató de implementarlo.

2. Técnica y política

A pesar de lo que muchas veces se piensa, la diferenciación entre lo técnico y lo político dista de ser tajante u objetiva; la distinción entre lo uno y lo otro es, en definitiva, producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política. Un mismo funcionario y sus acciones puede ser considerado técnico o político en función de ciertas circunstancias particulares: en una reunión de ministros de relaciones exteriores, de economía o de cualquier otra cartera el ministro respectivo actúa como político; en una reunión de presidentes esos mismos ministros actúan como asesores técnicos. Que un informe sobre asuntos de gobierno sea técnico no significa que carezca de proyecciones, efectos o implicaciones políticas; solamente apostando a una extravagante ingenuidad de los diseñadores de políticas (difícilmente compatible con la obtención de los grados académicos que normalmente ostentan) puede argüirse que se trata de cuestiones ajenas o externas al informe, mucho menos a la recomendación. Por lo demás, es frecuente revestir con argumentos técnicos y discursos de resonancias científicas acciones y propuestas cuyo sustento principal es político, posiblemente explotando la buena fe de la audiencia o el prestigio que la ciencia o la técnica conservan en los legos, en una especie de migración retórica desde el terreno de las ciencias "duras" al de las disciplinas y prácticas sociales.

Como parte de la ideología de la "falta de alternativas" a las reformas neoliberales, a menudo la elaboración y la ejecución de políticas públicas

han sido presentadas como asuntos exclusivamente técnicos producto de saberes específicos en los que la política poco o nada tiene que ver. En una sociedad abierta con un sistema político convencionalmente democrático, esto equivale a decir que la gente nada tiene que ver, decir u opinar. La política y lo político tendrían relación, a lo sumo, con el marco institucional en el que las políticas son diseñadas e implementadas. De conformidad con esta concepción, cuanto más a resguardo estén el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de las influencias de la política y de los políticos, más garantizado estará su éxito.

Caso ejemplar de esta concepción es el informe que el Banco Mundial difundió a fines de la década pasada sobre el papel del estado en las reformas económicas, y que durante cierto tiempo se convirtió en una especie de vademécum de todo buen reformador (World Bank 1997). Con una fuerte tonalidad normativa, este documento definió de qué asuntos debe hacerse cargo el estado, es decir cuáles son los temas que deben encarar las políticas públicas (estabilidad monetaria, infraestructura, preservación del medio ambiente, combate a la pobreza), dejando al libre arbitrio del mercado todo lo demás. El informe destaca la importancia de la concentración de autoridad política en algunas agencias centrales de élite: la unidad de privatizaciones dependiente de la presidencia de México en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (pág. 63); el MITI japonés y el Economic Planning Board en Corea (pág. 83). De acuerdo al Banco, en la década de 1980 Chile "parece haber desarrollado el tipo de espíritu de cuerpo entre los altos funcionarios públicos, que ha promovido asociaciones (entre agencias públicas y firmas privadas: CMV) en la tecnocracia indonesia y en el MITI japonés, entre otros". "Más sorprendente aún son los paralelos que pueden reconocerse entre el grupo de asesores de alto nivel en Chile –los Chicago boys--, la mafia de Berkeley en Indonesia y la pandilla de los cuatro en Tailandia" (pág. 83).¹

¹ *No puedo dejar pasar por alto el desentendimiento "técnico" del Banco Mundial por el carácter fraudulento (Salinas) o dictatorial (Suharto, Pinochet) de algunos de los gobiernos cuyos experimentos institucionales son presentados como ejemplos exitosos de centralización de las decisiones e "impermeabilización" (insulation) respecto de las "deformaciones" de la política.*

La visión del Banco Mundial es fruto de una particular interpretación del modo en que algunos estados impulsaron el desarrollo industrial acelerado en varios países del sureste de Asia, a través de alianzas estrechas entre el poder político y grupos empresariales a los que el poder político asignó roles estratégicos en los procesos de acumulación de capital. En el caso de América Latina, la propia "reforma del estado" fue encarada por ése y otros organismos multilaterales, y por los elencos políticos locales, como un asunto meramente técnico; el aislamiento de los reformadores se refirió en consecuencia no sólo a la elaboración y ejecución de específicas políticas públicas sino también a este aspecto crucial referido al modo en que la reconfiguración de las relaciones de poder político, efecto de los reacomodos de las décadas de 1980 y 1990, habría de alcanzar expresión institucional en la organización del estado y en sus modalidades de desempeño.

La supuesta falta de alternativas técnicas al modo en que las cosas fueron encaradas significó en realidad la falta de alternativas políticas al tipo particular de reestructuración que se llevó a cabo a partir de la reconfiguración del poder político tras la crisis de 1982. En consecuencia la pluralidad de perspectivas y por lo tanto de disensos desapareció en virtud del consenso o la resignación respecto de lo único que es posible (y razonable) hacer, en una especie de traducción neoliberal del argot político cotidiano: es lo que hay... Donde eso que hay no es otra cosa que el producto de conflictos sociales, de tensiones y crisis, a partir de las cuales cobró cuerpo una nueva definición de ganadores y perdedores. Es esta razón fundamentalmente política, y no una razón supuestamente técnica, la que determina la construcción de los escenarios institucionales y, derivadamente, la elaboración de las políticas públicas, su intencionalidad –es decir sus objetivos y metas–, cómo son implementadas, quiénes cargan con su financiamiento y cuestiones similarmente relevantes.

La afirmación del carácter técnico de las políticas públicas y la consiguiente ventaja de ponerlas a buen recaudo de las intervenciones de los políticos (y de la gente que vota por ellos) suscita un problema serio en las democracias: "establecer en qué medida los actores políticos elegidos son efectivamente (...) los que deciden las orientaciones adoptadas por las acciones gubernamentales" (Surel 2006). Como se acaba de ver, en la división del trabajo entre política y técnica postulada por los promotores

de las reformas neoliberales, todo lo que los políticos deben hacer es crear las condiciones institucionales para el mejor desempeño de los técnicos. Del mismo modo que en las "democracias delegativas" de O'Donnell los electores entregan a los elegidos una carta blanca para que manejen los asuntos públicos a su mejor entender (O'Donnell 1991), éstos a su turno efectuarían similar delegación en los técnicos de la administración pública o los que aportan las consultoras, los organismos multilaterales o los gobiernos cooperantes, que son quienes mejor saben cómo alcanzar los objetivos definidos por los políticos, e incluso aconsejar respecto de qué objetivos son los que realmente conviene fijarse.

Las políticas públicas siempre tienen un contenido técnico; sostener lo contrario sería exaltar la chapucería. Pero afirmar la componente técnica y la necesidad de que ésta presente los mejores niveles de calidad es una cosa, y otra muy diferente desconocer la dimensión política de las políticas públicas, que tiene que ver con su diseño y ejecución pero también con los escenarios en que uno y otras se llevan a cabo. Existen demasiados ejemplos de excelentes médicos que resultaron pésimos ministros de salud, de brillantes ingenieros de desempeño pavoroso como ministros de obras públicas, y una larga lista de ejemplos similares, como para incurrir en la ingenuidad de que un eficaz desempeño político en áreas de reconocida expertise técnica requiere nada más que una buena formación técnica o un exitoso desempeño profesional en ese terreno.

El asunto en juego aquí, o una de los más relevantes, es quién decide los criterios de excelencia de una política dada. Normalmente esa decisión forma parte de las cuestiones meta-institucionales que existen en todo régimen político y que refieren, en última instancia, al diseño programático de quien ejerce el gobierno y a los acuerdos y confrontaciones de poder sobre los que se asienta la dinámica institucional. Hablar de "relaciones de poder" cuando se trata de evaluar una política de becas escolares, de construcción de viviendas, campañas de vacunación, de promoción del deporte o cosas por el estilo puede parecer un exceso o una prueba de politiquería, pero no hay tal. En primer lugar, porque como ya se dijo, toda acción o política específica siempre resulta enmarcada en acciones o estrategias más amplias; asimismo, porque éstas siempre son el producto de visiones o sistemas de creencias (o doctrinas, o ideologías) de fuerte carácter nor-

mativo –la imagen del país, o de la comarca, o de la infancia, o de lo que fuere, que se aspira a lograr a través del ejercicio de la política.

El enfrentamiento eficaz a cualquier situación o proceso considerado un asunto que ingresa en la agenda política se asienta siempre, de manera explícita o implícita, en un conjunto de supuestos conceptuales respecto a los factores que intervienen en su origen y en sus manifestaciones, a su magnitud real y potencial, a su evolución futura, entre otros, así como su articulación con otras dimensiones de la realidad socioeconómica y de las políticas respectivas. Tomemos por ejemplo las políticas de combate a la pobreza, que en el periodo de auge del neoliberalismo se convirtieron en la política social por antonomasia. Puede pensarse, como de hecho se ha pensado, que el incremento de la cantidad de población en condiciones de pobreza es un fenómeno friccional, efecto transitorio de las reestructuraciones económicas e institucionales en curso, y que una vez que éstas se asienten y comiencen a generar los efectos pronosticados –es decir, que el ingreso de los nuevos escenarios a derroteros de normalidad y a un pleno funcionamiento de los mercados resolverá el problema o aspectos sustanciales de él. Corresponde en consecuencia diseñar acciones asistenciales que apunten a la situación de emergencia, enfocando correctamente en quienes deben ser sus destinatarios efectivos, durante lo que la emergencia dure. El regreso al normal desenvolvimiento del mercado de trabajo se encargará de reabsorber a la mayor parte de la población temporalmente expulsada del mismo y del resto se encargarán las políticas diseñadas para estos casos especiales –ancianos, discapacitados, y similares. A grandes rasgos, ésta fue la concepción predominante en la elaboración y ejecución de las políticas neoliberales en este campo (Vilas 1998). Si en cambio la pobreza es encarada como resultado de procesos de empobrecimiento que obedecen a causas múltiples estructurales en las que tanto el estado como el mercado tienen responsabilidad, que en consecuencia en sus aspectos más profundos no es un fenómeno simplemente coyuntural, el diseño y la ejecución de las políticas debe asentarse en una perspectiva que atiende las urgencias en función de una estrategia de mayor integralidad que se fija como objetivo atacar las causas que generan el fenómeno, y no simplemente sus manifestaciones. Ello implica, entre otras cosas, una asignación de recursos que atienda la mayor amplitud de las acciones de política, y

una evaluación de esas acciones que contemple la multidimensionalidad de los objetivos perseguidos.

Los criterios de eficacia y eficiencia, la valoración de la calidad de una política dada, guardan relación con las características propias o específicas de ésta (por ejemplo, la consistencia interna de su diseño y la consistencia entre éste y la producción de determinados efectos) así como con su compatibilidad con el conjunto de acciones, percepciones, etc. que componen la agenda de gobierno. La coherencia de ambos criterios no puede tomarse como un hecho; entre otras razones, porque esta segunda dimensión, explícitamente política, de la calidad de la gestión de gobierno –no ya de tal o cual política en particular– depende no sólo de las iniciativas tomadas por éste “desde arriba” sino de las acciones y reacciones de otros actores domésticos y externos en cambiantes escenarios institucionales y fácticos, de las tensiones y conflictos entre fuerzas políticas y sociales, de las restricciones que es inevitable reconocer y de la habilidad de unos y otros para aprovechar las oportunidades que esta dinámica abre, avanzar las propuestas propias y neutralizar las oposiciones, y del modo y eficacia con la que el gobierno procesa esta variedad de factores intervinientes.

Esto se advierte con especial claridad en el caso de la política económica. Sin perjuicio de su especificidad, la política económica es siempre una parte de la política general; en la definición y ejecución de decisiones los gobiernos y sus funcionarios siempre deben tener en cuenta una variedad amplia de consideraciones y de objetivos. Las decisiones de política económica las toman los políticos, o en todo caso economistas u otros profesionales que ejercen cargos políticos. Tienen un contenido técnico pero no son decisiones técnicas sino decisiones políticas a partir de situaciones de poder; afectan el acceso a recursos de mucha gente y por lo tanto su posición en las relaciones sociales. Entran en su elaboración cuestiones adicionales a las meramente técnicas, que para los políticos suelen tener tanta relevancia como aquéllas. Ello así porque para ser eficaces las políticas públicas requieren del involucramiento y la colaboración de muchas personas y organizaciones: consumidores, inversores, empresarios, trabajadores, rentistas, hogares, partidos políticos, grupos de interés, burocracias públicas, etcétera, cuyos intereses no son homogéneos ni fácilmente compatibilizables. Además, cuando las cosas no funcionan como la gente

espera, o como se le prometió, la reacción de frustración o de enojo normalmente se dirige contra el gobierno y los políticos y no contra sus asesores o funcionarios técnicos; en un sistema democrático esto se traduce la más de las veces en costos que los políticos tratan de evitar: pérdida de votos, renuncia a posiciones de autoridad, regreso "al llano".

De lo anterior se desprende que, en la formulación del neoliberalismo, la idea del carácter técnico de las políticas públicas y su pretendida apoliticidad no alude tanto a las complejidades económico-financieras, administrativas o legales que les son propias (por lo tanto, a la obvia necesidad de movilizar una variedad de saberes científicos, técnicos, metodológicos) como al aislamiento conceptual que se postula entre esas políticas y las configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental, de la competencia electoral y parlamentaria, de la articulación entre organizaciones sociales y fuerzas políticas; configuraciones que el estado institucionaliza a través de la producción normativa y de sus agencias de socialización y de coerción. En nombre de la superioridad de los saberes específicos respecto de la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones ideológicas, la tesis de la apoliticidad cierra autoritariamente cualquier discusión acerca de la filiación política de las políticas públicas. Por lo tanto cierra el espacio para cualquier indagación acerca de cuáles son los determinantes sociales, ideológicos y políticos a partir de los cuales determinados actores construyen el concepto de interés general que legitima tales políticas y al que éstas pretenden otorgar significado concreto.

No es ocioso insistir que lo expuesto hasta aquí no implica desconocer la dimensión técnica siempre presente en la formulación y en la determinación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Los conceptos de eficacia y eficiencia siempre están asociados a determinados estilos de desarrollo, trayectorias precedentes, valoraciones colectivas e incluso a necesidades y posibilidades históricamente particularizadas. Más exactamente: es posible definir en abstracto en qué consisten, técnicamente, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, pero la valoración de ellas en cada caso particular, y en conjunto, siempre se lleva a cabo con referencia a un determinado enmarcamiento político y a un cierto plexo axiológico. Como señalé más arriba, la eficacia de la gestión pública requiere, en cada esce-

nario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. Lo primero puede ser visto como una cuestión de técnicas e instrumentos; lo segundo es ante todo materia de la política en cuanto ésta se refiere al deber ser del desempeño público que se deriva de sus fines y objetivos. Es también materia de la política la elección entre diferentes opciones técnicas o instrumentales, en la medida en que éstas involucran cuestiones de costos, recursos humanos, tiempos, y similares. Algo parecido ocurre respecto de la valoración de la eficiencia de las políticas públicas. Eficiencia es en el fondo una cuestión de costo/beneficio, de definición de criterios respecto de cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, de qué naturaleza son los costos a considerar (económicos, políticos, de prestigio, etc.) y de quién o quiénes deberán hacerse cargo de ellos. Ésta es también una decisión eminentemente política en cuanto siempre tiene como referente las relaciones de poder entre determinados actores y de éstos con relación al estado; una de las manifestaciones más claras del poder político consiste en la capacidad de hacer pagar a otros los costos de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de quien lo ejerce. La naturaleza política de ambas cuestiones no se diluye por el hecho de que las respectivas decisiones se deleguen hacia funcionarios que ocupan posiciones formalmente técnicas o hacia actores del ámbito privado.

Por otro lado, lo técnico no sólo alude, como muchas veces se piensa, a las especificidades teórico-metodológicas (relaciones entre variables, consistencia de los indicadores, supuestos conceptuales, etc.) de los asuntos específicos que constituyen el contenido, la "materia" de tal o cual política pública. La política propiamente concebida como construcción y ejercicio de poder posee sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico. Ganar apoyos, reducir o contener oposiciones, definir tiempos, administrar tensiones y conflictos, aprovechar oportunidades y coyunturas, reconocer restricciones, forman parte del *métier* del político y esto es algo que todos los demás oficios deben reconocer como parte de los requisitos para que sus recomendaciones se transformen en políticas públicas. Normalmente esto abre el espacio para un juego de negociaciones y transacciones entre necesidades o conveniencias políticas y requerimientos técnicos respecto

de cuyos resultados muy poco, si algo, es posible plantear en términos generales.

Se advierte también, por lo dicho hasta aquí, que siempre es estrecha la relación entre la estructura socioeconómica, las orientaciones políticas de quienes conducen el estado desde el gobierno y la gestión pública y las políticas públicas. Los estilos de gestión de los recursos públicos, y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una vinculación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan.

Cada modalidad de gestión pública se articula a una matriz determinada de relaciones entre el estado y la sociedad y contribuye a reproducirla. Así, el paradigma de gestión burocrática es propio de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos. El supuesto de este esquema de gestión es la previsibilidad de la dinámica societal de acuerdo a los grandes diseños estratégicos del desarrollo económico y el desempeño estatal; se espera de la normativa que contemple todas las situaciones que efectivamente pueden registrarse en la vida real. Típico ingrediente de este paradigma es el principio "lo que no está explícitamente permitido, está prohibido", que ata el desempeño de los funcionarios a la observancia estricta de la norma. El funcionario se limita a aplicar las normas y procedimientos previamente establecidos por la autoridad de nivel superior. Al contrario, un esquema de gestión de tipo gerencial usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, objetivos circunscriptos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de los marcos normativos, o incluso en ausencia de marcos normativos. El dinamismo de la realidad cambiante y el número de factores de incertidumbre desaconsejan la definición de esquemas normativos rígidos. El principio de legalidad recibe un tratamiento laxo, o bien la violación de las normas se justifica por imperativos de emergencia, necesidad y urgencia, o la invocación de alguna otra circunstancia excepcional. La pluralidad de públicos diferenciados demanda una labor permanente de focalización y ajuste de las políticas que, a su turno, ahondan la segmentación del tejido social. El concepto de ciudadano, portador de derechos generales y

permanentes, es resignificado por analogía como un cliente, con demandas específicas y segmentadas en función de contraprestaciones particulares de agencias especializadas. La producción de resultados tiende a ser valorada más que la observancia de los procedimientos. Se pretende asimismo que estos resultados sean medibles y evaluables cuantitativamente en el corto o a lo sumo mediano plazo; los grandes objetivos cualitativos del desarrollo (y no sólo el crecimiento) o el bienestar (y no sólo los niveles de acceso a determinados satisfactores) tienden a ser ajenos a este esquema.

El modo en que la política social fue encarada en el marco de las reformas impulsadas por la reestructuración neoliberal ofrece una buena ilustración al respecto. La política social de proyecciones universales y promocionales de las variantes latinoamericanas (populistas, desarrollistas o socialdemócratas) del "estado de bienestar" fue reemplazada por un conjunto de acciones asistencialistas focalizadas y temporales. La elección de este modo de encarar el asunto no obedeció a su superioridad técnica respecto de opciones alternativas, sino a su articulación a una estrategia más amplia que priorizaba la continuidad del servicio a la deuda externa, la escasez de recursos financieros y el proceso más amplio de reestructuración macroeconómica e institucional. Todo lo cual se insertaba en una amplia y drástica reformulación de relaciones políticas de poder a partir de la derrota del movimiento obrero y amplios sectores de las clases medias; la "reforma del estado" en clave neoliberal implicó una drástica reorientación de recursos, escenarios y herramientas que sancionaron la victoria política de determinados actores –los mejor articulados a las fuerzas dominantes en la escena internacional– a expensas de otros. En estas condiciones, la pretensión de la "falta de alternativas" a las políticas efectivamente ejecutadas, los alegatos acerca de su apoliticidad, no tuvieron más verosimilitud que la que derivaba de su articulación con una particular manera de encarar la reestructuración macroeconómica y la complejidad de los problemas sociales más urgentes generados por el propio desenvolvimiento de la estrategia económica escogida. Las alternativas al modo específico en que se encaró el asunto de la pobreza sólo estaban ausentes de una política que priorizó los intereses de determinados actores del capitalismo globalizado a expensas de muchos otros; la política hacia los pobres se diseñó y ejecutó pensando en los enriquecidos. El hecho mismo que encarara la pobreza y no el empobrecimiento implica una caracterización que deja de lado la

consideración de los factores que lo generaron o estimularon y por lo tanto su tratamiento por las políticas públicas respectivas.

Una prueba de que siempre existe algún tipo de alternativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas surge del hecho de que aún en los momentos de mayor gravitación ideológica y política del recetario neoliberal, existieron voces y argumentos a favor de otra forma de encarar el combate a la pobreza y la desigualdad social, y otras propuestas de reestructuración macroeconómica (CEPAL 1990); su incapacidad para transformarse en políticas públicas no obedeció a la debilidad o inconsistencia de las formulaciones técnicas, sino ante todo a su incapacidad para movilizar voluntades políticas y sumar votos. Eso es lo que explica también que propuestas alguna vez descartadas por carecer de suficiente fuerza de sustentación política alcancen expresión institucional e imperatividad cuando cambia el escenario político y se modifican las relaciones de fuerza entre los actores de la política.

3. Importaciones y exportaciones

Un corolario de la pretendida apoliticidad de las políticas públicas es la posibilidad e incluso la conveniencia de importar experiencias ajenas consideradas exitosas; en palabras de un ex presidente argentino "Tenemos que copiar lo que funcionó bien en otros países".² Efectivamente, una de las características de los procesos de reforma económica e institucional de las décadas de 1980 y 1990 fue la importación de una variedad de instituciones, procesos y políticas traídos desde los más variados orígenes. La suposición de que las instituciones pueden ser exportadas e importadas no es nueva; en su versión más cruda formó parte de diversas experiencias colonialistas e imperialistas; el diseño del entramado institucional de los países dominados tenía como finalidad consolidar la expansión económica, política y cultural de las metrópolis y mantener la condición subalterna de aquéllos. En las últimas décadas del siglo veinte la exportación de la "democracia de mercado" involucró la imposición de recetas neoliberales para el rediseño de la economía junto con la promoción de reformas administrativas y del sistema político funcionales a aquéllas. Como no puede

² *Clarín (Buenos Aires) 4 de noviembre 2009, pág. 12.*

ser de otra manera, la fantasía de la copia conduce a la sorpresa frente a la generación de resultados diferentes a los que (se argumenta) se recogen en las experiencias que sirven de modelo. En una típica reacción de feedback positivo, se postula que la razón de la diferencia de resultados está en la mala, ineficiente, incompleta, timorata, reticente aplicación del modelo; por lo tanto, corresponde reforzar la dosis de la medicina. La hipótesis de que el diseño de las políticas públicas y la construcción institucional siempre tributan, en medida relevante, a las características culturales e históricas de los escenarios de implantación no es ajena a la fantasía exportadora/importadora, pero la reacción de sus promotores se parece mucho a la anécdota del sombrerero cabeza dura: si el sombrero no se corresponde a las medidas de la cabeza del cliente, corresponde achicar ésta o en su caso agrandarla, jamás modificar o cambiar el sombrero. O bien puede ser que el sombrerero no sea tozudo, sino que no tenga en stock otro tipo o medida de sombrero, y no quiera dejar ir al cliente.

La tentación de la copia, de incorporar "llave en mano" fórmulas institucionales que resultaron exitosas en otras latitudes, tiene larga data en nuestro continente. A lo largo de su historia independiente América Latina tomó prestado de Europa y Estados Unidos un buen número de diseños institucionales que, puestos en práctica, probaron no arrojar los resultados esperados a partir de las experiencias de los modelos. Ni el estado centralizado y unitario funciona como en Europa, ni el federalismo y el presidencialismo lo hacen como en Estados Unidos. Ello así porque los modelos, estilizados adicionalmente por la literatura académica y el marketing político, siempre son el producto de experiencias sociohistóricas y culturales particulares –incluso en las sociedades donde ellos se originan. La cuestión no pasa por lo tanto en la falta de voluntad, la ineficacia u otras limitaciones de los importadores, sino por la gravitación de los escenarios en los que se trata de implantar los esquemas institucionales y en los sistemas de creencias, actitudes, costumbres –el "espíritu de las leyes" como le llamó Montesquieu– de la gente de quien se espera que se comporte como los modelos prescriben.

La magnitud de los acondicionamientos previos para el éxito de los modelos es bien ilustrada por las recomendaciones formuladas por el Banco Mundial en un documento sobre el papel del estado y la gestión gubernamental.

mental en el desarrollo económico (World Bank 1992). Según el Banco una buena gestión pública involucra tanto al estado como a la sociedad civil (entendida ésta como el conjunto de asociaciones voluntarias no gubernamentales involucradas en diversos aspectos de la promoción y el desarrollo social y la vida democrática) y se basa en tres niveles de transformaciones. En el nivel institucional, implica la creación de un estado "neutral", protegido de las presiones particularistas de los actores privados y sobre todo de aquéllos más comprometidos con el régimen político-económico que se intenta reformar; en el nivel social requiere la creación de una esfera pública no gubernamental (la sociedad civil); en el nivel personal plantea la creación de un yo (self) imbuido de individualismo y de pautas modernas de conducta. El referente histórico explícito del Banco Mundial es el proceso de modernización y desarrollo del capitalismo en Inglaterra entre los siglos dieciséis y diecinueve. Toma como ejemplo la transformación de la esfera institucional británica en el siglo XVII, con la creación del Banco de Inglaterra, una reorganización de las finanzas públicas, el aseguramiento de los derechos de propiedad, las leyes de patentes, y la liberación de los mercados. En síntesis: cambiar el estado, cambiar la sociedad, cambiar la gente como condición de éxito de determinadas recomendaciones económicas. El secreto de una buena política pública consistiría, por lo tanto, en cambiar al público.

La complejidad y profundidad de estas mutaciones explican el enorme contenido de violencia y sufrimiento que ellos involucraron tanto en la Inglaterra del siglo XVII como en la América Latina de fines del siglo XX. En nuestro hemisferio es posible que el caso más traumático haya sido el de las sociedades andinas, caracterizadas por sólidas estructuras comunitarias y por un multiculturalismo subyugado por la superposición de la dominación de clase y la dominación étnico-cultural. En apenas un par de años esas sociedades fueron literalmente bombardeadas con una variedad de nuevas instituciones, procesos y procedimientos que poco o nada tenían que ver con lo conocido. La magnitud del cambio pretendido se sumó a la velocidad del mismo para generar una serie de reacciones y adaptaciones perversas que aún siguen generando una variedad de efectos perversos. El hiato creado entre la destrucción de lo "tradicional" conocido y la imposibilidad de arraigo de lo "moderno" desconocido fue llenado por una variedad de prácticas que no figuraban ni en los repertorios de adaptación

o protesta de aquél ni mucho menos en las previsiones de las recetas modernizadoras; encaradas en nombre de la modernización, tuvieron como efecto frecuente el fortalecimiento de estructuras tradicionales de poder político y de explotación social.³

La fantasía de la exportación/importación es homóloga de la de la fantasía a-histórica de la autenticidad histórico-cultural. Lo mismo que las instituciones occidentales, las consideradas como propias o autóctonas se basan también en relaciones de mando y obediencia, de dominación y subordinación. Las prácticas consideradas tradicionales deben tanto a herencias y arraigos como al efecto de su vinculación con las llegadas del otro lado del mar. Lo auténtico se preserva a través del conflicto pero también de la adaptación y el cambio; de lo contrario, las instituciones "tradicionales" no podrían prestar utilidad a las necesidades contemporáneas, mucho menos preservarse y subsistir. El desarrollo de las sociedades y los estados en escenarios post-coloniales o sometidos a dominación imperialista es siempre el resultado de una matriz de tensiones y conflictos entre lo que se quiere y lo que se consigue por ambos lados, resultado que en definitiva presenta diferencias tanto con los modelos en pugna como en las prácticas derivadas de unos y otros. Son, en este sentido, formatos culturales e institucionales híbridos por contraste con los modelos originales; expresiones de la complejidad de los procesos de criollización (Rodríguez 2009).

Lo que acabo de señalar vale tanto para el siglo XIX como para las expresiones más recientes de la exportación/importación neoliberal. Las alegaciones de los funcionarios de los organismos multilaterales o las quejas de las élites cosmopolitas y refinadas de nuestras sociedades ante las resistencias o dificultades para aplicar al pie de la letra el vademécum neoliberal son equivalentes a las críticas de los liberales decimonónicos ante las resistencias de las poblaciones originarias y sus descendientes criollos para

³ Vilas (2000, 2007) y Willis (2009) ponen de relieve la gravitación de algunas reformas neoliberales, junto a otros factores, en acontecimientos de violencia colectiva, corrupción de funcionarios municipales, etc. en Bolivia y Perú. Una visión más benevolente de esas reformas puede verse en Laserna (1995). Sapir (2004) presenta una discusión incisiva sobre la responsabilidad de estas recomendaciones en la degradación de las condiciones de vida en los países que las pusieron en práctica.

aceptar las recomendaciones de Adam Smith y David Ricardo y de actuar como experimentados mercaderes y consumidores británicos. De ahí que con cierta frecuencia la ejecución de estos programas haya sido llevada a cabo, directamente, por técnicos y profesionales reclutados y pagados por las propias agencias multilaterales que los promueven, con líneas de dependencia operativa y política que usualmente soslayan los canales institucionales regulares. Se genera de esta manera una estructura dual, casi esquizofrénica, de gestión pública. Por una parte, los funcionarios locales que son asignados a la asistencia y soporte administrativos de estas misiones externas y que de alguna manera se benefician de cierto "derrame" en materia de condiciones laborales diferenciales, mejor dotación de equipo, vinculaciones vicarias o esporádicas con las agencias externas, captación de algunos estímulos económicos, y los que permanecen en los ámbitos tradicionales, crecientemente deteriorados, de gestión.

4. Políticas públicas y globalización

La tesis de la apoliticidad técnica de las políticas públicas acopló bien con la consigna, difundida hacia la misma época, del retroceso de las capacidades decisorias y regulatorias del estado frente a los embates de la globalización. La transterritorialidad que hace a la esencia de la globalización particularmente en su dimensión financiera e informática, pasaba por encima de la base forzosamente territorial del estado y acotaba el alcance y la eficacia de sus acciones. De acuerdo a esto la "falta de alternativas" a las políticas y recomendaciones neoliberales no sólo obedecería a las razones técnicas que se acaba de discutir sino también a las limitaciones que enfrenta en los nuevos escenarios el instrumento tradicional de tales alternativas: el estado y los gobiernos.

Es bien sabido que lo que hoy llamamos globalización es una de las características inherentes al capitalismo desde sus orígenes hace medio milenio; en diferentes momentos y escenarios adquiere modalidades particulares. Lo novedoso del que nos toca vivir no refiere por tanto a la globalización misma sino a las características asumidas en los últimos treinta o cuarenta años. La aceleración de los movimientos transnacionales de capitales, mercancías e información tiene lugar en el marco de un sistema internacional de profundas desigualdades en materia de desarrollo económico, integra-

ción social, niveles educativos, científicos y tecnológicos, desigualdades que se ven ahondadas por las decisiones tomadas por los gobiernos, reforzando las transferencias de ingresos desde los países menos desarrollados a los más desarrollados, y dentro de cada país, desde los sectores de ingresos bajos y medios hacia los más acomodados. Se genera o consolida de esta manera una matriz de explotación en cuanto los esfuerzos impuestos a los sectores y países más vulnerables no tienen un correlato equivalente con la percepción de los frutos de esos sacrificios. Una estructura de desigualdad y explotación que da sostén a alianzas y convergencias entre las élites locales de poder y las de las economías más desarrolladas.

Contrariamente a lo que a menudo se dice, el estado jugó un papel activo en el acotamiento de sus propias esferas y capacidades de autonomía decisoria. Transfirió a los actores del mercado activos físicos y financieros, recursos humanos, servicios, pero también les entregó el diseño de las políticas respectivas que, por falta de regulaciones y controles, o por su ineficacia, quedaron subordinadas a las metas particulares de las empresas adjudicatarias. Debe agregarse que dados los altos niveles de concentración económica que caracterizan a la mayoría de las economías latinoamericanas, la transferencia de activos, servicios, etc. al mercado significó, en términos concretos, entregarlos a los grupos más concentrados de la economía local, reforzando su gravitación en ella con impacto severo en la desigualdad económica y social.

El desmantelamiento del patrimonio y de las capacidades estatales de decisión soberana fue paralelo a la creación de un entramado jurídico internacional asentado en cuatro pilares principales. El primero y más antiguo es la incorporación a los organismos financieros creados en Bretton Woods para la reactivación de las economías devastadas por la guerra 1939-45 y la prevención de que la competencia entre éstas condujera a nuevas crisis y, a la postre, nuevas conflagraciones. Esto último se logró en lo que respecta a la no reiteración de conflictos armados directos entre estados desarrollados, pero el sistema de Bretton Woods no previno el estallido de crisis económicas o financieras. Para los países latinoamericanos, y en general en desarrollo, que no tuvieron arte ni parte en esos acuerdos, la incorporación a los organismos financieros multilaterales (principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción

y Fomento, actualmente Banco Mundial) significó la aceptación de la política económica y financiera internacional conducida por la Secretaría del Tesoro de los EEUU, nueva potencia mundial. Al integrarse al FMI los países aceptan cercenamientos de su soberanía, en cuanto acuerdan someterse a restricciones en materia de pagos y transferencias financieras internacionales, políticas monetarias y fiscales, transacciones comerciales, ingreso y egreso de capitales, la libre circulación de capitales y la igualdad de trato entre inversores nacionales y extranjeros, y otras cuestiones similarmente relevantes para una política de desarrollo nacional. Asimismo, los miembros se comprometen en entregar al FMI, regularmente y cada vez que éste lo requiera, información fehaciente sobre estas cuestiones. A cambio de estas cesiones, más condiciones adicionales específicas para cada caso, el FMI financiará, dentro de ciertos límites, los desequilibrios macroeconómicos que un miembro pueda experimentar, y autorizará al Banco Mundial el financiamiento de programas de reforma institucional, reestructuración de pasivos y proyectos de inversión sometidos por los países que cumplan esas condiciones.

El segundo de esos pilares es la independencia de la autoridad monetaria de los países respecto de sus respectivos gobiernos, fortaleciéndose en cambio su articulación al FMI y, por esta vía, a la Secretaría del Tesoro estadounidense. De esta manera los países se desprenden de ese atributo de soberanía que es la emisión de moneda y la asignación de valor a la misma; pierden control sobre la valuación de las transacciones comerciales que ocurren dentro de su territorio y de las que tienen lugar con no residentes. Es cierto que en muchas ocasiones políticas monetarias aventureras o imprudentes condujeron a crisis financieras y económicas con repercusión internacional, pero atar las manos de los gobiernos en este aspecto ha probado no ser la mejor solución. Las grandes crisis financieras internacionales de las décadas de 1990 y la actual detonaron en economías en las que la autoridad monetaria "nacional" y los instrumentos de política financiera eran notoriamente dependientes del FMI: México, Argentina, Brasil, Rusia, para sólo mencionar algunos de los casos más notorios a lo largo de la década de 1990 e inicios de la siguiente. Se ha comprobado incluso que esa estrecha relación de subordinación a las políticas monetarias y financieras del FMI impidió a los gobiernos adoptar las medidas correctivas oportunas para cambiar un rumbo que conducía, como efectivamente condujo, a la

debacle. También se ha probado la manipulación de cifras y el ocultamiento de información estratégica por las misiones del FMI, para no cuestionar las recomendaciones formuladas por el organismo y poner en evidencia sus desaciertos.⁴ La independencia de los bancos centrales, o algún otro recurso institucional para ponerlos a resguardo de eventuales manipulaciones o arbitrariedades de las autoridades políticas –es decir, en sistemas democráticos las autoridades surgidas del voto ciudadano– instala en el seno del estado una dualidad de poder entre la rama ejecutiva del gobierno, que es quien define y ejecuta la política económica, y la autoridad monetaria que maneja con sus propios criterios de política monetaria –que es una de las principales herramientas de aquélla– y dota de expresión institucional al viejo prejuicio antipolítico del neoliberalismo. Las experiencias exitosas en este aspecto han consistido en una coordinación entre ambos aspectos de la política económica, asunto claramente político más que legal o institucional.

El tercer pilar es la prórroga de la jurisdicción nacional en beneficio de tribunales arbitrales internacionales. El antecedente inmediato es la tradicional cláusula en contratos de inversión y emisión de endeudamiento externo que reconocen a tribunales extranjeros la facultad de juzgar en conflictos de intereses entre las partes, incluyendo a los estados que pudieran estar involucrados de alguna manera en el conflicto. Pero desde mediados de la década de 1990, el tribunal por excelencia es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, o ICSID en inglés). Este tribunal arbitral, ubicado en el ámbito institucional del Banco Mundial, es el que interviene en las demandas que empresas extranjeras privadas formulen contra los estados en los que han efectuado inversiones reales (es decir, con exclusión de inversiones financieras o "en

⁴ Cfr. para el caso argentino el informe de la Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, *Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001*. Washington DC, July 2004 (www.imf.org/External/NP/ieo/2004/arg/eng/index.htm); y el *Report on the External Evaluation of the IEO*, en www.imf.org/External/NP/pp/eng/2006/032906.pdf. Rosnick y Weisbrot (2007) estudian la misma cuestión para el caso de Venezuela. Véanse también los benevolentes comentarios del presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos acerca del fracaso de esa agencia para prevenir la crisis que estalló en 2008.

cartera"). Creado en 1966, su auge pertenece a las décadas de 1990 y la actual. De los 154 estados que firmaron el convenio del CIADI, casi la mitad lo hizo a partir de la década de 1990; de los 14 estados latinoamericanos que lo firmaron (excluidos los pertenecientes a la Comunidad Británica de Naciones), diez lo hicieron a partir de esa misma época. En todos los casos esa aceptación forma parte de los tratados bilaterales de inversión que los estados que buscan atraer inversiones externas, firman con los estados donde figuran domiciliados los potenciales inversores, otorgando a éstos, además de trato igual a los nacionales, libre remesa de utilidades y otras concesiones, la facultad de evadir la jurisdicción de los tribunales locales y acudir directamente al arbitraje del Banco Mundial, incluso en los casos en los que está en discusión son decisiones políticas del estado, de carácter general y por lo tanto no discriminatorias del inversor extranjero –por ejemplo, medidas de política cambiaria o monetaria, decisiones frente a situaciones de emergencia nacional, y similares.

Desde una perspectiva formal, estas abdicaciones de soberanía se efectúan con el consentimiento voluntario de los estados. En realidad, estas cláusulas constituyen un mecanismo convencional de presión y condicionamiento, cuya aceptación es requerida de los países que solicitan colaboración externa para resolver dificultades económicas o financieras severas –dificultades de cuyo surgimiento o desarrollo no son ajenos, según ya se señaló, los gobiernos y corporaciones del mundo desarrollado. El sobreendeudamiento externo de la mayoría de los países de América Latina y la aceptación de condiciones extremadamente gravosas para su renegociación, son algunos ejemplos de las profundas asimetrías que caracterizan a los acuerdos que se celebran entre estados de una y otra parte del mundo. Aunque formalmente esas normas internacionales también son de observancia por los estados más desarrollados, la circunstancia de que sean éstos quienes las promueven a partir de sus propios intereses políticos y económicos, y en función de sus propias prácticas nacionales e internacionales, convierte a estas normas en actos de imposición de quienes ocupan las posiciones de poder en las relaciones internacionales. Se trata por lo tanto de reglas producto de una asimetría económica y militar y en consecuencia política, es decir de la imposición de la ley del más fuerte en escenarios en los que ésta aparece enmascarada como negociación entre partes formalmente iguales.

El cuarto pilar es la producción y difusión de teorías y argumentos de justificación del cercenamiento de la soberanía estatal en nombre de argumentos variados: la globalización financiera, el fin de las fronteras, la inevitabilidad de las fuerzas del mercado, la libertad individual, u otros. La formación académica de los economistas, los abogados y los científicos sociales; la participación en seminarios, conferencias y asociaciones profesionales; la publicación de artículos en determinadas revistas profesionales; la vinculación laboral a empresas de consultoría y a organismos internacionales; las redes de vinculación entre empresas, despachos jurídico-contable-financieros y tribunales, contribuyen a la formación de paradigmas, teorías, doctrinas y modas intelectuales. La rotación de los economistas, los abogados y otros profesionales entre universidades, asesorías a gobiernos, contrataciones con consultoras e investigaciones promovidas por organismos multilaterales, son factores determinantes en la instalación de una especie de sentido común de la profesión. Todos estos elementos inciden fuertemente en la definición de agendas de política, programas de investigación y de enseñanza, disponibilidad y direccionamiento de apoyos financieros, instalación y administración de prestigios y promociones académicas y laborales.

Este conjunto de factores contribuyó a lo que una autora denominó "construcción política de la debilidad estatal" (Weiss 1998) y a la generación de una "normatividad supraconstitucional" (Gill 1992) producto de específicos actos de delegación política de atribuciones estatales soberanas hacia instancias supraestatales en las que el poder decisorio queda básicamente en manos de los gobiernos de las economías más desarrolladas. La consecuencia de este armado político-institucional transnacional no es impedir la toma de determinadas decisiones de política económica, financiera u otra sino imponer al estado "díscolo" un fuerte costo en términos de acceso a mercados, penalidades u otras. Esto no inhibe, ciertamente la capacidad de acción de los afectados, pero obliga a extremar la prudencia en la toma de decisiones y la acuciosidad en la evaluación de sus consecuencias.

El producto combinado de estos factores es, efectivamente, un achicamiento de los márgenes de decisión de los gobiernos, mas no sólo por efecto de las tendencias inmanentes de la globalización, sino asimismo de las intervenciones políticas de los estados que crean las condiciones para

el más amplio despliegue de esas tendencias. Existen por lo tanto factores económico-financieros y técnicos que actúan para acotar los grados de autonomía de los gobiernos, pero también factores políticos. Una de las aparentes paradojas de la instalación del modelo neoliberal consiste, precisamente, en que postulando éste la retracción decisoria del estado en aras de mayor espacio institucional para el mercado, en la práctica la implantación del modelo neoliberal implicó una extraordinaria actividad del estado en una variedad de dimensiones: desregulaciones, privatizaciones, endeudamiento externo, garantías públicas a transacciones privadas, control social, para referirme solamente a las más notorias. Por supuesto no hay tal paradoja, sino el efecto de los cambios experimentados en la configuración de las coaliciones de poder que se expresan a través del estado y en los objetivos hacia los que se orienta la acción estatal.

5. Políticas públicas y lucha política

Los escenarios que se han venido gestando en varios países latinoamericanos desde finales de la década pasada y sus actores protagónicos han generado cierta desorientación en buena parte de los analistas académicos, los comentaristas mediáticos y los grupos del poder establecido. Si algo no se esperaba después de una década larga de supuesto disciplinamiento neoliberal de nuestras sociedades, de teorizaciones sobre el "fin del estado" y de consignas acerca de la autorregulación del mercado y su correcta asignación de recursos, era que ese experimento culminara en crisis y convulsiones sociales que arrastraron a los gobiernos y fuerzas políticas que habían colaborado activamente en su implementación. Sobre todo ponen en evidencia un dinamismo y una capacidad de acción estatal, en particular de renegociación de sus articulaciones con los escenarios regionales y globales, inimaginable de acuerdo a las premisas del discurso neoliberal de la globalización. Existen diferencias importantes entre esos gobiernos y regímenes políticos tanto en lo que toca a la duración de su desempeño y por lo tanto su mayor o menor experiencia en asuntos de gobierno, como en sus avances en la ejecución de sus programas de reforma, en el contenido y alcances de esos programas, y en los niveles de conflictividad activados por la resistencia de los intereses establecidos.

El análisis de los nuevos escenarios destaca la ampliación de las funciones del estado en los nuevos diseños institucionales, en su mayor gravitación en la captación y asignación de recursos, en la proyección de la gestión pública hacia áreas y sectores que en la década neoliberal fueron transferidas a los actores del mercado y una más amplia producción de políticas públicas tanto en lo que se relaciona con los temas enfocados como en sus impactos en la realidad. La recuperación de recursos, capacidades e instrumentos de intervención y de regulación tiene impactos importantes en muchos aspectos de la vida pública y privada, pero sería un error reducir este proceso a una cuestión de gestión pública ampliada.

Existe una dimensión política en estas transformaciones que les asigna un significado particular. Las modificaciones en curso en los aparatos y recursos de gestión pública indican, en efecto, la magnitud y sentido de las transformaciones que están procesándose en la estructura de poder entre actores sociales y sus expresiones políticas. Los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son el fruto de los conflictos que se procesan entre esos actores, en escenarios y coyunturas de fuerte tensionamiento, como ocurre siempre que lo que está en discusión es el poder, es decir, quién tiene el derecho, asentado en los hechos, de conducir el estado de acuerdo a determinados fines y, en consecuencia, de proponer e imponer los términos formales e informales en los que la competencia, el conflicto y los acuerdos habrán de tener lugar. Mucho más que el tamaño del estado y de sus áreas de incumbencia está en juego el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte a todo lo que el estado hace, al modo en que lo hace, y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad. Nuevos o renovados actores dominantes plantean nuevos o renovados objetivos y esto reclama, inevitablemente, cambios en los procedimientos, herramientas y estilos de gestión pública.

Hace ya varios años Francisco Weffort se refirió a escenarios de estas características y a los procesos políticos que se desenvuelven en ellos como "democracias de conflicto" (Weffort 1992). En sociedades caracterizadas por desigualdades tan profundas como las nuestras, sostiene Weffort, cualquier intento de modificar estructuras de poder suscita la reacción, y a menudo una reacción muy violenta, de quienes se benefician de ellas.

Ganar las elecciones y alcanzar el gobierno significa, para las clases populares, compensar con el poder del estado la subalternidad socioeconómica y cultural a la que se encuentran sometidas por las élites del poder económico y cultural; para éstas, reforzar su primacía socioeconómica y cultural y mantener "a raya" al resto. La política es lucha y confrontación de intereses; la visión de la política como un proceso de construcción discursiva de consensos entre iguales se opaca cuando de lo que se trata es de una relación entre desiguales en lo que toca a acceso a recursos, prestigio social, articulaciones institucionales, vinculaciones externas. El conflicto político no se resuelve por la discusión y el diálogo sino por una confrontación de fuerza que siempre arroja un resultado de vencedores y vencidos. En escenarios de tan intensa conflictividad los consensos se refieren, fundamentalmente, a los procedimientos mediante los cuales se procesan y resuelven los conflictos.

La experiencia latinoamericana es aleccionadora: a través de maniobras desestabilizadoras, golpes de estado, fraudes electorales, las élites del poder económico "patean el tablero" o intentan hacerlo cada vez que la práctica de la democracia amenaza con alcanzar proyección social –vale decir, en alcanzar coherencia entre el principio democrático del gobierno de las mayorías y las proyecciones de ese principio en términos de modificaciones de la organización y las relaciones socioeconómicas y culturales de poder. El frustrado golpe de estado en Venezuela en abril 2002; los intentos secesionistas y desestabilizadores en Bolivia en 2006 y 2007; el montaje de conflictos entre las funciones soberanas del estado en ese país y en Ecuador, el "golpe institucional" de junio 2009 en Honduras, son ilustraciones de la resistencia de los grupos de mayor poder económico a aceptar las reglas y procedimientos de la democracia representativa. Es evidente que en tales condiciones los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas incrementan sus dimensiones propiamente políticas. Al contrario, las propuestas políticas de transformación social e inserción más equilibrada en los escenarios de la globalización, han accedido al gobierno a través de procesos electorales democráticos y competitivos.

Al mismo tiempo la irrupción política de una amplia variedad de organizaciones sociales (comunidades indígenas, movimientos de mujeres, organizaciones ambientalistas, sindicalismo radicalizado, etc.) ha contribuido

en los años recientes a hacer evidente que la época del diseño y ejecución tecnocrática de las políticas públicas está quedando atrás. Existe una demanda persistente de los actores directamente involucrados por esas políticas de tener una participación más activa en sus contenidos y alcances. Los reclamos y el ejercicio de la participación democrática y de la ciudadanía van hoy mucho más allá de la elección de quienes habrán de desempeñar las posiciones de gobierno. Esto es particularmente evidente en el amplio campo de las políticas sociales, los servicios públicos y la seguridad ciudadana, posiblemente porque su impacto inmediato en las condiciones de vida de la población es más fácil de discernir que en otros ámbitos de la gestión estatal. La población reclama para sí un lugar en la formulación de las políticas que de un modo u otro le afectan, y la propia extensión conceptual de los derechos de ciudadanía contribuye a ampliar las proyecciones institucionales de esos reclamos.

Las preocupaciones por la calidad de las políticas públicas se inscriben en escenarios de intensa activación de las aspiraciones democráticas y de justicia social de los pueblos y de defensa cerrada de privilegios sectoriales e intereses particulares; de las victorias electorales de varios gobiernos empeñados, con desigual intensidad, en revertir los deterioros del pasado inmediato y de construir un edificio institucional que albergue mejor las aspiraciones emancipatorias de las mayorías nacionales, y de las resistencias levantadas por las élites amenazadas en su capacidad de dominio. Más que en otros momentos del pasado, lo público de las políticas públicas refiere al involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, y a la conversión de éstas en palestras de conflicto y competencia, pero también de construcción de acuerdos basados en el común compromiso por el bienestar y la justicia social.

La producción, implementación y evaluación de las políticas no es ya sólo un asunto de márgenes de autonomía del estado frente a los poderes fácticos locales o internacionales, sino de efectiva articulación de la gestión estatal con la dinámica participativa de una sociedad civil en la que muchos de sus participantes más activos suelen ser los más empobrecidos, los más excluidos de instancias formales de participación, los que más caro debieron pagar el precio de la restructuración neoliberal. De ahí por lo tanto que muchas de las demandas dirigidas al poder político impliquen,

más que cambios en el modo de funcionamiento de ciertas instituciones, una transformación a menudo radical de las mismas y, en el fondo, una transformación del conjunto de acciones públicas que de una manera u otra tienen impacto en la asignación del excedente social.

La mayor demanda de políticas públicas y en general de acciones gubernamentales y de participación social en ellas es dirigida a un aparato estatal que viene de casi dos décadas de desmantelamiento de sus agencias de gestión, recolección y análisis de información, formación y capacitación de recursos producto de la ideología neoliberal del estado mínimo, así como de importaciones y experimentos muchas veces extravagantes. Como resultado, el estado se desprendió de una cantidad de organismos, cuadros técnicos y profesionales, personal calificado de asistencia y apoyo, dotación de equipos, etcétera, que habían desempeñado la gestión pública en los escenarios político-institucionales desarrollistas o populistas anteriores al neoliberalismo.

Nos encontramos entonces, por un lado, con un estado debilitado e inexperto, y por el otro con una sociedad civil fuertemente demandante caracterizada por la activación y el sentido de eficacia de sus organizaciones populares, que emprendió batallas sociales y políticas exitosas y que le formula a ese estado "realmente existente" una variedad de reclamos, de acciones y de objetivos que la gestión estatal tiene evidentes problemas en procesar. Y que, en esa misma medida, plantea la necesidad de avanzar en una reforma del estado no sólo en términos de instituciones y procedimientos de gestión sino en lo que el estado significa en cuanto estructura de poder -la compatibilización entre la configuración de las relaciones sociales de poder y su expresión política e institucional como estado. Los procesos de reorganización estatal en función del carácter multiétnico de sus sociedades que están desarrollándose en Bolivia y Ecuador, con las tensiones y contradicciones de tipo social, económico, cultural y político que ellos explicitan incluso dentro de las coaliciones que sustentan a los respectivos gobiernos, ejemplifican bien la complejidad de las transformaciones que están en curso. En el marco del "Consenso de Washington" la reforma del estado presentaba una fachada de carácter fundamentalmente administrativo, asentada implícitamente en las transformaciones que habían tenido lugar como efecto de la crisis del estado desarrollista o

populista; en estos países, como también en Venezuela y de alguna manera también Argentina, la transformación del estado en tanto estructura de poder se da de manera explícitamente política –en el sentido que lo que está en juego es quién decide y para quién decide, mucho más, todavía, que cómo decide.

Esto se ve adicionalmente complicado por la crisis de gran parte de los partidos políticos, crisis que obedece a una gran variedad de causas a las que no me voy a referir aquí, y se manifiesta en múltiples aspectos. El principal de ellos, desde la perspectiva de esta exposición, es la erosión del papel organizador de intereses que se espera que un partido desarrolle a partir de las demandas, expectativas, etc. de sectores determinados de la población, de acuerdo a ciertas premisas teóricas, doctrinarias, ideológicas u otras acerca de cómo organizar y conducir los intereses públicos. Por su propia naturaleza las organizaciones sociales tienen un marcado sesgo sectorial o particular; solamente desde la política la suma de perspectivas y demandas sectoriales o particulares pueden alcanzar expresión y síntesis como proyecto de organización colectiva y de articulación a escenarios externos.

La falta de mediación y representación política de los intereses sectoriales o el desempeño insuficiente o de alguna manera insatisfactorio por los partidos y otras formas de expresión política de la dinámica social conduce a que éstas busquen vincularse sin mediaciones con el estado al margen del sistema político representativo, expresándose como poderes fácticos que ejercen fuerza desde los espacios de actividad social o económica en los que actúan. Esto vale tanto para las grandes corporaciones y las cámaras empresariales como para las organizaciones sindicales y los movimientos sociales. Carentes de una articulación efectiva y eficaz en el sistema representativo, proyectan hacia lo público la fragmentación de sus propias demandas y perspectivas. En esa medida desvirtúan la naturaleza de lo público, sustituyéndolo por un sistema de presiones corporativas que contribuyen a agravar la inestabilidad propia de todo proceso de cambio profundo. En términos de gestión de gobierno, la necesidad o la voluntad de dar respuesta a esas presiones particulares se traduce, con cierta frecuencia, en la falta de coherencia en la agenda de gobierno, en el cortoplacismo y en la consiguiente pérdida de una visión estratégica en la conducción de los asuntos públicos.

La crisis del sistema representativo contribuye asimismo a una mayor personalización del poder político y del gobierno. En ausencia de organizaciones políticas que actúen como agregadoras de intereses y orientadoras programáticas, la conducción política y las funciones de gobierno tienden a ser asociadas con la persona de algún líder; el proyecto político, sea cual fuere, ya no es el de un partido o coalición de partidos sino el de su dirigente máximo. Algunos autores han visto esto como un efecto persistente del tradicional caudillismo hispanoamericano. En realidad la fuerte gravitación del poder personalizado es un rasgo recurrente en los momentos fundacionales de un nuevo estado o de un nuevo régimen político, e inevitable en todos los procesos de activo involucramiento de masas. La superación de las circunstancias excepcionales permitiría regresar al funcionamiento normal de las instituciones. Pero la realidad demuestra que tal regreso no es inevitable y que muchos de esos liderazgos fuertemente personalizados tienden a extenderse en el tiempo cuando las circunstancias que los hicieron necesarios fueron superadas.

Este ida y vuelta entre una personalización fuerte del poder producto de la debilidad institucional, y una debilidad institucional que crea condiciones para la personalización del poder ayuda a explicar el marcado decisionismo inherente a todos los procesos de cambio socioeconómico y político (progresivo o retardatario, es otra cuestión). El decisionismo de Hugo Chávez, de Néstor Kirchner o de Rafael Correa no es más intenso ni más evidente que el de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Carlos Salinas de Gortari o Rafael Caldera. Sólo el contenido de las decisiones ha cambiado, como también cambió la identidad de los que ganan y los que pierden con esas decisiones. Es posible que sea esto lo que explique en definitiva las contradictorias valoraciones de unos y otros "decisionismos" por las élites del poder, sus voceros mediáticos y algunos actores estratégicos en la política internacional. Vale la pena comparar en este sentido la tolerancia y benevolencia desplegada por el gobierno estadounidense hacia el "golpe institucional" de Alberto Fujimori en 1992, o las ambigüedades frente al golpe de estado en Honduras en junio 2009, y su resistencia a reconocer la normalidad de los procedimientos democráticos sobre los que se apoya el gobierno de Hugo Chávez y sus sucesivas reelecciones.

Por lo tanto, cuando algunos enfoques ahora en boga llaman la atención sobre el papel de las instituciones en la elaboración de políticas públicas y en el establecimiento de las "reglas del juego", el tipo de circunstancias que se acaba de mencionar deben ser incluidas en el análisis. En muchos de nuestros escenarios políticos, lo que está en discusión no es aún cómo jugar el "juego" de la democracia sino a qué juego vamos a jugar: el de una democracia con proyecciones de progreso social, el de una democracia reducida a lo institucional-formal, el de un régimen clasista/racista de exclusión social y étnico-cultural... Como bien se ha observado, muchos países de América latina pasan hoy "por un momento de crisis, inflexión y cambio político" (Calderón 2008) que inevitablemente se expresa en desajustes institucionales y en la generación de condiciones y contextos de alta complejidad para la elaboración de políticas públicas y de estrategias de desarrollo e inclusión social.

6. Consideraciones finales

La exposición precedente trató de poner de relieve algunos factores políticos en el análisis de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas en nuestra región que usualmente son soslayados por la literatura convencional sobre la materia, o sometido a consideraciones fuertemente sesgadas por supuestos ideológicos no siempre explicitados. En particular puse énfasis en la configuración de los escenarios socioeconómicos, culturales e institucionales, internos y externos, en los que las políticas se elaboran y se las pone en funcionamiento, porque muy frecuentemente son estos factores, más que la calidad técnica de las propias políticas, quienes deciden su éxito o sus fracasos. Destaqué asimismo que en la evaluación de la calidad de esas políticas debe tomarse en consideración haber tomado en cuenta, de qué manera y en qué medida, esos factores. Es ésta una cuestión que sólo en años recientes ha comenzado a abrirse paso en la literatura sobre estos asuntos.

"Políticas públicas" es una denominación genérica e imprecisa, en la que es posible incluir prácticamente todo tipo de acción gubernamental en la que tiene lugar algún tipo de involucramiento de actores de la sociedad. El enfoque planteado en mi exposición requiere, por lo tanto, pasar de las proposiciones generales a un enfoque más circunstanciado o casuístico

de las políticas de acuerdo a los temas, áreas, problemas, que las motivan. En especial, habría que hacer el esfuerzo de incorporar a estas reflexiones una política "pública" que con mucha frecuencia es escamoteada de la intervención "pública": la política económica en todas sus dimensiones. La complejidad en el diseño y ejecución de las políticas en este terreno no son mayores que en otros ámbitos de la acción pública, aunque sí diferentes. Pero debería llamar la atención que el grueso de la literatura sobre políticas públicas se refiera a áreas que no son directamente los de la política económica, con el agravante de que ésta define condicionamientos fuertes sobre los otros ámbitos de la acción gubernamental y para los resultados que recogen. Me parece que el enfoque integrador, es decir, político en su sentido más propio, sugerido en la presentación, puede ser de utilidad para avanzar nuestras reflexiones más allá de los límites heredados de la adhesión acrítica a los supuestos e intereses que predominaron en décadas pasadas.

Referencias Bibliográficas

- CANTO SÁENZ, RODOLFO. (2000). "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana". *Gestión y Política Pública IX* (2) 231-256.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GILL, STEPHEN. (1992). "The Emerging World Order and European Change", en *Ralph*
- MILIBAND & LEO PANITCH eds., *New World Order? The Socialist Register 1992*. London: Merlin Press, 157-196.
- LASERNA, ROBERTO. (1995). "Reforma del estado y políticas sociales en Bolivia: los Desafíos del desarrollo humano sostenible", en Carlos M. VILAS, coord., *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas: Nueva Sociedad/Universidad Nacional Autónoma de México, 47-71.
- O' DONNELL, GUILLERMO. (1991). "Democracias delegativas?" *Novos Estudos Cebrap*, 31:25-40.

- RODRIGUEZ, ILEANA. (2009). *Liberalism at its Limits. Crime and Terror in the Latin American Cultural Text*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- ROSNICK, DAVID Y MARK WEISBROT. (2007). *¿Pronóstico político? Las desacertadas proyecciones del FMI sobre el crecimiento económico en Argentina y Venezuela*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research, abril
- SAPIR, JACQUES. (2004). *Economistas contra la democracia. Los intereses inconfesables de los falsos expertos de la economía*. Barcelona: Ediciones B.
- SUREL, IVES. (2006). "Relaciones entre la política y las políticas públicas", en FRANCO, ROLANDO Y LANZARO JORGE coords. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: CEPAL/ FLACSO/ Miño y Dávila, pp. 43-72.
- VILAS, CARLOS M. (1998). *América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza*. México: UNAM.
- VILAS, CARLOS M. (2000). "Neoliberalism in Central America". En Thomas Walker & ARIEL ARMORY (eds.), *Repression, Resistance, and Democratic Transition: The New Central American Setting*. Academic Press, págs. 211-231.
- VILAS, CARLOS M. (2007). "Linchamientos y lucha política en los Andes". *Desarrollo Económico* 187:429-456.
- WEFFORT, FRANCISCO C. (1992). *¿Qual democracia?* São Paulo: Editora Schwarcz
- WILLIS, ELIZABETH et al. (1999). "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review* 34 (1) 7-56.
- WORLD, BANK. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank 1992.
- WORLD, BANK. (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

“Mujeres, política y conflicto armado en Colombia”

Dra. Piedad Córdoba Ruiz



(Medellín, 25 de enero de 1955), es una abogada y política de Colombia. Senadora de la República desde 1994. Ha sido miembro del Partido Liberal durante toda su vida política y es la líder del movimiento Poder Ciudadano, ubicado en el ala izquierda de su partido. En toda su vida pública ha trabajado principalmente por los derechos de la mujer, las minorías étnicas y sexuales, por los derechos humanos y la Paz de Colombia. Como Presidenta de la Comisión de Paz y Derechos Humanos del Parlamento ha sido mediadora en procesos ante las guerrillas de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Al ser autorizada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe para explorar la posibilidad de un Acuerdo Humanitario logró, junto con el colectivo Colombianas y Colombianos por la Paz la liberación unilateral de varios retenidos por las FARC. Debido a sus posiciones políticas y lucha por la reconciliación nacional recibió críticas pero también reconocimientos en 2008 fue nominada al Premio Príncipe de Asturias de la Concordia y en 2009 fue nominada al Premio Nobel de la Paz.

En este trabajo intentaré en primer lugar expresar algunas ideas sobre el rol de la mujer en la política y la transformación social, y en segundo término quisiera presentar brevemente la situación de Colombia, mi país, al respecto.

Parte 1. La Mujer y la Política

En referencia al rol de la mujer, creo que es muy importante, mencionar a Eva Perón, ya que su frase "volveré y seré millones" realmente simboliza lo que las mujeres han sido capaz de hacer en un país como Argentina.

Eva Perón logró transformar, en su momento, los imaginarios de una sociedad clasista excluyente donde la política estaba absolutamente restringida a que fueran los hombres lo que la hicieran y los que la ejercitaran. Creo que una de las cosas que hay que reconocer en Eva Perón, es fundamentalmente la capacidad que tuvo de poner en la opinión pública, en la discusión pública, la lucha por la igualdad de oportunidades de los hombres y de las mujeres.

Pero sobretodo poner en cuestión lo que era un orden establecido injusto, excluyente y no igualitario para los hombres y las mujeres pobres de Argentina. Eva Perón desde mi perspectiva, tiene un significado muy importante, llegó al poder y no se olvidó de donde provenía y precisamente esa condición de mujer humilde, esa condición de mujer que luchó por llegar al sitio donde llegó, le permite a la Argentina tener en la democracia, fundamentalmente, los condicionamientos de lo que tiene que ser la posibilidad de una sociedad que progresa.

Una sociedad tiene que luchar porque los hombres y las mujeres tengan la democracia en lo político, en lo social, en lo económico y en lo cultural.

El mejor homenaje que le podemos hacer a mujeres como Eva Perón o como Manuela Sáenz, la libertadora de América, es el hecho de decirle que sí somos millones de mujeres las que abrimos la democracia, las que participamos y las que construimos realmente espacios de caridad.

Quisiera aprovechar este artículo para repensar ciertas cuestiones en las cuales las mujeres hemos venido trabajando, y en las cuales a veces pensamos que avanzamos y retrocedemos, pero que no logramos consolidar definitivamente en una estructura de poder democrático que afiance esas posibilidades de construir, de participar y sobretodo de tener la decisión de decir qué tipo de sociedad queremos y que países queremos.

Argentina tiene elementos muy importantes que tienen que ver precisamente con ese avance, tal vez fue uno de los primeros países de América Latina donde se habló de cuotas, donde se logró esa afirmación positiva que permitiera que las mujeres estuvieran en mayor posibilidad, tanto en los congresos como en los cargos de elección popular en general. Pero también obstáculos como los medios de comunicación, que envían un mensaje muy perverso sobre el papel de las mujeres, aún en estos momentos de los que podríamos considerar como un avance positivo en las sociedades, tienen un papel nefasto en la construcción democrática.

En este sentido creo que la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que se acaba impulsar resulta ser uno de los elementos fundamentales para la construcción de la igualdad y la equidad.

Los medios de comunicación o de desinformación, como los llamamos en muchos espacios de la vida de América Latina, han impedido en primer lugar que la sociedad pueda apreciar la necesidad de una democracia incluyente, de una democracia igual.

En segundo lugar, han ejercido la representación de los intereses de los grandes grupos económicos en todas las regiones del mundo; y en ese rol no solamente desinforman sino que además impiden progresos sociales.

Ojala Argentina, y sobretodo nosotras las mujeres, entendamos la necesidad y la responsabilidad que tenemos como, no solamente como dadoras de vida, sino como sujetas políticas que somos, sujetas con derechos como ciudadanas.

Quisiera tomar en cuenta el ejemplo del ejercicio de la presidencia de Cristina Fernandez de Kirchner en Argentina, ya que creo que sirve como símbolo para expresar los obstáculos que tienen las mujeres para desempeñar el poder.

Los desacuerdos que el Gobierno de Argentina ha tenido en los últimos años con ciertos grupos de poder han sido difundidas en otras regiones como la incapacidad que tiene la presidenta para gobernar. Quienes estamos muy comprometidos con un orden social, político y económico, democrático diferente, repudiamos que los medios de comunicación, dueños además de los medios de producción, que además no se conmueven ante la pobreza ni ante la miseria, a quienes les interesa muy poco que haya gente en las calles muriéndose de hambre, esos grupos que no son capaces de responder ante la crisis global financiera que se debe, precisamente, a la capacidad que tuvieron de lograr que los gobiernos legislarán en su propio beneficio, hoy intenten presentar ante el mundo a una Argentina que retrocede supuestamente, porque tiene enfermedades ya superadas que vuelven a presentarse como epidemias. O vuelven a presentar a Argentina como una sociedad donde empiezan a recortarse los derechos.

Por esto, quiero decir a las mujeres que somos nosotras quienes debemos tener la fortaleza, de defender un modelo de inclusión social por encima de los deseos de los medios de comunicación.

Simplemente vale recordar como los medios de comunicación de la época descuartizaron, despedazaron y ridiculizaron a Eva perón, por ser mujer, por ser humilde, por defender los derechos de quienes menos tenían.

Entonces el papel de la mujer en la política es supremamente importante, y el papel de la mujer en la política se podría resumir diciendo que una sociedad donde las mujeres no están es porque la democracia no funciona. Una sociedad, debería medir el tono de la democracia por la capacidad que tenga de incorporar a las mujeres precisamente a esos cargos de dirección y a esos cargos de decisión.

Una democracia como la que tenemos en Colombia, es una democracia supremamente pobre porque no basta con elegir y ser elegidos, la democracia no se agota en el proceso electoral, la democracia viene y será cuando realmente seamos capaces de incorporar a todas las personas sin condición de clase, sin condición de género, sin condición de razas, sin condición de credo político.

Es muy importante decir que nosotros, en Colombia, somos una sociedad con un conflicto interno muy grande, el más grande tal vez de América

Latina, el más desafiante además porque en un momento determinado está pretendiendo incendiar toda la región y enfrentar a los países hermanos cuando quienes tenemos que resolver el problema somos nosotros, los colombianos y las colombianas y quienes consideramos que la guerra no se va a acabar con más balas, con más fuerza militar o con más imposición de doctrinas extranjeras, como por ejemplo la doctrina de la guerra preventiva que ha destrozado a Colombia.

La guerra en Colombia a quienes más golpea es a las mujeres. De los 4 millones de personas que hay en Colombia, el 80% son mujeres, niñas y niños. Desplazamiento, destierro, tortura, desconocimiento es lo que estamos sufriendo las mujeres en Colombia. Pero las mujeres en Colombia estamos dando una pelea muy importante, hemos llorado muchísimo y hemos derramado mucha sangre también, pero estamos dispuestas a avanzar para lograr que Colombia sea una sociedad de paz y una sociedad tranquila.

El papel de las mujeres en la política, en la transformación de la sociedad es absolutamente importante para construir sociedades igualitarias, donde realmente lo fundamental sean los seres humanos.

Parte 2. La Mujer y el Conflicto armado

Gran parte de mi actividad en el Congreso de Colombia, al cual llegué por primera vez en 1991, la he dedicado a reivindicar los derechos de las mujeres, muy especialmente en el caso de mi país, sumido en uno de los conflictos armados internos más largos de nuestra historia. La situación de desventaja de las mujeres en nuestro caso se ve agudizada por un conflicto que genera constante violación de derechos fundamentales de las mujeres.

Mientras más se agudiza el conflicto, con su creciente costo en vidas humanas y bienes materiales, como hemos visto en los últimos tiempos, más debemos insistir en la solución negociada. El país no se puede dar el lujo de desperdiciar tantos recursos cuando carece de lo más elemental para atender las necesidades básicas de su población.

Bajo esta perspectiva, he creído conveniente abordar dos tópicos relacionados con el tema que sirve de título a estas anotaciones. El primero tiene que ver con los mínimos éticos que los distintos actores armados están en

la obligación de observar frente a combatientes y no combatientes (entre estos últimos de manera especial las mujeres, que son las que sufren los mayores rigores de la guerra); el segundo se refiere a la participación de las mujeres en los procesos de paz.

1. Ética y conflicto armado

Hablar de ética en el conflicto armado que vive Colombia desde hace varias décadas supone enfocar dos aspectos fundamentales: en primer lugar, las causas del conflicto; en segundo lugar, el comportamiento de los combatientes en sus relaciones con la población civil o terceros que eventualmente resultan afectados.

Dentro de las causas del conflicto armado se destacan dos: la pérdida de los valores humanos y la injusticia social o inequitativa distribución de bienes.

Las relaciones de los combatientes con la población civil (terceros que no tienen la calidad de combatientes) son objeto de regulaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH), regulaciones que adquieren vigencia no por su incorporación al orden jurídico interno sino por su significación humanitaria, por la salvaguarda que representan para la dignidad de la persona humana, porque encarnan valores propios del ser humano, independientes de la existencia o inexistencia de conflicto.

1.1. *Ética y causas del conflicto armado*

Las circunstancias actuales del país reflejan indiferencia hacia los valores y desconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano, comenzando por el atroz irrespeto a la vida, a la integridad y a la libertad humanas, de lo cual se desprende una serie de conductas que originan una situación de violencia generalizada.

La pérdida de valores hizo posible la concentración de la riqueza, el lucro fácil y rápido por cualquier medio y la eliminación de cualquier obstáculo, así sea la vida del oponente.

La crisis ética individual se refleja, naturalmente, en el comportamiento social. Por eso se puede hablar de crisis de la "ética social": desigualdad

socioeconómica, intolerancia e intransigencia en la solución de conflictos, falta de espacio para nuevas alternativas políticas, lo que impide la participación democrática.

El primer paso para recuperar la ética social es la educación en los valores individuales y sociales que alienten e impulsen una cultura de paz cuyos criterios rectores sean la vida, la verdad, la libertad, la justicia social, la solidaridad, el diálogo, la participación, la tolerancia, la reconciliación, la solución pacífica de los conflictos, el respeto por el otro.

El segundo paso es la justicia social. Un orden justo exige la realización del hombre como tal, que se respete su dignidad, que pueda satisfacer sus legítimas aspiraciones, que se garantice su libertad personal. La desigualdad social atenta contra la paz.

Una de las condiciones básicas para lograr la paz es la equitativa distribución de los bienes. Es decir, equitativa distribución del saber, del tener y del poder.

La paz es desarrollo social. El deber de la paz exige una justa presencia del Estado en la economía, en la democratización de los mercados y de la actividad económica, en la redistribución de los recursos y del ingreso, en la dignificación del trabajo, en la garantía del acceso a los diferentes niveles de la educación y a la eficaz participación ciudadana en el ejercicio y control del poder político.

El Estado tiene la obligación de enfrentar con acciones concretas las llamadas causas objetivas del conflicto, en aras de hacer realidad el principio constitucional de que la paz es un deber.

Al lado de la justicia social se impone una intensa labor de pedagogía para la paz, que no puede reducirse a la simple entrega de información. Requiere que se identifiquen y se asuman los valores de la cultura de la paz y se generen actitudes coherentes con ellos. La pedagogía incluye la tarea de deslegitimar toda forma de violencia y poner de manifiesto su radical inhumanidad e insuficiencia para conseguir la paz.

Dentro de esa pedagogía integral es necesario promover no solo la humanización de la guerra material sino también la de la guerra espiritual

en la que también quedan comprometidos terceros inocentes. Es preciso desarmar los espíritus.

Como expresa Victoria Camps: "Hay que enseñar a niños, jóvenes y adultos que la libertad creciente que la sociedad otorga no debe ser sólo libertad negativa, sino una libertad positiva con fines y proyectos que le den contenido. Hay que enseñar, también, a distinguir de algún modo ente los fines y proyectos moralmente válidos y los claramente inmorales. Esa es la misión que tiene encomendada hoy la ética universal, la ética llamada 'civil', la cual refiere a unas instancias normativas que deben valer para toda sociedad más allá de sus usos y costumbres convencionales y diversos".⁵

1.2. La población no combatiente

Debe ser preocupación constante de los Estados que el conflicto armado no descargue sus consecuencias nefastas en personas ajenas al conflicto, bajo el supuesto de que si la guerra trata de debilitar militarmente al enemigo, quienes no tienen el carácter de combatientes no tienen por qué soportar los efectos de las acciones armadas.

Las naciones civilizadas reclaman, entonces, que se distinga entre combatientes y no combatientes.

Respecto a los no combatientes se han establecido normas mínimas que deben respetar las partes en conflicto, normas orientadas a aminorar su sufrimiento. La multiplicidad de denominaciones con que se conocen esas disposiciones – mínimos esenciales, mínimo humanitario, catálogo ético mínimo, principios mínimos de humanidad, mínima racionalidad ética, entre otras-, indica que la guerra, aunque inevitable hasta hoy, repugna al ser humano, genera rechazo a la conciencia humana. Por eso trata de "humanizarla", aunque la idea misma de guerra humanizada encierra una contradicción insalvable, como también es contradictoria la noción de "guerra sucia", pues choca a la conciencia universal la existencia de "guerras limpias".

⁵ Camps, Victoria. *El malestar de la vida pública*. Barcelona, Editorial Grijalbo, 1996. Página 71.

El DIH no es otra cosa que un intento por que haya compasión en la guerra, porque "por muchas que sean las muestras de barbarie que ofrece sin parar el género humano, queda aún el anhelo de acabar con el despropósito y mejorar la especie"⁶. El derecho humanitario preserva aquel núcleo intangible y evidente de los derechos humanos que no puede ser desconocido ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado. Pretende eliminar la barbarie. Disminuir los estragos de la guerra. Evitar crueldades innecesarias.

El DIH busca hacer efectivo el derecho a la paz de los no combatientes, derecho que debe ser práctico, no meramente normativo, y que incluye:

- El derecho a vivir en un marco jurídico y social que excluya las armas y cualquier otro recurso a la violencia como medio de solución de los naturales conflictos que se presentan en la vida social.
- El derecho a estar protegido contra actos terroristas, inhumanos y violentos.
- El derecho, incluso para los miembros de las fuerzas militares, a negarse a obedecer órdenes que lesionen de manera abierta los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- El derecho a oponerse a toda propaganda a favor de la guerra o de las vías armadas como medio para acabar con los conflictos.
- El derecho a elegir medios propicios para demostrar la eficacia de las acciones no violentas
- El derecho a la equitativa distribución de los bienes

Dentro de cualquier conversación o negociación debe ocupar lugar prioritario el reconocimiento del derecho a la neutralidad de la población civil. No porque se necesiten acuerdos entre las partes que las obliguen a respetar las normas del DIH; el DIH rige aún sin su incorporación al orden interno pues son normas de derecho consuetudinario dictadas por

⁶ *Camps, Victoria, op. cit. Página 69.*

la conciencia de la humanidad. Pero si esos acuerdos actúan como mecanismos de divulgación de los compromisos de cada parte en conflicto, sus resultados pueden efectivamente representar un mayor beneficio para las personas ajenas al mismo.

Tampoco se necesitan más normas. Las que hay son suficientes. Lo que se necesita es que sean respetadas por todos.

Es decir, repitiendo la síntesis de Victoria Camps, los derechos humanos, "suscritos por todos, aplicados por casi nadie", son actualmente inoperantes. Se requiere que los combatientes los respeten.

El reconocimiento de la dignidad de todo ser humano y el actuar en consecuencia con tal reconocimiento es el imperativo que resume la doctrina ética del conflicto.

2. Mujer y conflicto armado

La población campesina ha sido el sector social más afectado en términos de desarraigo y pobreza. Los datos confirman las advertencias reiteradas sobre un proceso de recomposición violenta de la tenencia de la tierra que subyace al conflicto armado y en el cual confluyen importantes intereses económicos y políticos. El 82% de las-los desplazadas-os proviene de zonas rurales, en lo que constituye un preocupante éxodo del campo toda vez que en forma paralela se incrementaron las migraciones económicas que generaron una verdadera crisis en el sector agropecuario.

Con respecto a estos últimos, su situación de desplazamiento es más preocupante ya que enfrentan no sólo las consecuencias del conflicto armado sino también la violencia intrafamiliar, maltratos y abusos, sobreexplotación laboral, violencia sexual, discriminación y desarraigo en zonas urbanas. El 53% de los desplazados son mujeres y niñas. Las mujeres jefas de hogar representaron el 32% del total de hogares desplazados⁷. Así mismo, los niños, niñas y jóvenes hasta los 19 años representaron el 70% del total de la población desplazada.

⁷ Cfr. CODHES Informa n° 26. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá, noviembre 18 de 1999.

La mayoría de las-los desplazadas-os huyen en forma individual y familiar, aun cuando la dinámica del conflicto armado impone en forma creciente los éxodos en masa (21%) que tienen un componente de organización e interlocución en la medida en que exigen retornos seguros y otras reivindicaciones sociales.

Las investigaciones realizadas en el país sobre mujeres y desplazamiento coinciden en afirmar que se dan tres situaciones por las cuales las mujeres se ven obligadas a desplazarse: a) las mujeres que se encuentran entre los diferentes actores armados, sin compromiso directo con el conflicto pero ante la pérdida de alguno o alguna de sus familiares, ven involucradas su integridad y su seguridad; el desplazamiento es entonces una forma de garantizar su seguridad y la del resto de la familia; b) las mujeres que no pierden a miembros de su familia pero, ante la situación de tensión, conflicto, zozobra e inseguridad en la zona deciden desplazarse, por el miedo a seguir enfrentando la situación de inseguridad; c) las mujeres que desde tiempo atrás han ganado liderazgo y legitimidad en su localidad y que por amenazas, desaparición de familiares o asesinatos de ellos, sienten en peligro su vida y la del resto de la familia, recurren al desplazamiento como una forma de protección para ellas y sus familias⁸.

Asimismo, estudios realizados en el país muestran que las mujeres víctimas del desplazamiento forzoso, en un primer momento deben enfrentar la destrucción de vidas, de bienes y lazos sociales, y en segundo, la supervivencia y la reconstrucción del proyecto de vida y de los lazos sociales. Investigaciones recientes afirman que: "desde el momento de la destrucción y del desarraigo se encuentran elementos diferenciales, por ejemplo, entre los motivos que han llevado a hombres y mujeres jefes de hogar a huir de su región. Los hombres aducen las amenazas como la razón determinante del desplazamiento. Al mismo tiempo, las mujeres mencionan el asesinato como la causa primordial de la huida".⁹

⁸ Tobon O, Gloria y Otero V, Yuli. *Mujeres y desplazamiento. Una realidad en la ciudad de Montería. Corporación María Cano. Montería, Córdoba. 1997.*

⁹ Meertens, Donny. *Víctimas y sobrevivientes de la guerra: tres miradas de género. En la revista Foro n° 34. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 1998.*

El desplazamiento para las mujeres tiene implicaciones visibles e invisibles. En las primeras, se puede ubicar la viudez, la pobreza, el deterioro físico, los cambios en las dinámicas familiares y en el entorno. En las segundas, el impacto del miedo, del chantaje y del abuso sexual, en la vida psíquica y afectiva de las mujeres.

El desplazamiento forzado afecta también a las organizaciones femeninas pero, por las condiciones en las que éste se produce, no es visible tal afectación. A partir de la información estadística y los estudios sobre la caracterización social de la población desplazada no es posible saber cuántas de las mujeres desplazadas pertenecían a una organización social. Adicionalmente, las líderes sociales que son desplazadas buscan el anonimato por temor a ser ubicadas.

Según los estudios del CODHES, el destino de los desplazados y desplazadas es el de los vencidos en la guerra. Sus propiedades, sus animales domésticos y sus derechos son botín del vencedor. Sus fuentes de ingreso desaparecen, igual que sus redes familiares y vecinales de apoyo. Llevan el duelo y el miedo adentro, y encuentran el rechazo indiferente de los ciudadanos y la impotencia burocrática para atender la emergencia social. Son los testigos mudos de la guerra, porque la sociedad y el Estado prefieren ignorar la crisis humanitaria en la que se encuentra el país.

Para las mujeres en las zonas de conflicto armado la situación no sólo tiene que ver con la confrontación armada entre los diferentes actores, guerrilla, militares y paramilitares, sino también con el abuso sexual, el maltrato físico, el chantaje y la presión a que son sometidas por los diferentes actores del conflicto.

Uno de los más críticos impactos del conflicto armado en la vida de las mujeres es la violación a sus derechos fundamentales. De acuerdo con el informe preliminar, elaborado por la Mesa de Trabajo de Mujer y Conflicto Armado¹⁰, "los asesinatos de mujeres a causa del conflicto armado han aumentado en el último año. De un promedio de una víctima cada día y

¹⁰ *Mesa de trabajo mujer y conflicto armado. Informe Preliminar para la relatora especial de Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres. Bogotá, 2001.*

medio en 1999, se pasó a una víctima diaria, entre octubre de 1999 y septiembre del 2000: una víctima, cada día y medio, a causa de ejecuciones extrajudiciales y homicidios políticos; una mujer cada 14 días fue víctima de desaparición forzada; una mujer murió cada 50 días como víctima de homicidios contra personas socialmente marginadas; y cada 7 días, una mujer murió en combate.

En Colombia al igual que en otros países que han vivido la guerra, la violencia sexual contra las mujeres es utilizada como arma de guerra, como una manera de deshonrar al enemigo o como un trofeo que se obtiene.

2.1. Las agendas de las mujeres, en los acuerdos de paz

Un hecho creciente y más significativo de los últimos tiempos ha sido el desarrollo lento pero constante de diversos movimientos ciudadanos a favor de la salida negociada al conflicto armado. Tan diversa y contradictoria como al realidad colombiana, esta sociedad civil organizada por la paz está compuesta por los trabajadores, los gremios económicos, la iglesia católica y las otras iglesias, estudiantes, indígenas, afro-colombianos y otros sectores.

Al interior de este proceso social las organizaciones de mujeres y los diversos espacios de discusión de la problemática de género han venido haciéndose presentes en diferentes formas. Entre ellas se destacan la Casa de la Mujer, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres por la Paz, Vamos Mujer y Mujeres que Crean. Estas, y muchas otras, constituyen los recursos humanos que se movilizan para influenciar las agendas de paz y seguridad.

De los nueve acuerdos de paz logrados en las dos últimas décadas con las organizaciones armadas al margen de la ley, ninguno tiene en cuenta aspectos relacionados con la participación de la mujer, con la transformación de las relaciones de opresión y subordinación y con el trato especial, para ellas, en los programas de reinserción. Tampoco dichos acuerdos incluyen acciones tendientes al reconocimiento y a la transformación de las situaciones de injusticia e inequidad que viven los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Los acuerdos logrados han sido¹¹:

- Acuerdo Político entre el Gobierno Nacional, los partidos políticos, el M-19 y la Iglesia Católica en calidad de Tutora Moral y Espiritual del proceso.
- Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores.
- Acuerdo final Gobierno Nacional – Ejército Popular de Liberación.
- Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Armado Quintín Lame.
- Acuerdo entre los Comandos Ernesto Rojas y el Gobierno Nacional.
- Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz.
- Acuerdo Político final Gobierno Nacional – Corriente de Renovación Socialista.
- Acuerdo para la Convivencia Ciudadana Gobierno Nacional – Milicias Populares del Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la Ciudad de Medellín.
- Acuerdo Final Gobierno Nacional – Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera.

La ausencia de canales de participación para las mujeres, los pueblos indígenas y los afro-descendientes en los acuerdos de paz se podría explicar teniendo en cuenta las características de su incorporación a estas organizaciones en posiciones subordinadas; con el no reconocimiento a su autoridad; la escasa legitimidad social y política a su participación y la poca representación en cargos de elección popular y de decisión.

En este sentido, las mujeres, en su gran mayoría y en todos los grupos armados, parecen haber sido incorporadas a posiciones subordinadas,

¹¹ *Cfr. Red de Solidaridad Social. Programa para la reinserción. Acuerdos de paz. Tiempos de Paz. Colección. Bogotá 1995.*

desempeñando cargos de tipo logístico, de apoyo y de servicios. También participan en acciones de avanzada, principalmente por razones tácticas, ya que se presume que la mujer causa menos sospecha y desata menos represión.

De la población reinsertada en estos procesos, una cuarta parte correspondía a mujeres. Si bien ellas comparten con los hombres los problemas de encontrar una nueva identidad civil, afrontan además una problemática específica como mujeres.

El paso por la vida guerrillera altera profundamente la cotidianidad de las mujeres reinsertadas.

Si en el monte ellas cumplían órdenes, desempeñaban funciones precisas, obtuvieron un status por su participación en los combates, vivían el compañerismo y la solidaridad y tejían también sus relaciones afectivas, con la reinsertación toda esa cotidianidad perdió vigencia sin ser reemplazada por otra. Muchas de las mujeres reinsertadas han sido abandonadas por sus antiguos compañeros de armas y de amores, algunas con embarazos aplazados y otras que habían tenido hijos durante la vida guerrillera, trataban de recuperar, a veces infructuosamente, sus niños-as dejados al cuidado de familiares¹².

Finalmente, mientras los hombres reinsertados buscan con relativo éxito su vida pública en la política, las mujeres difícilmente encuentran un espacio legitimador para el nuevo ejercicio de su ciudadanía, han dejado de ser sujetos políticos y se encuentran enfrentadas a nuevas realidades sociales, afectivas y políticas.

Como se puede observar, es necesario realizar un consistente y serio esfuerzo para que en Colombia las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes sean actores políticos reconocidos y legitimados en los procesos de paz, no solo porque ellos y ellas sufren de manera diferencial el impacto de la guerra sino también porque es cuestión de justicia y de

¹² Cfr. Meertens, Donny. *Ibidem*. Pp. 239. Bogotá 1997.

democracia darle voz a las voces que el sistema socio cultural ha silenciado milenariamente.

La agenda de paz de las mujeres no se agota ni se limita a lo que sucede en las negociaciones formales entre los actores armados, sino que debe, de manera complementaria, privilegiar y concentrar sus esfuerzos en la movilización y participación de las mujeres en el proceso social y político que se requiere para lograr una verdadera reconciliación nacional.

Hasta ahora la perspectiva de género no ha aparecido en las negociaciones con los insurgentes, aunque es importante que la sociedad civil, en sus diversas expresiones, haya adquirido una cada vez mayor interlocución en el proceso de paz, interlocución que las organizaciones de mujeres han aprovechado para adelantar sus agendas, intereses y perspectivas.

Por eso, para concluir, creo que el respeto a la dignidad humana de las mujeres colombianas, su constante lucha por construir un país mejor en medio de sus grandes sufrimientos por causa del conflicto, y su derecho a la inclusión en un país en el cual somos mayoría, son razones suficientes para reclamar una participación más activa en los escenarios en que se discute nuestro futuro y el de nuestros hijos.

Estoy convencida de que el camino para alcanzar la paz es el diálogo y la negociación, no el camino de la guerra. Las mujeres no estamos interesadas en la guerra porque somos conscientes de lo que ésta significa en pérdida de vidas humanas y de recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una población cada vez más empobrecida.

Para alcanzar el desarrollo social necesitamos un país en paz, y la paz no se logra sin el concurso de las mujeres.

“El Parlamento en un mundo globalizado: su papel en las reformas y su relación con el sistema político y la sociedad civil”

Carlos Baráibar



El senador Carlos Baráibar participó en la fundación del Frente Amplio (FA), en 1971, y fue diputado hasta el golpe de Estado de 1973.

Tras el restablecimiento de la democracia fue por siete años secretario político del presidente del FA, general Liber Seregni.

En 1994, junto a otros frenteamplistas, acompañó al contador Danilo Astori en la fundación de Asamblea Uruguay, una de las organizaciones integrantes del FA. Desde entonces es legislador. Fue presidente de la Cámara de Diputados. Actualmente es senador e integrante, entre otras, de la Comisión de Asuntos Internacionales.

Ha desarrollado una intensa actividad en diversas instancias internacionales (Foro de São Paulo, COPPPAL, COPA), ocupando actualmente una de las Vicepresidencias del Parlamento Latinoamericano.

Las reflexiones sobre diversos temas que haremos seguidamente son una visión desde la política, o desde un político y parlamentario, con la intención de aportar a una temática compleja y variada: las organizaciones de la Sociedad Civil en el mundo globalizado, su papel en las reformas y su relación con el sistema político, el Parlamento y la política presupuestal, con especial referencia a la gestión pública. Pero hemos creído conveniente dar nuestra visión, como político y parlamentario, de un conjunto de factores que condicionan o inciden en lo que son las preocupaciones explícita o implícitamente planteadas en el título del seminario y en los aspectos que en lo personal deseamos desarrollar.

1. El Parlamento ante los desafíos de la globalización

Ya es un lugar común hablar sobre la pérdida de incidencia de los parlamentos en nuestra época. El fenómeno expresa las propias debilidades de los Estados nacionales ante la nueva realidad mundial, ante ese tan complejo y contradictorio proceso que solemos identificar (y simplificar) con la palabra "globalización".

La democracia está desafiada en la medida en que la incidencia de quienes ejercen el gobierno de las naciones y las instituciones representativas de la voluntad ciudadana se encuentran debilitados, están restringidos en su capacidad de decisión sobre los problemas que hacen a la gestión del Estado. Los gobiernos y también los parlamentos de los países, en especial los más débiles, están fuertemente condicionados por factores externos sobre los que casi no pueden incidir.

Tras el fin de la bipolaridad, la preponderancia de una sola potencia en el marco de la debilidad en la legitimidad del mundo globalizado hace que se consoliden definiciones en el plano internacional sin que existan mecanismos para incidir sobre ellas, lo cual compromete la paz, el Derecho Internacional y la gobernabilidad mundial, incluyendo el derecho soberano de los países a autodeterminar sus destinos.

Los países del Tercer Mundo hemos pagado un alto precio por esta ausencia de gobierno de la globalización (lo que no quiere decir que no haya sectores y potencias que resultan hegemónicas en la globalización y que por lo tanto se sirvan de ella para imponer sus intereses).

Ante el severo cuestionamiento que ha recibido el modelo neoliberal –que con mayor o menor énfasis se ha aplicado en nuestra región en las últimas décadas–, además de los esfuerzos conjuntos que los países deberemos realizar para ir construyendo un gobierno de la globalización, en cada nación, cada gobierno y cada Parlamento tienen la responsabilidad de impulsar las transformaciones necesarias.

Pero no será fácil, porque el neoliberalismo aparejó para nuestros países un daño económico y social que costará mucho esfuerzo y mucho tiempo revertir. La riqueza se concentró más, y la polarización social cada vez mayor ha hecho surgir nuevas y manifestaciones de la marginación y la exclusión. En el afán por privatizar patrimonios públicos estratégicos y dismantelar el Estado, se destruyeron, sin construir instrumentos alternativos, muchas de las conquistas y de las herramientas disponibles para avanzar hacia una redistribución más justa de la riqueza, lo cual está significando una pesada herencia para los gobiernos que intenten revertir esta situación.

Fortalecer la capacidad de los Estados

Es necesario reducir o eliminar actividades que el Estado no está en condiciones de realizar, o que es mucho mejor que realice el sector privado. Pero rechazamos el debilitamiento del Estado que suelen prescribir los ideólogos del neoliberalismo, porque un Estado ausente en la promoción del desarrollo económico, de la redistribución de la riqueza, de la generación de progreso científico y tecnológico, de la educación, la asistencia a la salud y los derechos sociales fundamentales, solo puede conducirnos al estancamiento. Sin fortalecer el Estado en el sentido que planteamos será imposible encarar una batalla efectiva contra la pobreza y la marginación.

Como suele decirse, no queremos un Estado gordo, sino fuerte, eficiente y moderno, adaptado a las exigencias de nuestro tiempo. Hay que desterrar el burocratismo, la ineficiencia, el clientelismo político, la corrupción en sus variadas formas que tanto se han practicado en nuestro continente.

Ningún país ha crecido sin esta acción insustituible del Estado, que no concebimos en contraposición al mercado. Queremos un mejor Estado y un mejor mercado. Y queremos también un mejor sector privado, que de no mediar esa acción del Estado y del gobierno seguirá estancado en los países débiles, aplastado por la falta de competitividad, el atraso tecnológico, las dificultades para el acceso al crédito y las disposiciones sobre comercio imperantes en el mundo. Concebimos el desarrollo posible con un fuerte y sano desenvolvimiento del sector privado.

Integración y apertura al mundo

Las acciones y coordinaciones que deberemos encarar a nivel internacional -como el fortalecimiento de las experiencias de integración regional- no lograrán cambiar este absurdo ordenamiento internacional si al mismo tiempo no encaramos en cada país las transformaciones económicas, sociales y políticas que necesitamos.

Es importante reafirmar el concepto de "regionalismo abierto", y que experiencias como el MERCOSUR han de concebirse no como la etapa terminal de un proceso sino como plataforma para una mejor inserción de cada país en el mundo. Esto tiene que ver con el comercio y con la inversión, que necesitamos para generar más y mejor empleo. Tiene que ver con el trabajo, con la producción, con el desarrollo de tecnología y la ciencia y, en última instancia, con las condiciones de vida de nuestra gente.

Hay que trabajar por espacios o bloques regionales que puedan crecer y que incluyan no solo los aspectos comerciales, sino también los productivos, los del intercambio científico-tecnológico y los culturales. Bloques que, al mismo tiempo, no se encierren en sí mismos sino que amplíen el escenario de los vínculos económicos, comerciales y culturales, y que no sean un obstáculo sino un instrumento para la apertura comercial y un mejor posicionamiento en el escenario mundial.

No nos insertaremos en la globalización sin un proyecto político que busque dicho objetivo. Aunque la globalización transcurre bajo la hegemonía de fuerzas neoliberales, estamos lejos de considerar que el mundo contradictorio, conflictivo y en globalización solamente ofrece desventajas y amenazas para nuestros países y pueblos.

Distamos mucho de creer que el mejor consejo sea aislarnos. Este mundo de hoy ofrece también oportunidades y ventajas para el desarrollo, pero su aprovechamiento exige el diseño de proyectos nacionales que apunten a lo que llamamos un país productivo con justicia social.

El consenso nacional, la integración regional y la relación diversificada con el mundo son factores capaces de darle viabilidad a este objetivo. Por eso, junto a los esfuerzos por fortalecer los procesos de integración regionales, cada país debe buscar acuerdos comerciales con potencias o bloques que amplíen sus posibilidades comerciales y que también atraigan inversión productiva. Para nosotros la política comercial de un país está estrechamente relacionada con la política de captación de inversiones, imprescindible para la producción y la generación de empleo.

Globalización y diversidad cultural

Y otra reflexión que consideramos importante en el mundo en globalización: no podemos marchar hacia la homogeneización. La riqueza de la humanidad y sus posibilidades de desarrollo en paz y prosperidad no deben contraponerse a su diversidad, que se manifiesta en cualidades y valores culturales generados en distintos procesos históricos que cada pueblo tiene derecho a preservar y enriquecer en las condiciones del mundo contemporáneo.

Hay valores universales, comunes, como la libertad, la justicia, la paz, la solidaridad, el trabajo creador, la participación social, la democracia, la tolerancia. Pero todos ellos pasan por el tamiz de lo cultural, de las tradiciones y peculiaridades culturales que distinguen a las naciones y que son patrimonio de la humanidad.

Intentar eliminar esas diferencias, no procurar interpretarlas desde posiciones de respeto por otras culturas, constituye un retroceso que en vez de impulsarnos por la senda del progreso sólo terminaría empobreciendo al género humano.

De la misma manera, la diversidad de pensamientos es lo que ha permitido al hombre progresar, enriquecerse, alcanzar nuevos peldaños en el conocimiento de la naturaleza, de la sociedad y de su propia psiquis. El llamado

“pensamiento único”, con el que se ha intentado encerrarnos a todos dentro de una determinada visión del mundo, pretendiendo que había llegado el fin de las ideologías, resulta una utopía regresiva que la humanidad ya conoció.

Por eso nos preocupan algunas tendencias expresadas desde gobiernos y ámbitos de poder con relación al combate al terrorismo, que es sin duda un enemigo de la humanidad y uno de los peores flagelos de nuestro tiempo. Pero, justamente, la lucha contra el terrorismo y el fundamentalismo requiere una nueva comunicación universal, entendida desde el pensamiento democrático y humanista. Una comunicación entre seres humanos, naciones y culturas que acerque sin que nadie se sienta discriminado o avasallado, que pacifique sin amedrentar, que combata las crueldades -que no sólo son de índole militar, porque también el hambre y la opresión social matan a la gente y generan resentimientos- sin diseminar por el mundo la caza de brujas o darle más pretextos al terrorismo.

Habrà que integrar al diferente respetando las diferencias. Esto significa la defensa de la cultura, de la patria, de lo nacional, y la apertura a la pluralidad del mundo. ¿Cómo podríamos, si no, darle gobernabilidad a este mundo en globalización pero tan heterogéneo y desigual? ¿Cómo podría concebirse un mundo democrático sin intentar construirlo desde el respeto a la diversidad y a los derechos humanos de todos los habitantes de este planeta? ¿Cómo crear condiciones de justicia social sin reconocer las diferencias en el punto de partida de las personas? ¿Cómo avanzar hacia la equidad tratando igual a quienes no lo son?

Planteémonos el objetivo de forjar una nueva cultura política. Pues entonces asumamos que no vamos en esa dirección cuando, pese a que dejamos atrás la guerra fría, el armamentismo sigue estando entre nosotros, con cifras de fabricación y tráfico de armas que asustan, y una violencia que continúa presente en varias partes del planeta.

2. El sistema político y la sociedad civil

Dos instancias diferentes e independientes; algunos ejemplos de experiencias diferentes en la relación entre lo social y lo político

Un primer elemento es establecer, en la teoría y en la práctica, la diferencia de función e integración entre las instancias social y política, así como la independencia de una respecto a la otra que a nuestro juicio debe existir, sin perjuicio que una y otra son parte de los modelos de sociedad.

Precisando aun más: así como hay organizaciones sociales que son la co-rrera de trasmisión de los proyectos neoliberales, también hay movimientos sociales y fuerzas políticas que se oponen al neoliberalismo y bregan por un proyecto alternativo.

Lo precedente pone de manifiesto la complejidad del tema y el necesario rigor que exige su consideración.

Tampoco debe olvidarse que en cada país las características de la relación entre las organizaciones sociales y los partidos políticos ha estado supeditada a la propia historia de sus respectivos procesos. Es conocido el vínculo entre muchos partidos y los sindicatos. Por ejemplo, la que ha existido entre el Partido Laborista y los sindicatos británicos, al punto de que -no sé si esto está vigente todavía- para ser miembro de un sindicato había que estar afiliado al Partido Laborista. En otros casos no se da esa obligatoriedad, pero de hecho el sindicato está supeditado al partido. Hubo partidos que, aun formando parte de un sistema multipartidario, han ejercido de hecho la conducción de la principal (o única) central sindical, como el Partido Justicialista argentino o el PRI mexicano. También podemos mencionar la situación de algunos países europeos y de otras regiones en los que existen varias centrales sindicales que responden, cada una de ellas, a un partido político o a alguna internacional partidaria.

Y en los países del socialismo de estado ha habido una dependencia de los movimientos sociales respecto al partido.

Las peculiaridades del caso uruguayo

Otros casos han sido diferentes, entre ellos el de mi país, Uruguay. Si bien se ha dado la presencia mayoritaria de corrientes afines a partidos entre las cúpulas dirigentes del movimiento sindical uruguayo, ha habido independencia orgánica, específicamente establecida en los estatutos, tanto de los partidos como de las organizaciones sociales, y, lo que es más impor-

tante, constatada en la práctica. Incluso durante el fuerte predominio sindical de un partido durante largo tiempo, más concretamente, del Partido Comunista, siempre ha habido corrientes diversas dentro del sindicalismo uruguayo, e inclusive han tenido peso relevante figuras independientes como José D'Elía o Héctor Rodríguez, para mencionar a dos destacadas figuras del sindicalismo en la historia de nuestro continente. Sí es cierto que en Uruguay la casi totalidad de los dirigentes y los militantes sindicales han sido y son de izquierda. Pero esto tiene que ver con peculiaridades históricas, con las concepciones que han primado en la génesis y el desarrollo del movimiento sindical y social, y también con la atención y el respaldo que la izquierda ha prestado a las organizaciones sociales. Pero no hay nexos orgánicos, formales o establecidos por vía estatutaria. Tampoco es ajeno a esta realidad el hecho de que existe unidad del movimiento sindical expresada en una central única desde hace más de cuarenta años, y que las fuerzas políticas de izquierda se nuclean en una organización, el Frente Amplio, desde hace más de tres décadas.

Sin embargo, aun en el caso uruguayo, aunque no hubiese una correspondencia formal entre las instancias social y política -cosa que los dirigentes sindicales y los políticos de izquierda señalan permanentemente-, de todos modos no se puede desconocer la incidencia que las posiciones políticas de la izquierda han tenido en las decisiones gremiales. Y también hubo decisiones sindicales que han influido en decisiones políticas del Frente Amplio.

La historia de las últimas décadas en nuestro país registra procesos muy interesantes de confluencia de los movimientos sociales y los partidos políticos. En la lucha contra la dictadura y en la transición hacia la democracia la movilización hizo confluir a diferentes vertientes y se creó para aquel momento la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), que se dio en llamar, cuando aún no se habían restablecido los poderes del Estado, el parlamento de la transición, en el que participaron todos los partidos políticos opositores a la dictadura, los sindicatos, representaciones empresariales, estudiantes y ONG.

También merecen destacarse el triunfante plebiscito de 1992 contra privatizaciones en el área de las comunicaciones, que contó con el apoyo conjunto del Frente Amplio y otros sectores políticos, la central sindical,

gremiales estudiantiles y otras organizaciones sociales, y el reciente plebiscito de reforma constitucional realizado conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004 sobre el agua, para la protección de este bien y el establecimiento de prioridades para su uso, anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Tradicionalmente, la derecha política y gran parte del empresariado han acusado al sindicalismo de ser de izquierda. Supongo que esto no es una peculiaridad uruguaya. Sin embargo a la hora de establecer convenios salariales, sociales o laborales no han dudado en que el único interlocutor válido, real de los trabajadores, son esos sindicatos. E incluso para ocupar cargos de rango constitucional en representación de los trabajadores en algún organismo estatal. Aunque gobierna la izquierda, el movimiento sindical mantiene su autonomía, e incluso lleva adelante iniciativas de fuerte confrontación con el gobierno.

Y en los últimos tiempos se viene dando un fenómeno que tal vez no sea exclusivo de Uruguay, y por eso puede resultar de interés señalarlo aquí: nos referimos a situaciones conflictivas entre autoridades de gobierno –más concretamente, en nuestro caso, del gobierno municipal de Montevideo, que el FA ejerce desde 1990– y el sindicato de los trabajadores de la comuna. O sea, un contradicción de posturas entre un partido que ha respaldado tradicionalmente a los gremios y un sindicato cuyos dirigentes pertenecen en su abrumadora mayoría a ese partido.

Esta situación también se da a nivel nacional donde los enfrentamientos entre el gobierno de izquierda y el movimiento sindical transita por momentos difíciles.

No vamos a hacer aquí un desarrollo de estas situaciones concretas, pero ellas nos conducen de la mano a uno de los desafíos que pueden plantearse a gobiernos progresistas en los próximos años, y ya no sólo a nivel local o municipal o estadual, sino a nivel nacional: las dificultades para hacer frente a las demandas de los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil cuyas reivindicaciones siempre han sido respaldadas por las fuerzas políticas de izquierda y progresistas.

Un desafío que debemos encarar

Este es un gran tema en esta hora de una América Latina que, luego de años de orientaciones incapaces de revertir la crisis estructural, está apostando a cambios progresistas, a propuestas alternativas.

Es, reitero, un gran tema cuyo abordaje, al menos en nuestra fuerza política, no está resultando sencillo pero que es imprescindible acometer, máxime cuando el Frente Amplio ha triunfado en las elecciones de 2004 y asumió por primera vez el gobierno nacional el 1º de marzo de 2005.

Por un lado, las reivindicaciones de las organizaciones sociales son en gran medida impostergables. Pero, por otro lado, la desastrosa política neoliberal ha endeudado a nuestros países, ha hecho crecer el déficit fiscal y, en varias naciones, ha desmantelado el Estado y muchos de sus instrumentos estratégicos. Se ha hipotecado el futuro, y esa hipoteca económica, financiera y social es la que heredan los nuevos gobiernos. Si a esto le sumamos las adversas condiciones del mundo -con una globalización que hegemonizan intereses que por cierto no son los de las grandes mayorías, una crisis económica que se prolonga demasiado y condiciones políticas que no son favorables a las naciones pobres, en el marco de un orden internacional que parece hecho de medida como para multiplicar las desigualdades y destrozarse los recursos del planeta-, llegamos a la conclusión de que la satisfacción de las justas demandas de la sociedad civil requerirá un prolongado lapso, sacrificios y trabajosas negociaciones.

Por eso es que desde el ámbito de la política no debemos proponer lo que no vamos a poder cumplir. No le podemos decir a la gente: vótennos, que al día siguiente de llegar al gobierno vamos a solucionar sus problemas. No debemos alentar expectativas que no podremos cumplir a la hora de gobernar, porque un gobierno que realmente responda a los intereses populares no se debe alejar de la gente ni de las organizaciones sociales. Eso sería un error de graves consecuencias para el cumplimiento del programa. Sin participación social, sin movilización y presencia de las organizaciones representativas de los diferentes sectores sociales, no podrá avanzar un proceso que pretenda transformar la sociedad y generar un desarrollo sostenible con justicia social.

La participación social, un valor superior de la democracia

La participación social es un valor superior, sin el cual no habrá avances sociales ni económicos ni políticos ni democráticos. Ningún gobierno progresista podrá sostenerse y crecer en pos de sus objetivos sin un gran respaldo social. Respaldo activo, comprometido, creciente, con capacidad de incidencia en las decisiones del país. Los políticos y parlamentarios latinoamericanos que deseamos cambiar esta situación con gran realismo, en un escenario de países en crisis, endeudados, fuertemente condicionados y limitados en su capacidad de movimiento por realidades regionales y mundiales adversas, con sectores internos de la sociedad que no querrán perder sus privilegios y que apelarán a su poder económico para jaquear a un gobierno nacional, popular y democrático.

Por eso es que el tema de la relación entre los partidos políticos y las organizaciones sociales es un aspecto fundamental de la democracia, que es el único escenario en el que concebimos las transformaciones sociales. Democracia que debe consolidarse y profundizarse mediante dos elementos fundamentales: la participación social y la revitalización de la política, actividad –hoy desprestigiada– que concebimos como conducta que se practica colectivamente para intentar cambiar una realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos.

Si bien nos estamos refiriendo a las organizaciones sociales y principalmente a las sindicales, en lo que tiene que ver con la consolidación de la democracia, es también importante examinar la relación con otros actores de la sociedad civil, con los medios de comunicación, con los organismos culturales en un amplio sentido y con las fuerzas armadas, entre otros.

Democracia, partidos políticos y Parlamento

Ahora bien, el hecho de que hayamos subrayado ese rol de la sociedad civil, de las ONG, del poder local, de los sindicatos, de las agremiaciones, etc., no debe interpretarse como una subestimación de la actividad política.

Es más, sin la participación de los partidos políticos y su compromiso con los valores y objetivos a los que nos hemos referido no habrá cambios progresistas y democráticos.

Las organizaciones sociales son diferentes y no deben confundir sus objetivos con los de los partidos políticos, pero ambos resultan imprescindibles en la democracia.

Para nosotros la democracia es el único escenario posible para los cambios que el mundo actual reclama. Claro está, la democracia que no garantiza la expresión de todos los ciudadanos, la democracia que no se fortalece en la construcción de la igualdad de oportunidades para todas las personas en el punto de partida, no es una democracia sólida, en condiciones de fortalecerse a sí misma.

La profundización de la democracia es la condición para la vigencia de la misma. Solo así garantizaremos la representatividad del sistema democrático.

La democracia representativa, que en nuestra opinión es el escenario privilegiado para la justicia y la libertad, es una flor hermosa pero delicada que hay que regar diariamente, que no crece de una vez para siempre, sino que hay que cultivar permanentemente, enriqueciéndola y profundizándola mediante la participación de la gente, cuyo derecho a elegir, a proponer y a decidir debe estar garantizado para que una sociedad democrática sea realmente fuerte.

Y, a su vez, no hay profundización de la democracia sin partidos políticos fuertes, enraizados en el pueblo, con programas únicos, con direcciones electas democráticamente, con objetivos progresistas, con propuestas que sean capaces de hacerse eco e interpretar, justamente, las necesidades que se reivindican desde las organizaciones sociales, entendido esto no en el sentido corporativista, que tanto daño ha hecho, sino en el de la sensibilidad que la política debe tener ante los requerimientos de la sociedad, en especial de sus sectores más débiles.

Tampoco hay profundización de la democracia sin un Poder Legislativo eficiente. En 1997, cuando tuvimos el honor de ser designados para presidir durante dicho año la Cámara de Representantes o de Diputados, insistimos, como lo hicimos posteriormente y lo seguiremos haciendo, en la necesidad de adoptar medidas de renovación y modernización del Parlamento.

Al asumir aquella responsabilidad dijimos que nos proponíamos trabajar para "acercar el Parlamento a la gente".

Cada vez estamos más convencidos de que eso es una necesidad imperiosa de la democracia, como también lo es establecer una adecuada relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo, o promover una reforma de los partidos políticos que los ponga a la altura de las responsabilidades que tienen como representantes de la ciudadanía en el Parlamento y en los diferentes ámbitos de gobierno nacional y local.

Del fortalecimiento de estos instrumentos también dependerá en gran medida que los objetivos planteados puedan concretarse.

Recuperar la política

Hay que reivindicar y recuperar la política, para devolverle el sentido más noble y legítimo, concibiéndola como una vocación de servicio al pueblo, y hacer del Parlamento un ámbito de lucha por los cambios, para lo cual constituye un requisito imprescindible alcanzar amplias representaciones legislativas que respondan a los intereses de las grandes mayorías.

Creemos que es oportuno hablar de reivindicar, recuperar y devolver el sentido más noble y legítimo de la política cuando en tantos lados ella se ha desvirtuado y transformado en un instrumento para obtener privilegios y prebendas, para favorecer intereses contrapuestos a los de las mayorías nacionales y vehiculizar o convalidar actos de corrupción.

El descrédito que experimenta la política es el precio que pagamos por orientaciones que no han dado prioridad a los intereses de las mayorías, por conductas que han envilecido una actividad, como la política, que debería ser concebida siempre como un servicio a la sociedad, como una actividad noble e imprescindible de servicio a la sociedad, y por un orden internacional que cada vez deja menos lugar a las decisiones que adoptan los gobiernos.

3. La Sociedad Civil

Escuchar las voces de la sociedad

El enfoque de la sociedad civil que haremos es desde la política, o, dicho de otra manera, desde la visión de un político.

No construiremos un futuro más justo y digno separadamente si no aprendemos a escuchar e interpretar las voces que llegan desde la sociedad.

El orden y los poderes dominantes están cuestionados y amenazados por las urgencias sociales, por los reclamos de la gente y por las tendencias incontenibles a socializar las reivindicaciones.

A las tradicionales formas de defensa de los intereses sectoriales, como los sindicatos y otras agremiaciones, se han ido sumando nuevas expresiones de lo colectivo y de lo reivindicativo.

Las organizaciones no gubernamentales, las ONG, marcan su presencia en cualquier foro donde se debata acerca del futuro de la sociedad y sus cuestiones más relevantes.

Las reivindicaciones locales y las correspondientes tendencias hacia la descentralización de las iniciativas y las gestiones, así como hacia la desconcentración administrativa y funcional, son hoy dinamizadores reales de la sociedad.

Cada vez cobra mayor importancia lo que se denomina el tercer sector, que involucra a todas las organizaciones sin fines de lucro, lo que algunos llaman el voluntariado.

Las trabas al desarrollo de la sociedad civil

Pero el desenvolvimiento de estas organizaciones se ve trabado por entidades o personas que no conciben a la gente apta para resolver sus propios problemas. Hay detrás de tal actitud un trasfondo antidemocrático, y la presencia de una burocracia alimentada frecuentemente por clientelismos políticos.

La cultura del “no se puede” es permanentemente alimentada por interesados en mantener el statu quo que nos conduce a la desintegración social, a la inestabilidad institucional, a las crisis políticas y de gobernabilidad, al debilitamiento de los parlamentos, de los partidos políticos y de la democracia, a la desindustrialización, al vaciamiento del agro, al caótico crecimiento urbano, a la desocupación, a los bajos salarios, a la discriminación de la mujer, a la no aceptación de las diferencias, a la inseguridad ciudadana, a la violencia doméstica, a los problemas de vivienda, a la desatención de la salud, al descaecimiento de la educación, a la dependencia en materia de ciencia y tecnología, a la incompatibilidad entre recursos y necesidades, a la extinción de valores como los que cohesionan a la familia o como aquellos que, apelando a lo colectivo y a la solidaridad, son condición de la conquista de nuevas metas sociales y culturales.

Afortunadamente, cada vez se hace sentir más el peso de los actores sociales, del entramado de organizaciones civiles y del conjunto de manifestaciones que emergen desde la sociedad, de las redes, así como de las diversas formas de exteriorización del protagonismo popular y las ansias de cambio que se expresan también en las búsquedas y propuestas alternativas en el plano político comprometidas con los intereses de las grandes mayorías sociales.

El fortalecimiento de las redes

Sabemos que la simple conciencia sobre esos problemas no nos asegura su superación.

Ante este desafío es necesario el protagonismo cada vez mayor de la sociedad civil, de las organizaciones que encarnan los intereses de sus distintos sectores.

Y es aquí donde resulta clave el papel de las redes sociales, cuyo protagonismo e incidencia son necesarios para revertir los problemas que nos aquejan. Las redes deben procurar un poder de negociación, a nivel nacional, regional y universal, que permita avances reales.

Y esto supone, consiguientemente, el establecimiento de vínculos y coordinaciones entre los movimientos sociales de los distintos países y continentes.

Sabemos que en los ámbitos internacionales esa presencia civil es insuficiente. Pensemos en las instancias de las Naciones Unidas, por ejemplo. Lo mismo acontece en los ámbitos institucionales de los procesos de integración regional, donde, como sucede en experiencias como el MERCOSUR, es muy débil la representación de los sectores sociales.

Es necesario que las organizaciones sociales sean capaces de interpelar al Estado y de abrir canales para que los distintos sectores puedan potenciar sus posibilidades de satisfacción de demandas. Sería amplificar las voces que hoy no logran hacerse sentir y conquistar una capacidad de decisión que con frecuencia está coartada.

De ninguna manera debe confundirse esto con el populismo, que, desde la política y también desde dirigencias gremiales, alientan la protesta por la protesta, o la demanda que no puede atenderse porque no responde a condiciones reales, económicas y/o políticas, que permiten satisfacerla. También desde los ámbitos de la sociedad civil pueden surgir actitudes demagógicas e irresponsables, o la práctica corporativista que aprovecha determinados privilegios (económicos, de incidencia sobre los ámbitos de decisión) para sacar ventajas muchas veces en detrimento de otros sectores de la sociedad, más débiles, con menos posibilidades de organización y movilización.

Los cambios en la sociedad contemporánea

A nivel internacional, los proyectos colectivos requieren para avanzar la construcción de alianzas regionales y apuntar a un cambio en la correlación de fuerzas y a la democratización de las instancias de decisión a nivel mundial.

En nuestro continente se están registrando confluencias muy amplias de sectores tradicionalmente alejados entre sí, que, ante las consecuencias de las políticas neoliberales y el peligro de crisis financieras como las que estremecieron a nuestra región hace no mucho, buscan puntos de coincidencia en torno a medidas concretas para superar la recesión y reactivar las deterioradas economías.

Hoy tenemos en nuestros países una inmensa masa de desocupados y subocupados, los trabajadores informales cuyo número la crisis ha hecho crecer incesantemente. Son sectores que también están sintiendo la necesidad de organizarse. En Uruguay, que se vanaglorió en el pasado de su sociedad integrada, con una extensa clase media y tasas relativamente bajas de desocupación, indigencia y analfabetismo, padece hoy una fractura y una desintegración social contra las cuales el gobierno está dando una difícil pero sistemática batalla. Ha ido surgiendo como consecuencia de la desocupación, un sector sin tradición de sindicalización, aunque muchos son ex obreros, que van configurando una sociedad marginal, una cultura de la exclusión que va adoptando códigos de vida que con frecuencia entran en colisión con los del resto de la sociedad. En fin, un fenómeno que en América Latina conocemos bien y ante el cual son imprescindibles no solo los planes de emergencia, sino reformas estructurales, no sólo económicas y en el plano de la producción, sino en materia de educación, que es un arma fundamental para librar con éxito esta batalla contra la extrema pobreza, la marginación y la exclusión.

Estos cambios sociales van dando lugar también a nuevos criterios de organización de la gente o a la irrupción de formas diferentes de expresión del descontento y de la demanda.

El protagonismo de la sociedad civil

El mundo no cambiará si no logra manifestarse el protagonismo de la gente, de los sectores sociales, de los que crean la riqueza, de los que trabajan en el sector primario, en la industria o en los servicios, como asalariados o como pequeños y medianos empresarios, o de quienes en los institutos científicos le aportan al mundo la principal riqueza de la sociedad contemporánea: la capacidad de creación intelectual, científica y tecnológica, de cuyos beneficios hoy quedan excluidos amplísimos sectores.

4. La relación Parlamento-sociedad civil

Cuando los parlamentos no son capaces de desempeñar su papel articulador en la sociedad, dando ejemplos de conducta política y ética y de sensibilidad social, es explicable que su relación con la sociedad civil se resienta

y genere la desconfianza o el rechazo de la gente. Esto es muy malo para el Parlamento, pero es aun peor para la democracia.

La reivindicación del Parlamento no será una tarea sencilla. Porque ella ha de darse en el cuadro de frustración que se ha generado en la gente. Pero aunque no se incurra en prácticas censurables desde el punto de vista ético, si no se resuelven los problemas de la gente, si ésta no percibe que el accionar del Parlamento se traduce en mejoras en sus condiciones de vida, resultará difícil que desde la sociedad civil se vea el reflejo de sus aspiraciones en el ámbito legislativo.

Y todavía si a ello se le suman ineficiencia, trabas burocráticas y prácticas políticas que llevan al bloqueo de los debates parlamentarios, sin que se logren instancias de diálogo positivo entre las bancadas, las cosas serán aun más difíciles.

No es pequeño el desafío que los políticos y los legisladores tenemos planteado en nuestro relacionamiento con la sociedad civil. Pero somos optimistas.

Otro aspecto que nos demanda esfuerzo tiene que ver con la diversidad de intereses y con la complejidad de eso que llamamos sociedad civil, que, como dijimos, no es un bloque único, un cuerpo compacto, un interlocutor que requiera en cada caso una respuesta común. La sociedad civil es diversidad, es contradicción, es conflicto, además de ser unidad, además de ser, valga la redundancia, una "sociedad". Hay, lo que podríamos llamar, intereses "macro", que responden a las necesidades de la sociedad en su conjunto -las políticas de Estado-, o de grandes mayorías. Pero, además de las obvias distancias entre quienes poseen mucho y quienes tienen poco o nada, hay también intereses específicos de un sector de la sociedad en un determinado momento o en determinadas condiciones históricas que pueden resultar contradictorios con relación a los intereses de otros sectores.

Un emprendimiento que da trabajo a un conjunto de personas puede lesionar el medio ambiente. Un proyecto que promueve la economía puede provocar agresiones culturales. Los parlamentarios deberemos afrontar con sentido de justicia y sin demagogia el peligro del corporativismo al que en esta época son empujados muchos sectores de la sociedad. Sabemos que

el neoliberalismo ha mancillado los valores de la solidaridad. El debilitamiento de lo colectivo ante el empuje del individualismo y el refugio en la "solución" personal, son realidades de estos tiempos que no aceptamos pero que debemos reconocer para poder superarlas.

Creemos que la política bien entendida, y la actividad parlamentaria en particular, implican una función de articulación imprescindible. ¿Cómo defender los intereses del conjunto y los intereses sectoriales? ¿Cómo responderle a quienes no pueden esperar y, al mismo tiempo, no perder de vista la preservación y el mejoramiento de lo que es patrimonio de todos? ¿Cómo compatibilizar reivindicaciones de sectores diferentes cuando algunas de ellas no pueden lograrse plenamente sino a costa de otras que también son justas? No hay una fórmula para responder a esto. El parlamentario debe informarse, escuchar las diferentes voces de la sociedad y, regido por los altos valores de la justicia, explorar caminos en consulta con la sociedad civil (no solo con los sectores organizados, o no solo priorizando a los que están mejor organizados).

La función articuladora del Parlamento

Esto requiere una función de articulación que el parlamentario debe ejercer. Y no se trata de una adjudicación caprichosa de funciones al Poder Legislativo, sino de asumir una posibilidad de la acción parlamentaria, que ésta debe estar en condiciones de realizar y que es nuestra responsabilidad materializar mediante ese vínculo permanente, de ida y vuelta, entre el legislador y el ciudadano, entre el Parlamento y la sociedad civil (o los distintos sectores de la sociedad civil).

Esta doble función que nos exigimos los parlamentarios comprometidos con nuestros pueblos, de representación de los intereses de las grandes mayorías y de articulación entre esos intereses, es un aporte fundamental a la democracia. A esa democracia que queremos preservar y profundizar con transformaciones económicas y sociales para que vivamos en sociedades sin excluidos, sin desigualdades en el punto de partida, sin discriminados.

Por eso nuestra participación parlamentaria debe ir mucho más allá de lo meramente testimonial. Y esto es también una exigencia para reivindicar,

recuperar y devolver el sentido más noble y legítimo de la política entendida como servicio y lucha para transformar la realidad con el pueblo y en favor de él. El Parlamento nos permite llegar al conocimiento de situaciones y problemas a los cuales difícilmente podríamos acceder estando fuera de él. Y nos facilita también un nivel de información imprescindible para conocer el Estado por dentro y para determinar las causas de muchos problemas económicos, sociales y políticos. Grandes denuncias en nuestro continente comenzaron a investigarse o tuvieron una amplia repercusión pública porque hubo legisladores honestos y valientes en los parlamentos. En este sentido podemos decir que los legisladores prestan un servicio imprescindible a esa sociedad civil.

Esa actuación desde adentro nos da una experiencia múltiple. Por un lado, nos adiestra en el manejo de los argumentos sin dejar de hacernos ver asimismo que a veces el adversario puede tener razón. Y, por otro lado, la actuación en el Parlamento facilita una práctica ligada a la gestión de la cosa pública que resultará de fundamental importancia no solo a la hora de gobernar, sino para establecer el vínculo con la sociedad civil. Vínculo imprescindible para que se dé satisfacción a ciertos reclamos sociales impostergables, para que se ensanche el frente por un modelo alternativo, para evitar el aislamiento de las organizaciones sociales que apareja la desmoralización de sus integrantes y la posterior resignación.

Las organizaciones sociales deben ser independientes de los partidos políticos y de sus representantes en el Parlamento. Pero es necesario que en un ámbito como el legislativo encuentren eco los reclamos de aquellas. Y es importante aun en el caso de que una determinada reivindicación no logre sanción legislativa porque el tema queda instalado en la agenda política. Y esto siempre es bueno. No es bueno, en cambio, que las organizaciones de la sociedad civil no encuentren receptividad en los ámbitos políticos y del Estado. No es bueno para las organizaciones sociales, no es bueno para el Parlamento, y, por consiguiente, no es bueno para la democracia, que solo se puede fortalecer y profundizar mediante una relación fuerte, de ida y vuelta, entre la sociedad y el Parlamento, donde está (o debería estar siempre) representada políticamente esa sociedad civil.

No basta el diagnóstico; es la hora del tratamiento

De la capacidad del Parlamento para establecer una relación de nuevo tipo con la sociedad civil dependerá en gran medida el futuro de las democracias.

Por eso hacemos hincapié en lo político, no en contraposición a lo social, sino como instancia imprescindible de expresión y concreción de las reivindicaciones de la sociedad civil. No basta el diagnóstico; es la hora del tratamiento. Mientras no haya fuerza política, poder político, capacidad política, incidencia política de nuestra parte, no esperemos que los cambios vayan más allá de los discursos y las proclamaciones de intenciones. Por eso el inmenso movimiento social que se está levantando en el planeta, y que será el gran impulsor y protagonista de los cambios que anhelamos, debe contar con respaldo desde el mundo de la política. Ello es imprescindible para que el modelo alternativo se haga realidad.

5. Latinoamérica frente al reto de la desigualdad; las reformas necesarias

Sin diagnósticos sería imposible trazar políticas para combatir esas injusticias y amenazas del mundo contemporáneo, como el terrible problema de la desigualdad, que a todos nos aflige. Pero estamos en la hora de las iniciativas y no en la de los diagnósticos. Estos seguirán siendo imprescindibles, claro está, pero los datos que disponemos sobre lo que les sucede a nuestras sociedades son suficientes como para encarar de una buena vez las siempre postergadas soluciones. Nos centraremos, por lo tanto, en las propuestas.

La desigualdad prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos. La pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social, el analfabetismo, las carencias en materia de educación, atención de la salud y vivienda son hijos de la desigualdad. América Latina es la región del mundo más desigual. En ningún otro lado es tan amplia la franja que separa a los más pobres de los más ricos. Aunque varios gobiernos de la región han emprendido nuevas políticas para enfrentar este problema, su solución no será sencilla y requerirá esfuerzos variados, inteligentes y sistemáticos, que

encaren las urgencias pero que vayan a las causas y que sean capaces de involucrar en la tarea a los sectores afectados y al conjunto de la sociedad.

Hay ruptura del tejido ciudadano, desintegración de las familias, degradación de muchos seres humanos, extensión de la frustración, el descontento y el resentimiento. Por eso nuestras sociedades generan violencia y malestar. No es simplemente la pobreza, sino el conjunto de factores económicos, sociales, culturales y psicológicos que están implícitos en la desigualdad. ¿Por qué, entre tantas riquezas naturales, en una época de tantos avances científicos y tecnológicos, debemos padecer los niveles de pobreza e indigencia que vemos en América Latina?

Combatir efectivamente la desigualdad es un reto. Acaso el reto más difícil que tengamos los latinoamericanos, en especial a la hora de encarar los planes de gobierno y de articular e implementar las variadas medidas que deben llevarse adelante.

No se ataca la desigualdad con parches. Hay que concebir integralmente este problema, porque él tiene que ver con la política económica, pero igualmente con la educación, con las posibilidades de empleo –y éstas con la inversión, con la innovación y la especialización productiva–, con los planes sociales de emergencia, con las garantías efectivas a los derechos de todos los ciudadanos a la vivienda, la salud, el esparcimiento y, en fin, el conjunto de bienes materiales y espirituales que hacen posible una existencia digna. Y, como hemos dicho, todo esto significa llevar adelante profundas reformas estructurales que se han ido postergando en nuestro continente.

La equidad no se logra intentando igualar a quienes no son iguales. Hay que apuntar a la igualdad de oportunidades en el punto de partida, para que lo que establecen las constituciones de nuestros países en cuanto a derechos para todos los ciudadanos pueda materializarse. Porque podemos proclamar una y mil veces que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y que todos son libres. Pero sabemos que esto, aun en las democracias más consolidadas, no es real si hay niños cuya opción de “libertad” consiste en poder elegir la esquina en la que van a limpiar parabrisas a cambio de una moneda, o familias que no pueden asegurar para sus integrantes el pan y el techo a los que, según la Constitución y la Ley, tienen derecho.

Asumir el reto de la desigualdad requiere entonces no sólo implementar planes de emergencia social –que son imprescindibles, como lo entiende el gobierno de nuestro país, Uruguay, que trabaja intensamente en ese sentido–, sino ir a las causas estructurales de la desigualdad y, en consecuencia, encarar reformas profundas y de largo aliento. Es que estructural es la crisis sobre la que se asienta, pervive y se multiplica la desigualdad. Como se ha expresado, será necesario involucrar a las grandes mayorías en el proceso de cambios, incluyendo la búsqueda de acuerdos con los restantes actores políticos.

6. Las reformas necesarias

En la hora de las reformas

Comentaremos ahora aspectos importantes del conjunto de reformas estructurales sin las cuales, en nuestra opinión, será imposible ganar la batalla contra la desigualdad.

La Reforma Del Estado

En Uruguay –y volvemos a pedir disculpas por las reiteradas referencias a nuestro país, pero preferimos ejemplificar con experiencias que conocemos más directamente– el tema de la reforma del Estado ha sido debatido intensamente durante mucho tiempo. Sin embargo no se obtuvieron hasta ahora resultados satisfactorios que permitieran realizar cambios sustanciales. Esta reforma forma parte de las condiciones fundamentales para que el país ingrese en un auténtico proceso de desarrollo económico y social.

El problema que se presenta tiene gran complejidad, pues los ámbitos objeto del cambio son numerosos y distintos: Administración Central (ministerios), gobiernos municipales, empresas públicas prestadoras de distintos servicios (energía, comunicación, combustibles, etc.). Los problemas que se plantean en tan diversas áreas hacen del Estado en Uruguay –y creemos que no somos la excepción– un aparato ineficiente y pesado, sobre el cual se aplicó el clientelismo político durante largo tiempo.

La reforma del Estado es uno de los procesos de transformación más complejos y que más esfuerzo demandará al actual gobierno.

El ministro de Economía uruguayo, el contador Danilo Astori –que encabeza la tarea de conducir la economía de un gobierno que heredó una profunda crisis estructural, con una pesada deuda y que en 2002 estuvo a un paso del default- ha dicho que el proceso de reforma del Estado deberá “concentrarse en la definición del marco general orientador de la misma”, partiendo de la base que “no debe ser concebida aisladamente, sino en el contexto de una reformulación global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, lo público y lo privado, la intervención gubernamental y el mercado. La evidencia enseña que no es posible alcanzar un crecimiento económico con equidad social a través de una liberalización absoluta de los mercados”, por lo que “la participación del Estado en el proceso de desarrollo es ineludible”¹³. Astori ha insistido mucho en los peligros de contraponer Estado y mercado, siendo ambos factores esenciales en una economía sólida. Eso sí, necesitaremos un mejor Estado y un mejor mercado.

Por otro lado, hay que formular acciones tendientes a mejorar la gestión del sector público, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: naturalezas jurídicas y estructuras normativas sobre las que las instituciones públicas apoyan el desarrollo de sus actividades, incluyendo los mecanismos de regulación y control de aquellas; selección de los integrantes de sus direcciones, sus incompatibilidades e inelegibilidades que los afectan; los estatutos de administración de los recursos humanos; la defensoría de los consumidores y los usuarios de bienes y servicios públicos; los mecanismos e instrumentos para asegurar un adecuado control social de la gestión pública y, por último, la descentralización de la gestión.

Existen determinados instrumentos que es posible utilizar complementariamente en el proceso de transformación del Estado: la venta de activos públicos, enajenación definitiva de la propiedad de un activo; la concesión o acuerdo para que durante un determinado plazo un concesionario realice determinadas actividades de producción de bienes o prestación de

¹³ Astori, Danilo. *Las Reformas Estructurales en Uruguay 2005. Propuestas de política económica. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo 2004.*

servicios en un ámbito de propiedad pública y utilizando activos de esa naturaleza; la asociación, que es un convenio que celebra una entidad pública con otras organizaciones para desarrollar conjuntamente determinadas actividades, estableciendo de antemano compromisos a asumir y a cumplir por parte de cada uno; la desregulación, que apunta a simplificar la estructura burocrática del Estado.

El proceso de caída de monopolios, como consecuencia del avance tecnológico, conduce a la competencia, y esto requiere que exista regulación de los mercados, que exista una entidad pública encargada de vigilar para que efectivamente se compita, y que sea en beneficio del usuario. Por tal motivo las entidades reguladoras deben caracterizarse por su autonomía real y su solvencia técnica.

En este sentido los ejes de discusión en el tema de la reforma del Estado ya no refieren principalmente a la confrontación entre lo público y lo privado, sino a la opción entre monopolio y competencia.¹⁴ En este punto toma relevancia el tema de la regulación del mercado, lo que exige la separación de los roles del Estado en materia de operación, por un lado, y en el terreno del control, por otro.

Reforma Tributaria

Otra de las grandes reformas estructurales imprescindibles en la batalla contra la desigualdad es la del sistema tributario en aquellos países, como Uruguay, donde se caracteriza por su injusticia, ineficiencia e ineptitud para premiar el esfuerzo productivo. En nuestro país los impuestos no se pagan en función de la capacidad contributiva de quien los paga. Puede observarse que tanto el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como el Impuesto Específico Interno (IMESI), principales recaudadores, no reparan en la capacidad contributiva de quienes los pagan. En segundo lugar, estamos ante un sistema tributario ineficiente, en el cual de los casi 30 impuestos nacionales que tiene el país, sólo cuatro explican el 90 por ciento de la recaudación. Este sistema no premia el esfuerzo productivo, no premia a

¹⁴ Astori, Danilo. *Obra citada*.

quien invierte y genera puestos de trabajo, sino al que especula. Es posible que no sea Uruguay el único país donde esto sucede.

El nuevo gobierno de izquierda se propone una profunda transformación de este sistema en el marco de un proceso de crecimiento y desarrollo económico y social.

El nuevo sistema a crear tiene como un componente central el Impuesto a la Renta de las personas Físicas (IRPF), que suma todos los ingresos que posee una persona, le deduce los gastos realizados para obtener esos ingresos, llegando al concepto de ingresos netos, y en función de ellos grava a las personas, poniendo el acento en los ingresos más altos, graduando las tasas en función de la escala de ingresos.

Una segunda característica que debe presentar el sistema refiere a su eficiencia: debe ser sencillo, contar con pocos impuestos nacionales. Ellos deben tener coherencia entre sí.

Un sistema tributario adecuado debería premiar el esfuerzo productivo, en aras del crecimiento, de la inversión y de la generación de empleo.

Otra modificación que se requiere y que se debe encarar es la de la Administración Tributaria.

Naturalmente que llevar a la práctica estas y otras reformas no es sencillo, no sólo por su intrínseca complejidad técnica, sino porque en nuestras sociedades hay intereses que se valen de su capacidad "lobista" para, como decimos en mi país, defender intereses corporativos de personas o grupos. Pero esto es parte de la gran batalla por los cambios.

Política Exterior

Entre las transformaciones estructurales que es necesario realizar cabe destacar la orientación de la política exterior del país. Es ésta una cuestión de Estado, cuya discusión y ejecución deberá lograr un adecuado equilibrio entre la ideología y la evidencia empírica. No resulta conveniente mantener un estado deliberativo constante sobre las opciones estratégicas en política internacional. Por el contrario deben establecerse criterios permanentes, claros y conocidos.

Creemos que un país pequeño como Uruguay es impensable sin una proyección hacia el exterior. Sólo así se pueden desarrollar sus potencialidades. Es en este contexto que el MERCOSUR constituye no una meta en sí misma sino la base para la inserción económica del país y el punto de partida para abrirse al mundo. El MERCOSUR como tal debe buscar acuerdos con otros países de América Latina, pero también pueden existir avances individuales de sus miembros.

Este no es sólo un proyecto comercial, sino que existen otros aspectos como la complementación productiva (procesos de producción a desarrollar conjuntamente por los países miembros, incluyendo aquellos que tienen diferentes fases localizadas en distintos países del proyecto), clave para incrementar las potencialidades comerciales.

El MERCOSUR no es solamente para comprar y vender, es para complementarse productivamente, para cooperar científica, tecnológica y culturalmente, para hacer acuerdos financieros, para llegar a una fase superior de libre circulación, para acumular voluntades y fijar posiciones en conjunto. En suma, es un proyecto que busca crecer y fortalecerse con la participación de nuevos países. Un proyecto político, que permita a las naciones integrantes acumular fuerzas para actuar en un mundo globalizado en el que se ha profundizado la desigualdad.

Un capítulo importante de la política exterior del país es su inserción comercial.

El pasado 8 de agosto, el presidente Tabaré Vázquez marcó las coordenadas en las que debe moverse el país para su inserción comercial¹⁵³: *"a) un proyecto de país, una estrategia de país, un estilo de país. La política comercial del Uruguay no puede estar divorciada de una estrategia de desarrollo productivo con justicia social. Desarrollo productivo con justicia social para producir más y mejor; para competir internacionalmente, tiene que haber estabilidad macroeconómica, reglas de juego claras para la inversión, tie-*

^{15 3} Tabaré Vázquez, discurso de apertura del encuentro "Uruguay en la Economía Global" organizado por la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos y el Consejo de las Américas, Montevideo, 8 de agosto de 2006.

ne que haber infraestructura y servicios adecuados; hay que generar más empleos pero empleos de calidad; hay que invertir en salud, en educación, en ciencia, en tecnología. Tiene que haber un Estado eficiente en lo que le compete, pero también tiene que haber un sector privado dinámico, innovador y comprometido con ese proyecto de país. b) Principios, por cierto, que deben reglar nuestra acción y pragmatismo. Principios y pragmatismo. Las relaciones comerciales no son un vale todo pero tampoco se pueden ideologizar. Quien encara las relaciones comerciales entre países con actitud mercantilista pura, con soberbia, o crea que los negocios turbios no son un inconveniente sino que pueden ser hasta una ventaja. Como también se equivoca quien en nombre de los principios cree que el comercio es un asunto de ideología".

Agregó el presidente Vázquez que *"para el Uruguay y su Gobierno, la integración regional es una vocación y un mandato y actuamos en consecuencia". No obstante, aludió posteriormente a "las dificultades del MERCOSUR para dar un tratamiento adecuado a las asimetrías existentes entre sus integrantes". Sostuvo que "la integración aún presenta deficiencias en asuntos claves para la competitividad, tales como infraestructuras, servicios, innovación tecnológica, facilitación del comercio, etcétera". Y concluyó afirmando: "Vamos a perseverar por convicción, no por obligación, en los esfuerzos para revertir las deficiencias y dificultades existentes en el MERCOSUR. Pero simultáneamente a esa tarea, que no es sencilla ni garantiza buenos resultados ni asegura que en caso de alcanzarlo ello sea inmediato, seguiremos trabajando para consolidar, ampliar y profundizar el acceso de Uruguay y sus productos a otros mercados, integrarnos a la región a la que pertenecemos -permítanme decirlo- a la región que somos; no es contradictorio para nada con integrarnos al mundo global de hoy. Para nosotros, la pluralidad de esquemas de cooperación e integración en la región es decisiva y significa, en un escenario internacional donde los actores nacionales se ven limitados en su proyección externa, un factor de estabilidad para evitar la peligrosa tentación de actuar solos en un mundo de gigantes. No tener esta realidad en cuenta o ser conscientes de ella pero no operar sobre la misma sería un acto de enorme irresponsabilidad e irreparables consecuencias".*

En base a estas pautas, Uruguay procura acuerdos comerciales lo más amplios posibles con Estados Unidos, China y la India, entre otros países y

bloques, sin descartar tratados de libre comercio como el alcanzado con México. También esto da lugar a polémicas y dificultades. Una de las mayores es la ideologización del tema, como con mucha claridad lo ha planteado el presidente Vázquez en la conferencia que acabamos de citar.

La reforma social

Son necesarios las visiones de conjunto y los enfoques integrados para encarar la reforma social. No hay avances efectivos en ese terreno si no se articulan los objetivos y las acciones en los campos económico, social y político.

Una reforma social no debe limitarse al asistencialismo, que sólo puede atenuar algunas situaciones de desigualdad. Esto lo está tomando muy en cuenta el gobierno uruguayo en la implementación del Plan de Emergencia y la promoción de las reformas estructurales.

El enfoque integrado que debe llevarse adelante requiere que las medidas sociales integren un conjunto ligado a las acciones en el campo económico y sustentarse en la solidez de la estabilidad institucional, del sistema político y de la democracia, único escenario posible de la lucha contra la desigualdad y por la justicia social.

El éxito de las reformas sociales dependerá de la capacidad de incorporar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de crecimiento económico. Concebimos la participación como un tema clave (sobre él que volveremos en esta exposición). De lo contrario repetiremos fracasos anteriores.

Debe apuntarse a una más justa distribución del ingreso y, como decíamos antes, enfrentar las desigualdades, y a la inserción de los sectores marginados. Astori señala que la reforma social tiene que incluir la toma de decisiones con relación a "la transformación de la estructura productiva, lo que a su vez tiene que ver con la capacidad de inversión y de creación de puestos de trabajo; el nivel y la composición del gasto público; la disponibilidad de fondos públicos y las condiciones de eficiencia y equidad sobre las que descansa dicha disponibilidad; el funcionamiento de los programas sociales y la prestación de los servicios correspondientes, y el fortaleci-

miento, así como la coordinación, de las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la reforma social"¹⁶⁴.

Al apuntar de esta manera al concepto de equidad, hay que tener en cuenta las dos dimensiones de ésta: 1) "se presenta asociada a la noción de la justicia distributiva", y 2) "refiere a la creación progresiva de oportunidades y un acceso crecientemente igualitario a las mismas, de modo de cortar la trasmisión generacional de la pobreza y la marginalidad".

Astori advierte que la equidad del gasto social no depende sólo de su destino, sino también del origen de los recursos con que se financia, lo que vincula este problema con la estructura tributaria y su grado de progresividad.

Educación, Ciencia Y Tecnología

El crecimiento sostenible y la justicia social no se alcanzarán si, en el marco del desarrollo integral de las políticas sociales -priorizando áreas como la educación, la salud o la vivienda-, no ponemos un énfasis especial en la ciencia, la tecnología y la innovación, aspectos clave para lograr un salto cualitativo en la especialización productiva.

Educación, ciencia y tecnología son absolutamente imprescindibles para el crecimiento material y espiritual de la sociedad. Aquí también hay que advertir los vínculos estrechos entre este proceso y la reforma del Estado, entre la reforma social, el avance de la educación y la ampliación de posibilidades en el acceso al empleo. Una vez más subrayamos esta concepción de integralidad ante el reto que nos plantea la desigualdad. Hay una interrelación de todos estos aspectos, sin cumplirse la cual resultarán estériles los esfuerzos para encarar el problema de la injusticia social.

El propio concepto de desigualdad social está ligado en más de un sentido a la desigualdad entre los países, a las limitaciones y condicionamientos que las naciones pobres tienen para crecer en el marco del orden internacional vigente. La brega para cambiarlo forma parte de los esfuerzos para superar las desigualdades e injusticias al interior de cada país.

¹⁶⁴ ⁴ Danilo Astori, obra citada.

Disposiciones Constitucionales

El hecho de proponerse cambios profundos en el país, no significa que estemos partiendo de cero. En nuestra opinión hay en los últimos años –que fueron dolorosos, de derrotas y frustraciones para la mayoría de los uruguayos– algunos hitos positivos que de alguna manera allanan el difícil camino que hemos emprendido. Queremos referirnos en especial, porque posee connotaciones que podrían tener interés en un foro como este, a la reforma constitucional plebiscitada en 1996.

Esa reforma, que se promovió para cerrar algunos caminos (por ejemplo, en 1999 impidió el triunfo del Frente, pese a haber sido el lema más votado), terminó abriendo otros, y estos otros caminos podrían resultar fundamentales para transitar hacia la equidad y una participación más importante del pueblo en los asuntos que le competen como colectivo.

Señalemos primeramente que en el régimen electoral uruguayo se destaca el principio de la representación proporcional integral.

Hay, entre otros, dos aspectos a destacar en la reforma del 96 que hacen a lo electoral: a) el considerable aumento del número de elecciones (una "elección interna" de cada partido, que en esta oportunidad se efectuó cuatro meses antes; las elecciones nacionales para Presidente, Vicepresidente y Parlamento, efectuadas en octubre; una eventual segunda vuelta o balotaje, que se hubiese realizado en noviembre, y las elecciones departamentales, que se harán en mayo); b) las llamadas "elecciones internas" de los partidos políticos.

Esta disposición resulta muy novedosa, tanto en una perspectiva constitucional como politológica. Impone a los partidos "ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades". En dicha "elección interna" se eligen en cada partido las denominadas convenciones nacionales y departamentales, las que a su vez actúan como colegio elector de los cuerpos ejecutivos. Las convenciones departamentales eligen también los candidatos a intendente municipal.

Pero, además, la reforma establece que "los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas...".

A esa elección se pueden presentar en cada partido político multiplicidad de candidatos, los cuales quedan vedados de participar como candidatos de otros partidos en las siguientes elecciones nacionales o departamentales. Por ello es que desde la ciencia política se ha dicho que se trata de una elección primaria (como las que hay en otros países, pero con la particularidad de estar ordenada por una norma constitucional y de realizarse todas, en cada partido, en un mismo día y con la organización y el control del órgano máximo de la jurisdicción electoral).

Por lo tanto, el candidato presidencial así elegido es único por partido. La reforma suprimió la acumulación de votos a diversos candidatos dentro de un mismo lema o partido, postulado reivindicado por el Frente Amplio desde su nacimiento, en 1971, en contra de los dos partidos históricos, que se habían beneficiado con esa acumulación.

La reforma también instauró la segunda vuelta o balotaje, que tiene lugar si en la primera elección nacional ningún candidato alcanza la mayoría absoluta de votos emitidos. Eso aconteció en 1999, cuando Jorge Batlle logró la presidencia en la segunda vuelta pese a que en la primera instancia electoral su partido había quedado segundo, detrás del Frente Amplio y sus aliados. En octubre pasado, en cambio, la candidatura del frenteamplista Tabaré Vázquez sobrepasó el 50 por ciento de los votos y no fue necesaria la segunda vuelta. Obviamente, el Frente tiene en esta legislatura mayoría absoluta en ambas cámaras del Parlamento.

La elección del candidato partidario a la Presidencia de la República por el procedimiento señalado ha sido considerada por varios constitucionalistas como una innovación revolucionaria en los sistemas electorales contemporáneos.

Hay que agregar que en esas "elecciones internas" están habilitados para votar todos los inscriptos en el Registro Cívico Nacional, siendo el sufragio facultativo, a diferencia del voto en las elecciones nacionales y departamentales, o en el balotaje, donde es obligatorio.

Esta reforma, que apunta a autonomizar la elección departamental, aumenta la libertad del elector al darle la posibilidad, que antes no tenía, de votar a autoridades a nivel departamental (intendente y ediles) de un

partido diferente de aquel por el cual optó en la elección nacional (para Presidente, Vicepresidente y Parlamento). Esto otorga cierta independencia a las campañas y propuestas departamentales respecto a las nacionales.

Pero no queríamos dejar de mencionar sucintamente algunos aspectos más que se han incorporado en los últimos tiempos a la Constitución uruguaya y que, en la medida en que incrementan las posibilidades de participación popular, serán instrumentos idóneos a la hora de hacer valer derechos ciudadanos. Porque los avances en materia de lucha contra la desigualdad no sólo se concretarán mediante acertadas iniciativas parlamentarias y del Poder Ejecutivo, sino también de esa imprescindible participación ciudadana. Y en un doble sentido: el de la promoción de medidas que propendan a un determinado fin, y el de la función de control, a la que tiene derecho la ciudadanía y que es un componente esencial de la democracia.

En tal sentido cabe destacar que la Constitución¹⁷⁵ permite que, ante una iniciativa legislativa que concite un amplio rechazo entre los ciudadanos, "el veinticinco por ciento del total de los inscriptos habilitados para votar" pueda "interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo".

En nuestro país se han registrado memorables campañas populares pro referéndum de algunas importantes leyes, con resultados variados en cuanto a conseguir o no dicho referéndum y a que se derogasen o no las leyes cuestionadas. Pero en todos los casos, cualquiera haya sido el resultado, la ciudadanía ha tenido oportunidad de laudarse mediante este mecanismo de democracia directa asuntos de interés nacional altamente polémicos. Consideramos que estos mecanismos, tal como están establecidos en nuestra Constitución, no se contraponen ni resienten el sistema de democracia representativa que, como legislador y como ciudadano, defiende sin cortapisas, sin perjuicio de que siempre será posible mejorar las instancias de representación de la ciudadanía. Por ejemplo, muchas veces hemos hecho

¹⁷⁵ *Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1996.*

hincapié en la necesidad de acercar el Parlamento a la gente, pero no podemos ingresar ahora en ese tema.

Queremos mencionar asimismo otra disposición constitucional que ha operado como una herramienta de justicia. Y citamos textualmente: "Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central". Esto ha impedido que las llamadas pasividades –mayoritariamente muy menguadas en nuestro país– cayeran en mayor proporción que los ingresos de los trabajadores públicos, lo que ha constituido una defensa efectiva de los ingresos de los jubilados. Esto lo logró la ciudadanía al plebiscitar, conjuntamente con las elecciones nacionales de 1989, la referida disposición constitucional.

Hablábamos hoy de la función de control del Parlamento. El llamado a Sala de los Ministros, su interpelación por las cámaras legislativa y, eventualmente, su sanción y posterior destitución, constituyen, entre otros, mecanismos que desde el texto constitucional están coadyuvando al control del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo. Incluso hay un mecanismo que, en circunstancias extremas, prevé la renuncia del Presidente y la convocatoria a nuevas elecciones.

Descentralización

No queremos finalizar estas referencias a las reformas sin hacer algunas consideraciones sobre el tema de la descentralización, que cobra creciente importancia en la conciencia de los latinoamericanos en tanto tiene que ver con un aspecto sustancial para hacer realidad los cambios: la participación de los ciudadanos.

La reforma constitucional uruguaya aprobada en 1996 habla varias veces de "políticas de descentralización" y actualiza el tema, lo que nos lleva a hacer algún breve comentario que podría resultar de interés. Al encararse las enmiendas, con la idea descentralizadora se tendió sustancialmente a apuntalar lo local, ya fuera desde lo económico o bien apuntando a facilitar mayor participación de electorados de circunscripciones menores. Pero en rigor todo esto quedó librado a la regulación legal.

Por otra parte y enfocando a la relevancia que con la aludida reforma se quiso dar a lo local, como algo deslindable de los departamental, se estableció que la ley defina la materia departamental y la municipal de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades de uno y otro ámbito.

En lo referente a la posible participación de los electorados locales, la electividad se supedita a la ley nacional, lo que resulta facilitador de la participación en esos cuerpos electorales menores.

El objetivo político de esta reforma en lo que tiene que ver con descentralización fue estimular el desarrollo hacia todo el país, tradicionalmente muy centralizado desde el punto de vista político, gubernativo y administrativo.

7. Presupuesto: una herramienta imprescindible para el desarrollo

En Uruguay, nuestro país, de acuerdo a la Constitución, el Poder Ejecutivo debe presentar, dentro de los primeros seis meses de su período de gobierno, el presupuesto quinquenal de Ingresos, Gastos e Inversiones. El Parlamento debe considerar la propuesta del PE, primero en una cámara y luego en la otra, pudiendo volver a la primera cámara antes de ser aprobada. El parlamento debe cumplir los plazos establecidos constitucionalmente. En el Poder Legislativo se realiza un estudio, primero en comisión y luego pasa al pleno de cada cámara, produciéndose en todas esas instancias un debate que tiene un alto contenido político. En esto juega un papel fundamental cómo están conformadas las cámaras desde el punto de vista de la representación partidaria.

La otra instancia es la llamada rendición de cuentas. El Poder Ejecutivo debe rendir cuenta cada año ante el Legislativo de la ejecución presupuestal. En esta instancia se pueden introducir modificaciones al presupuesto quinquenal. El Parlamento autoriza al PE a gastar dentro de ciertos límites en cada rubro. El gobierno debe desarrollar su gestión gastando dentro de los límites aprobados, pero prioriza el gasto según su criterio, eligiendo el porcentaje del monto autorizado para ejecutar cada gasto. La distribución del gasto público que aprueba el PL no ha sido respetada en la ejecución por parte de los gobiernos anteriores en nuestro país.

Para explicar el cambio producido en nuestro país en cuanto a la concepción del presupuesto vamos a basarnos en conceptos expuestos en diferentes instancias por el ministro de Economía y Finanzas, el contador Danilo Astori¹⁸⁶, quien ha encabezado esta nueva política presupuestal inaugurada por el gobierno del presidente Tabaré Vázquez.

Hasta ahora los sucesivos gobiernos han gestionado el presupuesto basados en las disponibilidades de tesorería. Los políticos que han respondido a los sucesivos gobiernos han asignado recursos sin tener en cuenta las realidades concretas. De ahí que en nuestro país en las pasadas décadas se asignaron recursos insuficientes a organismos que cumplen servicios básicos, como los de la salud, la educación y otros.

El presupuesto se armaba a partir del presupuesto anterior, sin considerar la realidad presente. A su vez las rendiciones de cuentas no incluían ninguna modificación presupuestal, lo que en el Uruguay llamamos rendición de cuentas de gasto cero. La única flexibilidad que tenía la política presupuestal así concebida era respecto a las variaciones que se producían en el nivel de los precios.

Una nueva estrategia de elaboración presupuestal

La fuerza política que ejerce el gobierno desde 2005, el Frente Amplio, elaboró el presupuesto quinquenal partiendo de su plan, de la estrategia para superar los graves problemas del país y de las posibilidades de financiar los cambios con equidad.

O sea que el primer paso fue la elaboración de un plan de gobierno con un conjunto de metas, programas, proyectos y procedimientos. El objetivo presupuestal es asignar los recursos para su financiamiento, conducidos por los principios de equidad, transparencia y ética en el manejo de los dineros públicos.

El Plan de Gobierno debe ser la expresión de un posicionamiento político responsable en la construcción de un Estado moderno y eficiente en los

¹⁸⁶ Danilo Astori, "La economía del cambio; el pensamiento del ministro", de Gonzalo Riet, publicación del diario *La República*.

avances hacia una sociedad más justa y solidaria. Deberá tener solidez, coherencia y firmeza en la construcción de un Estado sobre bases democráticas. Pero al mismo tiempo el Plan de Gobierno de carácter permanente se sostendrá en una función de programación flexible y dinámica, que estará en continua revisión con la participación de los funcionarios. Esta participación a su vez procurará la mayor participación posible de los ciudadanos. La propuesta que el Frente Amplio presentó a la ciudadanía fue acordada en un Congreso con una muy amplia participación de sus afiliados, pero además previamente elaborada en consulta con la ciudadanía en general, recogiendo sus necesidades e inquietudes.

Las metas a lograr en cada período se fijarán tomando en cuenta las prioridades establecidas en el propio plan y la realidad, determinada ésta por los recursos existentes y su posible variación en el período del plan.

Como expresa Astori, una vez fijadas metas y objetivos, siguiendo la metodología del presupuesto por programas que establece la constitución, se han diseñado las actividades a desarrollar en cada programa para alcanzar las metas, y se determinan los costos. Se concluyó en la fuerza de gobierno que la prioridad básica era la emergencia social y simultáneamente el inicio de la lucha para superar las causas estructurales de la pobreza. Esto sólo puede lograrse con el desarrollo productivo del país, en el cual el estado debe jugar un importante papel como orientador y articulador de todos los esfuerzos de la sociedad.

Criterios a aplicar respecto a la Administración Pública

El presupuesto debe considerarse en el marco de una reforma democrática del Estado, apuntando a que éste sea representativo de los intereses de las grandes mayorías nacionales, que potencie al máximo sus cometidos fundamentales, que tenga una fuerte interlocución con la sociedad civil y que genere los canales de participación institucional para ello.

Un eje de la gestión del Estado debe apuntar a establecer un nuevo paradigma en su relación con la sociedad. Era imprescindible para nuestro país que la administración pública recobrara la capacidad de estar atenta a las necesidades y demandas de la sociedad. Este es un aspecto relevante con relación a las temáticas de este foro, con acento en la Sociedad Civil.

Por otra parte la administración pública debe recobrar la capacidad de predecir los acontecimientos no deseados y actuar antes que se precipiten.

Todo esto requiere una gran profesionalización de la carrera administrativa, con funcionarios capacitados, motivados y comprometidos a establecer una nueva y sana relación con la ciudadanía, con la sociedad civil.

Ello implica que la sociedad se organice y adquiera autonomía como para gestionar aspectos de la acción social. El voluntariado, las ONG, las instituciones sin fines de lucro y otras formas de organización civiles son prestadoras de servicios en la sociedad moderna, y el Estado debe tener capacidad de establecer relaciones amigables con las organizaciones de la sociedad civil.

Se deben definir el rol de la administración y de la ciudadanía en la gestión. La metodología participativa establece una nueva concepción en la construcción de la sociedad. La construcción del proyecto de presupuesto es un instrumento fundamental para posibilitar su posterior gestión.

La discusión del proyecto de presupuesto del período de gobierno 2005-2010 fue una ocasión relevante para promover la participación y el involucramiento a todos los niveles. A los ciudadanos se les reconoce el derecho de apreciar la marcha de la administración pública en función de indicadores claros y precisos, que aseguren la transparencia. Las rendiciones de cuentas serán permanentes si se logra avanzar en la modernización de la administración y mantener actualizados los indicadores.

Las diferencias entre el año 2005 y el período 2006-2010

Durante el último año el gobierno gastó de acuerdo al presupuesto aprobado por el gobierno anterior y el nivel de compromiso que sobre el mismo hizo el gobierno. A partir de esas condiciones el nuevo gobierno debió realizar una distribución limitada del gasto público. A partir de la aprobación del presupuesto quinquenal se institucionalizaron nuevos procesos y procedimientos que son coherentes y concordantes con los objetivos, metas y recursos resultantes del nuevo presupuesto, síntesis del plan de gobierno.

Desde el punto de vista del gasto del estado hay una racionalización de acuerdo con la nueva estructura de carrera y a la redefinición de los pro-

gramas presupuestales de acuerdo al papel que el plan de gobierno le asigna a cada organismo y a cada concepto del gasto.

Desde el punto de vista de los ingresos es decisión del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez no aumentar la presión fiscal. No habrá aumento de impuestos y toda ampliación de los recursos que recaude el Estado se relacionará entonces con el crecimiento de la economía.

A su vez la aplicación del plan de gobierno, con reformas estructurales como la tributaria, de los organismos recaudadores, del sistema financiero y de reformas sectoriales, irá abriendo posibilidades para el crecimiento de la economía y establecerá criterios para utilizar los recursos que así se generen.

La elaboración presupuestal

El proceso de elaboración presupuestal pasa por diferentes etapas. La revisión sistemática de los programas del presupuesto permitirá su orientación, reordenamiento y ubicación institucional según un principio de productividad en la prestación del servicio que es propio de una administración eficiente.

Las metas básicas para el período serán fijadas a partir del análisis de las realidades de los diferentes sectores de la sociedad, de la Administración Central, los organismos de enseñanza, de Justicia y de las empresas del estado. Esas metas permitirán diseñar las actividades y disponer las inversiones necesarias para alcanzarlas.

La calidad de los servicios públicos deberá ajustarse a los conocimientos más avanzados. Los ciudadanos serán informados de los esfuerzos que se realicen para alcanzar normas de calidad exigentes.

El presupuesto no repite al del período de gobierno anterior. Responde a las necesidades de cada organismo para poder cumplir con su misión, hasta el límite de los recursos disponibles.

8. Presupuesto, Parlamento y Sociedad Civil

Este proceso se irá perfeccionando gradualmente en la medida que se perfeccione la institucionalidad, se prueben los diseños de nuevos instrumentos de elaboración presupuestal, se ordene un sistema de información económico-financiero del Estado, etc. Pero su resultado se dará a partir de la propuesta de presupuesto quinquenal que el poder Ejecutivo envió al Parlamento. La misma expresó los acuerdos existentes sobre cada tema entre la sociedad y el Estado.

El presupuesto del gobierno del Frente Amplio es transparente porque se origina en un plan discutido en ámbitos políticos y sociales y, por lo tanto, conocido por la sociedad. Se procesa con participación de funcionarios y usuarios, participación que crecerá con el transcurso del tiempo.

El Parlamento será el ámbito de negociación.

El perfeccionamiento del conocimiento sobre la situación del Estado permitirá en las rendiciones de cuentas anuales adaptar la propuesta y flexibilizar su ejecución contando para ello con un nuevo aporte, el producto del control social de la ejecución presupuestal.

Democracia y autonomía

El presupuesto debe ser para todos los ciudadanos del país, actuará en beneficio de las grandes mayorías nacionales y en ese sentido expresará coincidencias objetivas de intereses con los distintos sectores involucrados. Interés general e interés sectorial deben mantener un delicado equilibrio, que el gobierno y el Parlamento en su función articuladora deben concretar en acciones.

Existe una contradicción entre las necesidades insatisfechas de la población en general y las de los funcionarios públicos en particular con las posibilidades de satisfacerlas con los recursos disponibles, que siempre van a ser insuficientes. Será necesario fijar prioridades, resolver en qué se gasta primero y qué gasto espera. La participación de todos en la determinación de esas prioridades será una garantía de equidad y reducirá el margen de error, en términos sociales, en el uso de los recursos del Estado, que son

aportados por todos a través de los impuestos, las ganancias de las empresas del Estado, las tasas compensatorias y precios por servicios prestados.

Asignar una mayor cantidad de recursos a un tipo de gastos implica reducir otras asignaciones. El gobierno tiene que elegir. Para eso se fijan prioridades.

La contradicción entre la satisfacción de las necesidades de la población en general y las de los funcionarios del Estado se resuelve, por una parte, a través del funcionamiento de instancias de negociación entre el gobierno y las organizaciones sindicales de los funcionarios públicos, y por medio de la participación de trabajadores en la elaboración del presupuesto y en el control de su ejecución, hecho que contribuirá a darle transparencia a la gestión pública.

Hasta aquí los criterios con los cuales, expresados por el propio ministro Danilo Astori, el gobierno uruguayo encabezado por el presidente Tabaré Vázquez ha puesto en marcha una nueva relación entre presupuesto y sociedad civil y entre presupuesto y Parlamento.

“Estrategia económica en el Proyecto Nacional”

Eric Calcagno



Sociólogo. Diploma internacional de Administración Pública, obtenido en la Ecole National d'administration de Francia. Maestría en Sociología General, obtenida en la Universidad de Paris V – René Descartes. Senador de la Nación. Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (2007). Embajador Extraordinario y Plenipotenciario Argentino en Francia, 2005 –2007. Autor de Libros, Publicaciones y artículos en diferentes diarios de tirada nacional y en medios como Le Monde Diplomatique – El Dipló, Realidad Económica, Miradas al Sur, Revista 23, entre otros.

Introducción

Quizás haya que reconocer, junto con los múltiples críticos de los movimientos populares, que las políticas económicas de los gobiernos peronistas se han caracterizado mucho más por el avance en el campo de lo concreto, la modificación –para bien o para mal– de las estructuras materiales de la sociedad argentina, que por una teorización sistemática y acabada de objetivos e instrumentos en cada momento histórico. Tal vez porque en el peronismo ha primado siempre la cultura del resultado: no decimos “¿qué hacer?”, sino que lo hacemos. Habrá que rastrear tal vez en los orígenes fundacionales: un general busca ganar batallas, no comentarlas. Nuestro General las ganaba, y casi todas: la política, la económica, la social, la cultural... aunque no siempre en el mismo momento. Ojalá sea designio de la propia historia, que nos configura al mismo tiempo que la transformamos, que esta sea la oportunidad para que los herederos del General podamos establecer nuestra política en las medidas económicas que hagan una sociedad más justa, que durará mientras los valores culturales que defendemos sean, al fin, aceptados.

Es mejor construir sobre las bases materiales de la producción, la distribución, el consumo, entendidas como facetas de una misma unidad, para nada lineales ni separadas, que lanzar sobre el papel los principales ejes de la economía, lo cual en el proyecto nacional aparece como un ejercicio necesario pero limitado; debe –quizás– entenderse lo que sigue como un punto de partida, como un estado de situación en un momento dado de la historia argentina; jamás como un comentario, ojalá como una guía, con la esperanza que la reflexión sirva para análisis de los intelectuales e inspiración de los cuadros, tanto como para arsenal de los militantes.

Parte primera: hay que tener una estrategia de poder

1. Una estrategia económica realista

No debe amedrentar, ni al escribiente ni al lector, hablar de poder. De eso se trata. Cómo se obtiene, cómo se utiliza, qué se hace, son algunos de los

elementos que permiten distinguir entre dictaduras y democracias, entre oligarquías y proyectos populares. El sistema de acumulación de poder llama a la estrategia, y de ella nos vamos a ocupar en primer término.

En efecto, la estrategia consiste en la conducción y la realización de un modelo por los mejores medios; recibe su inspiración y sus fines de la política, y se apoya sobre la habilidad táctica. Debe combinar todos los elementos del poder para lograr sus fines y tener una clara noción de la realidad y de la relación de fuerzas que se enfrenta. De lo contrario, podemos naufragar en un idealismo que no es más que considerar las personas y las cosas, así como las relaciones que las regulan, cómo queremos que sean más que cómo son. Es lo que Freud llamaba una ilusión: un error con deseo. Al contrario, en las Memorias de Adriano,¹⁹ el Emperador confiesa: "No hay más que un punto sobre el cual me siento superior al común de los hombres: soy más libre y más sumiso que lo que ellos se atreven a ser. Casi todos desconocen por igual su justa libertad y su verdadera servidumbre". Es decir, sabía muy bien qué podía hacer y qué le estaba vedado, y llevaba al máximo sus posibilidades. Esta digresión literaria marca el eje de toda estrategia económica realista.

Desde el punto de vista nacional y popular, la elaboración de una estrategia económica debe estar tan alejada de la quimera como del conformismo: hay demasiadas cosas en juego. La enunciación de quimeras pertenece al género de la política o economía-ficción, loable en cuanto aspiración y a veces admirable como literatura, pero ineficaz como concreción; en sentido inverso, proyectar la continuidad lisa y llana de un presente que aún tiene rasgos de injusticia, es prueba de mediocridad, servilismo o complicidad. Ni la quimera ni la continuidad constituyen una estrategia económica aceptable. Es necesario aplicar el razonamiento que Yourcenar le atribuye a Adriano. Con esa perspectiva, la estrategia es la carta de navegación que permite arribar al puerto deseado; pero no sólo es necesario un rumbo, sino también los medios que permitan llegar.

¹⁹ *Marguerite Yourcenar, Mémoires d'Hadrien, Gallimard, Paris, 1974 (primera edición en 1958).*

El Proyecto Nacional en ejecución parte de la base de que es posible aplicar una estrategia de defensa del interés nacional y del bienestar popular; no es demagogia ni mitología, sino realismo político. Pretender que se adopten políticas que defiendan los intereses de la Nación y de su población, no representa un desvarío voluntarista. Sólo que para que se realice deben cumplirse varios requisitos.

Una estrategia económica nacional debe comenzar por una estrategia del poder. Para que deje de ser una abstracción académica y se convierta en un instrumento de acción, es indispensable que el gobierno elabore y aplique un Proyecto Nacional y ejerza potestad o influencia sobre ciertas áreas clave de la economía. Las relaciones entre política y economía, en nuestros días, rememoran la polémica clásica del siglo XVII donde brillaron Pascal y Spinoza, acerca de la fuerza y de la justicia. Una justicia sin fuerza es impotente; una fuerza sin justicia es tiránica, decían ellos; un proyecto nacional sin una política económica efectiva no es viable, como una economía sin política nacional condice a la crisis.

El primer ámbito es el de la economía real. En cuanto a su funcionamiento, es indispensable el ejercicio de la potestad estatal sobre los servicios públicos, que implica, según los casos y la evaluación que se haga, mayor supervisión, control, regulación o propiedad. También debe compatibilizarse la acción empresaria extranjera con el interés nacional argentino, mediante políticas crediticias, monetarias, arancelarias, fiscales y de regulación.

Al mismo tiempo, el gobierno nacional deberá afirmar su autoridad sobre el sector financiero y, en particular, sobre el Banco Central. Ya se realizó una reforma fundamental que fue la estatización del sistema jubilatorio. En cuanto a la deuda externa, está bajo control con la reestructuración realizada en 2005 y con la actual política del Ministerio de Economía. Estas reformas son las que habilitan la recuperación de un Estado capaz de ser el instrumento de transformación económica. Es importante aclarar este punto, ya que aquellos que predicán "estados mínimos" son los que más introdujeron al Estado en la vida social argentina, ya sea con la violencia sin límites del gobierno militar, ya sea con la aplicación terminal de la convertibilidad. Nosotros consideramos que al carecer los movimientos políticos nacionales y populares de rentas financieras o agrarias propias, ni aceptar ser los socios locales y menores de imperios empresarios, es el

Estado el único instrumento de transformación económica que tenemos, así como son las elecciones el único modo de acceso al gobierno político del Estado que deseamos. Veamos.

2. *El Estado*

El Estado, según la definición clásica de Max Weber, es aquella comunidad humana que en un determinado territorio "reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima".²⁰ Es una unidad de acción y decisión.

En especial, la elaboración y aplicación de una política económica requiere, primero la existencia de un Estado apto para ejecutarla y de un margen de soberanía nacional que haga posible cumplir con los objetivos nacionales; segundo, la presencia de agentes sociales y económicos que apoyen esa política y, en particular, una configuración empresaria en la que prevalezcan los intereses nacionales.

En sentido amplio y en un régimen capitalista desarrollado que procure la equidad social, el Estado desempeña una importante función como orientador general de la actividad económica y ejecutor de tareas específicas, lo cual implica la elaboración de las estrategias generales y, en su caso, la formulación y la aplicación de planes y programas.

En el Proyecto Nacional, al mismo tiempo que se utiliza al Estado para cumplir con las transformaciones necesarias, debe perfeccionarse su funcionamiento, que adolece de graves deficiencias, sobre todo después de la ola neoliberal (1976-2001). Vemos que no se trata entonces de un estado ideal del Estado, que a todos sirve por igual, sino que en su misma conformación histórica, en sus atribuciones y en sus funciones –y en la modalidad como las ejerce– nos va la política. El Estado siempre interviene, jamás es neutro –jamás lo fue. Reconocer este hecho no significa partidizarlo, pero tampoco ignorarlo. Con la oleada neoliberal habían desaparecido ministerios, como obras públicas, o planificación. Sin perspectiva un Estado

²⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pág. 1056 (primera edición en alemán en 1922).

(más aún: una empresa) es ciego. Encaramos el doble desafío, entonces, de transformar el instrumento de cambio al mismo tiempo que transformamos la sociedad. En esa acción política de primera magnitud la estrategia es la recuperación de la soberanía.

3. La soberanía nacional

La soberanía es la capacidad del Estado para autodeterminarse, es decir, para elaborar y ejecutar las políticas que decida. La soberanía es una potestad originaria (no es generada por otro ordenamiento o poder superior); es exclusiva; no está condicionada, ya que el orden jurídico puede cambiarse total o parcialmente; y puede actuar coactivamente con medios propios. Incluye un aspecto positivo, de acción, por el cual ejerce su supremacía interior; y otro negativo, de preservación, por el que mantiene su independencia con respecto a los otros Estados.²¹

La ejecución del Proyecto Nacional es posible por la recuperación de la soberanía que implicó el desligamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) realizado en diciembre de 2005, así como por la política de desendeudamiento. El FMI ya no dicta más nuestra política económica.

4. Funciones del gobierno

El Estado tiene como función la salvaguarda de los bienes permanentes de una Nación, que, entre otros, son la defensa de la soberanía nacional, el mantenimiento de la democracia, la vigencia del orden dentro del derecho, el desarrollo económico y la justicia social. A su vez, el gobierno debe asegurar el cumplimiento de esos objetivos, para lo cual administra y hace política. Más aún: hay que crear política donde antes no la había. Plantear la política es plantear los problemas: ninguna injusticia es más duradera que la que permanece en silencio (de allí la importancia de los medios de comunicación...). Reconocer un problema no es ser conflictivo, sino ejercer los derechos políticos ciudadanos, desde la militancia, y conducir el Estado

²¹ Véase Arturo Enrique Sampay, *La Constitución Argentina de 1949*, Ediciones Relevo, Buenos Aires, 1963, pág. 109.

en esa dirección cuando se ejerce el liderazgo. Aparicio Saravia decía: "la Patria es la dignidad arriba y el regocijo abajo".

Parte segunda: la estrategia del desarrollo económico

Para comprender la importancia del camino realizado, y del que queda por recorrer, parece necesario examinar algunas líneas básicas de la política económica que requiere el Proyecto Nacional, en su contexto y en su actualidad.

1. Las etapas del desarrollo argentino

Después del colapso del modelo de renta financiera implantado en 1976, la Argentina vive bajo el modelo de desarrollo con inclusión social comenzado en 2003. Todavía falta estructurar algunos de sus rasgos, pero está claro que se basa en la producción (en especial la industrial) y en una distribución más justa del ingreso. Se trata de un hecho histórico que debemos ubicar con pertinencia en el marco de nuestra historia.

En efecto, desde fines del siglo XIX existieron la Argentina agraria (1880-1945), la industrial (1946-1975), la de renta y financiera (1976-2002), y la de desarrollo con inclusión social comenzada en 2003.

La primera transición fue la que llevó a la Argentina de la organización nacional, a la Argentina agraria incorporada al comercio mundial; fue el final de las guerras civiles y provocó una transformación sustancial, con la inmigración y la educación masivas y la construcción de una infraestructura de ferrocarriles, puertos y silos. Este modelo agroexportador fue hegemónico hasta que en 1946 la industria consagró su preeminencia económica -que ya tenía en los hechos- con un predominio político. Fue la industrialización por sustitución de importaciones, la implantación de una mayor justicia social, las migraciones internas y el cambio de la elite política. Surgieron nuevos actores, como el movimiento obrero y los empresarios nacionales; el criollaje sometido por la generación del ochenta recobró sus derechos, con nuevos bríos aportados por las inmigraciones: era, al decir de Scalabrini, el subsuelo de la Patria sublevada.

También con sus avances y retrocesos, nos mantenemos en los surcos mismos de la historia nacional: el "aluvión zoológico" que convierte a la Ar-

gentina en una sociedad de masas con derechos sociales hasta entonces inéditos. Eso que los intelectuales medios admiraban en Europa y despreciaban en su país; la admiración de cierto progresismo por toda revolución americana que no fuera Argentina; la atroz y cómoda confusión entre la alianza de clases peronista que proponía resolver en paz la cuestión nacional –superar la factoría semi-colonial- y la cuestión social a través de la institucionalidad moderna fijada por la Constitución de 1949, frente a la imposición de una "guerra fría" y de "fronteras ideológicas"; el mayor pecado no fue entonces ser concebida en los centros (para su uso y finalidades) sino ser aceptada por las viejas élites de la periferia (para consolidar un poder huérfano de votos). Fuimos, al decir de Cooke, el "hecho maldito del país burgués", marcado por el golpe del 55, la Resistencia Peronista, el Cordobazo, tantos otros hitos que marcaban la preeminencia político-cultural de nuestro modelo. Tal vez era el momento de interpretar lo que el peronismo y el movimiento nacional representaban, a fines de los sesenta y principios de los setenta. ¡Pero es tan tentador transformar antes que interpretar!

Quizás es desde ese lugar que tenemos que considerar 1976. No fue "un golpe mas", sino que trató de alcanzar la solución definitiva al problema peronista. No sólo fue la represión a las personas: 1976 establece también, como causa y consecuencia, borrar las condiciones que dieron origen al peronismo. Así es como el modelo industrial fue reemplazado con violencia por el de renta y financiera, que rigió hasta el derrumbe de la convertibilidad en 2001/2002. Entonces se tuvo claro qué era lo que ya no se toleraba más. Ahora funciona un nuevo modelo. Pero es un tema que debemos considerar.

2. Los modelos económicos

Aquí entramos en el terreno de la economía política. Porque el juicio acerca de una política económica no se agota con la magnitud de cada una de las variables que la componen. Es indispensable saber cuál es el marco global: cuáles son los sectores que crecen o que declinan, qué ocurre con la distribución del ingreso, cuál es la situación del empleo, cómo se comporta el sector externo, qué sucede con la moneda y el crédito, que pasa con el sistema fiscal. Tanto o más importante que lo cuantitativo es lo cualitativo.

Un alto crecimiento del producto interno bruto puede tener consecuencias nocivas sobre las variables sociales y destruir la industria, como ocurrió entre 1991 y 1994. Por eso es fundamental determinar cuál es el modelo global que se desea y dentro del que se encuadrará la evolución de las diversas variables. Para simplificar, se considerará por una parte el modelo de renta y financiero, y por la otra el de desarrollo con inclusión social. Como vemos, es imposible hablar de economía sin hacer explícita la política que cada modelo encarna.

2.1. El modelo de renta y financiero

El modelo que rigió desde 1976 a 2001 –con el intervalo alfonsinista– es el neoliberal, o de renta y financiero. Su primera característica es que no vivió de la producción sino del endeudamiento externo; desarticuló al Estado y vendió las empresas públicas; se sometió a una total dependencia de Estados Unidos (fue la política de las “relaciones carnales”); realizó una distribución del ingreso adversa a los asalariados; liberalizó el sistema financiero; practicó una apertura externa irrestricta comercial y financiera; y aplicó una política antiinflacionaria basada en la sobrevaluación del peso. Destruyó a la Argentina industrial y no implantó ningún modelo sustentable; como vivía del endeudamiento externo, cuando no hubo más quien prestara, se desplomó. Pretendió que era posible una Argentina con una mayoría de excluidos, ya sea reprimidos o embrutecidos. Pero los hechos son tercos. O incorregibles.

2.2. El modelo de desarrollo con inclusión social

En 2001 se produjo el colapso del sistema de renta y financiero que se implantó en 1976 y se exacerbó durante el decenio de 1990. Entre los varios regímenes de reemplazo que podrían aplicarse, surge el modelo de desarrollo con inclusión social; un régimen análogo, adecuado a su época, se aplicó con éxito entre 1946 y 1955.

Este modelo se basa, primero, en el aumento de la productividad de gran parte de la población; segundo, en la captación de los frutos de esa mayor productividad por la población y por el Estado; y tercero, en políticas de inversiones y de distribución del ingreso. Supone una redefinición de las

condiciones de oferta (qué sectores productivos tendrán el rol predominante) y de demanda (cuál será la distribución del ingreso).

El principal obstáculo que debe superarse radica en cómo transferir el aumento de la productividad a una mejora del ingreso de las familias trabajadoras. Es difícil, pero no imposible cumplir el círculo virtuoso: aumento del ingreso de las familias trabajadoras/ ampliación de la base del consumo de masas/ inversiones/ aumento de la productividad y la competitividad/ aumento del ingreso de las familias trabajadoras.²² Eso es: primero la política; luego la política económica; luego la economía. No al revés.

La política de consumo se basa en una redistribución del ingreso y en un aumento del consumo, sobre todo de las familias de menores ingresos; ello supone un mejoramiento significativo de la situación de los desocupados y subocupados, y un aumento de la demanda que impulse la actividad productiva. No se trata de incrementar consumos a costa de la inversión productiva, sino de redistribuir consumos, aumentando los de los más pobres y disminuyendo los de los grupos de mayores ingresos.

Este modelo, además de mejorar de modo sustancial la distribución del ingreso y de aumentar la productividad del trabajo, se propone elevar la jerarquía del sistema productivo, mediante industrias de alta complejidad. El impulso inicial lo da el consumo masivo, que también introduce el elemento indispensable de justicia social; pero al mismo tiempo debe incrementarse la inversión productiva y de infraestructura, que son los dos requisitos para que el mayor consumo sea sustentable.

Los resultados de la aplicación de este modelo desde 2003 fueron impresionantes. A veces no tenemos conciencia de los resultados alcanzados; para ello obran los medios dominantes, siempre estructurados en torno al esquema de "civilización" (ellos), "barbarie" (nosotros). Como tal sistema fue ya desmontado por Alberdi en sus años de madurez, como lo hemos demostrado en cada encrucijada histórica, como lo hacemos ahora "en la cotidiana": no por carecer de medios dominantes estamos equivocados.

²² Véase *Republica Federativa do Brasil, Ministerio do Planejamento, Orçamento e gestao, Plano Plurianual 2004-2007, Brasília, 2003, pág. 17.*

Las cifras mismas nos muestran que en 2002, el producto interno bruto (PIB) por habitante era 800 dólares inferior al de 1976 (en ese lapso se redujo de 8.000 dólares a 7.200 dólares). En cambio, en 2009 superaba en 3.900 dólares al PIB de 2002: aumentó de 7.200 dólares a 11.100 dólares (todos los dólares son internacionales calculados por Maddison a precios de 1990).²³ Es decir, en 26 años de neoliberalismo el PIB por habitante cayó en 800 dólares; y en 6 años del modelo de desarrollo con inclusión social, el PIB por habitante se incrementó en 3.900 dólares. Allí radica también una de nuestras falencias, pues no logramos que ciertos sectores medios y medios-bajos entiendan con plenitud los resultados positivos para ellos que conlleva nuestra política económica. Tienen eso que Marx llamaba "ideología", entendida como un velo que les impide considerar la realidad, o quizá preferir contemplar el consumo de lujo de los pudientes antes que las propias posibilidades. Es, también, una excusa para dejar la política de lado. Hay que recordar la frase de Perón: "la verdad y la justicia son del orden de la persuasión", para poder llegar a esos sectores y predicar, discutir, convencer. Hacer explícitos los ejes de desarrollo que los peronistas queremos para la Argentina.

3. Los ejes del desarrollo argentino

3.1. *Las orientaciones básicas*

En ese contexto, la implantación del nuevo modelo económico se sustenta en seis ejes: la unidad nacional, el crecimiento económico, la expansión agrícola, la reindustrialización, el aumento del empleo y una mejora en la distribución del ingreso.

El primer requisito es el afianzamiento de la unidad nacional. En el plano económico se requiere la instrumentación de un proyecto nacional que fije las políticas de Estado. Uno de los objetivos básicos es el desarrollo armónico de las distintas regiones; deben desaparecer o atenuarse las enormes diferencias actuales en materia de ingresos y de acceso de los servicios básicos entre las provincias. También deben reconstituirse los transportes que unan a todo el país, como lo hacían los ferrocarriles en otras épocas.

²³ Angus Maddison, *L'économie mondiale, Une perspective millénaire*, OCDE, Paris, 2001.

Debe evitarse que existan diferencias importantes de productividad entre las diferentes áreas nacionales.

El segundo requisito es el crecimiento económico. En 2003, después del colapso de la convertibilidad, comenzó la recuperación y durante 6 años el PIB creció a una tasa de entre el 8 y el 9% anual; y después de la crisis internacional de 2009, en 2010 se recupera el ritmo de crecimiento.

El tercer eje es un aumento importante de la producción agraria en un lapso relativamente corto. Para ello debería reservarse la pampa húmeda para la agricultura y trasladarse la mayor parte de la ganadería a otras zonas; al mismo tiempo, ponerse en explotación el Gran Chaco y ampliarse la producción de Cuyo y el Oeste de La Pampa.

El cuarto factor es la reindustrialización, entendida en sentido amplio (también incluye la agroindustria). El modelo neoliberal destruyó la industria. La apertura indiscriminada a las importaciones de bienes y el atraso cambiario provocaron una subvención implícita a las importaciones de alrededor del 40%, que era insostenible para los productores locales; así quebró gran parte de la industria nacional.

La quinta condición es una disminución importante de la tasa de desempleo. En 2002 la desocupación era del 19,7% y en 2010 es de 8,3%. Al mismo tiempo, se mejoró la calidad del empleo ya que, entre 2003 y 2010, el trabajo "en negro" bajó del 50% al 34,6%.

El sexto factor es una distribución del ingreso mucho más justa. En 2003 la participación de los asalariados en el PIB era del 34%; en 2010 es del 43%. Asimismo se adoptaron dos medidas fundamentales de inclusión social. Primero, se concedió la jubilación (con obra social incluida) a 2,3 millones de personas que no tenían los aportes necesarios; se logró así una cobertura previsional superior al 90% de la población en edad de jubilarse. Segundo, se concedió una asignación universal a los hijos de desocupados y trabajadores no registrados, que alcanza a 3,7 millones de menores de 18 años. Se atacó así al núcleo duro de la pobreza, que no había podido eliminarse con el aumento del empleo.

Veamos con más atención cuatro de estos ejes: dos sectoriales (sectores agrario e industrial) y dos factoriales (empleo y distribución del ingreso).

3.2. Los ejes económicos

Un examen del crecimiento por sectores económicos entre 1993 y 2002 muestra aumentos moderados en la agricultura y servicios, y una caída de la industria manufacturera.

Después del derrumbe de la convertibilidad se planteó la posibilidad de un nuevo cambio de sector dominante; cronológicamente fueron, primero la agricultura y después la industria, seguida luego por el sector financiero; ahora algunos preconizan un retorno al sector agrario (esta vez sería una hegemonía rural con tecnología moderna). El modelo de desarrollo con inclusión social vigente impulsa la preponderancia del sector industrial, junto con la prestación de servicios modernos y una agricultura eficiente.

3.2.1. El sector agropecuario

Desde el decenio de 1990 hasta 2002, la agricultura argentina tuvo un crecimiento inorgánico, irregular y esporádico. El volumen de la producción agrícola creció levemente en la segunda mitad de los años 1990, no así la rentabilidad. En 2002, el PIB generado por el sector agropecuario sólo superaba en 7% al de 1995 en precios constantes. Había una crisis, distinta de la de la industria, que en el sector agropecuario surgió de la baja rentabilidad originada en las relaciones de precios y costos del tipo de cambio del 1 a 1; esta situación originó un enorme endeudamiento de los productores. De tal modo, la producción real estaba muy por debajo de su nivel potencial.

Con la salida de la convertibilidad se produjo una modificación de los precios relativos que permitió aumentar la producción y la rentabilidad del sector agropecuario. En este marco comenzaron a consolidarse tres factores importantes para salir del estancamiento relativo. El primero consiste en la aplicación de tecnologías y nuevas formas organizativas; se aplicó en especial con la soja un paquete tecnológico que implicó un importante incremento de los rendimientos, y cuyas consecuencias a mediano plazo sobre la fertilidad del suelo y el medio ambiente deberán estudiarse. El segundo elemento consiste en una reasignación de áreas destinadas a la agricultura y a la ganadería. El tercero radica en la habilitación para la producción de zonas actualmente inexploradas, que cada vez son menores.

La agricultura pampeana tiene una productividad y rentabilidad muy superior a la de la ganadería, que ya se está desplazando de una manera constante e irreversible a las áreas extrapampeanas. Si se acelerara este proceso, podrá aumentarse de modo significativo la productividad de la pampa húmeda y de las zonas extrapampeanas.

El cuadro 1 muestra que entre 2000 y 2009 existió un notable incremento de la superficie sembrada de soja, junto con el estancamiento de los otros cultivos. La superficie total cultivada aumento en una cuarta parte.

Cuadro 1. Argentina: superficie sembrada con los principales cereales y oleaginosas.

(en miles de hectáreas)

	2000/2001	2008/2009
Trigo	6.496	4.732
Maíz	3.494	3.494
Soja	10.664	18.032
Girasol	1.976	1.967
Total	22.630	28.225

Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

A su vez, el stock ganadero se componía en 2002 en lo fundamental, de 48,5 millones de vacunos, 12,5 millones de ovinos, 4,0 millones de caprinos y 2,2 millones de porcinos.²⁴ En lo que respecta al stock de ganado vacuno, en una estimación de 2007, ascendía a 56 millones de cabezas, de las cuales el 55% estaba radicado en la provincia de Buenos Aires y el 25% en el Noreste.

Para evaluar al sector agropecuario, es necesario determinar cuál es su importancia relativa en nuestra economía. En 2008, el sector agrícola contribuyó con el 8,8% del producto interno bruto (PIB), frente al 19,7% generado por la industria manufacturera. Además deben considerarse los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía; para ello, un buen

²⁴ Cifras del Censo Nacional Agropecuario de 2002.

indicador son los requerimientos directos e indirectos de producción, que el modelo de insumo producto ha estimado en 1,63 para el cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras (estas cifras son de 2,04 para metales no ferrosos, 2,07 para aparatos de uso doméstico, 1,81 para la construcción y 1,73 para autopartes).

Existe una gran concentración en la producción de cereales y oleaginosas; de los 96,3 millones de toneladas producidas en la campaña 2007/2008, ²⁵ casi la mitad correspondía a soja, el 22% a maíz y el 16% a trigo. Con respecto a las exportaciones, significaron el 26,6% del total de 70.044 millones de dólares registradas en 2008; de ellas, los cereales y oleaginosas llegaron al 16,6%, y las grasas y aceites al 10,0%. En el plano fiscal, los derechos de exportación fueron el 11,2% de la recaudación tributaria total (el 3,5% del PIB).

Un sector económico también puede contribuir al desarrollo general del país en la medida en que genere empleo formal y distribuya ingresos hacia los trabajadores. La contribución del sector fue menor a la normal, ya que se calcula que sólo entre el 25 y el 40% (según las fuentes) de quienes trabajan en el campo, están registrados en la seguridad social. ²⁶ Asimismo, existe una alta tasa de trabajo infantil.

No sólo hay una concentración de la producción agrícola, sino también de los productores. El 54% de la soja es generada por 4.500 productores (el 6% del total); si se le suman otros 5.801 productores, se llega al 70% de la producción de soja. En el otro extremo de la escala, casi 50.000 productores (el 67% del total) producen el 13%. (Véase el cuadro 2).

²⁵ *Se toman los datos de esa cosecha, pues en la siguiente se produjo una sequía inusitada y catastrófica que distorsionó las cifras.*

²⁶ *Ismael Bermúdez, Clarín, 30-03-08 y Mario Wainfeld, Página 12, 20-04-08.*

Cuadro 2. Argentina: productores de soja por número y cantidades producidas, 2007

Nivel de producción (en toneladas)	Cantidad de productores	Toneladas certificadas	Cantidad de productores (%)	Producción (%)
1 a 300 tn	49.308	5.208.490	67,1	13,6
301 a 750 tn	13.791	6.518.614	18,8	17,0
751 a 1.500 tn	5.801	6.044.933	7,9	15,8
Más de 1.500 tn	4.577	20.568.534	6,2	53,6
Total general	73.477	38.340.570	100,0	100,0

Fuente: ONCCA.

En la actualidad, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca está elaborando el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo 2010–2016, "a partir de una visión compartida de futuro". En este proceso, el Estado ejerce su potestad de garantizar el interés general, más allá de los intereses sectoriales.

3.2.2. *El sector industrial*

La jerarquización del sistema productivo es uno de los objetivos de la construcción nacional. Ello supone, ante todo, un proceso de reindustrialización: Argentina fue un país industrial y dejó de serlo durante la vigencia del modelo de renta y financiero. Había llegado a un importante desarrollo industrial, con un peso en el producto interno bruto que se aproximaba al de los países desarrollados. Tal vez una de sus fortalezas (o debilidades) fue que se fabricaba de todo, en muchos casos a costos competitivos, en otros con problemas de escala, pero bajo el amparo de la protección arancelaria. Así se alcanzó una capacidad técnica en equipos y mano de obra propia de países industriales. Por ejemplo, no sólo era mínimo el componente importado en la fabricación de automóviles, sino que se llegó a emprendimientos de alto nivel tecnológico.

En 1976 se produjo un cambio drástico: el poder real pasó al sector de renta y financiero. La industria nacional no aguantó la subvención a las importaciones que significaba el tipo de cambio sobrevaluado y desapareció gran parte de la industria nacional. En 1960, el producto bruto interno manufacturero era el 32,2% del producto bruto interno total; ese porcen-

taje fue disminuyendo paulatinamente al 30,2% en 1970, 28,0% en 1980, 25,6% en 1990, 17,4% en 1996, 15,4% en 2001; a partir de entonces comienza revertirse la tendencia y en 2009 fue de 19,7% con un PIB mucho más alto.²⁷

La reindustrialización de la Argentina deberá considerar dos factores esenciales: primero, la elevación de la jerarquía del sistema productivo mediante industrias conocimiento-intensivas y de alta densidad de capital; y segundo, la ocupación de mano de obra con productividades que no son tan elevadas, pero que significan una reducción sustancial de la desocupación, de la subocupación y de los servicios de baja calidad.

La alta jerarquía de la industria nacional que debería recuperarse no es una novedad. La Argentina tiene plantas de energía atómica, y en otra época fabricó aviones, buques de mediano porte, plataformas petroleras, turbinas, barcas para navegación fluvial; existen industrias de bienes de capital, de maquinaria agrícola, electrónica; se dispone de una importante industria química y petroquímica; se fabricaron trépanos para perforaciones, existe una siderurgia creativa, con los tubos para la industria petrolera; industrias de celulosa y papel; se estaba a punto de terminar la construcción de misiles cuando se interrumpió la fabricación por presiones internacionales, y ahora se fabrican satélites espaciales. Es necesario completar ese conjunto de industrias con otras, tales como las ligadas a la computación (en especial el software) y a las comunicaciones. Para lograrlo es indispensable intensificar la investigación científica y técnica. A este efecto se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, con la misión de desarrollar "un nuevo patrón de producción basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica".

El segundo elemento fundamental es la ocupación de mano de obra. El empleo industrial ha caído continuamente desde 1976 hasta 2002. Durante

²⁷ Los datos que corresponden a 1970 y 1980 son de CEPAL, Oficina de Buenos Aires, *Estadísticas de corto plazo de la Argentina*, vol. 1, Buenos Aires, julio de 1988; las de 1990, de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2002*, Santiago de Chile, 2003; y las de 1996 a 2009 son del Ministerio de Economía y Producción, *Dirección Nacional de Cuentas Nacionales*.

la convertibilidad (1991-2001) descendió a una tasa anual de $-4,2\%$; en 2002 cayó

$-9,1\%$; después se revirtió la tendencia y entre 2003 y 2008 creció a un promedio anual de $5,8\%$.²⁸

Ahora la industria continúa siendo cada vez más importante como generadora de empleo, por sus efectos directos e indirectos; en especial, genera servicios conexos, sobre todo por el proceso de tercerización, que figuran como "servicios" aunque su origen es la industria manufacturera. Una política industrial que aliente a la ocupación debería estimular a las ramas de mayor intensidad en mano de obra mediante las políticas crediticia y fiscal.

3. Los ejes económico-sociales

Dentro de la economía política del Proyecto Nacional, la cuestión del empleo es esencial. De hecho, todos los instrumentos de acción tienden a asegurar a todos los argentinos niveles de empleo y de salario dignos, no sólo como medida básica de justicia social, sino entendiendo la demanda agregada como elemento motor de la economía. De allí que dos de los ejes fundamentales de la inclusión social son el empleo y la distribución del ingreso.

3.1. Empleo

El problema del empleo es uno de los más acuciantes de la realidad argentina. Se trata de una situación insólita en nuestra historia. La desocupación y la subocupación comenzaron a aumentar desde 1993. Históricamente sus índices habían sido pequeños: el promedio anual de 1974 a 1980 fue del $3,5\%$ para la ocupación y $4,7\%$ para la subocupación. Estos porcentajes se duplicaron en 1992 y prosiguieron su escalada: en 1995 fue de $17,5$ y en 2002 de $19,7\%$. En 2003 comenzó a descender, con un promedio anual de $17,2\%$; en 2010 llega al $8,3\%$.

²⁸ *Cifras del Centro de Estudios para la Producción, sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

Frente a esta degradación del sistema productivo y al desempleo masivo, se requieren de acciones inmediatas y efectivas. En principio aparecen dos campos de acción: por una parte, el crecimiento de la economía global; por la otra, la acción del Estado, como "empleador en última instancia" y como constructor de obra pública.

El motor de la ocupación es la actividad económica. Además, con una política cambiaria, crediticia y fiscal que favorezca a determinados agentes (pequeñas y medianas empresas, cooperativas, por ejemplo) y sectores (industria y construcción, entre otros), es posible aumentar el impacto de una determinada tasa de crecimiento económico sobre el empleo. Enfrentamos entonces una decisión política.

Pero ¿qué sucede cuando el desempleo llega a tasas muy altas y provoca la exclusión social de gran parte de la población, como fue nuestro caso en 2002? Ya no hay tiempo para esperar la creación normal de empleo que va asociada al crecimiento.

En ese contexto, la absorción de mano de obra por el sector privado puede ser incentivada por el Estado. Una forma es una política de salarios que otorgue más poder de compra; otra, la asignación de créditos que estimulen la actividad productiva. Una tercera, más específica, es el Componente Solidario de Inserción Laboral, incorporado al Plan Jefes de Hogar.

El segundo instrumento importante para promover el empleo es la obra pública, que constituye la receta tradicional cuando una economía cae en la recesión y en el desempleo. La práctica de Franklin D. Roosevelt y la teoría de Keynes no parecen dejar lugar a dudas. Un cálculo realizado por la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC acerca de los efectos directos e indirectos de 1.000 millones de pesos de inversión pública en infraestructura (con el 59% del gasto aplicado a vivienda), muestra que genera 42.000 puestos de trabajo, con un importante impacto fiscal y un bajo coeficiente de importaciones.

3.2. Distribución del ingreso

Uno de los problemas mayores de la Argentina es la injusta e ineficiente distribución del ingreso. El cuadro 3 muestra la situación de gran desigualdad vigente en la Argentina: el ingreso familiar medio del 10%

más pobre de las población es 23 veces inferior al del 10% más rico. Si bien es una diferencia grande, en 2003 era mucho mayor: de 54 veces.

Cuadro 3. Argentina: Población según escala de ingreso per capita familiar.

Total de aglomerados urbanos (en pesos y habitantes).
Primer trimestre de 2010

Número de decil	Población por decil	Ingreso total por decil (miles)	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil
1	2.480	410.073	1,4	165
2	2.481	865.626	2,9	349
3	2.480	1.215.953	4,1	490
4	2.480	1.565.522	5,3	631
5	2.481	1.941.882	6,5	783
6	2.481	2.378.224	8,0	959
7	2.480	2.926.859	9,8	1.180
8	2.480	3.725.267	12,5	1.502
9	2.481	4.980.502	16,7	2.008
10	2.480	9.732.500	32,7	3.924

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Frente a esta realidad se utilizan diversos instrumentos de política económica: el fiscal, el empleo, la prestación de servicios públicos y el desarrollo regional.

El primer instrumento es un sistema fiscal que grave más a quienes más tienen. Mediante una política fiscal progresiva puede incidirse en esta variable; por ejemplo, en este momento, el mayor cobro del impuesto a las ganancias y las retenciones sobre varias exportaciones han mejorado la equidad fiscal.

El segundo procedimiento redistributivo a utilizarse es la creación de empleos y el aumento generalizado de salarios, en particular de los más bajos. El funcionamiento general de la economía influirá sobre el monto de esos aumentos (que son fijados por comisiones paritarias) de modo que no tengan consecuencias inflacionarias.

La tercera medida es la prestación adecuada de servicios públicos, que cubra a la población de menores ingresos; los desocupados y los trabajadores no registrados

no tienen seguridad social. Si se facilitara el acceso de la población a toda la gama de servicios públicos (salud, educación, cultura, vivienda, seguridad y otros análogos), se estaría otorgando un importante salario indirecto.

La cuarta acción consiste en una política de desarrollo regional que introduzca una mayor equidad entre las provincias.

En síntesis, la inequitativa distribución del ingreso es, quizás, el mayor problema económico y social de la Argentina actual. Los medios que se utilicen para solucionarlo deben tener la magnitud necesaria, tanto en poder político como en asignación de recursos. En la cuestión del empleo se juegan las chances reales de ser un país desarrollado.

3.3. La política social

El Ministerio de Desarrollo Social está ejecutando una importante política social que se concreta en varios programas:

- Programa de Ingreso Social con Trabajo, que se basa en la constitución de cooperativas por personas sin ingreso en el grupo familiar;
- Desarrollo Local y Economía Social, que incluye microcréditos; Registro nacional de efectores de desarrollo social y economía social; Redes y organizaciones de emprendedores; Monotributo social; y el programa Compremos lo nuestro.
- Plan Nacional Familias, que comprende: Plan Nacional Ahí-Ahí en el lugar; Programas familiares por la inclusión social; Pensiones no contributivas; Programa Mi pueblo, para pequeñas comunidades del interior; Centros Integrados Comunitarios (sobre todo, salud y acción social); Programa de derechos y participación de las mujeres Juana Azurduy; y Tren de desarrollo social y sanitario.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Plan Nacional de Deportes.

3.4. Las obras públicas

En los procesos de rápido crecimiento económico es fundamental prever la infraestructura que acompañe un fuerte programa de expansión productiva. Por ejemplo, una poderosa demanda industrial se frustraría si las fábricas no disponen del equipamiento necesario y si faltan la electricidad y el gas; y así puede continuarse con respecto a todas las producciones. De allí que deba otorgarse prioridad a las necesarias inversiones en infraestructura y en equipos.

En la actualidad se ejecuta el Plan Obras para todos los Argentinos, 2009-2011, que prevé una inversión total de 111.000 millones de pesos, de los cuales 71.000 millones están asegurados. Se estima que la ocupación en construcciones crecerá de 400.000 a 780.000 trabajadores. El 60% de los fondos se destinará a obras de infraestructura vial y mejoramiento del hábitat social; y el 40% restante a proyectos para mejorar y ampliar los sectores de energía eléctrica, gas natural y transporte público de pasajeros. Sobresale un incremento sustancial de los montos de inversión pública, que pasaron del 1,1% del PIB en 2003, al 2,9% de un PIB muy superior en 2008.

Parte tercera: desarrollo con justicia social

1. El 2002

Ubiquémonos en el año 2002. La Argentina tenía distintos grados de funcionamiento, que iban de lo bueno a lo pésimo, según fueran los estratos de población concernidos. De los casi 40 millones de habitantes, todo iba muy bien para 3 millones, que vivían y siguen viviendo como la clase alta de los países desarrollados. Para los siguientes 7 millones, las cosas transcurrían bastante bien: creían que 1 dólar era igual a 1 peso, viajaban a Miami y no querían enterarse que habían desaparecido muchas personas y se había desarticulado al Estado. A su vez, 10 millones de individuos miraban a esa sociedad del espectáculo, frivolidada, mediática, con la esperanza de incorporarse algún día a los grupos privilegiados y con mucha más envidia que asco.

Pero afuera quedaban 20 millones de habitantes excluidos: era el 46% de pobres sobre el total de la población; de los cuales el 19% era indigente, el 22% de la población económicamente activa desocupada, el 40% de la población sin seguridad social.

Durante el régimen militar (1976-1983) y el menemismo-delarruismo (1989-2001), uno de los principales ejes de la acción del Estado fue el resguardo de esta desigual distribución del ingreso y de la riqueza. Por una parte, había que mantener los mecanismos de distribución injusta del ingreso y la riqueza que beneficiaban a los 20 millones de arriba; y por la otra, impedir la protesta de los 20 millones de abajo. Para eso se utilizó la represión en el régimen militar y la desvirtuación de la conciencia nacional durante los noventa, que además consumó el derrumbe, por inercia.

El modelo neoliberal fracasó no porque el Estado no lo sostuviera hasta el final, sino porque sus propias contradicciones lo convertían en inviable y pernicioso. Un esquema económico basado en el endeudamiento tenía que caer cuando ya nadie prestara más.

2. El 2003

Llegamos al 2003. La transformación del país era una cuestión de supervivencia nacional. Había síntomas de disolución nacional: circulaban 14 monedas, la desocupación era del 22% y la pobreza del 46%, a la política económica la fijaba el Fondo Monetario Internacional, el Banco Central carecía de reservas. Era imperioso transformar la realidad y ante todo había que integrar a la Nación a los 20 millones de personas que estaban afuera. En eso debía concentrarse la acción estatal. No era una novedad histórica, ya que cambios de análoga magnitud los realizaron en la posguerra los principales países industriales: por la acción estatal, Estados Unidos logró la hegemonía mundial; Alemania instrumentó la unidad nacional; Francia aceleró el desarrollo, la homogeneidad social y la construcción europea; y Japón recuperó la independencia nacional y convirtió al país en potencia mundial.

Los incluidos eran habitantes de primera, los excluidos, de segunda; y la diferencia era abismal, tanto en cantidad como en calidad (comenzando por la cantidad y calidad de vida). Es la terrible división entre quienes están

dentro de la sociedad y que se benefician de los servicios del Estado, y los que están afuera y no se benefician.

3. Del 2003 en adelante

La política emprendida desde 2003 se dirigió en lo fundamental a integrar a los 20 millones de excluidos, lo cual es muy difícil. Recapitulemos. La tarea comenzó con una política de crecimiento económico, que llevó a que el PIB aumentara entre el 8 y el 9% anual durante 6 años, a que la inversión se elevara del 12 al 24%, a que la desocupación bajara del 22% al 8,3%, a que la pobreza descendiera del 46% al 21%. Con ello, 5 millones de personas consiguieron empleo, el trabajo "en negro" descendió del 50% de la población económicamente activa en 2003 al 34,6% en 2010; se incorporaron 2,3 millones de nuevos jubilados que no tenían aportes; y se otorgó una asignación a 3,7 millones de menores de 18 años hijos de desocupados y de trabajadores "en negro". Esta medida sacó de la pobreza a 1.8 millones de personas, de las cuales 1.1 millón son niñas y niños menores de 18 años; la pobreza bajó de 13.9% a 9.7% y la indigencia del 4% al 1.9%. "La asignación universal es la contracara del tan mencionado "efecto derrame" porque ha generado ventas, producción, empleo y hasta inversión, especialmente en Pymes"²⁹.

Se contestaron de otra forma las preguntas básicas de la economía, que se vinculan a la acumulación, a la producción y a la distribución: ¿quién genera la riqueza?, ¿quién se queda con esa riqueza? y ¿qué hace con esa riqueza? Entendemos que las respuestas a esas preguntas no son económicas sino políticas.

Estas políticas provocaron un cambio importante en la distribución del ingreso entre los salarios y el capital. La mayor participación de los asalariados fue en 1954, con el 50,8%; y después del golpe de estado de 1955, cayó abruptamente. En épocas más recientes, en 2003 era del 34% y en 2009 del 43%.

²⁹ Véase *"El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina"*, Gerencia de Estudios de la Seguridad Social, ANSES.

Tal vez aquí está el meollo de los actuales conflictos. No es por casualidad que el primer peronismo cayó cuando la parte de los asalariados en el ingreso trepó hasta más del 50%. Ahora, en tres años subió 9 puntos porcentuales, que los disminuyó en igual medida la retribución del capital. ¿No será que el establishment ha resuelto que no va a tolerar más redistribución? Ya vimos cómo rechazó con cortes de ruta y desabastecimiento a una ley redistributiva que gravaba ganancias extraordinarias.

4 Conclusiones

Así como el Estado de la década infame no podía responder a las necesidades de la época peronista, el Estado desguazado de la década de 1990 no sirve para incorporar a los excluidos, aunque hayan disminuido mucho desde 2003. Por eso habrá que reformarlo a fondo, al mismo tiempo que se utiliza lo que se tiene para transformar la realidad. No se trata de etapas sucesivas, sino de complejas operaciones simultáneas.

Ahora los excluidos son muchos menos que los 20 millones de 2002. Cuando estén adentro, la realidad argentina se va a transformar, como lo hizo cuando la clase media tuvo acceso a la sociedad y a la política de la mano del radicalismo de Yrigoyen; y cuando la clase obrera entró con el peronismo. Después vino el proceso de expulsión durante el neoliberalismo, que excluyó a la mitad de la población. Ahora, el gran desafío consiste en incorporarlos. Si lo logramos, es toda la sociedad y la realidad argentina la que va a cambiar, desde su andamiaje político y jurídico hasta sus estructuras técnico-económicas. Es la esencia de este proyecto político, con vocación de poder transformadora.

Queremos aquí defender la necesidad de cambiar la política y las políticas. Y queremos hacerlo desde la defensa de la política como el mejor mecanismo que hemos encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran,

sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Lo que ocurre en estos momentos, es que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había ido basando la política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mucha mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de bloqueo o de laberinto cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia. Nuestras referencias son propias del contexto español y europeo, pero consideramos que si bien la magnitud y la dimensión de los problemas no son los mismos en Europa que en América Latina, el tipo de problemáticas y las carencias del sistema político para abordarlas, son notablemente parecidas.

“¿Tenemos las políticas públicas que necesitamos? Gobernanza y factores de cambio en la política y en las políticas”

Joan Subirats Humet



Joan Subirats es Dr. en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrático de Ciencia Política e investigador y responsable del programa de doctorado del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (<http://igop.uab.es>) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido profesor visitante en diversas universidades europeas y americanas. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, temas sobre los que ha publicado numerosos libros y artículos.

Introducción

Queremos aquí defender la necesidad de cambiar la política y las políticas. Y queremos hacerlo desde la defensa de la política como el mejor mecanismo que hemos encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir en torno a los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso.

Lo que ocurre en estos momentos, es que han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en que se había ido basando la política para poder tomar decisiones. Y esos cambios han provocado una mucha mayor complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de bloqueo o de laberinto cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia. Nuestras referencias son propias del contexto español y europeo, pero consideramos que si bien la magnitud y la dimensión de los problemas no son los mismos en Europa que en América Latina, el tipo de problemáticas y las carencias del sistema político para abordarlas, son notablemente parecidas.

La hipótesis con la que abordamos este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha ido produciendo en estos últimos años, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo entrar en crisis (entendemos que de manera definitiva) las formas tradicionales e institucionales de hacer política y tomar decisiones. Estamos por tanto situados en un escenario de transición. Sin demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos, ni mucho menos sobre el sitio al que nos dirigimos.

El término gobernanza aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables. El problema es que utilizamos de tantas formas posibles la "respuesta" de la gobernanza que muchas veces no sabemos a qué pregunta trata de responder.

En estas breves páginas apuntaremos a algunas de las preguntas que nos preocupan y trataremos de analizar la capacidad de respuesta del polisémico término de gobernanza. Se repasarán primero los viejos y nuevos conflictos con que se enfrentan hoy la política y las políticas públicas. Conflictos y problemas que nos permiten hablar de cambio de época, y que nos sitúan ante la necesidad de cambiar la forma de hacer política y el diseño y formato de las políticas públicas que habíamos ido construyendo a lo largo de estos últimos treinta años. En una segunda parte, se abordan esos nuevos marcos conceptuales sobre los que construir nueva política y nuevas políticas, y es en ese marco cuando se avanzan algunos elementos para conceptualizar la idea de gobernanza. Finalmente, el artículo acaba con algunas ideas sobre la idea de gobierno en red y sus efectos en la gestión y el análisis de las políticas públicas.

1. Nuevos y viejos conflictos. Problemas y políticas de respuesta

Los años 70 marcan el inicio de una transición, aún no resuelta, hacia paradigmas alternativos de regulación del conflicto social, respondiendo así a la crisis de los modos tradicionales de gobierno. En efecto, tras la segunda conflagración mundial del siglo XX, y en torno a los principios socialdemócratas y democristianos, se fue consolidando en Europa un equilibrio entre economía libre de mercado y políticas sociales de redistribución, todo ello enmarcado en formas de gobierno democráticas y de pacto entre fuerzas políticas y agentes sociales. A caballo de las presiones del capitalismo financiero en los años 70 (crisis fiscal, "huelga de capitales",...), y de los efectos de las crisis energéticas, se presiona a los gobiernos para que reduzcan y redimensionen su capacidad de regulación y tasación sobre los flujos de capital. Es en ese contexto en el que se cuestiona la capacidad real que tienen los gobiernos para dirigir y controlar el cambio social (crisis de gobernabilidad), proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma plausible, eficiente y efectiva de regulación de las necesidades sociales.

La crisis de gobernabilidad a la cual hacemos referencia contenía una doble dimensión, afectando tanto a los fundamentos de la legitimidad democrática de los Estados, como a su capacidad para dar respuestas eficientes y eficaces a nuevas demandas y nuevos retos sociales. Coinciden pues diversos factores. Por una lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con fuertes componentes financieros, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como componente central de estructuración social. Asimismo, a finales de siglo, se va constatando un fuerte proceso de individualización y de reestructuración de los espacios de socialización como la familia. Todo ello conlleva que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades,...) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar los conflictos. Tratemos de repasar los aspectos fundamentales de esos cambios y sus efectos en las políticas que habían estado pensadas para responder a otras situaciones y escenarios.

Sin duda, la enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres décadas, y sus extraordinarios efectos sobre los momentos que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que, desde nuestro punto de vista, expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y los efectos en la vida cotidiana. Como ya hemos dicho, nuestra hipótesis es que sin ponernos mínimamente de acuerdo sobre cuales son los elementos de cambio, y como estos afectan nuestras vidas, nuestras formas de relacionarnos, de afrontar las desigualdades, los cambios en la educación o la vida urbana, difícilmente podremos afrontar la renovación de la política y de las políticas públicas que entendemos como necesarias, y entender que aporta en todo ello el concepto de gobernanza.

En este sentido, hemos optado, como primer punto, por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que precisamente estuvieron en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos,..., son temas que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos

años. Y la solución encontrada tras la tremenda y sangrienta conflagración que supuso la 2ª. Guerra Mundial, en parte como continuidad a las recetas de Roosevelt para salir de la crisis del New Deal, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto álgido en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso le llamamos "Estado de Bienestar". Y es precisamente las dificultades y dudas que plantea el mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX. Y ello es así tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico, como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos ya plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan menos, y dónde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficio, predomina en el mercado la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano. Y al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante, pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. Y, al mismo tiempo y de manera contradictoria, sólo consideramos trabajo un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, y mientras, otras muchas cosas que hacemos, socialmente útiles, las seguimos considerando como no trabajo. En definitiva, el capital se nos ha hecho global y permanentemente movilizable y movilizad, mientras el trabajo sólo es local, y cada vez es menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos asistido a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que encontramos

una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes, las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al respecto, y que habían ido sabiendo desarrollar respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha democratizado, castigando más severamente a los de siempre, pero golpeando también a nuevas capas y personas (Beck, 1998). No hay duda que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Mientras, por otro lado, encontramos también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda menor agregación de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias, lo que conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, sino a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también de esos cambios (Beck-Beck Gernsheim, 2002). El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica, y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivo que resultan esos cambios para devolver a las mujeres toda su dignidad personal, lo cierto es que los roles en el seno del hogar apenas sí se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que sólo la mujer cuida de los hijos. Y, con todo ello, se provocan nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable género resulta determinante. No es ajeno a todo ello, el muy positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada, y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que

fueron estableciéndose a partir de una edad considerada "mojón" vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están saltando por los aires, lo que obliga a todos a reposicionar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado de Bienestar, se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras hoy tenemos un escenario en el que las demandas, por las razones apuntadas más arriba, son cada vez más heterogéneas, pero al mismo tiempo llenas de multiplicidad en su forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas, más habitualmente consideradas como tales, han sido y son la familia, la comunidad o el entorno social dónde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la capacidad de protección social más o menos grande que cada Estado ha ido desarrollando a lo largo del tiempo. Hemos ya mencionado repetidamente los factores de cambios que en los últimos tiempos han ido incidiendo en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad. Desde los cambios en las estructuras y los roles familiares, hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han ido viendo crecer su agenda de intervención y han aumentado y diversificado el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas, pero aún así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogeneizadoras y segmentadas en que estas políticas operan (Bauman, 2003).

En un escenario de creciente individualización, dónde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades de ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación,

vivienda, trabajo, servicios sociales,...), anteriormente quedaba compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de cambios y de factores, ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada, y que al mismo tiempo tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación a las otras.

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diversificada y personalizada a situaciones que casi siempre se resisten a ser abordadas desde lógicas de estandarización (que son las más habituales en las administraciones públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital, que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar las políticas de apoyo a las familias de tal manera que combinen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal,...), y por lo tanto haría falta ir superando las estrecheces de perspectiva y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja en una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias, será necesario avanzar en la organización de las políticas en clave intersectorial, evitando que sea uno de los sectores (sanidad, servicios sociales,...) el que acabe coordinando a los demás, si no más bien generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en este sentido, la más adecuada, para facilitar atención personalizada y una mejor eficacia general. La perspectiva de ciclo vital, implica también pensar en una lógica temporal más de acompañamiento que de intervención puntual, y por lo tanto hará falta establecer mecanismos de intervención que, actuando en una fase vital determinada, puedan tener un carácter acumulativo en fases posteriores, favoreciendo la combinación de recursos y de apoyo, en una lógica que favorezca la autonomía y la seguridad.

Lo que hace falta considerar es que junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado y siguen preocupando a las personas, como son los temas de salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los peligros de quedarse sin trabajo o los riesgos asociados a la vejez, los nuevos tiempos que corren, incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos. Estas vulnerabilidades y riesgos se asocian a las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. Considerando además los grandes cambios producidos en los roles de hombre y mujer, en el papel de la formación a lo largo de la vida y los significativos alargamientos de las expectativas de vida.

En definitiva se apunta a modificar la perspectiva de las políticas públicas, incorporando una perspectiva no sólo individual, si no también familiar y comunitaria; y al mismo tiempo buscando lógicas más de acompañamiento vital que no de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas. En definitiva, pensando más en como abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas, que no en las lógicas sectorializadas y especializadas que caracterizan las políticas públicas hoy en día.

Nos enfrentamos pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la inividualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la "crisis", sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en el contexto hasta ahora mencionado, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Si la movilidad social es un fenómeno que no podemos caracterizar como nuevo, y de hecho España fue durante décadas un país de inmigrantes, lo cierto es que

en estos últimos años la fuerza e intensidad de los flujos de inmigración ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo los Estados Unidos superan a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización, han ido sucediéndose, y ha faltado una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre acceso e intentos de gobernar los flujos. La distribución por el territorio ha sido muy irregular, pero en general podríamos decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido pirámides de edad, han cubierto tareas y trabajos que pocos españoles querían cubrir, y asimismo han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados.

Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es lo que supone la inmigración como factor de incremento de la heterogeneidad y diversidad social, y lo que ello implica de reto a unas políticas públicas que sufren de problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o focalizar su atención, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a servicios, se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha suscitado más y más inquietudes. Lo que resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales de este apartado, queremos centrarnos en aquellos aspectos centrales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social. La situación presenta a inicios del siglo XXI, algunos grandes vectores de transformación:

El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales de las personas vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo;

El tránsito de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales, a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera);

el paso de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, generando por tanto una mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones

2. ¿Nuevas políticas, nueva política?

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos Estados de Bienestar, tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por "pensarse" y "producirse" de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se hizo de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le fueron correspondiendo nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos "negociados" administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Todo ello no generó excesivos problemas, mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. En España, alcanzamos la posibilidad de incorporarnos al sistema democrático europeo, justo cuando se estaba desmoronando el consenso democristiano-socialdemócrata, en palabras de Dahrendorf, y se empezaba a discutir el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Las políticas públicas, habían pasado su época dorada entre 1945 y 1975, desplegándose y diversificándose, construyendo fuertes entramados administrativos de respuesta. Pero, en la década de los 70 inició un proceso irreversible de erosión de las viejas certezas y de los grandes marcos de encuadramiento social, a medida que el sistema productivo (y financiero) se reconvertía de arriba a abajo. Los cambios sociales no han tenido correlatos de cambio paralelos en las esferas político-administrativas. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras, le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. La cosa ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

Podemos afirmar que el bienestar social, va cada vez viéndose menos como una reivindicación global, para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas públicas de nueva generación, sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se da una situación de dominación de unos sobre otros, sean estos quiénes sean. Se aspira a una fuerte equidad, valorizando la diversidad y apostando por que cada quién pueda seguir sus trayectorias vitales y personales desde su autonomía. No deberíamos imaginar que podemos seguir separando las políticas públicas de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si algo está claro tras el grave episodio de crisis actual, es que cada vez más estamos obligados a "desnaturalizar" la economía, evitando que situemos el debate sobre "lo económico" como si fuera algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que debemos hacer, es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y John Stiglitz, para tratar de reconfigurar el concepto de Producto Interior Bruto, que en las últimas décadas ha venido constituyendo el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando, como dicen esos mismos intelectuales y especialistas, ello deja fuera de los parámetros de medición elementos vitalmente y socialmente muy valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es "trabajo productivo", desde el punto de vista del mercado, de lo que es trabajo socialmente útil. Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre como enfocamos el alargamiento de la vida, o las tareas asociadas a los cuidados y atención doméstica.

En definitiva, después de todo lo visto, nos quedan algunas cosas claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales,

y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas (Subirats, 2004). Son procesos de riesgo personal y colectivo. Son procesos muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son procesos definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que hoy se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción tan rica como la que aquí dibujamos de inclusión, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta de básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos? (Noguera, 2000; Raventós, 2001)

Lo que queda claro es que los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas, queda claro también, que no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo ello sigue conduciéndonos a las preguntas originales que explican este trabajo. ¿Cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

3. Política, políticas y gobernanza

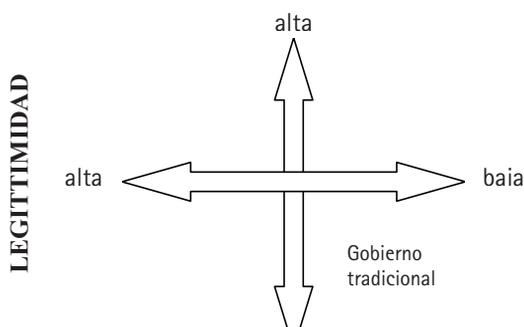
Frente a esa realidad cambiante, se habla de Governance³⁰ como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. Avancemos en los orígenes del término y frente a que nuevo marco social e institucionales pretende utilizar.

³⁰ *En inglés el concepto de Governance (Gobernanza) ha ido adquiriendo significado por contraposición al Government (Gobierno), entendido en este caso como gobierno tradicional. En diversas lenguas se ha traducido el término Governance, pero en otros casos se utiliza como sinónimos "gobierno en red" o "gobierno relacional".*

3.1. Insuficiencias del sistema representativo y procesos de desafección democrática frente a la creciente complejidad social

En efecto, todo ello ocurre en momentos en que la democracia representativa, al mismo tiempo que se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, ha empezado asimismo a presentar algunos síntomas preocupantes de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en los últimos años un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los grupos de interés. El desinterés, el escepticismo y el distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política tradicional, basada en la participación a través de los partidos, las grandes organizaciones corporativas y las elecciones apuntan hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante (Norris, 1999). La deriva delegativa de nuestras democracias comienza a ser cuestionada en un nuevo contexto cultural marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas, o por la emergencia de una sociedad más reflexiva, en la cual los individuos se muestran cada vez menos dispuestos a jugar roles pasivos y reivindican un papel más activo y protagonista en los procesos políticos.

Figura 1. Legitimidad y funcionalidad de la acción de gobierno

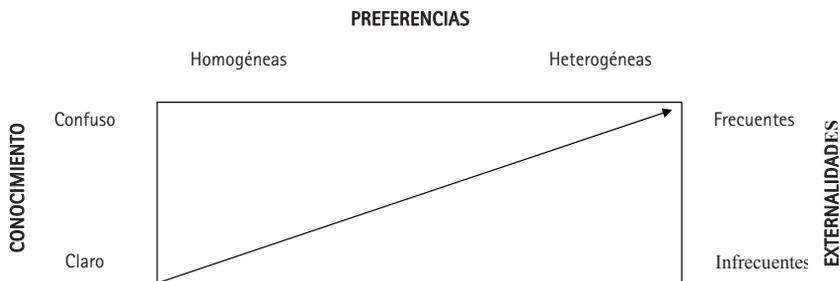


Fuente: elaboración propia

Tal como trata de reflejar la figura 1, el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy con dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y di-

námico, y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se va deteriorando ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, con nuevos valores, que no se sienten satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

Figura 2. Nuevas dificultades de gobierno



Fuente: elaboración propia

Observamos asimismo que, la propia evolución social ya esquematizada, agrega niveles de complejidad que resultan cada vez más difíciles de encauzar a partir de los instrumentos tradicionales de gobierno y gestión del conflicto. Como trata de expresar la Figura 2, los niveles de complejidad aumentan, debido a varios factores. Por un lado, el hecho que el aumento de heterogeneidad, provoca que la agregación de preferencias se produzca de manera mucho menos habitual. Las demandas que llegan a los poderes públicos son cada vez más fragmentadas y diversificadas. Los parámetros de la acción colectiva han ido sectorializándose, y cada vez encontramos colectivos más reducidos que expresan demandas más específicas y propias. Desde el "home schooling" como demanda dirigida a los responsables de la educación pública, hasta la recuperación de la demanda de "partos naturales" en la sanidad pública, o la exigencia de incorporar políticas del tiempo en las políticas sociales y urbanas, por poner sólo algunos ejemplos de la realidad presente. Por otro lado, las externalidades aumentan, y ante cada intervención pública surgen núcleos de rechazo no siempre asimilables e integrables por parte de los agentes sociales tradicionales (desde las asociaciones de vecinos a los sindicatos). El aumento de la importancia y

significación del conocimiento en el diagnóstico, elaboración y puesta en práctica de las políticas, casi nunca viene acompañada de un aumento de las certezas sobre cual es el problema a afrontar ni sobre cuales son las mejores alternativas de respuesta. Y, frente a todo ello, nuestras sociedades son cada vez más reacias a aceptar lógicas de "command and control" que de manera jerárquica decidan por todos sin agotar las vías de consulta y participación. El resultado final es eso que hemos venido en denominar de manera genérica como "aumento de la complejidad en la acción pública".

3.2. Gobernanza como respuesta

Es en ese escenario de crisis de las formas tradicionales de gobierno, en el que surge el término "gobernanza" como promesa de una nueva forma de afrontar el ejercicio de la acción de gobierno, entendida como un eslabón superior de afrontar esa complejidad social, técnica y de ejercicio de autoridad. No es extraño pues que un punto común en la literatura existente sobre gobernanza es remarcar la indeterminación y el elevado grado de ambigüedad del mismo concepto. En palabras de R.A.W. Rhodes(1997), el concepto de la gobernanza ha venido a definir "un nuevo proceso de gobierno, una condición distinta de regulación social; un nuevo método a través del cual la sociedad es gobernada". Sin embargo, una vez acordada esta definición básica, la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica han ido proliferando en la literatura existente. La gobernanza ha tomado acepciones muy diversas: en tanto que concreción de las dinámicas procedentes de la llamada "Nueva Gestión Pública", en tanto que un nuevo sistema de interdependencia internacional, en tanto que un sistema sociocibernético de gobierno, o en tanto que redes de política. También algunos autores, como Hirsch, identifican el gobierno en red con la innovación democrática: "todas aquellas nuevas prácticas de coordinación a través de redes, partnerships y fóruns deliberativos que nacen de las ruinas de la representación centralizada, jerárquica y corporativa" (Hirsch, 1972).

Con el fin de poner un poco de orden en el marco de esta disparidad de criterio presentamos tres proposiciones, directamente interrelacionadas entre si, que entendemos constituyen el núcleo conceptual de lo que parece apuntar como nuevo paradigma:

3.2.1. La gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.

Esta complejidad viene motivada por la diversidad implícita en la existencia de múltiples actores que incorporan al proceso político una multiplicidad de valores, objetivos y preferencias. Y en segundo lugar, por la incertidumbre que provoca el cambio permanente, la erosión de las certezas cognitivas y la inestabilidad del conocimiento. Gobernar, no puede seguir siendo la tarea de unos pocos expertos aplicando conocimientos contrastados, sino que deber ser concebido como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores aportan sus conocimientos, sus propias percepciones de la realidad y tratan de llegar a definiciones compartidas de los problemas .

3.2.2. La gobernanza implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales

En este escenario, el conocimiento se encuentra disperso entre una multiplicidad de actores con sus propias definiciones de los problemas. La autoridad es un concepto difuso que sólo puede desarrollarse en un marco de negociación permanente. Los recursos para el desarrollo eficaz de las políticas están distribuidos entre una multiplicidad de sujetos. Y, finalmente, las intervenciones públicas provocan una serie de efectos difíciles de prever. Más concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

- a) El gobierno multinivel, entendiendo como tal "un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales".
- b) La transversalidad, en tanto que sistema organizativo del sector público que pone en interrelación a diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos.

c) La participación social, es decir, frente a la concepción tradicional que situaba a la sociedad como el objeto de la acción de gobierno y a los poderes públicos como al sujeto, la Gobernanza remarca el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, a la vez, resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido entre estas dos esferas.

3.2.3. La gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno

La resultante de la gobernanza o del gobierno en red, no puede ser atribuida al "ejecutivo", sino que es más bien el producto espontáneo, acomodaticio y en cierto modo imprevisto de una interacción compleja entre múltiples actores de naturaleza muy diversa. Mientras el paradigma tradicional establecía una clara separación entre la esfera pública y la esfera privada, entendía que los sujetos únicos de la acción del gobierno eran los poderes públicos y concebía la esfera privada como el objeto pasivo de la acción de gobierno, la gobernanza apunta hacia un escenario en donde la frontera entre las dos esferas se difumina, las responsabilidades hacia lo colectivo se distribuyen entre múltiples actores y el poder político se encuentra absolutamente disperso entre una gran diversidad de sujetos.

A pesar de todo lo dicho y precisamente por la ambigüedad que rodea al término, podríamos apuntar varios interrogantes en relación con la capacidad de producir políticas públicas democráticas a través de este nuevo paradigma:

- a) El gobierno en red implica una relativización de la legitimidad de las instituciones representativas como sujetos responsables de la acción de gobierno
- b) Si los procesos de gobierno se desarrollan ahora en el marco de redes compuestas por múltiples y diversos actores, ¿dónde quedan ahora los principios de la transparencia, la responsabilidad y la accountability democráticas? ¿Cómo se han tomado las decisiones, quién es ahora el responsable y quién debe pasar cuentas ante los ciudadanos?

c) La presencia y el poder que se le confiere en este escenario a actores como las organizaciones privadas y sociales, nos lleva a preguntarnos qué tipo de intereses se defienden en el marco de las redes, bajo qué criterios se toman las decisiones públicas, quién está representado y cómo podemos garantizar que el interés general es el criterio conductor de la toma de decisiones públicas.

d) Hasta qué punto las redes son inevitablemente espacios horizontales de intercambio y negociación entre actores iguales o bien, por el contrario, son espacios reproductores de las desigualdades y las jerarquías existentes en la realidad.

Todos estos interrogantes tienen una dimensión teórica básica pero también empírica (Llamazares-Marks, 1999). En definitiva, la gobernanza o gobierno en red no es un modelo simple e inequívoco que se refleje de forma mimética en cualquier situación. Las nuevas dinámicas de gobierno en red toman formas muy distintas dependiendo del contexto en que se desarrollen, de los actores implicados y de los valores, los intereses y los objetivos que orienten la conformación de los nuevos marcos organizativos. Lo que es innegable es que el escenario deja suficientes espacios para avanzar hacia una gobernanza de proximidad, abriendo nuevos escenarios de radicalidad y profundización democrática

4. Consecuencias para la reconceptualización de la acción de gobierno desde una perspectiva de red

Si aceptamos que tenemos una mayor multiplicidad de actores y de dinámicas de negociación, podríamos preguntarnos qué otras características distinguirían a estas nuevas formas de gobierno de las anteriores (Crouch, 2004). Si tratamos de examinar cuál sería el rol fundamental de la acción de gobierno, diríamos que sigue estando centrada en la capacidad de regulación de los conflictos por un lado, y, al mismo tiempo, para dirimir y lidiar con ellos desde una lógica de defensa de los intereses públicos o colectivos. Desde esta perspectiva, los gobiernos se nos presentan como entes que buscan el acuerdo y la cooperación ciudadana a partir de la definición de los intereses colectivos o generales, entendidos como superiores a los intereses particulares de los distintos actores e individuos. La cuestión subsiguiente sería analizar si lo que está en cuestión es esa perspectiva

legitimadora de la acción de los gobiernos o más bien lo que se discutiría sería la vía por la que tratan de conseguir ese resultado.

En primer lugar diríamos que los objetivos de los gobiernos no están en discusión, pero si lo están la forma en que esos objetivos se definen y, sobre todo, los procesos a través de los cuales esos objetivos buscan alcanzarse. Probablemente, no puede discutirse que es necesario fijar o definir ante cada conflicto o contraposición de intereses una posición "pública" o colectiva desde la que dirimir y transar. La legitimidad de la acción pública deriva de ello. Pero, lo que es más discutible es la forma en que se alcanza esa determinación de los intereses públicos. No creemos que pueda defenderse que ello sea simplemente el resultado de las instituciones sin procesos de interacción y negociación con otros actores sociales. Defenderíamos pues que la determinación de los intereses públicos, del interés general, es el resultado de un proceso colectivo.

Por otro lado, antes de discutir los nuevos procesos de ejercicio de la acción de gobierno, conviene que nos detengamos en aquellos aspectos que hasta ahora han caracterizado la labor de gobierno. Si buscamos los aspectos fundamentales de esa labor sin duda aceptaremos que la jerarquía y la especialización son los aspectos clave. Si nos referimos a la jerarquía o ejercicio de la autoridad, diríamos que el hipotético monopolio de esa labor de autoridad está hoy plenamente en discusión. No sólo por lo ya mencionado sobre la construcción colectiva de intereses generales, sino también por la propia competencia entre esferas o niveles de gobierno, todos ellos igualmente legitimados y buscando y defendiendo sus propios intereses y capacidades de gobierno. Lo complicado es imaginar cual es el proceso que convierte la intermediación de los intereses particulares en intereses colectivos o generales. Lo que entendemos, superada la visión monopolista y jerárquica del ejercicio del poder, es que ese proceso pasa por la capacidad de gestionar la red de forma que pueda acabar ejerciendo esa función de gobierno a través de la influencia. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos y/o colaboradores, lo cual nos conduce a una visión del gobierno alejada del Leviatán hobbesiano.

Si nos referimos a la característica de especialización, la definiremos desde la atribución precisa de tareas y competencias a cada esfera de gobierno.

Así, se atribuye a cada ámbito gubernamental ciertos espacios de competencia, dejando fuera a otros. Esa división competencial se entiende como absoluta y dividiría claramente los espacios reservados a cada esfera gubernamental. En realidad, cada día tenemos ejemplos que nos demuestran lo incierto de tal concepción de la acción de gobierno. Más bien, las nuevas formas de gobierno no parten de esa lógica de especialización. No puede imaginarse que cada esfera gubernamental es una especie de contenedor totalmente estanco y autosostenido. La idea de gobierno multi-nivel y de gobierno en red comportan la difuminación de las fronteras estancas entre esferas de gobierno, y más bien se apunta a problemas comunes con lógicas de colaboración y competencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La progresiva desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Si lo entendemos así, la consecuencia será que no se tratará de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva, mientras que la lógica de la especialización era la lógica de la suma cero.

Desde esta perspectiva, la principal consecuencia es que la labor de gobierno puede asimilarse a la labor de gestión de la red, tanto para conseguir fuerza interna, como para conseguir estrategias conjuntas para actuar en el exterior de la red. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los estados deberían promover la colaboración entre sus regiones y sus actores para ser competitivas internacionalmente. En otras palabras, los

Municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica estatal; y los estados también compiten entre ellos pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional (Subirats, 2002).

En general, podríamos afirmar que, desde una perspectiva propia de las políticas públicas, se necesita una nueva manera de entender la función de gobierno, ya que con ello podrían mejorar notablemente los procesos de formulación, decisión e implementación de políticas tan significativas como educación, sanidad o servicios sociales. Podríamos incorporar algunas reflexiones finales en este sentido:

- Los gobiernos, sea cual sea su esfera de intervención, se enfrentan al futuro desde una agenda de actuaciones más compleja y heterogénea de lo que lo hacía años atrás. El cambio de época en el que estamos inmersos resitúa la significación y la capacidad de los gobierno en una perspectiva multinivel.
- La vida de los ciudadanos y ciudadanas está hoy más llena de incertidumbres y de dudas sobre su trabajo, su familia, su vida, de lo que lo estaba hace unos años. Estas incertidumbres planean sobre la realidad social y afectan la vida de pueblos y ciudades. La política tiene que ver cada vez más con cotidianeidad, estilos y formas de vida.
- Los gobiernos deben gestionar y tratar de implicar conjuntamente a la ciudadanía en la gobernación de la vida pública, y en la resolución de unos problemas cada vez más complejos y más difíciles de resolver desde los recursos y las estructuras de gestión de que disponen los gobiernos, dada la asimetría entre problemas y capacidades de respuesta
- El bienestar individual y colectivo de los ciudadanos, depende cada vez más de la capacidad de servicio y de la capacidad de gestionar servicios y recursos, sea en una lógica de gobierno de proximidad (gobiernos locales), sea desde lógicas de perspectiva estratégica, de redistribución, de control y de evaluación (gobiernos en distintas esferas).

- El territorio es hoy un elemento central en la acción de los gobiernos. El ámbito territorial específico viene definido tanto por elementos de proximidad como por elementos de conectividad
- Gobernar hoy en cualquier lugar, requiere asumir más interdependencias entre actores y niveles de gobierno. Las instituciones públicas deben ser facilitadoras, desde sus responsabilidades, del gobierno compartido en su esfera de intervención. La acción pública es la resultante de intervenciones conjuntas de las esferas institucional y de las iniciativas privadas en el gobierno de la esfera pública
- Los problemas de la gente requieren políticas pensadas y gestionadas desde la complicidad y la proximidad, con lógicas trasversales y con mecanismos y estilos de gobierno y gestión participativos. Hace falta sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de avance, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria y concertada.

Seguramente estos son algunos de los retos centrales de la labor de gobierno actualmente. Más allá de visiones simplificadoras, el gobierno a través de la red puede permitirnos recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que se acepta y se gestiona. No se pretende eliminar quizá porque se reconoce que es imposible. Aceptar la complejidad actual es un ejercicio de realismo. Y esta aceptación de la complejidad debe trasladarse también a las formas de gobernar. No se puede gestionar la complejidad desde unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas simplificadoras. La idea de gobernanza pretende precisamente estimular la transformación de las capacidades de gobierno, invitando a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos. Invitando, en definitiva, a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

5. Recapitulando

Las dimensiones, intensidades e impactos de los cambios económicos y sociales en los últimos años, han sido de tal calibre que permiten hablar de

cambio de época. Los problemas de gobernabilidad que han ido arrastrando las democracias avanzadas en los últimos años, vienen determinados por la asimetría entre el tipo de cuestiones y conflictos planteados, que apuntan a elementos muy de fondo de la vida de las personas, y las capacidades de respuesta de esos mismos gobiernos. Las políticas públicas se enfrentan pues a escenarios distintos, más complejos, frente a los que no acababan de funcionar las "recetas" pensadas para otras coyunturas y en relación a otras configuraciones sociales. El reto de los gobiernos es trasladar su modo de hacer tradicional, basado en lógicas "de arriba a abajo", de matriz jerárquica y burocrática, a formas de gobierno en red, o de gobernanza. Desde esa perspectiva, se trata de saber responder a los nuevos retos, incorporando en los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas en los mismos. Y ello debe hacerse desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social.

Se necesitan políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la "crisis", sino para mejorar la capacidad de adaptación a una nueva época. Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.

En definitiva, se ha tratado de repasar los efectos que sobre la acción de gobierno tiene una reconceptualización de la propia función de gobernar. Y es evidente que la irreversible lógica de globalización está asimismo presente. Los problemas surgen de esa interdependencia global, pero deben ser afrontados por los gobiernos desde los anclajes que expresan sus límites territoriales. Y ello genera asimetrías cada vez más visibles.

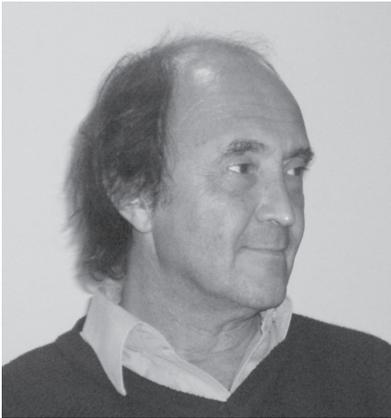
Las reflexiones realizadas, entendemos que pueden ayudar a repensar el tema, y favorecer otras lógicas, que aprovechen las nuevas dinámicas de trabajo en red, asumiendo, sin negarla, la complejidad y los impactos de la globalización.

Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil, Siglo XXI, Madrid*
- BECK, U.-BECK-GERNSHEIM, E., (2002). *Individualization, Sage, Londres*
- BECK, U., (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad (1998), Paidós, Barcelona*
- CROUCH, C., (2004). *Posdemocracia., Taurus, Madrid*
- HIRSCH, P.M., (1972). "processing fads and fashions. An organization-set analysis of cultural industry systems", en *American Journal of Sociology*, n.77, pp. 639-659
- LLAMAZARES, I. Y MARKS, G., (1999). "Gobernación de Múltiples Niveles, Movilización Regional e Identidades Subestatales en la Unión Europea" en Llamazares,I. y Reinas,F. (eds.) *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea. València: Tirant lo Blanch.*
- MARKS et al.,(1998). *Governance in the European Union. Londres: Sage.*
- NOGUERA, J., (2000). *La renta básica garantizada y el estado de bienestar. RIS, 2000.*
- NORRIS, P., (1999). *Critical Citizens, Oxford University Press, Oxford*
- Raventós, D., (2001). *La renta básica. Ariel, Barcelona*
- RHODES, RAW, (1997). *Understanding governance: policy networks, governance and reflexivity, Open University Press, Londres*
- SUBIRATS, J. (dir.). (2004). *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea, Fundación La Caixa, Barcelona*
- SUBIRATS, J. (ed.), (2002). *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputación de Barcelona, Barcelona*

Crisis global: Modelo de Desarrollo y de Inserción Un nuevo escenario para los países de la región

Daniel García Delgado



Doctor en Ciencia Política. Director del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Estudios de posgrado en FLACSO Argentina y en la Universidad de Maguncia (Alemania). Investigador CONICET, profesor regular de la UBA. Docente de posgrado en la Universidad de Rosario, Del Litoral y Católica de Córdoba, entre otras. Sus áreas de investigación en los últimos años se concentran en el impacto de la globalización en la región, la reforma del Estado, el modelo neoliberal y su crisis, el desarrollo y la democracia.

Introducción

El presente artículo intenta responder a tres interrogantes que se generan a partir de la crisis financiera desatada a mediados del 2009 y a partir del derrumbe de *Lehman Brothers*. Una crisis financiera que se inició en los Estados Unidos, pero que poco a poco se reveló, afectaba también a todo el mundo y a la economía real y que resultó ser no sólo financiera y productiva sino también fiscal. El primer interrogante es: ¿qué incidencia tiene la Crisis Global para un modelo de desarrollo sustentable y deseable en particular para la Argentina y los países de la región? Segundo, ¿cuáles son las tendencias profundas que logramos percibir en la misma y su vinculación con la política y la gestión pública? Y tercero, ¿cuál sería la mejor inserción para un modelo de desarrollo que contemple lo productivo, la distribución e innovación?

La hipótesis que subyace a estos interrogantes es que la crisis -más allá de sus efectos negativos inmediatos sobre el crecimiento, el empleo y la pobreza así como la incertidumbre generalizada- abre un nuevo escenario, tal vez, una nueva época dado que los países de la región han mostrado mayor capacidad para resistir los *shocks* externos y un mejor control de sus macroeconomías. (CEPAL, 2010) Pero también, porque se está configurando un cambio en la distribución del poder mundial, tanto porque surgen nuevos actores y poderes -como los emergentes, las BRICs, como instituciones de *gobernanza* -como el G20- del cual algunos países de la región forman parte. Y este nuevo escenario es particularmente problemático y cambiante, tanto para los países desarrollados como los emergentes. Sin embargo, esta denominación de emergentes ya significa una suerte de resignificación, de un cambio de lugar e identidad, al menos de la anterior visión neoliberal de sociedades periféricas y subdesarrolladas.

Lo que se quiere probar es que estamos en un contexto posneoliberal y ante un cambio de época, y queremos mostrar algunas de sus tendencias

estructurales, así como qué orientaciones serían más convenientes teniendo en cuenta valores de bien público y justicia para poder iluminar un rumbo de mediano plazo.

1. Modelos de Desarrollo y de Inserción

El primer punto trata de demostrar que todo modelo de acumulación remite a un modelo de inserción en la región y en el mundo. De esta forma, la pregunta por la inserción del país ha tenido varias respuestas a lo largo de nuestra historia reciente y ello lo podemos observar en cuatro modelos de desarrollo (Katz, J., 2008) (García Delgado, D, 1994). Asimismo, la inserción mundial de los países depende en gran medida de sus fortalezas y capacidad estratégica de sus clases dirigentes para leer las crisis mundiales, para actuar sobre los cambios que se producen en su contexto y aprovechar sus oportunidades y disminuir los riesgos.

Veámoslo brevemente:

a) La Argentina surge precisamente en el contexto de una crisis mundial en el seno del anterior centro mundial. Y al primer modelo de desarrollo y de inserción internacional configurado a partir del '80 se lo denominó *"modelo agro-exportador"*. Precisamente en el Centenario tuvo lugar el predominio del modelo agro-exportador/de especialización no industrial y de alto crecimiento en productos primarios. Ello significó modernización y progreso pero no industrialización. También una inserción en la hegemonía de Gran Bretaña y de la división internacional del trabajo propuesta por ésta. De esta forma, la Crisis del '30 no fue bien resuelta por las elites conservadoras a favor del país, debido a su dependencia a los mercados externos y a los problemas de concentración de la riqueza que derivaban de dicho modelo.

b) Durante la década del '40, se inicia el *"modelo de desarrollo por sustitución de importaciones"* que comenzó a industrializar a la Argentina y a mejorar la distribución funcional del ingreso. Esta etapa significó movilidad ascendente en función del trabajo y la educación y una mejor distribución del ingreso. Pero el péndulo cívico-militar y el traspaso de hegemonía de Gran Bretaña a los Estados Unidos, junto al contexto dominante de la Guerra Fría, promovieron particularmente en la Ar-

entina los denominados ciclos cívico-militar, la no continuidad de los procesos de desarrollo con industrialización y democracia y una gran volatilidad que no permitieron aprovechar la crisis mundial de mediados de los '70. Por el contrario, el golpe militar tendió a entronizar políticas ultraliberales.

c) En los '90, con antecedentes en la crisis mundial de mediados de los '70, se termina de definir un nuevo modelo de inserción en la unipolaridad, la hegemonía del Consenso de Washington, la caída del Muro y la hegemonía del *modelo neoliberal o de financierización de la economía*. Esta inserción internacional fue subordinada y apuntó a un modelo de especialización en *commodities*, economía extractiva y procesos de endeudamiento creciente, con concentración, transnacionalización, desestructuración industrial y del mercado de trabajo. También de pérdida de capacidades estatales que se trasuntó en fuertes problemáticas de exclusión social y pérdida de derechos. (OIT; 2005)

d) El Siglo XXI implica un cambio sustantivo para la Argentina y la región respecto de la etapa anterior y el pasaje al *contexto posneoliberal* (García Delgado, D. y Nosetto, L., 2006). Por dos razones, en la Argentina, la salida de la Crisis de 2002/03 dio lugar al inicio de un modelo 'productivo' (tipo de cambio alto, acumulación de reservas, desendeudamiento, apoyo al mercado interno, mejora del empleo) y a un mayor rol del Estado del que había predominando hasta entonces. No significó un retorno al Estado de Bienestar o Estado empresario, pero sí a un rol más activo y presente del Estado. Es en dicho contexto global donde se produce la crisis de hegemonía del Consenso de Washington.

Y este proceso de cambio, si bien tuvo particularidades propias de cada país, también tuvo su correlato en Brasil, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Paraguay, situación que avala la idea de un cambio de etapa en la región. También se lleva a cabo una crítica a la alternativa del ALCA o de los TLC en una inserción más regional y en favor del MERCOSUR, observándose un intento de salida de la subordinación habitual de la región con distintos estilos y estrategias gubernamentales. En algún sentido la crisis del modelo neoliberal a nivel regional anticipó la Global de fin de la década y comenzó a replantear las teorías del crecimiento hegemónicas hasta entonces por la ortodoxia y la teoría neoclásica y de las expectativas racio-

nales, y a colocar en la agenda la temática del desarrollo y de un modelo de inserción distinto al de alineamientos irrestrictos.

Ahora bien, a mediados del año 2008 sobreviene la Crisis Global y la misma tuvo efectos negativos para todo el mundo e impactó de forma diferencial a los países de la región, tanto en la caída del producto, recesión generalizada, aumento del desempleo, como por la falta de crédito y del nuevo proteccionismo central.³¹ Y esta tiene dos etapas: la primera, financiera y productiva donde los gobiernos y el G 20 inyectan millones de dólares para salvar a los bancos y las empresas, evitar profundizar la recesión e incertidumbre, y la actual que es fiscal, donde prima la deuda pública de los gobiernos que socializaron las pérdidas y sigue generando un contexto de volatilidad pero que afecta menos a los emergentes. El nuevo modelo de desarrollo y de inserción de Argentina y la región, por lo tanto se está construyendo en este nuevo escenario dinámico y global.

2. Transformaciones globales: de la Unipolaridad a la Multipolaridad

Más allá de las causas de la Crisis Global -basadas en el sobre apalancamiento del crédito, de las hipotecas *sub-prime* y securitización en los Estados Unidos con escasa regulación y controles, de la ingeniería financiera y del doble déficit de este país- podemos distinguir siete grandes tendencias en la Crisis Global para considerar:

31 Como señala Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL: "en la región venimos de seis años de oro y nos sorprendió esta crisis que dejará secuelas perdurables en el desempleo, en el crecimiento y en el comercio. En abril de 2009, el comercio de la región con el mundo cayó 32% en precios y 20% en volumen. Si bien la crisis encuentra a la región con políticas fiscales más sólidas y un mejor perfil de su deuda que en promedio cayó de representar el 60% del PBI al 30%. Y se han acumulado reservas internacionales por US\$ 500.000 millones. Esta crisis es una gran recesión. Se tocó fondo pero se va a tardar mucho tiempo para recuperar lo que hemos perdido en pocos meses. Se produjo una suba del desempleo al 9% y así se agregan 3,4 millones de desocupados a los 15 millones que ya teníamos. Hoy hay desempleo global y vamos a un futuro con menores niveles de ingresos. Para nuestra región el shock es comercial, no financiero. Y esta es la vulnerabilidad de América Latina."

2.1. El cambio de poder mundial, donde se profundiza la crisis de hegemonía de los Estados Unidos que ya se evidenciaba desde comienzos de esta década e implica el fin de la unipolaridad y el pasaje a la multipolaridad.³² Este es un proceso que se venía produciendo por la creciente significación económica y competitividad de los países emergentes. La crisis promueve un desplazamiento de parte de ese poder hegemónico y sobre todo del poder económico de Occidente hacia Asia, del Atlántico hacia el Pacífico y, en parte, del oeste hacia el este, y del G-7 al G-20.

Junto con ello han colapsado varias teorías económicas y políticas en esta década, particularmente la del Consenso de Washington que pretendió subsumir la política el mercado (neoliberalismo), que forzó negativamente la relación entre política y sustentabilidad social, buscando legitimar la democracia política pero escindida de lo económico y aceptando las proposiciones económicas de la ortodoxia y la globalización unipolar como única posible. Si bien varios países todavía siguen ensayando medidas de astringencia fiscal.

2.2. El ascenso de China, de las BRIC's y países emergentes. El ascenso de China como potencia económica tiene mucho que ver con el aprovechamiento de su relación desequilibrada con los Estados Unidos (promover el consumo allí y la producción en su propio país) para desarrollar una formidable base industrial, que en principio favorece el mundo emergente porque reequilibra el poder mundial y ayuda a países como India, Brasil y Sudáfrica y aumenta la demanda de *commodities* y sus precios. Pero esto no significa un nuevo mundo bipolar, ni tampoco entre ambos países exista un acuerdo estratégico -una suerte de G2-, pero sí que China se ha constituido en una contraparte negociadora del equilibrio mundial decisiva.

A su vez las BRIC's aparecen como nuevos actores en la escena mundial y dinamizadores del crecimiento. Como un bloque de naciones con poder

32 En realidad esta crisis global y la magnitud de sus implicancias no fue prevista por nadie, no seguramente por los economistas, salvo algunas excepciones (por ejemplo Roubini) pero tampoco dentro de la gran teorización sobre el futuro de la globalización tanto del arco que va de derecha a izquierda. Al respecto ver de Hard y Negri (2000), Held (1997), Petrella (1996).

económico que busca modificar la situación hegemónica expresada en instituciones, políticas y orientaciones que dominaban los países centrales. Los países emergentes reclaman por temas como el financiamiento para el desarrollo, cambio climático, ventanillas concesionales de los Bancos Multilaterales, una mayor regulación financiera internacional (especialmente sobre paraísos fiscales, agencias calificadoras de riesgo, regulación y tasación de los flujos especulativos, etc.).

Así es posible apreciar que los tres grandes polos de desarrollo en los que hoy se divide el mundo –países emergentes, EUA, y la UE– están lejos de tener objetivos y políticas comunes. Y el último encuentro del G-20 (Toronto) muestra la inexistencia de un país o bloque que lidere a los demás, y que sea capaz de amalgamar las diferencias de intereses económicos y políticos globales, con el fin de orientar o forzar mínimos acuerdos prácticas que sirvan como guía para el conjunto. Beijing encabeza al bloque de países emergentes, que se han incorporado definitivamente al tablero de mando global, dejando de lado los años del modelo neoliberal y de la guerra fría durante los cuales las decisiones globales se tomaban entre los países que formaban el G-7.³³

2.3. El resurgimiento del Estado y de las políticas públicas, como elementos reguladores, interventores en diversos niveles (nacional, regional y global), para preservar los desequilibrios e inequidades que generan los mercados. La relegitimación del accionar público es un gran saldo de la crisis, en relación con la primacía que tenía con anterioridad el mercado, así como la importancia, de coordinar y consensuar políticas que puedan reactivar y reducir los impactos especulativos del sector financiero sobre gobiernos y sociedades.

33 *Esta importancia de China y los emergentes, va acompañado del aumento de las relaciones comerciales y de cooperación Sur-Sur de toda la Región Sudamericana con China, India y Rusia y con otros países, con la Unión Aduanera de África Austral (SACU), con la intención de formar el bloque comercial más importante del hemisferio sur entre naciones en desarrollo y para llegar a un acuerdo en forma paralela a la Ronda de Doha, actualmente detenida por la negativa de las potencias a reducir los niveles de subsidios a sus productores agrícolas.*

Los Estados tienen la capacidad para definir las reglas de juego que rigen la actividad financiera internacional, el Estado debe intervenir frente a las dificultades de entidades en escenarios de crisis extendidas. El desafío de recrear una relación equitativa y eficiente, entre los bancos y los Estados es determinante. Asumido que en muchos casos, los bancos deben ser rescatados o direccionados a ser absorbidos por otras entidades, es obligatorio analizar cómo se los controla efectivamente y qué aportes debe realizar el sistema financiero internacional en general.

2.4. La creación del G-20 como nueva institucionalidad de la gobernanza global, significa una ampliación a nuevos países al espacio de orientaciones globales más significativa y en detrimento del que configuraba sólo los países del G-7. En el G-20 se abre una participación de otros actores en las decisiones globales, que de alguna manera incide sobre el comportamiento de los Organismos Multilaterales. Esto llevó en una primera instancia, a una suerte de relegitimación del FMI y del Banco Mundial en su papel de inyectores de dinero pero también introdujo modificaciones menores en la composición de estas instituciones. La centralidad de las políticas públicas a nivel global de coordinación e inyección de dinero para salvar a los bancos y empresas permitió, por un lado, aventar la posibilidad de un *crack* y una depresión larga y generalizada. Por otro, esta orientación todavía no marca una superación de las olas profundas de la crisis en términos de desempleo y aún de estabilización de numerosos países con profundos desequilibrios fiscales (por ejemplo: Grecia, España, Irlanda), sino que muestra procesos con bajo crecimiento y malestar social y cómo poderosos intereses financieros mundiales intensifican su lucha contra cualquier intento de reforma que no sea *light*.

2.5. La crisis fiscal de la UE y sus diversas implicancias. Porque muestra que varias contradicciones actúan en simultáneo: por un lado, la rigidez de la moneda única apreciada en países con distintos niveles de productividad. Por otro, problemas de déficits en sus cuentas fiscales o endeudamiento soberano por parte de gobiernos promovida por la anterior política de salvataje y a los bancos y empresas. Finalmente, la vocación especulativa de bancos y fondos de inversión donde ven debilidades fiscales de los Estados y, a la vez, peligros de insolvencia de algunos bancos vinculados a esta deuda pública. Cuestiones que aún no han sido resueltas, o tienden a

serlo mediante políticas de ajuste, y que tienen también implicancias sobre la rigidez de moneda única para procesos de integración

Por lo tanto, esta situación no está exenta de volatilidad, donde numerosos países pueden sentir el impacto de los desequilibrios fiscales y comerciales e incluso *defaults*. Incluso Grecia, y en general los PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia y España), han sido seriamente castigados y reprendidos a tomar un fuerte ajuste, no sólo por parte de la Unión Europea, sino también por el FMI. Esta crisis de la UE es probable que sea larga porque hasta ahora no se advierte énfasis en la producción, en el empleo y porque en este escenario estos países están poniendo en marcha recortes de programas sociales, normas laborales y regímenes jubilatorios, para reducir el déficit y recuperar la confianza en los mercados.

2.6. El cambio de la agenda global. Porque se pasa del énfasis anterior en la agenda de mercados abiertos, OMC, seguridad y terrorismo, a la problemática de coordinación global, políticas contracíclicas, y cambio climático. Este último tema se convierte en un aspecto significativo de esta agenda global. El medio ambiente ya no es sólo cuestión de ONG's o de movimientos de la sociedad civil sino una problemática tomada por todos los gobiernos, tanto por las deseconomías que plantea el cambio climático como por la necesidad de prever más que actuar *ex-post*. Asimismo, se empieza a tener en cuenta el *peak-oil*, es decir la previsión de un tiempo para la finalización de los hidrocarburos y la necesidad de reconversión de empresas a una nueva fase industrial poscarbono.

La problemática se expresa en nuestra región a través de diversas formas de concentración económica e impacto ambiental: monoproducciones y desertificación, en contaminación de acuíferos que se suman a las emisiones de anhídrido carbónico no-controladas de los países industriales. Si bien, la Modernidad se planteó como objetivo aprovechar y explotar al máximo la naturaleza con la ciencia y la técnica, un "mito prometeico" que mostró su inviabilidad, la situación actual plantea el desafío de proteger la naturaleza sin dejar de encarar un desarrollo sustentable. En ese debate se cuelan tensiones vinculadas a la preservación de los denominados "bienes públicos o globales", el aire puro, los bosques, el agua potable, pero también con riesgo de que conjuntamente a estas conceptualizaciones,

puedan colarse intervenciones unilaterales por parte de las potencias por sobre la soberanía de los pueblos.

2.7. Brasil da un salto cualitativo con status de global player, tanto como líder regional y el primero que cruza una línea emancipatoria de la región. Logra tener una relación de otro nivel en la negociación con los Estados Unidos. No sólo se convierte en un país que por su escala tracciona el crecimiento en estos momentos, sino que muestra un consenso estratégico de sus elites, recursos naturales y un gran potencial de desarrollo e influencia mundial. También esta realidad hace posible una construcción regional en Sudamérica que tenga como eje a Brasil en una relación radial y centrípeta de acuerdos bilaterales con los países vecinos, más que una integración configurada desde una perspectiva de supranacionalidad.

Sintetizando, el nuevo contexto global ofrece oportunidades de mayores niveles de autonomía y sustentabilidad para los países de la región y emergentes. Pero la realidad económica mundial obliga a extremar las visiones sobre la importancia de que el desarrollo económico se sustente en la generación de riqueza sobre la base de la producción de bienes, y que el des-entramamiento de los sistemas e instrumentos financieros tengan relación con activos que respalden de manera efectiva, los niveles de circulación de capitales y los instrumentos de especulación financiera.³⁴

Resalta la importancia de la mejora de la gestión pública que tiene que atravesar cada vez más la complejidad y la incertidumbre promoviendo la coordinación y anticipación. La generación de tecnoburocracias calificadas, e institucionalidad de planificación de mediano plazo, en la medida que aquellos países que tengan capacidad de anticipación, podrán sacar ventaja de un escenario que se presenta como dinámico y cambiante. El nuevo marco de regulación global es un hecho, y se ira profundizando con mayor rapidez o menor y tendrá una fuerte determinación para países como el nuestro.

34 Miguel Peirano, "La crisis y sus aportes al debate económico", *La Nación, Sección Económica*, Buenos Aires, 27-06-10

La crisis ha evidenciado los riesgos de la globalización de los movimientos de capital especulativos. La velocidad de circulación de los capitales, la diversidad de instrumentos financieros, el desarrollo de productos como los derivados y las propias dificultades para el control de uso de éstos por parte del sector privado determinando una extrema vulnerabilidad aun de las economías más desarrolladas. Y también muestras tensiones políticas entre procesos financieros globales y legitimaciones políticas democráticas nacionales; entre lógicas de legitimación de corto plazo y tendencias estructurales de mediano y largo.

Si toda crisis conlleva una oportunidad, esta sería la de avanzar conjuntamente en el replanteo del rol de los organismos internacionales y en el control de los flujos especulativos. El actual funcionamiento de los organismos internacionales es un fracaso que conspira contra la economía a nivel mundial. Como se señala: "ya no sólo se trata de perjuicios para economías emergentes, tampoco se trata que estos organismos se desnaturalicen o desaparezcan, sino que, sobre la base de otros conceptos y visiones elaboren nuevas normas de apoyo, de control y de regulación para favorecer un capitalismo más equilibrado, desconcentrado y en pleno desarrollo".³⁵

3. Transformación a nivel nacional: del modelo liberal al productivo

La Crisis del 2001/2 del modelo neoliberal en la Argentina dio lugar a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en lo productivo-competitivo, alto crecimiento del producto, competitividad cambiaria, desendeudamiento y superávit mellizo y recuperación de la autoridad política. Se inició un nuevo proceso de industrialización basado en el mercado interno y ayudado por una capacidad productiva ociosa y el 'viento de cola' de la demanda externa creciente en cantidad y precios (Plan Fénix, 2008). Se trata de un *neodesarrollismo* y la presencia de nacionalismos populares y gobiernos de centro-izquierda que tuvieron eco en diversos países de la región. En nuestro país, específicamente, se incrementaron salarios y ju-

35 *Ibidem*

bilaciones, se reformó el sistema provisional y aumentaron las exigencias hacia el empleo de calidad.

3.1. Los activos o avances importantes logrados durante este período fueron:

3.1.1. El cambio de modelo de desarrollo. El pasaje del modelo neoliberal al 'productivista', o del de financierización y trasnacionalización de la economía, al que pone énfasis en la economía real. Con otro rol del Estado del 'mínimo' al 'activo'. A partir de 2002 se evidencia una reorientación de la intervención del Estado a favor de una mayor centralidad de las políticas públicas en el modelo de desarrollo, a través de medidas anticíclicas y de regulación del mercado, así como de promoción del mercado interno y defensa del consumo, del trabajo y de los derechos sociales de los sectores excluidos. En este sentido, por "modelo de desarrollo" entendemos la articulación entre un modelo de acumulación específico, una forma de producción y apropiación de la renta de un país, un modelo de Estado y un modelo de sociedad, en un momento histórico determinado (García Delgado, 1994; 2003; 2006; 2010).

Asimismo, entendemos por "modelo de desarrollo inclusivo", aquel que tiende al crecimiento sustentable con equidad, productivo con distribución del ingreso e inclusión social. Este nuevo modelo debería implicar una nueva relación entre mercado, sociedad civil y Estado, y sostener una macroeconomía alejada de los profundos desequilibrios que la caracterizaron en el pasado, evitando la volatilidad y los ciclos *stop and go*.

3.1.2. Una mayor sustentabilidad macroeconómica, tanto para elementos propios como por el nuevo contexto global, que presupone una demanda más continua de los productos agroalimentarios. (Kosacoff, 2010). El nuevo uso dado a las reservas orientadas al desarrollo productivo y de la infraestructura pública y al pago de deuda externa sin afectar el gasto público, constituye otro de los activos del período. Asimismo, la remoción de la restricción fiscal y externa como uno de los principales desencadenante de los procesos de crisis que afectaron a Argentina durante el siglo XX, el encuadre de la deuda en límites manejables y la ampliación de la autonomía de la política son otros de los avances a tener en cuenta.

3.1.3. Se supera la crisis global sin ajuste y sin desempleo: La recuperación mundial iniciada desde fines del año 2009 significa una oportunidad, en la medida que lo peor de la crisis ya pasó y en el nuevo escenario global sobresalen los países emergentes que son nuestros socios comerciales más fuertes. Y dentro de este cuadro de situación, los países emergentes están despegando rápidamente y en nuestro caso creciendo a tasas del 6%.

El impacto de la crisis mundial ha dado nuevo impulso al imperativo de fortalecer el rol del Estado en las condiciones de economía de mercado y donde puede pensárselo como 'activo', tanto en acciones de corto plazo como en otras de mediano y largo. La mayor autonomía lograda por el Estado y la innovación e institucionalidad del sistema de protección y seguridad social (ej. Estatización del AFJP y Asignación Universal por Hijo.)

3.1.4. Se vive con recursos propios y no endeudándose. El cierre del *default*, del canje más allá de lo mejor o peor manera que pueda realizarse también es una resolución de una asignatura pendiente del país. El proceso de normalización financiera, puede servir para mejorar certidumbres y procesos de inversión, bajar las tasas de interés y parar la fuga de capitales. Si bien, no debería utilizarse para iniciar procesos de reendeudamiento clásicos que estrangulan el sector externo o posibilitar inversiones externas directas como enclaves extractivos y fuentes de desigualdad.

3.2. Aspectos a profundizar para un modelo productivo con inclusión.

Ahora bien, junto a los activos, también es necesario señalar elementos a debatir y déficits. Porque junto a la necesidad de promover un perfil productivo más diversificado, con mayor capacidad de exportación de productores de valor agregado, se requiere:

3.2.1. Mejorar la gestión y las capacidades estatales: la fragmentación institucional y la necesidad de aumentar la coordinación de políticas al interior del Estado Nacional como también entre éste las provincias y los municipios constituye uno de los mayores desafíos para un modelo de desarrollo con inclusión social. En el período 2004-2009 se ha avanzado en este aspecto, sin embargo habría que seguir incorporando cuestiones relacionadas con la mejora en las capacidades de gestión y control, de co-

ordinación, planificación y evaluación de resultados de las políticas, a fin de hacer la gestión más eficiente y alcanzar mejoras en términos también cualitativos en los diversos niveles del sector público nacional, provincial y municipal. (Bernazza, C., 2010)

En ese sentido también es importante señalar la significación de la mejora en infraestructura pública, de la promoción y estímulo a la gente del sector público como importante para la calidad de la gestión (Cantero, S., 2010). Se necesita un nuevo modelo de Estado para el modelo productivo con inclusión, más planificador, con políticas mejor diseñadas, mejores condiciones de trabajo del sector público, articulación micro-macro, nacional-federal- municipios, en particular para el desarrollo territorial en sus diversas escalas (Fernández, R., 2010) (Villar, A., 2010).

3.2.2. Integrar la equidad espacial al proyecto productivo, incluyendo problemáticas como la coparticipación, la transferencia de partidas diversas vía impuestos, deudas, desarrollo territorial, obras públicas y créditos para el desarrollo productivo identificados en cada una de las regiones del país. Tener en cuenta estos aspectos de manera más integrada en un esquema de desarrollo resulta relevante por su incidencia en la cuestión social y en las desigualdades y heterogeneidades territoriales. Al respecto la CEPAL (2010: 131) sostiene que: "Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial."

3.2.3. Promover mayor justicia intergeneracional: esto debería constituir un núcleo relevante de los nuevos desafíos a encarar, en particular los jóvenes que constituyen uno de los sectores más vulnerables en materia de empleo, educación, salud, vivienda, etc. Porque si bien existen numerosos programas que tienen a los jóvenes como beneficiarios, dichos programas no logran avanzar en una inclusión social más plena. Esta es una parte significativa de la deuda social no saldada. Si bien la política Asignación

Universal por Hijo abarca a familias con hijos hasta 18 años, y ha mejorado la escolaridad y la atención de salud, el tema de incorporación al mercado de trabajo, y a un empleo de calidad y futuro todavía se mantienen como problemáticos. (Arroyo, D., 2010)

Dentro de mayor justicia intergeneracional también ocupa un lugar importante incorporar la problemática de los ancianos, jubilaciones, salud, tanto la relación ingresos capacidad adquisitiva que se ha ido deteriorando, como también en el sentido de un mayor reconocimiento a la tarea realizada y de significación simbólica.

Esto muestra el desafío central de **reformular el sistema de protección y seguridad social**. Porque si bien el hecho más trascendente del actual gobierno fue recuperar el sistema del formato privatista, se necesita todavía realizar una reforma estructural del mismo, debido a la baja relación entre activos y pasivos, el envejecimiento de la población, y el hecho de que hay un sector activo no contributivo muy importante. Aquí se articulan el sistema de protección y seguridad social con el modelo productivo. Esto significa poner esfuerzos en orientaciones al pleno empleo, mejora de la informalidad y acento puesto en la educación-capacitación, en el marco de una vinculación entre modelo educativo y productivo, no concebidos separadamente. Porque el gran porcentaje de un sector no contributivo que todavía persiste en el país (la informalidad, los no registrados) requiere debatir qué estrategia a seguir: si hacer algún tipo de formalización de nivel intermedio o si pensar un plan que articule cambio del perfil productivo con cadenas de valor educación capacitación con anclaje territorial. Fondos nacionales que reviertan en una gestión con resultados a nivel de los territorios. Esto requiere de acuerdos de nivel nacional-federal que se vean implementando luego en los territorios y sus actores. Lo cual permitiría generar sinergias sociales, participación, y modificar los desequilibrios regionales, territoriales y ambientales.

Y otro instrumento para lograr estos objetivos productivo-sociales tal vez sea la **mejora de la equidad tributaria**. Porque actualmente el sistema tributario vigente en la Argentina presenta una situación paradójica, es exitosa en cuanto a la creciente recaudación, y lucha contra la evasión pero a la vez su composición todavía es regresiva. Según cifras del 2009 los gravámenes al consumo representan el 35% de la recaudación –y dentro

de ellos el IVA al 80%- mientras que el impuesto a las ganancias suma el 18% por ciento. En nuestro país, este último constituye sólo un 5% del PBI, mientras que en la OCDE promedia un 12,5 por ciento.

3.2.4. Construir un consenso estratégico de mediano plazo. Si bien se salió exitosamente del modelo de acumulación volátil, todavía no se ha salido de la formas de construcción cortoplacistas de la clase política y de posicionamiento más que de debate y ética comunicativa. Esta dimensión tiene que ver con una ética en un sentido también comunicativo de integrar la perspectiva de las partes interesadas o involucradas en el mismo. Alcanzar acuerdos progresivos y acumulativos con distintos sectores de la sociedad sobre el modelo de desarrollo. Particularmente para contrapesar la influencia de la agenda multimedia en la generación de agendas negativos y climas de opinión pública.

Se trata de resolver una asignatura pendiente relacionada a la ausencia de un consenso estratégico y ello tiene que ver con un conflicto irresuelto en la Argentina sobre una orientación de convergencia amplia sobre cual es el modelo de país más conveniente para el conjunto. Otros países de la región ya lo han definido, si bien con diferentes estilos y objetivos, como por ejemplo Brasil y Chile. Y en ese sentido escala y tiempo son dos elementos claves en el mundo posneoliberal y de la globalización multipolar, en el caso de China ello es muy claro, y también Brasil ha empezado a recorrer estos caminos.

4. Transformaciones de la región: de la fragmentación al bloque del Sur

En este nuevo contexto internacional el modelo de desarrollo productivo-inclusivo debe privilegiar la inserción en el mundo a través de la Región. El gran desafío para América del Sur es intensificar su integración y pensar en un mercado interno sudamericano como fuerza impulsora de ese desarrollo. Para ello, es importante partir de avances logrados por la región en esta década:

4.1. El pasaje del MERCOSUR comercial al 'productivo-social'. Es el tránsito de un bloque puramente arancelario, preocupado por aumento de transacciones, a otro en que lo productivo y lo social empiezan a estar

como preocupaciones. El objetivo es generar un mercado común, mejorar los códigos aduaneros, superar las asimetrías de las naciones que forman parte, mejorar posibilidades de PYMES e infraestructura, etc. En realidad el MERCOSUR sigue siendo la base de cualquier proyecto de integración del sur. Es la experiencia más avanzada y consolidada, y claramente su éxito tiene que ver con la convergencia creciente entre Brasil y Argentina.

4.2. La conformación incipiente de un bloque del sur: la UNASUR , ello es positivo porque implica una dimensión política y compatibilizar diversas institucionalidades regionales: el CAN, el MERCOSUR, la UNASUR, el grupo ALBA. La UNASUR ha permitido en los últimos años algunas transformaciones a efectos de defensa y búsqueda de no intervención de potencias extraregionales. Esto significa no tomar como referencia necesariamente a un único patrón de institucionalidad -como podría ser la referencia a la Unión Europea-, sino más bien a una institucionalidad flexible y abierta. Si bien esta es una experiencia más reciente y de mediano largo plazo por la complejidad de compatibilizar regiones y aun gobiernos con tratados con TLC.

En este momento se avanza sobre acuerdos en el área de defensa, transferencia de tecnología, cooperación militar, lucha contra el tráfico de armas y el narcotráfico. De acuerdo a las últimas reuniones de junio de 2010 se continuará en la formación de una Comisión Especial Parlamentaria de Alto Nivel, con el objetivo de redactar y consensuar el proyecto definitivo del Protocolo Adicional.³⁶

4.3. La mayor autonomía y periodicidad de los encuentros de los Presidentes de la región, ha consistido un avance y otra relación entre política y economía. Ha posibilitado una mayor comprensión de los problemas comunes y desarrollar elementos de solidaridad y de economía social afirmandose en la calidad de los vínculos que se establecen entre los pueblos.

³⁶ *En continuidad con la disposición del Tratado Constitutivo de UNASUR, la comisión estará constituida por un parlamentario de cada uno de los parlamentos de las naciones sudamericanas y de cada uno de los parlamentos Regionales: del Mercosur, Andino, Latinoamericano, Indígena y Amazonia. La coordinación política para constituir el Parlamento Sudamericano estará cargo de las Presidentas o los Presidentes de los Parlamento de las Naciones Suramericanas.*

También en el sentido de establecer intercambios no estrictamente monetarios o comerciales, ayuda a la mejora al desarrollo de otras sociedades, tanto por solidaridad como por el convencimiento de que la mejora de los países mas pobre también redundará en la propia mejora del propio país.

4.4. La emergencia de nuevas demandas y movimiento sociales emancipatorios. Esto muestra la importancia de los pueblos indígenas. Y en este sentido se produjeron reformas constitucionales en algunos países. Y asimismo una mayor intervención del Estado sobre activos estratégicos que hacen a un modo de acumulación o desarrollo con mayor autonomía y capacidad de transferencia hacia otros sectores y aumentar la participación popular. También la presencia de diversos movimientos en el conjunto de la region, y en algunos países sin represión, y que claman por demandas, ambientalistas, de lucha contra enclaves mineros y despoblamiento, derecho al habitat y a la tierra, etc.

4.5. Mejor performance de los países de la región en la superación de la crisis global. Porque respecto de posprimeros coletazos de la crisis financiera los países emergentes, como la Argentina y otros de la región -que lograron consolidar sus finanzas públicas, reservas y pagos internacionales antes de la crisis-. han logrado evitar el ajuste impuesto a las economías vulnerables. Asimismo, muestran mayor nivel de crecimiento económico que los países centrales.

Y si bien se ha avanzado queda mucho camino por recorrer todavía falta concretar la tensión entre discursos y acciones concretas. Entre medidas de impacto y visibilidad ciudadana de la integración. De allí que se requiera un conjunto de políticas públicas de integración: particularmente acelerar el proceso de integración financiera para ayudar a promover la inversión en infraestructura y en la producción. En este sentido, la necesidad de generar y reforzar herramientas regionales, como el Banco del sur y la creación de un Fondo Regional con las reservas internacionales de los Bancos centrales de Sudamérica como forma de disminuir las condicionalidades propuestas por los países desarrollados y los organismos multilaterales de desarrollo.

-Lograr una política pública de soberanía energética, y la utilización de recursos naturales, debido precisamente a la abundancia de recursos ener-

géticos existentes. Este aspecto es clave para la construcción de un Bloque del Sur con entidad e identidad y que converja en intereses comunes. Implica tanto incidir en cuestiones regionales, como en la explotación de recursos naturales por potencias extraregionales (el caso de Malvinas), y de negociar en foros en la trama de intereses y de actores que inciden en estas acciones.

-La efectiva concreción de la 'alianza estratégica' con Brasil, y que la misma vaya más allá de las resoluciones de conflictos comerciales para profundizar la integración de cadenas de valor, pasando de un bloque comercial a otro de carácter económico. La clave sigue siendo lo productivo que está dado por la intensificación de la integración mediante la creación de empresas binacionales y aprovechar a Brasil como "locomotora" de nuestro crecimiento. La convergencia entre Brasil y la Argentina en varios planos es clave, porque de esta relación depende en gran medida el éxito del MERCOSUR y la modificación de sus asimetrías y de la conformación del bloque del sur. En realidad, esta vinculación estratégica sigue pendiente en diversos planos, en la medida que falta trabajar esta vinculación en un plano de estrategia BRIC's de mediano plazo.

La verdadera integración implica la profundización de los lazos productivos en materia de inversiones, flujos comerciales, consolidación de mercado de capitales conjuntos y desarrollo de cadenas de valor integradas por sectores de las distintas naciones. Una efectiva unión implica extender la relación de las economías y las sociedades, independientemente de los instrumentos que se adopten.

Por último, acompañar la agenda de cambios de la estructura económica mundial que impulsan las BRIC's y los países emergentes en el G-20 y en diversos foros mundiales, como también de reforma de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad. En ese sentido: "Nuestra Región debe tener una voz fuerte para constituir una globalización más humana y justa."³⁷ Debemos insertarnos en la globalización para modelarla antes que ser puramente actores pasivos. Porque uno de los principales riesgos

37 Michelle Bachelet, *Discurso al recibir la Secretaría temporal del Grupo de Río, Reunión del Grupo de Río, en Cancún, 23 -02-10.*

para la región actuales, y quedar dentro de la nueva agenda de países desarrollados en particular de EUA, donde su debilitamiento como potencia mundial lo lleva a buscar controlar de otras formas a una región a la cual había prestado poca atención durante esta década. Sobre todo por la proliferación de países denominados 'imprevisibles' (ej., Venezuela, Ecuador, Bolivia y la propia Argentina).

Algunos datos que corroboran esta tendencia son la instalación de bases militares en Colombia que implica en un futuro mediato la posibilidad de intervenir en el Amazonas en nombre de defensa de la biodiversidad. La admisión del golpe en Honduras y sus posteriores elecciones que confirma un retroceso para el proceso de democratización regional. La mayor importancia de la nueva agenda lo constituye los temas como el recambio tecnológico, la lucha contra el narcotráfico y el cambio climático, la agenda de seguridad y la falta de transparencia calidad institucional, con corrupción, como asociadas a cualquier intervención del Estado. Ello ayuda a agudizar la relación conflictiva suscitada entre gobiernos y multimédios -en particular en la versión de la SIP- donde se intenta mostrar que las democracias de la región estarían siendo amenazadas por el intervencionismo estatal o la falta de calidad institucional

El otro gran riesgo es no aprovechar la oportunidad que brinda el ciclo de *commodities* de alto crecimiento de demanda creciente de alimentos y minerales por parte de las BRIC's y un proceso de acumulación para generar economías más integradas y justas. Junto con un mundo multipolar en el que pueden sobresalir relaciones de China con América Latina, ello también requiere que la región sepa aprovechar éste mayor intercambio e inversión para industrializarse y no para volver a reprimarizar.

A modo de cierre

Esta década ha mostrado un salto cualitativo de la Argentina y la región en términos de encontrarse en un contexto posneoliberal con mayor autonomía y en una mejor performance en la resolución de sus crisis cíclicas que habitualmente generaban problemas de ajuste, ingobernabilidad y estallidos sociales.

Si bien hay logros en la política y gestión pública, todavía lo viejo se mezcla con lo nuevo, no se está libre de involuciones y existen deudas sociales importantes. De allí que con el aumento de la complejidad se requiera cada vez más pensar la gestión del Estado y del modelo de desarrollo en tres niveles o tableros actuando en simultáneo: el nacional (profundizar en dirección a lo productivo-inclusivo); el regional (avanzando en el MERCOSUR productivo como corazón de conformación de un bloque sudamericano flexible); y el global, (interviniendo en el bloque de los emergentes en búsqueda de modificar la estructura económica y política mundial).

Por último, esta tarea requiere de tiempo y espacio (escala), y no solo es una tarea de gobiernos, de grandes empresas o elites sino de todos los sectores sociales, es una responsabilidad ética que debe ser compartida. En estas responsabilidades se puede señalar la significación del movimiento de los trabajadores, del empresariado, de las iglesias y de la sociedad del conocimiento y organizaciones y movimiento sociales diversos y de la comunicación. Tal vez haya que destacar la importancia de los valores que se ponga en juego en las presentes circunstancias en un país que requiere superar volatilidades recurrentes y aglutinar los esfuerzos en favor de la justicia y el aumento de la calidad de vida del conjunto.

El Bicentenario puede contribuir a promover este círculo virtuoso entre política gestión y entre el Estado y sociedad para la construcción de un rumbo estratégico que vaya más allá de los distintos gobiernos. Es una oportunidad, y en algún sentido, la construcción de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo y de inserción desde los emergentes supone vislumbrar en el futuro las oportunidades que ofrece el nuevo escenario. Y tal vez, sea esta una de las formas de pensar el Bicentenario no solo con un sentido ritualista o de efeméride, ni como algo intrascendente o escéptico, sino como una celebración que recupera un sentido inicial esperanzador, de justicia y emancipador.

Referencias Bibliográficas

- ARCEO, E.; GOLOBEK, C.; KUPELIAN, R. (2008). "Crisis Mundial. Elementos para su análisis", Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 26, CEFIDA-AR.
- ARROYO, DANIEL (2010). "Inclusión social y Desarrollo territorial. Ideas para la Argentina de los próximos años", en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- BERNAZZA, CLAUDIA. (2010) "Estado, Desarrollo y Ocupación del Territorio: La acción política pendiente" en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- CANTERO, SOLEDAD. (2010). "Obra pública de infraestructura e inclusión social. Un análisis desde la gestión del Estado", en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas, Santiago.
- FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO. (2010). "Paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local: Agenda para el estudio y las políticas" en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- FERRER, A. (2004). *La Densidad Nacional. El caso argentino*, Buenos Aires: Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, DANIEL (comp.) (2010). *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- GARCÍA DELGADO, DANIEL y NOSETTO, LUCIANO. (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, CICCUS, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO DANIEL. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: FLACSO - Grupo Norma., Buenos Aires.
- NEGRI, TONY Y HARDT, MICHAEL. (2000). *Imperio*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- HELD, DAVID. (1997). *La Democracia y el Orden Global*, Paidós. Madrid.
- PETRELLA, RICARDO. (1996). *El bien común global*. Editorial Debate, Buenos Aires.

- KATZ, JORGE. (2008). *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico, Documento de Proyecto, (CEPAL), febrero de 2008. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl>*
- KOSACOFF, BERNARDO. (2010). "Especialización productiva y desarrollo económico en la Argentina", en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.
- MIZRAHI, R. S. (2009). *Salir de la crisis hacia un desarrollo sustentable, South North: Development Initiative, e-book.*
- OIT (2005), *Informe de la Protección Social 1991-2003*, Buenos Aires.
- PEIRANO, MIGUEL (2010). "Política Industrial. Rol del Estado en el Desarrollo inclusivo" en: García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires
- PLAN FÉNIX (2008). "La actual coyuntura y la crisis internacional. Reafirmar las metas de crecimiento, equidad e integración", Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- ROVELLI, H.; ROBBA, A.; otros. (2008). "Efectos de la crisis económica internacional", Comisión de economía de FETyP, Buenos Aires: disponible en www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS
- VILLAR, ALEJANDRO. (2010). "El Área Metropolitana de Buenos Aires ante el Bicentenario: tensiones y desafíos": en García Delgado, Daniel (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.

“El desafío de los Parlamentos Latinoamericanos”

Carlos Raimundi



Abogado. Diputado Nacional (MC). Argentina.

Como primer punto intentaré describir un brevísimo marco de situación de nuestra región, y, por ende, de nuestros países. Para ello, voy a aludir a una cuestión central, que, a mi entender, tiñe a todas las demás, y que podría definir como la "colonización cultural" en la que estamos sumergidos, el "dominio del sentido" operado desde tiempos ancestrales por los factores de poder, de lo cual con gobiernos populares, con cierta audacia, con mucha participación, y pese a –como era lógico– los grandes escollos, estamos tratando de salir.

¿Cómo lo traduzco? Con un ejemplo que me parece gráfico. Asistimos a un proceso en que, particularmente, América del Sur puede sentir que no ha caído en los niveles de crisis en que sí han caído otros países, muchos de ellos parte de las economías centrales. Acertadamente, hemos mantenido un nivel de actividad en nuestros mercados internos, gracias a la recuperación del papel del Estado y a políticas públicas que mucho distan del modelo neoliberal de los 90, lo cual nos ha mantenido al margen del epicentro de la crisis internacional.

Ahora bien, dicho en grandes números, el mundo tiene, aproximadamente, seis mil millones de habitantes. De ellos, cuatro mil millones viven bajo la línea de pobreza, y mil millones de personas –seres humanos, no estadísticas– padecen hambre. Sin embargo, la sensación de crisis del capitalismo, el lenguaje de crisis, comienza con la caída del grupo Lehman Brothers. Para el sistema de comunicación ortodoxo, el que nos impone el poder y que nos somete, hay crisis cuando cae un conglomerado financiero, y no cuando hay hambre en un planeta que produce el doble de calorías de lo necesario.

Hay muchas más maneras de explicar la colonización del sentido común, el intento de cooptar y controlar el promedio del pensamiento mundial. Podría también ensayar la siguiente: recordemos que tanto en los Estados Unidos como en España –que han sido dos puntos claves de esta crisis– la caída irrumpe cuando se perfora la "burbuja inmobiliaria". Esto es, créditos dados a gente común a la que se le hizo imposible pagarlos, por lo cual había que quitarles las casas. Este estallido se produce por un crecimiento

artificial del dinero, refiriéndome con el adjetivo "artificial" a un proceso de circulación exponencial de dinero en un circuito financiero escindido del mundo productivo, que se pudo separar precisamente porque los Estados no lo regularán. Desde el momento que una política autónoma de las corporaciones no regula este llamado proceso de "financierización", éste se incrementa, estalla y cae. Inmediatamente, lo que el universo financiero reclama es "salvataje estatal", auxilio proveniente de los fondos públicos. ¿A quién habían dejado sin casa? A la gente. ¿De quién es el dinero del Estado que debe acudir en ayuda de los grupos financieros que no toleraban ser regulados? De la gente, de la misma gente que se había quedado sin su casa.

No obstante, el sistema comunicacional "oficial", el sistema de poder que domina las grandes cadenas de medios, no da cuenta de esto al procurar formar, como lo hace, el "sentido común". A esto me refería con la expresión "colonización cultural", que pretende imponer el criterio de que vivimos en un mundo "globalizado", que hay que profundizar los avances tecnológicos que permiten la comunicación en tiempo real y las grandiosas operaciones financieras "on line", cuando –en verdad– cinco sextas partes de la humanidad no tiene acceso a ello, y por lo tanto no están globalizadas en términos de esa "totalidad" que inspira la palabra.

Una pregunta posible, entonces, es: ¿estamos ante una crisis financiera o ante una crisis de paradigmas de civilización? Personalmente, creo que no se trata de una crisis financiera; si así fuera, con fórmulas correctas de política financiera podríamos sortearla.

Desde un planteo ortodoxo como el que surge de los gobiernos centrales, llegaríamos a concluir en que el objetivo sería que las poblaciones más pobres de nuestro continente o del África lleguen a consumir como en Vancouver o en Copenhague. El problema es que, para ello, harían falta cinco planetas tierra en términos de recursos energéticos, y ello es de momento imposible. Una cultura alternativa, como la que creo necesaria para salir de la actual colonización, debería cuestionarse la incompatibilidad entre un capitalismo traccionado por el afán ilimitado de consumo, y un mundo finito y con límites en cuanto a la cantidad de recursos naturales y energéticos disponibles.

Es aquí donde se torna necesario un nuevo paradigma de distribución de la riqueza, de la igualdad, de un mayor equilibrio en la manera de concebir el mundo, y donde aspiro a que América Latina desempeñe un papel importante en una etapa como esta. Cuando, hace veintiún años, cayó el Muro de Berlín, se vaticinaba un mensaje único con relación al sistema que prevalecería y al que el planeta entero debía alinearse: democracia liberal y economía de libre mercado. Pero, lo que en realidad ocurrió es que superada la contradicción que enfrentaba a las superpotencias y sometía al mundo subdesarrollado, y cuando el discurso oficial apuntaba a la unipolaridad, en lugar de terminarse las ideologías, en lugar de concluir la historia, salieron a la luz los conflictos más profundos que padecía la humanidad, y que están mucho más vinculados a la pobreza y la desigualdad.

Un ejemplo a escala regional lo constituye el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos, que se presentaba como la palanca para resolver los problemas de pobreza, y lo que hizo fue profundizarlos. Lo que "el sistema oficial" hizo, frente a ello, no fue invertir recursos en integración social sino levantar un muro para que los excluidos no puedan cruzar la frontera.

El proceso reveló las debilidades del sistema, y alentó la aparición de nuevos actores. El mundo no depende ya de un actor único y todopoderoso, sino que nuevos actores están clamando por un lugar en la mesa de las discusiones del poder mundial.

Para citar algunos ejemplos, la recuperación económica y su protagonismo como abastecedor de combustible, reconcilian a Rusia con su tradición imperial, a partir de la cual vuelve a involucrarse en los conflictos por el control de territorios adyacentes, como límite a las apetencias de los Estados Unidos de consolidarse lisa y llanamente como potencia asiática.

En Medio Oriente, el fracaso, tanto militar como ante la opinión pública mundial de los Estados Unidos, debilitan la autoridad de las intervenciones y las guerras inventadas.

China e India emergen como nuevos sujetos económicos e inminentes convidados a la mesa de la política internacional.

En Europa, la crisis acentúa su impotencia para controlar la inmigración africana, lo que agrega a la agenda de los Estados Unidos un nuevo dolor de cabeza.

Mientras tanto, Brasil se afianza como país continente y potencia de segundo grado. Con números virtuosos en su macroeconomía, ensancha el margen de reivindicación social de los pueblos de la región, que intenta reapropiarse de rentas históricamente depredadas por el poder financiero extrarregional.

En este marco, la llegada de Obama a la presidencia de los Estados Unidos aumenta la complejidad, porque, si bien está lejos de ser un "progresista" en términos de la izquierda latinoamericana, tampoco es un representante ortodoxo de los halcones que aún controlan los mayores núcleos de poder de su país, y buscan —a cualquier precio, como siempre— desbancarlo de una segunda presidencia, o en todo caso, inviabilizar sus posiciones más innovadoras. La incursión estadounidense en el Mar de Corea, provocando la caída del Primer Ministro japonés de centroizquierda Yukio Hatoyama hacia finales de mayo de 2010, es una muestra de que los organismos de inteligencia de ese país todavía conservan una feroz capacidad de reacción.

En definitiva, un entorno internacional con más actores decisivos que lo que suponía la unipolaridad emergente tras la caída del socialismo "real", a expensas de un capitalismo, también "real".

¿Tiene un rol que cumplir América Latina en este contexto? ¿Lo tienen nuestras organizaciones, instituciones y Parlamentos? Sí, pero en mi opinión no podemos permitirnos ignorar el marco conceptual que he tratado de señalar.

América Latina atraviesa un momento sin antecedentes por lo alentador. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) tiene dicho que la década de los 80 fue para nuestra región la "década perdida". Lo comparto, pero agregaría que venimos de tres décadas perdidas. Los 80 se perdieron en términos económicos porque los 70 se habían perdido en términos de democracia política, y a raíz de ello se perdieron los 90 en términos de brecha social.

En cambio, el presente milenio nos encuentra ante una combinación de legitimidad política y bonanza económica de la cual no tengo memoria. Sumado a esto, nuestra región posee los recursos naturales y energéticos que resultan escasos para otras áreas del planeta, recursos como biodiversidad, combustibles tradicionales y alternativos, agua dulce. Y, además, no padecemos conflictos étnicos, religiosos y/o sociales de tal radicalidad que absorban y distraigan el grueso de nuestras energías populares. De aquí la importancia de que los gobiernos constitucionales del subcontinente hayan encarado con un éxito al menos ponderable, los retos a la democracia y a la paz en Bolivia, Paraguay, Ecuador, Colombia y Venezuela. Porque en el caso de que no se sortearan en términos políticos, es decir, pacíficamente, ello facilitaría la injerencia militar de potencias extrarregionales, y eso es lo que algunos factores de poder están buscando, como un renovado instrumento de control y disciplinamiento de sesgo colonial. A la consigna histórica "dividir para reinar", América del Sur está respondiendo con unidad y autonomía.

América del Sur afronta una oportunidad inmejorable de ir rompiendo ciertas cadenas históricas de colonialismo, y para ello debemos contar no sólo con la labor de los Parlamentos, sino pensar en el rediseño de todo nuestro sistema institucional.

Mi propuesta puede sonar provocadora, y es, desde luego, pasible de críticas. Sólo cuento a mi favor que se trata de un debate abierto, un punto de partida y no una conclusión. Parto de la base de que provenimos de una sociología muy particular, con una fuerte impronta hispana, pero también indígena, y una marcada influencia de los intereses británicos; y a esa sociología fuertemente impregnada de mestizaje, indigenismo y multiculturalidad, dominada y sojuzgada, se le impuso una religión, se le saquearon grandes riquezas, se le pretendieron arrasar ciudades, costumbres, culturas autóctonas, y se le injertó, hace dos siglos, un sistema de instituciones liberales de origen eurocéntrico y anglosajón. Y en estos tiempos, los sudamericanos y latinoamericanos estamos notando que en enormes tramos de nuestra historia, esas instituciones liberales intermediaron mucho más a favor de los poderes establecidos que de los sectores populares. Y comenzamos a repensarlas.

Incluso, en los últimos tiempos, este concepto también podría resultar válido para algunas sociedades europeas, más desarrolladas, con mayor grado de cohesión social. Me refiero a aquellos casos donde, aún contando con sistemas políticos "estables", parlamentos activos y partidos consolidados, la mediación institucional no pudo evitar la aplicación de fuertes ajustes sin brindar a los pueblos que los sufren ninguna instancia de consulta, y mucho menos de decisión. En Grecia, ninguna de las personas a quienes acaban de recortarle la jubilación votó eso, ni fue llamada a discutirlo en una mesa democrática. Y en España, hacia donde emigraban un decenio atrás los jóvenes argentinos, hoy rebajan las pensiones y subsidios por nacimiento en nombre del Partido Socialista, mientras el Banco Santander acaba de comprar el paquete accionario del mayor banco de Suecia. Es decir, el ajuste se dirige al pueblo de España, no a sus grandes capitales. Por ello, el debate que propicio no implica en modo alguno cercenar la democracia sino, más bien, potenciarla con una presencia más directa del pueblo en las grandes decisiones. Y transformar a las instituciones políticas en espacios de expresión de la voluntad popular, antes que en guetos de la denominada corporación política, a menudo cooptada por los grandes intereses.

De lo que se trata es de llenar el sistema institucional latinoamericano de contenido social, para evitar esa reiterada tentación a separar la agenda cotidiana del ciudadano común del submundo de prioridades exclusivas de los círculos partidarios. Necesitamos una comunicación mucho más directa entre la voluntad popular y el sistema institucional. Y para ello, estamos en una etapa propicia para sostener los actuales liderazgos de la región, de manera que los avances a que asistimos se consoliden en el tiempo.

La tradición institucional liberal, sustentada por los bienpensantes de siempre, es portadora de otro mito "republicano" y es la alternancia de los gobiernos. "¡Cuidado!", se alerta por las grandes cadenas de medios, "¡no vayan a quedarse muchos años en el gobierno!" Así, los que sí permanecen décadas en la mesa del poder son los jefes de las grandes corporaciones mediáticas, financieras, terratenientes, industriales, religiosas. Lo único que debe rotar en nombre de "las buenas costumbres republicanas" son los dirigentes populares, lo que encubre, claramente, la intención de debilitar a la política –entendida como representación de lo público y agente del interés social– frente a las corporaciones privadas más poderosas.

Reitero, lo planteo como un debate abierto antes que como una conclusión.

Otro punto a tener en cuenta es no permitir que se instale como problema central lo que considero una falsa división entre presuntos 'institucionalistas prolijos' como podrían ser Lula o Mujica (o Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en su momento), y 'populistas anacrónicos' como Chávez y Evo Morales, entre quienes a ciertos intereses conviene incluir también a Kirchner y Correa. Debemos, más bien, resaltar que todos ellos forman parte, aún con sus particularidades y matices, de un campo político contestatario del neoliberalismo.

Para continuar en defensa de la riqueza de este momento sudamericano, tomemos el ejemplo de algunas instituciones impulsadas por UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), como el Banco del Sur, la coordinación de políticas monetarias y cambiarias, la integración energética, el Consejo de Defensa Regional que tiene como principal "hipótesis de conflicto" la preservación de nuestro patrimonio ambiental. Imaginemos cuál sería la situación actual del subcontinente si nuestras economías hubieran quedado atadas a las centrales a través del ALCA, en lugar de habernos negado a su constitución en nombre de una política soberana en la Cumbre hemisférica de Mar del Plata, en noviembre de 2005. Imaginemos qué hubiera pasado en Argentina, si en lugar de haberse recuperado los recursos previsionales como herramienta de financiación de políticas públicas, éstos permanecieran aún en manos de los grupos financieros internacionales que acaban de desplomarse.

Son estos caminos de autonomía política los que reivindico como un impulso para afrontar con esperanza, con soberanía y con éxito los desafíos de la etapa. No ya sólo por los Parlamentos, sino básicamente por nuestros pueblos. O, más bien, llenando de pueblo a nuestros Parlamentos.

Eje 2

EVALUACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



“Enfoques para la evaluación de políticas públicas”

Olga Nirenberg



Dra. en Ciencias Sociales Summa Cum Laude (2005) de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es miembro fundadora del Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL). Es consultora / evaluadora externa de UNICEF Argentina, de la Fundación ARCOR y de la Secretaría de la Gestión Pública de Nación; ha sido evaluadora del Programa Regional de Adolescencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Es docente en diversas maestrías y posgrados de diferentes universidades argentinas. Tiene varios libros y artículos publicados en temas de planificación, programación y evaluación.

1. Introducción

En este texto parto del convencimiento de que es mucho lo que la evaluación puede aportar a las políticas públicas, en las diversas fases que van desde su diseño o formulación, su implementación y la apreciación de los efectos que producen. La evaluación no sólo sirve para dotar de transparencia, sino que contribuye a brindar mayor racionalidad a la gestión de gobierno y por ende a la mejora de los desempeños y resultados de las instituciones involucradas.

El enfoque de evaluación que sustento se aleja del tradicional, basado exclusivamente en el control o supervisión, y enfatiza la función de aprendizaje compartido; se orienta a la mejora de la gestión pública y no exclusivamente a la "rendición de cuentas"³⁸.

En ese marco, partiré de hacer algunas precisiones acerca de las políticas públicas en tanto objetos de la evaluación, para luego precisar el significado y la utilidad de la práctica evaluativa para la mejora y para dotar de racionalidad y transparencia a la formulación y la gestión de dichas políticas. Distinguiré tipos de evaluación según quienes la llevan a cabo y según los distintos momentos en que se realizan, precisando los diferentes focos en cada caso. Por último, aludiré al rigor metodológico que la evaluación comparte con la investigación y a los requerimientos de participación en la gestión y evaluación de las políticas públicas, como un modo de ejercer la ciudadanía.

Vale aclarar que en función de mi disciplina de origen y mis propias experiencias profesionales, suelo referirme sobre todo a intervenciones públicas de índole social (políticas, programas, proyectos), sea cual fuera el nivel de la acción (nacional, provincial, municipal); sin embargo, presumo que no resultará difícil a los lectores hacer extensivas mis afirmaciones a todo tipo de políticas gubernamentales, aunque no sean del campo social.

³⁸ *Expresión que traduce el término en inglés "accountability".*

2. Las políticas públicas como objeto de evaluación

Entiendo las políticas públicas como intervenciones intencionales que se plantean para transformar realidades frente a las que diversos actores sociales plantean disconformidades. A la vez, por intervención aludo a un tipo de actividad que reúne cuatro características básicas: 1) se realiza de manera formal u organizada, es decir, programada; 2) responde a necesidades o situaciones problemáticas priorizadas y definidas socialmente, que no pueden ser satisfechas o superadas en forma individual; 3) se orienta al cambio, a transformar situaciones insatisfactorias hacia modelos deseables y 4) aspira a una legitimación pública o social.

Las intervenciones comprenden un abanico amplio de iniciativas y acciones que se realizan en diferentes niveles que pueden ir desde proyectos locales, comunitarios, a las políticas y programas de gobiernos nacionales, provinciales o municipales, así como iniciativas de organismos o agencias de cooperación internacional, de organizaciones no gubernamentales y de empresas. También comprenden distintos campos temáticos o sectoriales, como pueden ser los de salud, de educación, de desarrollo social, de desarrollo económico o productivo, de trabajo, de cultura, de medio ambiente, de vivienda, de seguridad, entre otros muchos.

Cuando digo que las intervenciones aspiran a la legitimación pública o social, hago referencia al hecho de que las necesidades y problemáticas, así como las modalidades propuestas para su resolución sean consideradas como asuntos de responsabilidad pública o social (ya que no es posible afrontarlas en forma individual); como consecuencia, requieren de regulación o involucramiento de los poderes públicos y/o el cuerpo social; en especial, son pasibles de evaluación.

Las políticas públicas se consideran intervenciones en el sentido antedicho. Un denominador común entre las diversas definiciones que existen acerca las mismas, consiste en que se refieren a un ámbito de la vida que no es privado, sino público y colectivo, y que es sobre este ámbito sobre el cual se piensan, diseñan, ejecutan y evalúan. Reflejan el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento histórico los ciudadanos y el

propio gobierno consideran prioritarios. Reitero entonces que son estrategias intencionales, con objetivos a ser alcanzados, haciendo converger una visión y una acción de largo plazo, pero con efectos también en el corto y mediano plazo.

El proceso por el cual algunos problemas son politizados, socialmente problematizados o colocados en la agenda pública, refleja los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolítica y depende del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos de interés de diversa índole e institucionalidad, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones por sobre otras. No sólo determinan los problemas, sino además las estrategias o formas que consideran más eficaces para resolverlos, entre una serie de posibilidades o alternativas de acción³⁹. (Nirenberg, 2009)

Pueden verse las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión o un asunto que es de interés de diversos actores de la sociedad civil. Desde esa perspectiva, el estado constituye un actor más que interviene, en una posición sin duda privilegiada, dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los temas y los modos para su resolución, es decir, cuáles son las políticas públicas en un determinado momento y contexto. Así, el proceso de formulación de políticas constituye una construcción social donde intervienen múltiples actores, que diferirán según el ámbito o sector de que se trate (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Cuando se habla de política pública (de su diseño, su implementación, sus efectos y su evaluación) se hace referencia a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo (están histórica y socialmente situados) y suponen la configuración de un campo de disputa de paradigmas de conocimiento, de visiones del mundo, de intereses, de múltiples actores sociales

³⁹ Aunque merece aclararse que no siempre cuentan con fundamentaciones explícitas o evidentes acerca de tal eficacia.

involucrados⁴⁰. Es decir que son el resultado de un proceso social, político y económico en el que participan diferentes actores, intervienen distintos niveles de decisión e implican un conjunto de procesos de la gestión, desde la planificación, la programación, la implementación o ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Si las políticas públicas se refieren a los lineamientos generales que orientan las acciones marcando la direccionalidad deseada e indicando los cursos de acción elegidos y a ser ejecutados por un gobierno, la planificación puede ser concebida como una de las principales herramientas para introducir racionalidad y previsión en la operacionalización y gestión de dichas políticas. Más allá de sus múltiples acepciones, la planificación es un proceso que se refiere a decisiones relativas al futuro. Pueden hacerse distinciones también según el horizonte temporal (largo, mediano y corto plazo) y los niveles organizacionales en los que se planifica (macro, meso o micro)⁴¹.

3. El sentido de la evaluación

Entiendo la evaluación como una actividad programada de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, y comparaciones respecto de parámetros establecidos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos (previstos o ya obtenidos); la finalidad es formular recomendaciones que permitan tomar decisiones para mejorar la acción (Nirenberg et al, 2000).

Vale aclarar en este punto que la evaluación constituye en sí una intervención (tal como fue definida en el ítem previo), por ende tiene carácter

⁴⁰ Se hace referencia, por ejemplo, a partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales, sociedades profesionales, medios de comunicación, entre otros diversos grupos de interés.

⁴¹ Para abundar en diferentes enfoques de planificación / programación, desde la tradicional forma de planificación "vertical" o directiva hasta los modelos de planificación estratégica y participativa, véase Nirenberg et al, 2003 (capítulo 1) y Nirenberg, 2006 (capítulo 1).

programable, distinguiéndose de tal modo de cualquier tipo de reflexión sobre la acción que pueda realizarse en forma espontánea, esporádica o eventual. El hecho de que la evaluación sea una actividad programada, significa, entre otras cuestiones, que se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero. Pero además significa que deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos.

Al afirmar que la evaluación se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos, se implica que la evaluación comparte con la investigación la rigurosidad del método científico ya que supone una metodología y técnicas para la recolección y el análisis de la información relevante que alimentará la reflexión y fundamentará con evidencias los juicios valorativos que se emitan acerca de las actividades, resultados e impactos de los cursos de acción implementados o por desarrollar⁴².

En tanto reflexión, la evaluación implica detenerse o tomar distancia de la acción misma para tomar ésta como objeto de análisis, para revisar qué es lo que se está proponiendo, qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención planteadas o desplegadas, y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable en función de los objetivos y metas propuestos, aclarando los obstáculos y facilidades que se presentan y los logros que se esperan y/o se han obtenido.

⁴² *La evaluación se distingue de la investigación por sus propósitos: la primera se dirige a transformar la acción orientada a solucionar o mejorar las situaciones críticas o de desventaja de grupos humanos, mientras que la investigación social pone el acento en incrementar el cuerpo del conocimiento; aunque también la evaluación contribuye (y mucho) a eso, pero no es su prioridad; por lo demás investigación y evaluación comparten métodos y preocupación por el rigor y la confiabilidad de sus procedimientos y resultados. Es en el punto de las recomendaciones para la acción donde se produce mayormente esa distinción entre investigación y evaluación. Las corrientes de la investigación - acción se acercan cada vez más a las prácticas evaluativas.*

La emisión de juicios valorativos fundamentados sobre las actividades y los resultados (presumibles o concretados) de las intervenciones constituye el núcleo de la actividad evaluativa. Ello implica atribuir un valor, medir o apreciar si se ejecutan (o se ejecutaron o se presume que se ejecutarán) las actividades de acuerdo a lo programado, si los resultados obtenidos (o a obtener) se corresponden con los objetivos y metas propuestos, así como valorar la medida en que ha mejorado (o es presumible que mejorará) la situación de los destinatarios de las acciones, como producto de la intervención desplegada o propuesta.

La evaluación realiza siempre comparaciones; es sobre esas bases que se emiten los juicios valorativos, ya que algo resulta ser bueno o malo – mejor o peor – respecto de modelos o estándares deseables, respecto de otros casos, o bien respecto de sí mismo a través del tiempo. Las comparaciones pueden realizarse respecto de parámetros que constituyen lo deseado, lo previsto, lo correcto, en suma la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Esas comparaciones son contra estándares, no importa cómo se los haya definido; pero también hay comparaciones entre las situaciones o estados actuales (por ejemplo, de grupos poblacionales), respecto de sus situaciones o estados pasados, para saber qué y cuánto cambió y poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual. Esa comparación "contra sí mismo en el tiempo" suele ser – sobre todo en los primeros tramos de la ejecución de una intervención – más relevante que la que se realiza contra estándares, pues aunque se concluya que se está lejos aún del estándar deseable, la situación puede haber mejorado mucho debido a la gravedad del punto de partida o situación inicial – "línea de base" –, y eso es en sí valioso y estimulante para los que ejecutan las acciones, ya que la evaluación les demuestra los logros obtenidos y les permite programar sobre mejores bases.

La fundamentación de los juicios valorativos dependerá de la consistencia y confiabilidad de la información – cuantitativa y cualitativa⁴³ – disponible

⁴³ *Por información cuantitativa se hace referencia a aquella que se expresa en cifras absolutas o relativas y que son pasibles de operaciones algebraicas o tratamiento estadístico; por ejemplo: tasa de mortalidad infantil en un territorio dado, o matrícula escolar de una jurisdicción. Por información cualitativa se entiende aquella que se expresa en lenguaje*

o que se recoja, para lo que se requiere de adecuados abordajes metodológicos y de técnicas apropiadas.

Pero si la evaluación culminara con emitir los juicios valorativos, por mejor fundamentados que estuvieran, resultaría incompleta e insuficiente para la mejora de la gestión, por lo que deben formularse además recomendaciones pertinentes y viables que permitan tomar decisiones orientadas a ajustar la acción propuesta o en curso y mejorar la acción futura.

De modo tal que los procesos evaluativos, no importa de qué tipo de evaluación se trate, deben finalizar siempre en recomendaciones para la acción, orientadas a introducir cambios en concepciones o maneras de pensar y para mejorar comportamientos de los actores – individuos y organizaciones – involucrados en un escenario específico. Ninguna recomendación debería hacerse sin estar debidamente fundamentada en la explicitación previa de alguna falla, problema o carencia detectada ya sea en el diseño o en los procesos de la gestión; es decir: la evaluación debe detectar los problemas, pero a la vez debe recomendar el modo de resolverlos; así supera el rol de mero enjuiciamiento para adoptar una función de enseñanza – aprendizaje, útil para la planificación/programación y la mejora de la gestión. Por cierto, la evaluación también identifica las acciones positivas, que logran efectos y resultados significativos; sobre ellas se sugerirán estrategias de fortalecimiento, profundización, ampliación o continuidad en su implementación.

Se remarca en la definición dada que los juicios valorativos y sus fundamentaciones deben ser comunicables y entendibles para los actores significativos y las audiencias identificadas, pues de otro modo será difícil que se apropien de las recomendaciones emergentes y así poder modificar la acción. Eso implica que los informes evaluativos deben resultar comprensibles y es necesario generar dispositivos para las "devoluciones"⁴⁴ de los

verbal o escrito, por ejemplo la contenida en documentos programáticos, relatorías de talleres, leyes, discursos, entre otros.

⁴⁴ *Se entrecomilló la palabra devolución pues éste ha sido un término muy desafortunado en la jerga evaluativa, por más que se lo siga usando pese a todas las disquisiciones que muchos evaluadores han lanzado en su contra. Es que no se trata de retornar nada que se haya tomado prestado o quitado a nadie; tampoco tiene que ver con la acepción de*

hallazgos en modalidades adecuadas, mediante el uso de lenguajes llanos y formatos amigables, para el caso de informes escritos; pero también es aconsejable combinar los materiales impresos con mecanismos virtuales / multimediales y eventos presenciales⁴⁵, de modo de facilitar un mejor entendimiento y más útiles aportes por parte de los actores involucrados.

La socialización de los hallazgos evaluativos no solo tiene un sentido pedagógico y de construcción de nuevo conocimiento, sino también un sentido ético, en la medida que implica compartir con los actores involucrados en el proceso evaluativo (como sujetos activos del proceso de implementación de una intervención y por tanto de la evaluación) los hallazgos, juicios, interpretaciones y recomendaciones para que vuelvan a ser objeto de reflexión, discusión y ajuste. En breves palabras: aquellos que de un modo u otro intervinieron en el proceso evaluativo tienen derecho a enterarse y criticar los resultados de la misma.

La evaluación tiene múltiples aplicaciones y puede perseguir diferentes propósitos, pero de modo general interesa destacar su contribución a una mejor programación y consecuentemente a una mejora de la gestión; se trata de pensar en forma rigurosa sobre el hacer, para identificar errores y problemas que dificultan la acción, para perfeccionar la intervención, para aprender de la práctica – de sus aciertos y sus errores –, para introducir correcciones, e incluso para comprobar que la intervención produce efectos no previstos, algunos de ellos no deseados. Y finalmente, importa para el reconocimiento social del esfuerzo realizado y de los actores participantes que lo llevaron a cabo; así entendida, la evaluación es una forma de honrar el trabajo realizado.

"volver una cosa al estado que tenía" (véase Diccionario de la Real Academia Española, 2001); nada más lejos de eso, ya que la evaluación es un modo de producción de conocimiento, es decir, transforma información en nuevo conocimiento y por ende de lo que se trata es de difundir, socializar y someter a crítica y a nuevas discusiones por parte de actores significativos los "hallazgos evaluativos", o sea, los nuevos conocimientos alcanzados a partir de la actividad evaluativa. Ello permite proseguir la espiral creadora de conocimiento, siempre interactiva. Lo recién dicho se pretende englobar en la sola palabra "devolución", síntesis que resulta por demás engañosa si es que no se toman en cuenta estas aclaraciones.

⁴⁵ En este caso las dinámicas de taller son recomendables.

La viabilidad de la aplicación posterior de los hallazgos evaluativos depende por un lado, del involucramiento protagónico de los actores durante el proceso mismo de la evaluación, así como de la completa y oportuna socialización de los resultados por parte de los que tienen la responsabilidad del proceso evaluativo y por otro lado, de la voluntad política de las autoridades pertinentes para encarar su implementación y los cambios que la misma presupone.

Las evaluaciones pueden servir fundamentalmente para dos propósitos íntimamente vinculados entre sí: para rendir cuentas y para hacer mejoras. La rendición de cuentas se refiere a la obligación de informar o justificar una actividad específica y tiene que ver con la transparencia de la gestión. La mayoría de las evaluaciones se llevan a cabo para cumplir los requisitos de responsabilidad establecidos por las instancias que apoyan política y/o financieramente las intervenciones, sean gubernamentales o agencias de cooperación. Por lo general, las evaluaciones se hacen para determinar si se han alcanzado los objetivos y si los recursos se han usado en forma adecuada. Las evaluaciones que se llevan a cabo para aprender lecciones que sirvan para mejorar los esfuerzos hacia el desarrollo de capacidades en torno a los procesos en curso o futuros tienen un valor potencial muy grande, pero lamentablemente, son pocas las oportunidades en que se llevan a cabo ese tipo de evaluaciones dirigidas a las mejoras. Esta es una deficiencia en la práctica de la evaluación, ya que los esfuerzos para desarrollar capacidades incluyen mucha experimentación y los decisores necesitan conocer la eficacia de los procesos y los resultados que los mismos arrojan, para poder ajustar o reformular los objetivos y dar nueva direccionalidad a sus acciones. Y es por tanto una deficiencia de las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, las que pese a los avances observados en este campo, aún no logran apropiarse de la evaluación como herramienta clave para la gestión del desarrollo, en pos de la mejora de la calidad y alcance de las intervenciones.

El desarrollo de la capacidad de evaluación en las organizaciones – sean estas gubernamentales o no – ayuda a instalar mejores modalidades de gestión ya que permite una mayor transparencia y crea en ellas una “cultura del desempeño” – también denominada “gestión orientada a resultados” – que contribuye a mejorar la ejecución y formulación de intervenciones

y a reforzar la rendición de cuentas mediante la creación o el fortalecimiento de apropiados sistemas de información, seguimiento y evaluación. Podría decirse que esta argumentación es aún más válida si se hace referencia a las organizaciones de gobierno, en sus diferentes niveles, aunque en la actualidad ese es un aspecto ineludible también para las organizaciones de la sociedad civil y las del mundo empresarial.

4. Tipos de evaluación

En la literatura hay diversas formas de clasificar tipos de evaluación; una que es ya antigua, aunque no del todo superada, es la que distingue entre evaluaciones cuantitativas y cualitativas, según el peso relativo de las técnicas y el tipo de información que utilizan. Acá no haré mayores referencias al respecto, dado que recomiendo realizar triangulaciones de diferentes técnicas en toda evaluación. Otra distinción clásica es la que suele hacerse entre evaluación formativa y evaluación sumativa⁴⁶ o de resumen. Esta distinción proviene y es muy usada en el ámbito educativo, pero no tanto en otros campos, por lo cual tampoco entraré acá en mayor detalle, sólo señalaré que la primera es bastante similar a la que denomino evaluación durante la ejecución o con foco en procesos y la sumativa podría asemejarse a la evaluación con foco en resultados y con propósitos de determinar la eficacia de una intervención⁴⁷.

Otra forma de clasificar tipos de evaluación es según quiénes evalúan; así, suelen diferenciarse las que siguen.

- Evaluación externa, cuando el o los evaluadores son externos a la intervención y a la organización responsable.

⁴⁶ *Esta traducción literal proviene del inglés "summative" y parece poco afortunada pues en castellano tiene la connotación de suma o acumulación. Parece mejor la traducción que UNICEF hace del término como una evaluación "de resumen" pues en realidad connota una recapitulación de los efectos de un conjunto de acciones (programa, proyecto) sobre sus destinatarios. Ver UNICEF, 1990. La clasificación surgió en la segunda mitad de la década de 1960 y fue usada por primera vez por Scriven M, 1967.*

⁴⁷ *Para más precisiones al respecto, véase Nirenberg, et al, 2000, Capítulo 2.*

- Evaluación interna, cuando el o los evaluadores si bien pertenecen a la organización responsable no se han involucrado en la intervención.
- Autoevaluación, cuando es realizada por los propios actores que se involucraron en la intervención.
- Evaluación mixta, que combina momentos de autoevaluación, de evaluación interna y de evaluación externa.
- Evaluación participativa; se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con participación de los actores involucrados, en especial, los destinatarios de las acciones.

La evaluación *externa* es la que realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora de la intervención (investigadores o consultores independientes, departamentos universitarios, y a veces expertos internacionales). Es posible que la evaluación externa se realice por decisión de quienes son responsables de la propia intervención, pero también ocurre que se realiza por decisión de la agencia financiadora o del organismo del cual depende jerárquicamente el ejecutor; lo cierto es que esas variantes tendrán influencias en las modalidades y orientaciones evaluativas.

La evaluación *interna* es la que llevan a cabo personas pertenecientes a la organización gestora de la intervención pero sin estar involucrados directamente en la ejecución, para diferenciarla de la autoevaluación, que sería aquella realizada con protagonismo de los propios actores involucrados la ejecución. Esta diferenciación adquiere sentido en el marco de organizaciones de cierto tamaño, relativamente complejas, en las que puede existir una persona, equipo o unidad específica de evaluación, cuasi externa, es decir por fuera del área de ejecución del proyecto. En organizaciones más pequeñas, con estructuras indiferenciadas, una evaluación interna sería equivalente a una autoevaluación.

La evaluación *mixta* combina las previas, como se señaló.

La evaluación *participativa* apuntaría a designar aquella que involucra a los destinatarios y/u otros actores implicados⁴⁸ en las intervenciones en los distintos momentos del proceso evaluativo (es decir no sólo como fuente de información sino además con protagonismo en su diseño, en la ejecución, en el análisis de los resultados y en la formulación de conclusiones y recomendaciones). Resulta una modalidad a seguir, sobre todo si se la combina con la mixta.

Hay discusiones acerca de las ventajas y desventajas de cada modalidad: suele decirse que la organización ideal sería aquella que se evalúa a sí misma, porque nadie mejor que su personal para conocer y comprender los objetivos, metodología, destinatarios y dinámica cotidiana de las actividades, en suma para captar la racionalidad interna de la intervención. Por otro lado, el hecho de que los propios actores realicen la evaluación de sus desempeños y resultados hace más viable la posterior utilización de los hallazgos evaluativos y la adopción de medidas correctivas recomendadas. Pero la desventaja deriva del hecho de ser juez y parte del proceso evaluativo: sus valores, intereses y compromisos personales podrían atentar contra una apreciación imparcial e independiente.

Por el contrario, se supone que el evaluador externo no tiene intereses creados - supuesto que casi nunca es del todo correcto -, suele traer experiencia en el tema, puede volcar recursos y conocimientos inexistentes en la organización y asegura un mayor grado de objetividad. Sin embargo, sus debilidades estarían en las tensiones entre evaluador y evaluado que pueden incluso llevar a dificultades en el acceso a información, en las restricciones para captar los factores en juego y la racionalidad interna de la intervención y en las probables resistencias ulteriores a aceptar resultados que pueden cuestionar los objetivos, metas y líneas de acción. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los evaluadores externos contratados traen, además de sus propias orientaciones y preferencias ideológicas y teóricas,

⁴⁸ *Fantova utiliza esa expresión para la traducción del término stakeholders, del inglés, para identificar a aquellos que en forma directa o indirecta tienen algún tipo de vinculación más o menos significativa con la población objetivo (como puede ser el caso de las madres, las personas "cuidadoras" o los maestros en relación con la población infantil). Véase Fantova, 2005.*

compromisos con quienes los contratan y ello seguramente incidirá en la supuesta objetividad de su labor.

Para superar esas tensiones entre la evaluación interna (o la autoevaluación) y la externa, adhiero a la *evaluación mixta y participativa*, conformando un "equipo" constituido por evaluadores externos e internos con momentos de trabajo conjunto, con frecuentes interlocuciones, y momentos de trabajo independiente y por cierto, incluyendo también la participación de los destinatarios.

Aunque no lo consideré en el detalle previo, vale señalar que otra forma de preguntar acerca del tema de quien evalúa, sobre todo en el caso de intervenciones de cierta complejidad (por ejemplo las políticas o programas que se conducen desde el nivel nacional y se ejecutan en provincias, municipios y/o organizaciones de la sociedad civil) es: ¿en qué nivel evaluamos?; en tal sentido, las disciplinas de la administración suelen hablar de *control de gestión* si la evaluación es a nivel central; de supervisión cuando se trata de los niveles intermedios y si se realiza en el nivel operativo, donde se hacen concretas las acciones (en términos de la prestación de bienes o servicios) en relación con la población (destinatarios, beneficiarios, usuarios...), se habla de *evaluación operativa*, muy ligada al propio trabajo de los equipos técnicos actuantes (como por ejemplo los grupos operativos de mejoramiento de calidad o de auditoría médica que llevan a cabo los grupos profesionales en los establecimientos de salud).

La cuestión de quién evalúa lleva implícito el problema de la resistencia a la práctica de la evaluación y a las dificultades para utilizar sus resultados. No es inusual que se lleven a cabo evaluaciones rigurosas – sean internas o externas, de procesos o terminales, en uno o en otro nivel organizacional – cuya implementación y desarrollo han sido inicialmente aceptados pero cuyas recomendaciones son escasamente tenidas en cuenta luego por los propios responsables y ejecutores de las intervenciones. Su compromiso personal y emocional con las metas, la población destinataria y otros aspectos específicos de la organización se puede erigir en una barrera para la aceptación de cambios en algunas orientaciones de su accionar. Es innegable que existen tensiones, sino contradicciones, entre los propósitos de la evaluación y la lógica de funcionamiento de las organizaciones. Este tema, recurrente en la revisión de las experiencias, nos recuerda que la progra-

mación de una evaluación debe incorporar negociaciones y acuerdos entre todos los involucrados en el proceso, sobre todo en torno a los propósitos y al diseño evaluativo. También es necesario contemplar la introducción de mecanismos que permitan compartir las diferentes etapas, desde el diseño, la aplicación o trabajo en campo, el análisis e interpretación de la información y la formulación de conclusiones y recomendaciones. Solo así se podrá hablar genuinamente de evaluación mixta y participativa.

Otra clasificación de los tipos de evaluación es según los momentos del ciclo de la gestión en que se evalúa o los principales focos; así pueden reconocerse los tipos que siguen.

- Evaluación diagnóstica (foco en la situación inicial)⁴⁹.
- Evaluación ex-ante, (foco en la formulación).
- Evaluación durante la ejecución, (foco en procesos).
- Evaluación final o ex-post, (foco en resultados/efectos).
- Evaluación de impacto (foco en resultados ampliados)

4.1. La evaluación diagnóstica y sus diversos sentidos

El principal objetivo de una evaluación diagnóstica es brindar más y mejor conocimiento acerca de las situaciones problemáticas que se pretenden solucionar o mejorar mediante las intervenciones (sean estas políticas, planes, programas o proyectos), dando información confiable acerca de la magnitud o alcance de esas situaciones problemáticas y sus características primordiales; también permite conocer los factores que influyen en tales situaciones y las consecuencias que habría en un corto, mediano y largo plazo si no se interviniera en procura de soluciones. La utilidad más evidente, por ende, es la posibilidad de identificar, precisar y dimensionar los nudos más críticos o problemáticos, para de ese modo, proponer estrategias y líneas de acción a desplegar para su superación. En tal sentido el

⁴⁹ También denominada "determinación de necesidades" o "línea de base".

diagnóstico se constituye en el paso inicial del proceso de planificación / programación.

Sin embargo, desde el punto de vista de la evaluación, el diagnóstico es también una actividad propia de este campo. Existen discusiones entre los especialistas acerca de si se trata de una actividad evaluativa o de planificación; los argumentos que sostienen la última afirmación se refieren básicamente a lo dicho arriba: que permite especificar la situación problemática que se abordará mediante una intervención. Si bien eso es así, también es cierto que brinda el parámetro para las comparaciones que se deben hacer en las ulteriores evaluaciones para apreciar los cambios o avances logrados durante o luego de la implementación de las acciones; es por eso que en el ámbito de la evaluación suele denominarse al diagnóstico como línea de base. Pero además, un segundo argumento que abona la idea de que constituye en sí una actividad evaluativa, es que si se analizan los objetivos y las actividades del proceso de diagnóstico y se los compara con la definición que di al comienzo acerca de la evaluación, se pone en evidencia tal carácter: se recopila o recoge información confiable, se la procesa y analiza y mediante comparaciones respecto de estándares, parámetros o imágenes de situaciones futuras deseables, se emiten juicios valorativos con el fin de brindar recomendaciones para la acción que permitan mejorar las situaciones problemáticas detectadas y priorizadas.

No siempre se diagnostica en forma explícita o precisa; hay intervenciones que se formulan sin contar con un diagnóstico apropiado o actualizado y eso no impide desarrollar actividades que pueden mejorar situaciones y beneficiar a grupos poblacionales. Pero será difícil saber en esos casos en forma certera si las líneas de acción fueron pertinentes, si cubrieron a quienes correspondía, si se aprovecharon plenamente los recursos existentes, si la acción fue eficaz o no, en suma, en qué medida se cumplieron los objetivos y en qué y cuánto se mejoró la situación problemática. Muchas veces se parte de las convicciones de los actores implicados, quienes viven o perciben la situación problemática cotidianamente, los que suelen afirmar que no necesitan más que su propio conocimiento sobre la realidad en que están inmersos. Es indudable que ese conocimiento es útil y necesario, pero no resulta suficiente. Por otra parte, no siempre ocurre que todos aquellos que están inmersos en una situación la perciben con claridad y en el caso que sí la perciban, no siempre la explican de la misma forma,

sino que lo más frecuente es que las percepciones y explicaciones sobre los problemas sean muy diversas, lo cual se vincula, por un lado con las distintas posiciones y roles que los diferentes actores tienen en relación con dicho problema y por otro con factores culturales, étnicos, generacionales, de filiaciones, de género u otros. En síntesis, raramente hay consensos absolutos en las formas de caracterizar y explicar los problemas. Por ende, las propuestas de superación que se propongan, también tendrán debilidades y podrán no ser del todo pertinentes o legitimadas.

Además de las dificultades que acarrea para la programación la falta de un buen diagnóstico de la situación inicial, también esa carencia plantea dificultades para la evaluación, ya que no se contará con ese parámetro que permitirá comparar – evaluar – al cabo de un tiempo, qué cambió, de qué manera y en qué medida, debido a la intervención implementada. Vale decir que el diagnóstico inicial será importante para la evaluación ya que servirá como línea de base o parámetro comparativo con el que se contrastarán las informaciones que se obtengan en los diferentes momentos evaluativos, particularmente en la evaluación final.

Los principales productos que se obtendrán de una evaluación diagnóstica⁵⁰, son básicamente tres:

- Conocimiento del contexto en términos de la situación poblacional y los problemas prioritarios que la afectan.
- Mapeo de los recursos institucionales, programáticos, humanos y financieros disponibles (que real o potencialmente pueden destinarse a la superación de los problemas detectados).
- Mapeo de los actores implicados, que son relevantes o estratégicos para viabilizar líneas de acción superadoras.

Cuando se realiza bajo modalidades participativas, el diagnóstico trasciende los objetivos de fundamentar las acciones de una intervención y de brindar el parámetro comparativo para los diferentes momentos evaluativos; en tales casos se añade un valor agregado sumamente relevante que es la

⁵⁰ Me refiero acá a diagnósticos poblacionales.

iniciación de un proceso de construcción de un escenario de interacción entre distintos actores sociales, un espacio de intercambio de información, de articulación y de negociación, un ámbito para el aprendizaje social de todos los participantes y un espacio de oportunidad para el protagonismo de los actores sociales que luego serán involucrados en los procesos de implementación. Es en sí mismo una práctica democrática de relacionamiento social. En ese sentido, puede afirmarse que el diagnóstico es útil además para la construcción de la viabilidad futura de las intervenciones. Resulta estratégico para conseguir adhesiones y apoyos por parte de funcionarios y de otros actores que tienen poder de decisión o influencia sobre recursos necesarios para la resolución de las situaciones problemáticas y para llevar adelante las acciones previstas; de modo que sirve también para construir, desde el mismo inicio de las acciones, su ulterior sustentabilidad, en la medida que los propios destinatarios de las acciones participan en la toma de decisiones respecto de la visualización y caracterización de los problemas que enfrenta y de las estrategias de acción más adecuadas. En el nivel local esa participación será directa y de mayor intensidad, mientras que a escalas o niveles mayores (provincial, regional o nacional) podrá ser mediante representaciones, que puedan hablar legítimamente por la voz de sus representados (por ejemplo, en el caso de actores agremiados serán sus representantes gremiales, o en otros casos, miembros de organizaciones de segundo o tercer grado, como pueden ser las federaciones o redes de organizaciones) y podrá realizarse mediante discusiones a partir de documentos base o preliminares.

Por último, diré que un diagnóstico tiene que ser comunicable, para que pueda convertirse en una herramienta de abogacía⁵¹, en la medida que sus resultados sean difundidos por los medios masivos, haciendo referencia en los mensajes y gacetillas a los procedimientos por los cuales se llevó a cabo, con énfasis en el protagonismo de los actores. En tal sentido, los miembros de los equipos técnicos responsables de las actividades diagnósticas deben estar disponibles para brindar notas periodísticas junto con

⁵¹ *El término abogacía traduce la palabra inglesa advocacy, que alude a las acciones que se desarrollan en favor de una causa, para colocarla en forma relevante en la agenda pública y en las políticas gubernamentales.*

aquellos actores que se hayan involucrado, particularmente los funcionarios gubernamentales y los representantes de la población objetivo. En esos casos, el diagnóstico se constituye en herramienta política (como sin duda podrá serlo todo producto evaluativo).

4.2. La evaluación ex ante o con foco en la formulación

Es reconocida la multiplicidad de problemas contextuales, políticos y organizacionales que pueden presentarse en el curso de la implementación de una intervención, afectando el logro de los resultados esperados (Sulbrandt, J. 1994), sin embargo, se puede afirmar que aunque no sea una condición suficiente, una propuesta pertinente y adecuadamente fundamentada y diseñada constituye un punto de partida que facilitará su ejecución, su posterior monitoreo y su concreción en los términos esperados (Ander Egg, E. s/f).

La denominación "ex ante" proviene del análisis económico de proyectos, aunque lo utilizo aquí en el sentido de aquellas evaluaciones con foco en la formulación que se realizan antes de implementar una intervención, con el objeto de verificar si cumple o no con las condiciones requeridas para llevarla adelante. En muchos casos es útil para seleccionar entre diversas propuestas, o bien para decidir acerca de la adecuación de una propuesta a las líneas programáticas o de acción que se prevé apoyar o financiar (por ejemplo, desde un programa nacional con ejecución desconcentrada en provincias o municipios).

En términos generales, en toda evaluación ex ante se trata entonces de establecer la pertinencia, la coherencia interna y la viabilidad de una propuesta de intervención.

La pertinencia, puede entenderse en tres sentidos: en primer lugar se trata de la adecuación de las líneas de acción y los abordajes planteados respecto de las situaciones problemáticas priorizadas por el diagnóstico y que se pretenden modificar, en segundo lugar de la adecuación a los encuadres teóricos y axiológicos vigentes acerca de la temática y en tercer lugar de la adecuación a las líneas que apoya la instancia a la cual se presenta la propuesta de intervención (para su financiamiento y/o su aval político).

Con referencia a la pertinencia teórica y axiológica, las intervenciones se basan explícita o implícitamente en una teoría o concepción del cambio, que supone que si se llevan adelante ciertas acciones, en determinadas circunstancias, se obtendrán los resultados esperados, en términos de superar, contribuir a solucionar o evitar que empeoren determinados problemas sociales. Todo diseño de política y todo programa debería poner en evidencia tales cuestiones: el conocimiento acumulado en la materia, los supuestos, los requerimientos contextuales, las estructuras simbólicas, físicas y materiales necesarias y los procesos o combinación de líneas de acción a desarrollar para obtener los resultados esperados. Esos son los aspectos conceptuales o del marco teórico que se vinculan con las características del objeto de la evaluación y asumirán contenidos específicos si se trata de una política del campo educativo, de salud, de empleo, de desarrollo infantil, de hábitat, etc. Por lo tanto, lo que se evalúa es si, acorde con el estado del arte, la estrategia planteada es adecuada para satisfacer las necesidades o demandas identificadas o para resolver los problemas detectados⁵².

La coherencia interna se refiere al modo en que se vinculan los objetivos y metas con los problemas identificados y priorizados, si las actividades resultan acordes con los objetivos y metas planteados y si los recursos de todo tipo son adecuados y suficientes en función de las actividades a desarrollar.

La viabilidad tiene que ver con las posibilidades de llevar adelante la propuesta y de que la misma sea sustentable. Ello se relaciona por un lado con la capacidad de las organizaciones y actores que se involucrarán, en términos de la calidad y cantidad de recursos humanos, económicos, materiales y temporales que disponen; por otro, con la existencia de condiciones,

⁵² *La cuestión se complejiza por el hecho de existir en el campo de lo social no sólo vertientes teóricas diferentes (por ejemplo, hay varias teorías del aprendizaje en educación, o diferentes concepciones acerca del desarrollo infantil), sino que también suelen haber posturas ideológicas divergentes. Lo último se refleja con claridad en temas controversiales desde el punto de vista moral o religioso, relacionados con los abordajes familiares, con la educación sexual en las escuelas, con los temas de salud sexual y reproductiva, con la despenalización del aborto, entre otras cuestiones donde existen polémicas y luchas alrededor de las políticas públicas respectivas.*

políticas, sociales y técnicas favorables para desarrollar las acciones planteadas en el período y en el contexto considerado. También es importante la adecuación de la estrategia de institucionalización y sustentabilidad que se plantea.

La relevancia de la evaluación ex ante radica en que además de proveer elementos de juicio para una mejor decisión o selección de propuestas, permite formular recomendaciones para la etapa de ejecución y orientar el ulterior proceso de monitoreo y evaluación con foco en procesos.

En el caso de las presentaciones preliminares⁵³ la evaluación ex ante analizará tres dimensiones fundamentales:

- La pertinencia de la idea, a través del análisis de las estrategias de intervención y actividades propuestas, acorde con la magnitud y caracterización del problema.
- La fortaleza en cuanto a trayectoria y capacidad de gestión financiera de la/s organizaciones o institución/es responsable/s.
- La idoneidad de las personas que conducirán las acciones y la solidez del equipo técnico que se propone.

En estas propuestas preliminares el foco evaluativo se coloca, por lo general, en el eje institucional, en comparación con los otros dos, en particular comparado con la idea, la estrategia o la temática, aunque cabe señalar que existe una permanente tensión entre estos ejes: en efecto, en muchas ocasiones en que se trata de seleccionar y establecer rankings, se presentan algunas propuestas innovadoras respaldadas por organizaciones sin mayores antecedentes, mientras otras propuestas son de corte más tradicional pero respaldadas por organizaciones de trayectoria más reconocida. Sin duda, la valoración y la elección se harán en función de la política de la instancia decisora o financiadora: si ésta prioriza los aspectos institucionales, puede haber mayores seguridades en relación a la factibilidad y

⁵³ *Esta etapa de evaluación ex ante es también denominada etapa de pre-calificación, en el marco de algunos programas complejos de nivel nacional, sobre todo aquellos con financiamiento bilateral.*

viabilidad de la propuesta, pero en algunos casos ello puede ir en desmedro del fortalecimiento de organizaciones con escasa trayectoria y de la incorporación de nuevas formas de acción, y se estaría en peligro de secundarizar o anular la innovación, siempre deseable en materia de intervenciones.

Ya en la etapa de la consideración de las propuestas definitivas de intervenciones, vale recordar que el diseño de las mismas parte de realizar un recorte y describir una realidad – diagnóstico o línea basal –, para luego identificar las disconformidades – problemas –, y de allí inferir qué se quiere modificar – objetivos –, que son la expresión de las transformaciones que se esperan obtener – resultados –. A tal efecto se requiere el diseño de una estrategia para operar el cambio, que se traduce en un plan de trabajo – actividades – ubicado en el tiempo – cronograma – y asociado con determinados insumos – recursos humanos, materiales y financieros – requeridos para llevar a cabo las acciones.

El foco de la evaluación ex ante se pondrá en los aspectos medulares de ese diseño y también deberá tener en cuenta las condiciones contextuales que pueden facilitar o dificultar su futura implementación.

Sin pretensión de exhaustividad detallo los principales aspectos que se analizarán y sobre los que se emitirán juicios valorativos fundamentados, así como recomendaciones:

- Justificación o fundamentación diagnóstica clara y adecuada.
- Pertinencia de las estrategias de intervención respecto de la problemática a abordar.
- Coherencia de las acciones propuestas con las prioridades emergentes del diagnóstico.
- Potencialidad de la intervención en el contexto de aplicación.
- Existencia de atributos estratégicos en la intervención planteada⁵⁴.

⁵⁴ *Hago referencia a cuestiones tales como el carácter integral de la propuesta, las modalidades participativas y asociativas de la gestión.*

- Correcta formulación del plan de trabajo: objetivos y metas, actividades y recursos requeridos.
- Claridad de la caracterización de los destinatarios y adecuada cuantificación de las metas de cobertura.
- Adecuación de la estrategia y de la metodología de seguimiento y evaluación.
- Adecuación de la estrategia prevista para la institucionalización y sustentabilidad.
- Fortaleza en cuanto a trayectoria y capacidad de gestión financiera de la/s organizaciones o institución/es responsable/s.
- Adecuación del equipo conformado para la gestión⁵⁵.
- Adecuación de la formulación presupuestaria.

4.3. La evaluación durante la ejecución; el monitoreo

La evaluación también debe llevarse a cabo durante el proceso de implementación de las intervenciones, atravesando todas las etapas o momentos de ese ciclo. A las evaluaciones que se llevan a cabo durante esa crucial etapa de la ejecución suelen denominárselas de diversas formas: evaluación de procesos, de medio término (cuando se realiza alrededor del punto medio del período de implementación), evaluación concurrente, seguimiento, monitoreo, entre las más frecuentes.

Si bien en estas evaluaciones con foco en procesos, el análisis se dirige sobre todo al desarrollo de las actividades previstas, así como al cumplimiento de tiempos, secuencias, insumos utilizados, productos previstos y coberturas anunciadas, eso no significa que no se procuren detectar y valorar también los efectos o cambios que se van logrando a medida que se

⁵⁵ *Incluyo acá tanto la conformación multidisciplinaria como la adecuación de los perfiles de formación y experiencia, así como la apropiada descripción de funciones de los integrantes.*

lleva a cabo la intervención. Por ende, se trata de una cuestión de énfasis (Nirenberg et al, 2003).

En el caso de las intervenciones complejas ya mencionadas, que si bien se formulan y conducen desde un nivel central, se ejecutan en forma des-concentrada en niveles jurisdiccionales menores, este tipo de evaluación debería brindar los criterios para decisiones acertadas en materia de transferencia de fondos. Las mismas deberían correlacionarse con los éxitos obtenidos en la aplicación de las políticas o, en otras palabras, acorde con el grado de cumplimiento de las metas comprometidas.

Son muchos los autores que diferencian la evaluación del monitoreo⁵⁶, cuando en mi concepción este último constituye un caso de evaluación con foco en procesos. Los argumentos usuales para distinguirlos son: que el monitoreo es "continuo", mientras la evaluación no lo es, que se refiere a los procesos (actividades realizadas) mientras que la evaluación se interesa por los resultados⁵⁷, y que el monitoreo es una herramienta de la gerencia. Esos tres argumentos son rebatibles desde mi punto de vista: en primer lugar porque lejos de ser continuo, el monitoreo puede ser frecuente o periódico, en segundo lugar porque como acá mismo estamos viendo, los resultados no son el único foco de la evaluación y en tercer lugar porque todo tipo de evaluación constituye una valiosa herramienta de la gerencia, ya que contribuye a la toma de decisiones en los diversos momentos de la gestión (y no sólo al final de la misma).

⁵⁶ *La denominación alude a la metáfora del paciente monitorizado en las unidades de terapia intensiva, la que no resulta del todo afortunada, ya que es inusual la recolección de información en esa forma continua o ininterrumpida, que permita prender luces o sonar alarmas de emergencias acerca de la gestión de las intervenciones. Es más factible recoger alguna información de modo discontinuo, con cierta periodicidad (a lo sumo mensual, por lo general trimestral). Esa información recogida con periodicidad frecuente suele ser cuantitativa: cifras absolutas y relativas de ejecución presupuestaria, de cobertura, de cantidad de prestaciones o servicios brindados, pero raramente incluye aspectos de calidad o procedimentales, ya que estos suelen requerir periodicidades algo mayores.*

⁵⁷ *Esa distinción está basada en una concepción muy antigua de la evaluación, aunque debo reconocer que no del todo superada, que ponía o pone el acento casi exclusivamente en los resultados alcanzados, sin fijarse en los procesos que los posibilitan o explican; por tal motivo las evaluaciones que solían realizarse eran casi exclusivamente las ex-post, o sea, una vez finalizadas las intervenciones.*

Otro equívoco por demás frecuente es el que confunde o identifica el monitoreo con un sistema de registros o de información específicos. El monitoreo, tal como todo tipo de evaluación, debe nutrirse con información adecuada, oportuna, fidedigna y confiable, en base a indicadores preestablecidos, que requieren en algunos casos de registros especiales y en otros de estudios específicos; pero el meollo es, más allá de la información en sí, la utilización e interpretación que se realiza en base a la misma, pues algo que caracteriza a las diferentes formas de evaluación es la producción de nuevo conocimiento a partir de la información, sea esta especialmente recogida o registrada, o bien ya existente por medio de estadísticas o documentos regulares.

La amplia etapa de ejecución de una intervención puede subdividirse en tres momentos básicos: 1) de instalación o puesta en marcha, 2) de desarrollo a pleno de las actividades o procesos previstos y 3) de institucionalización y afianzamiento de los procesos. En cada uno de esos tres momentos, habrá focos evaluativos diferentes, si bien muchos coincidirán.

En el primer momento se pondrá énfasis en la disponibilidad y adecuación de las instalaciones y los equipamientos, en la selección y capacitación de los recursos humanos, en la captación de los destinatarios de las acciones, en el diseño e implementación de los sistemas de registros, así como en la iniciación de las actividades sustantivas.

En el segundo momento de desarrollo a pleno de los procesos, se colocará foco en las metodologías de trabajo o formas en que se desarrollan las acciones, en el modo en que se afrontan y superan las dificultades, en los cambios en la programación inicial y los motivos, en los modos de gerenciamiento y toma de decisiones, en las condiciones de mantenimiento y el grado de utilización de las instalaciones y equipamientos, en el grado e índole de la participación de la población destinataria y de otros actores sociales en la gestión, en las articulaciones o coordinaciones entre organizaciones, instituciones / áreas (gestión asociativa y trabajo en red), en la ejecución presupuestaria, en las estrategias desplegadas para la institucionalización y sustentabilidad futura de los procesos, en el grado de cumplimiento de metas (de actividades, de productos, de cobertura) planteadas para el período en consideración, en los efectos o cambios logrados (en

relación con la población, con las organizaciones, con los recursos humanos, con las políticas, etc.).

En el tercer momento se prestará atención sobre todo a los avances en la institucionalización o sustentabilidad (económica y social) de las actividades y procesos, la ejecución presupuestaria, la captación y diversificación de las fuentes de financiamiento, en los costos de las acciones desplegadas, en los avances en la sistematización de la experiencia, en el grado de cumplimiento de metas (de actividades, de productos, de cobertura) planteadas para el período en consideración, en los efectos / cambios en las situaciones, concepciones y conductas de la población destinataria de las acciones y en las estructuras y desempeños de las organizaciones involucradas en la gestión.

En los tres sub-momentos mencionados se incluirá una apreciación sobre la pertinencia y adecuación de la programación operativa⁵⁸ formulada para el período bajo consideración, sea cual sea el sub-momento de que se trate. Asimismo, se tomarán en cuenta las recomendaciones realizadas en las aplicaciones evaluativas previas, para constatar la medida en que las mismas fueron consideradas en el período de la gestión bajo análisis.

Será relevante conocer las expectativas, opiniones y percepciones de la población destinataria acerca de la forma en que se desarrollan las acciones y sobre los resultados que se van obteniendo, es decir la conformidad de los destinatarios con los distintos aspectos de los servicios o bienes brindados por la intervención⁵⁹.

4.4. La evaluación final o con foco en resultados

Esta evaluación se lleva a cabo cuando el período de acción bajo consideración está terminando o ya ha terminado. El énfasis se coloca en apreciar si se produjeron los cambios en las situaciones que se pretendían cambiar mediante la intervención.

⁵⁸ *Aludo a la programación de mayor detalle que suele realizarse durante la ejecución para sub-períodos específicos (generalmente en forma anual), en el marco de la programación general.*

⁵⁹ *La evaluación de esos aspectos suele requerir estudios especiales.*

Esto puede hacerse comparando la situación final con la del inicio; para ello suele apelarse a la memoria de los actores y/o a la información existente sobre la situación inicial, si se cuenta con diagnóstico o línea basal; también pueden establecerse comparaciones entre la situación del grupo que se involucró en la intervención con otro grupo similar en casi todas las características (económicas, sociales, culturales y demográficas) pero con la única diferencia que la intervención no fue allí realizada⁶⁰. Naturalmente, en la evaluación final también debe verificarse la medida en que fueron alcanzados los objetivos y metas oportunamente programados.

Dada la polisemia existente en la literatura orientada a la planificación y la evaluación social en torno al término "resultados", distingo a continuación diferentes tipos de resultados evaluables⁶¹.

⁶⁰ *Esa última técnica se denomina de "grupo control", pero particularmente en las intervenciones sociales no es tan utilizada ni recomendable, por razones éticas, metodológicas y de costos.*

⁶¹ *Tomado de Nirenberg, 2009.*

Productos:	Son los que se obtienen de las actividades desarrolladas en el marco de una intervención; en la formulación suelen llamarse también "metas de producción". Ejemplos: talleres realizados, materiales comunicacionales producidos, servicios brindados, bienes entregados, cantidad y tipo de asistentes a actividades, recursos humanos capacitados.
Efectos esperados:	Son los cambios buscados, previstos o programados para el ciclo de ejecución de una política o intervención; se corresponden con los objetivos planteados. Son cambios positivos en la situación inicial, como consecuencia de la intervención. Ejemplos: incremento en la retención escolar, disminución de muertes maternas durante el embarazo, parto y puerperio.
Efectos no previstos o no programados:	Son los cambios, positivos o negativos, que no fueron contemplados en la formulación. Ejemplo: mejoramiento de los lazos familiares atribuibles a la inserción de los adolescentes en actividades programadas.
Logros:	Aluden a cualquier tipo o nivel de resultados positivos alcanzados en relación a lo programado; se asocian al concepto de efectividad o en otras palabras, a la medida en que se dio cumplimiento a los objetivos.
Impactos ⁶² :	Son los cambios verificables en plazos mayores que el de los efectos programados; o bien, repercusiones más amplias, en otras poblaciones más allá de los destinatarios directos, en otras localizaciones, en otras organizaciones, en otros programas, en las políticas públicas, en los medios, en la agenda de los actores de la sociedad civil.

Las técnicas y fuentes para obtener la información requerida por la evaluación acerca de esos tipos de resultados también diferirán: la información relativa a los productos se conseguirá en su mayor parte a través de los registros regulares de las organizaciones o establecimientos involucrados; de allí también podrá obtenerse, en parte, información relativa a los efectos programados, aunque es posible que también deban realizarse estudios especiales; en el caso de los efectos no esperados y de los impactos se requerirá, sin duda, de estudios específicos.

⁶² Según el Diccionario de la Real Academia Española (2001), impacto significa "huella o señal que deja el choque de un proyectil o de otro objeto contra algo".

La evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación con foco en resultados y se la suele confundir con la de efectos o resultados identificables apenas finaliza un proyecto; esta última es la que más frecuentemente se lleva a cabo; son excepcionales las verdaderas evaluaciones de impacto, que por su índole, suelen requerir de estudios más costosos y de metodologías de seguimiento de cohortes, más complejas. No abundaré acá en ese tipo de evaluación.

Para ponerlo metafóricamente en un lenguaje "matemático", puede decirse que sumando los logros de todo tipo y restando los efectos e impactos negativos (no esperados ni deseados) se obtiene el grado de efectividad⁶³ alcanzado por la intervención.

5. El rigor metodológico

En torno a la evaluación aún persisten intensos debates referentes al uso de los métodos cuantitativos o cualitativos.

En forma sintética diré que suele asociarse la evaluación o investigación cuantitativa al paradigma positivista de la ciencia y se la identifica con el enfoque hipotético-deductivo. Utiliza una lógica experimental mediante diseños experimentales o cuasi-experimentales. Enfatiza la estandarización, la precisión, la objetividad y la confiabilidad de la medición así como la replicabilidad y la generalización de los resultados. Predomina el uso de los métodos de análisis estadístico.

Por su parte, la evaluación cualitativa intenta recuperar el contexto y las dimensiones humanas de las situaciones consideradas. Generalmente esa evaluación se realiza en medios "naturales" (investigación naturalista) tales como establecimientos escolares, de salud, centros comunitarios o vecindarios. El evaluador es el principal "instrumento" de recolección y quien analiza los datos. Se enfatiza la descripción sobre los patrones cotidianos de conducta y su significado desde la perspectiva de quienes se estudian.

⁶³ *Se entiende por efectividad la medida en que se logran los objetivos deseables en términos de cambios positivos o mejoras en las situaciones problemáticas que se procuran resolver mediante las políticas.*

Considera relevantes los procesos sociales en lugar de concentrarse sólo en los resultados. Se utilizan diversas técnicas de recolección de datos, algunas más, otras menos estructuradas y fundamentalmente se utiliza el lenguaje de las palabras (por encima del numérico) y un enfoque más inductivo en el análisis de datos.

La estrategia cualitativa brinda valiosa información sobre las experiencias de las personas y las circunstancias del entorno y su organización que fortalecen, apoyan u obstaculizan el éxito de una intervención. Eso es importante para la evaluación, a la hora de explicar el éxito o fracaso de una intervención, siendo importante para las acciones de sistematización, transferencia y replicación de la experiencia en otros contextos (con los ajustes que sean pertinentes). Los métodos cualitativos comparten el compromiso de comprender mejor la "realidad" desde diferentes perspectivas y entender los comportamientos en sus respectivos contextos y cotidianidades, investigando cómo interpretan las personas la información y el asesoramiento y cómo interactúan las personas y los profesionales en sus relaciones específicas.

El rigor en la evaluación cualitativa es tan importante y viable como en la de carácter cuantitativo. También en la investigación cualitativa es necesario identificar en forma clara y adecuada los objetivos, seleccionar el muestreo de los sujetos y definir y describir el método de investigación y el modo en que se realizará el análisis de los datos.

En verdad hoy día no se trata de contraponer uno con otro método, sino de complementarlos. La combinación de ambos métodos permite la consecución de objetivos múltiples atendiendo tanto a los procesos como a los resultados de una intervención, enriquece los hallazgos evaluativos profundizando en los motivos de las asociaciones que pueden encontrarse entre variables cuantitativas y sugiriendo hipótesis para explicar la variabilidad entre individuos o grupos, permite abordar la cuestión de las creencias, motivaciones o actitudes de la población, difíciles de ser reflejadas cuantitativamente, dando vida a los datos. También facilita la triangulación y acrecienta la comunicabilidad de los resultados.

El arte de la evaluación implica crear un diseño⁶⁴ y relevar la información que es apropiada en una determinada situación y en el marco de una política determinada (Patton, 1987). No hay normas acerca de qué abordajes o métodos se deben usar, por el contrario, ante cada evaluación se deberán tener en cuenta: las demandas de quienes solicitan la evaluación, las necesidades de los decisores, las de los financiadores, las de los técnicos que lo llevan adelante y las de los destinatarios, así como la propia visión del evaluador acerca del problema y su experiencia o preferencia en el uso de determinadas técnicas, y por último, pero no menos importante, el dinero que se dispone para realizar la evaluación. Así es posible construir diseños evaluativos que den respuestas apropiadas a cada contexto específico.

Como dije al comienzo, la evaluación fundamenta sus juicios en el análisis de un conjunto sistemático de datos. Para recoger evidencia válida y confiable, es muy importante la decisión de cuáles técnicas e instrumentos se utilizarán en función de las respectivas variables e indicadores seleccionados. No sólo se requiere utilizar técnicas e instrumentos adecuados sino también poner sumo cuidado en los procesos de aplicación, de modo que la información tenga validez o sea que se refiera a las dimensiones y variables que interesan y no a otras, que mida aquello que procuran medir, en el caso de cuantificaciones y que permita apreciar y emitir juicios fundamentados sobre aquello que se procura comprender o explicar, en el caso de cualificaciones.

Se requiere precisión en los instrumentos, o sea que pueda asegurarse que se refieran a lo que importa que se refieran, dejando de lado lo que no sea relevante. Se requiere asimismo que el instrumento sea suficientemente confiable, que tenga la capacidad de ofrecer resultados similares o comparables al ser aplicado reiteradas veces y por diferentes evaluadores. Sin duda que para asegurar eso, deben pautarse procedimientos ajustados en los diseños (incluyendo pruebas piloto y ajustes), así como en las aplicaciones. Surge de allí la necesidad de capacitar a quienes intervendrán en

⁶⁴ *Acá no haré referencia al diseño del modelo evaluativo; para ese tema sugiero ver Nirenberg et al, 2000, capítulo 5.*

las etapas de diseño y que aplicarán los procedimientos e instrumentos evaluativos.

Pero el rigor no sólo tiene que ver con la pertinencia del uso de determinada técnica para apreciar o medir determinado fenómeno, con la calidad de los instrumentos o con el grado de confiabilidad y precisión de los datos obtenidos. Como anticipé, el rigor metodológico en la evaluación va más allá de la decisión acerca de las técnicas e instrumentos a usar: importa la correcta identificación del problema que se abordará, la adecuada determinación de los principales ejes o dimensiones que lo componen y explican, la selección de las variables relevantes en el marco de cada dimensión y de los indicadores apropiados para reflejar las variables elegidas.

Ese rigor deberá luego ser reforzado durante la aplicación, con procedimientos apropiados y lo más estandarizados que sea posible, lo cual supone actividades concretas de instrucción, nivelación y homogeneización de los equipos evaluativos, sobre todo de los que intervienen en el trabajo de campo. Además, deberá mantenerse el rigor al momento de procesar, sistematizar y analizar la información obtenida, así como en la preparación de los informes para la devolución de los resultados.

Uno de los aspectos positivos que introdujo la discusión entre métodos cuantitativos y cualitativos ha sido la resignificación de las cuestiones de la validez y confiabilidad, asociando éstas a los instrumentos utilizados y agregando la consideración de otros aspectos vinculados a los valores de los investigadores o evaluadores y de los "investigados" o "evaluados", incluyendo así el contexto de producción del conocimiento y las cuestiones relacionadas con la ética. Lo cual indica que se han sometido a revisión los criterios tradicionales de rigor y se están incorporando otros.

Los métodos cualitativos pueden asegurar el rigor, aunque de modo diferente al de los métodos cuantitativos. La explicitación de los criterios de selección de participantes e informantes (más que la búsqueda de representatividad estadística), la aclaración de los valores e intereses del evaluador y del modo en que el contexto incide en ellos, la socialización del proceso de análisis e interpretación, constituyen formas de considerar el rigor. El consentimiento informado (la aceptación de la gente a responder o participar de una investigación o evaluación) y la transparencia en

cuanto a los procedimientos y los derechos y deberes de todos los que se involucran en el proceso, el anonimato y el cuidado en reducir las asimetrías en la relación entre evaluador y otros actores (máxime cuando existen distancias etarias, educativas o sociales en general), son formas de introducir la ética en los procesos de producción de información.

Es muy relevante la capacidad, sensibilidad e integridad de los evaluadores, lo cual trae a colación la cuestión de la subjetividad en el proceso evaluativo. La corrección de la subjetividad individual – que produce distintas apreciaciones de diferentes personas sobre los mismos eventos – se encuentra en la "intersubjetividad" mediante la incorporación de los diferentes actores en distintos momentos del proceso evaluativo – multiactorialidad – generando espacios de confrontación y reflexión conjunta, para permitir acuerdos – no siempre consensos – sobre distintos aspectos y en particular sobre los juicios valorativos fundamentados.

Habermas contrapone la modalidad colectiva de generación de conocimiento con la que se realiza en forma aislada o individual y que corre el riesgo de la subjetividad individual, no sometida a crítica; denomina a esas formas o procedimientos como una "creación de campos epistemológicos de intersubjetividad". Sostiene que la ciencia, aún en el enfoque positivista, carece de objetividad absoluta, lo cual no impide procurar el rigor (Habermas, 1982).

Una estrategia para asegurar el rigor y corregir la subjetividad es la triangulación⁶⁵. Ello supone la utilización de diferentes técnicas y fuentes para

⁶⁵ *El concepto de triangulación proviene de la geometría euclidiana, del postulado que afirma que conocidas tres medidas interrelacionadas de un triángulo, como por ejemplo dos ángulos y la distancia entre los mismos, es posible calcular las otras distancias y ángulos. Bajo ese postulado, ya en el año 150 a.C. se calculó la distancia entre la tierra y la luna. La triangulación se usa desde antiguo en la navegación marítima y en la estrategia militar; si una embarcación conoce dos puntos de referencia y la distancia entre ellos, puede conocer en forma bastante exacta la posición de otra embarcación; asimismo, el fuego cruzado procedente de distintos puntos, resulta más eficaz para conseguir el objetivo de destruir una determinada posición del enemigo. En las ciencias sociales se intenta algo similar: mejorar la exactitud o precisión de los juicios y aumentar la confiabilidad de los resultados a través de la recolección múltiple de datos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes perspectivas, métodos o técnicas.*

evaluar los mismos fenómenos o aspectos de la realidad a través de operaciones convergentes, en el sentido de síntesis y complementación metodológica. También se habla de triangulación cuando la evaluación es realizada por un grupo en el que "se cruzan" los criterios y puntos de vista de cada uno de los evaluadores. Con ello se procura mayor confiabilidad de la información obtenida, mayor entendimiento de los fenómenos bajo estudio, reducción de sesgos propios de cada técnica, de cada fuente y cada profesional, así como la validación de las apreciaciones evaluativas.

En síntesis, el rigor no se limita a la elección de las técnicas o de los indicadores o a determinar los pesos relativos de los métodos cualitativos y cuantitativos, sino que depende más de la calidad de las decisiones que los evaluadores adoptan a lo largo de los diferentes momentos por los que se atraviesa en el proceso de evaluar. Importan entonces las decisiones y el rigor que se aplique durante todo ese proceso, en los momentos de:

- Definir y recortar el objeto a evaluar.
- Elección y explicitación del marco conceptual sobre el tema a evaluar.
- Determinación de las dimensiones, variables e indicadores.
- Selección de técnicas.
- Diseño de instrumentos.
- Trabajo de campo para recoger información (incluye la capacitación de quiénes lo realizarán).
- Procesamiento, análisis e interpretación de los datos y resultados obtenidos.

6. Participación y evaluación de políticas

A lo largo del texto precedente aludí en varias ocasiones a la participación de los destinatarios en la evaluación de las políticas. En este último ítem se darán algunas referencias más puntuales al respecto.

En todo proceso evaluativo deberían tener protagonismo aquellos que, de un modo u otro, se vinculan con el tema de intervención o tienen intereses en torno al mismo, o se pueden ver afectados de diferentes formas. El hecho de evaluar permite desarrollar capacidades y obtener mejor conocimiento sobre la manera en que opera la realidad o los fenómenos bajo indagación; es en ese sentido que se hace referencia al componente de aprendizaje de todo proceso evaluativo.

El protagonismo de los agentes involucrados y el aprendizaje compartido que implican los escenarios de evaluación generarían lo que Pizzorno conceptualizó como "cultura de la solidaridad procesal", significando con ello una cultura política en la cual los enemigos se convertirían en jugadores, en base a un acuerdo, implícito o explícito, sobre las reglas imperantes. Ese acuerdo implicaría un método para resolver las diferencias sobre la base de la argumentación y la alteridad (Pizzorno, 1976). De tal modo, con los métodos de evaluación participativa (o dicho de modo más general, de gestión participativa) se pueden ir construyendo vínculos dialógicos donde la violencia (verbal o física) va siendo dejada de lado por nuevas formas de vinculación basadas en los acuerdos o alianzas.

Habermas, por su parte, ha sugerido que ese tipo de acuerdos implicaría comprender la racionalidad democrática como un asunto de procedimientos que van más allá de una lógica meramente instrumental. Tales procedimientos se fundarían en la fuerza de convicciones derivadas de consensos logrados a través del debate argumentativo, y así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitiría la construcción de dicha solidaridad procesal (Habermas, 1999). Ese modelo de Habermas supone superar las condiciones reales de desigualdad y exclusión propias de nuestras sociedades contemporáneas; constituye un horizonte deseable al cual arribar, una "utopía" de participación más genuina (Grassi, E., 2005).

A los efectos que aquí planteo, lo dicho implica concretamente que los actores significativos en torno a las situaciones problemáticas y las políticas que procuran su superación, participen no sólo en las actividades evaluativas de recolección de información, sino también en los procesos de toma de decisiones basadas en las conclusiones y recomendaciones emergentes de la evaluación.

Así, la evaluación se constituye en un instrumento útil para promover empoderamiento, dotar de racionalidad a la acción y generar procesos democratizadores – si se tiene en cuenta la replicación de esos procedimientos en otros campos de la acción, cuestión no sólo deseable, sino probable, según Toqueville, quien decía que una vez que los humanos han probado y aceptado ser iguales en algún plano, van a querer igualdad en todos los planos y llamó “revolución democrática” a esa idea de igualdad (Tocqueville, 1835).

El desarrollo de procesos participativos supone descentralizar los núcleos de poder existentes en las instituciones sectoriales que suelen ejecutar las políticas públicas, incorporando la mirada y la voz de los destinatarios, generando así nuevas formas de vinculación entre actores institucionales – el personal de los establecimientos de servicios y de las estructuras gubernamentales – y los actores sociales / comunitarios.

Esas no son cuestiones sencillas, ya que nadie cede poder en forma espontánea y ello no sucede sólo por legislarlo, decretarlo o normatizarlo en forma vertical, sino que se requieren arduos y persistentes procesos de sensibilización, negociaciones y acuerdos.

Es desde esa perspectiva que en la literatura y en la práctica de las políticas sociales se alude al empoderamiento⁶⁶, como un proceso de construcción de poder y de ciudadanía, que entraña una asignación, atribución o toma de responsabilidades por parte de la demanda (población destinataria, usuaria o demandante) y que a la vez revierte sobre la adaptación y ajuste de las estructuras y desempeños de las organizaciones de la oferta.

La participación social se relaciona con las capacidades – y voluntades – de ejercer ciudadanía por parte de los agentes sociales, lo que entraña que estos asuman paulatinamente sus derechos y responsabilidades en tanto usuarios (reales o potenciales) o destinatarios de bienes o servicios. No es frecuente encontrar esas capacidades – ni voluntades – en las poblaciones que se encuentran en mayor precariedad social, cuyo acceso debieran priorizar las políticas públicas. Por lo tanto, para viabilizar esos procesos participativos resulta necesario desarrollar acciones de fortalecimiento de

⁶⁶ *Anglicismo, de “empowerment”.*

esas capacidades en los actores comunitarios, a la vez que realizar en paralelo actividades orientadas a promover cambios de actitudes y prácticas en los actores institucionales para que adhieran a esos procesos y faciliten la apertura de espacios en las instituciones de modo de incidir en mejoramientos de la prestación de bienes y servicios y facilitando la sustentabilidad de los procesos participativos (Nirenberg, 2003).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que ciertos ámbitos sectoriales "clásicos" (paradigmáticamente educación y salud) se han estructurado bajo una fuerte impronta estatal y han generado jerarquías de saberes y poder (personificados en el médico o el maestro), que han vuelto discursivas y a veces poco operativas las concepciones sobre participación comunitaria, al menos en Argentina. Estas se han manifestado usualmente con la incorporación de promotores o agentes comunitarios en los sistemas de salud y con los alfabetizadores y educadores populares en educación; en algunos casos con la creación de Consejos de Salud, dependiendo su existencia y funcionamiento de las mentalidades más o menos abiertas de las autoridades de los establecimientos. En pocas ocasiones los establecimientos escolares se abren a la participación comunitaria, y muy escasamente a las cooperadoras escolares, salvo en determinados asuntos.

La participación y representación de los destinatarios a través de espacios que posibiliten su incidencia sobre las modalidades de gestión de la oferta, no es sólo un requerimiento o un imperativo moral o ético ligado a la formación y consolidación de ciudadanía. Hay por lo menos tres clases de motivos que fundamentan la participación social (Nirenberg et al, 2000):

- **Éticos o axiológicos:** porque todos aquellos que tienen intereses o se involucran en un particular campo de acción, tienen derecho a opinar sobre el mismo, sobre todo porque pueden haber aspectos que los afecten en forma personal.
- **Epistemológicos:** porque cada tipo de actor, de acuerdo a dónde esté ubicado, tiene un especial conocimiento acerca de cuáles son los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y de la realidad donde se procura intervenir, conocer o evaluar, de modo que reunir esos saberes implicará un más amplio y profundo conocimiento para una acción más apropiada.

- **Pragmáticos o de eficacia:** porque si los actores se involucran desde la misma construcción del modelo de acción, es posible pensar que estarán más motivados y comprometidos luego, en el momento de la concreción o aplicación, contribuyendo así a su viabilidad.

Abundando en lo dicho, las capacidades y actitudes de los destinatarios para ejercer ciudadanía – para reclamar y contribuir a bienes y servicios de calidad, o sea que estén acordes con el estado del arte y con sus expectativas y necesidades – y las actitudes del personal tendientes a mejorar sus desempeños con orientación a resultados en función de las necesidades y expectativas poblacionales, se constituyen en requisitos centrales de los procesos participativos. Por ello es crucial desarrollar acciones que permitan fortalecer esos requisitos o condiciones básicas para la participación social.

En el sentido apuntado, la participación ciudadana incorpora el rol y la mirada de los actores sociales cuyas concepciones e intereses pueden presumirse diferentes de las de los actores institucionales. Puede entenderse entonces que la participación ciudadana constituye un espacio de oportunidad para la articulación entre actores de la sociedad y de las instituciones sectoriales. Esa articulación es necesaria, pues los reclamos y las propuestas de la población destinataria deben tener un correlato en la capacidad de respuesta institucional para satisfacerlos, o al menos para explicar los límites existentes para tal satisfacción en un momento dado.

Se comprende a partir de lo expresado que la participación no se resuelve ni puede entenderse exclusivamente como una encuesta o estudio puntual para conocer las opiniones o el grado de conformidad de la población sobre los bienes y servicios brindados. Los resultados de los estudios de opinión y encuestas de satisfacción, encarados como un corte en un momento dado del tiempo, son muy útiles a efectos de la evaluación y la mejor programación de actividades. Pero si bien manifestar la opinión (conformidad, satisfacción, aceptabilidad, adherencia) constituye un estadio del proceso participativo – y por ende los estudios al respecto son necesarios – no son sin embargo suficientes para conseguir el protagonismo de los beneficiarios, sino que ello supone la instalación de procesos de participación social

en el control y la evaluación y en el mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que brindan las organizaciones.

Por ello, las instituciones deben ofrecer además otros mecanismos y canales permanentes (no sólo puntuales, ni siquiera periódicos) para que las opiniones o sugerencias de la población destinataria puedan manifestarse y ser escuchadas en los momentos en que existe un problema concreto o surge alguna inquietud, sin tener que esperar determinados momentos de corte que implican las encuestas o estudios de satisfacción. La participación en la gestión y la evaluación requiere entonces de un complejo proceso de construcción donde los aspectos técnicos son sin duda relevantes, pero donde también lo son los acuerdos entre actores sociales diferentes.

Si bien no se darán acá mayores sugerencias acerca de modalidades organizativas para la participación ciudadana, puede pensarse que habría como mínimo dos modalidades: mediante representaciones, en espacios restringidos (ej.: comités, consejos, foros, grupos de decisión, etc.), o bien directa, en espacios ampliados (ej.: asambleas comunitarias, foros, etc.). El desafío es imaginar formas para hacer posibles ambas modalidades de participación y también para combinarlas.

Referencias Bibliográficas

- ANDER-EGG, EZEQUIEL. (sin fecha). *Introducción a la Planificación. Guía para la elaboración de Proyectos*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- FANTOVA, FERNANDO A. (2005). *Manual para la gestión de la Intervención Social*. Editorial CCS, Madrid, España.
- GRASSI, ESTELA. (2005). *Política y Cultura en la Sociedad Neoliberal, la otra década infame (II)*. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- HABERMAS, JÜRGEN. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- HABERMAS, JURGEN. (1982). *Conocimiento e Interés*, Ed. Taurus. Buenos Aires, Argentina.
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. RUIZ, V. (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en evaluación de programas y proyectos sociales*, colección *Tramas Sociales*, Vol. 8, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. RUIZ, V. (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Colección *Tramas Sociales*, Vol. 19, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- NIRENBERG, O. (2003). *El rol del Estado para la participación social en la evaluación: el caso del sector salud*. Presentado al VIII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, Panamá. Cuaderno de CEADEL nº 36. Buenos Aires, Argentina.
- NIRENBERG, OLGA. (2006). *Participación de adolescentes en proyectos sociales: aportes conceptuales y para su evaluación*. Editorial Paidós, colección *Tramas Sociales*. Volumen 39. Buenos Aires, Argentina.
- NIRENBERG, O. (2009). *Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión*. Capítulo del libro "Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas", Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras). Universidad Nacional de General Sarmiento y Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G., (1984): *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en "Para Investigar la Administración Pública". Klisberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.). INAP, Madrid, España.

- PATTON, MICHAEL. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- PIZZORNO, ALEJANDRO. (1976). *Introducción al estudio de la participación política*. SIAP. Ed. Planteos. Buenos Aires, Argentina.
- SCRIVEN, MICHAEL. (1967). *The Methodology of Evaluation*, en "Perspectives on Curriculum Evaluation", Rand McNally, Chicago, USA.
- SULBRANDT, JOSÉ. (1994). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*, En: Klisberg, B. (comp.) "¿Cómo enfrentar la pobreza?" CLAD / PNUD, Grupo Editor latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS de. (1835). *La democracia en América*. México, DF. Ed. del Fondo de Cultura Económica, 1994.
- UNICEF. (1990). *Guía Metodológica para la evaluación de proyectos de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles*, Bogotá, Colombia.

“El papel del Estado y la crisis: la evaluación como exigencia necesaria”



Prof. Dr. D. José Luis Osuna

Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de la Universidad de Sevilla; donde imparte docencia en las Facultades de C. Económicas y Ciencias del Trabajo. Ha realizado investigaciones en el campo del Desarrollo Regional, las Políticas Sectoriales y su aplicación en la U.E. y la Evaluación de Políticas Públicas. Es Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, Asesor Científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, Vicepresidente de la Comisión de Economía y Desarrollo Regional del Consejo Económico y Social de Andalucía, Evaluador Científico de la ANEP del Ministerio de Ciencia e Innovación y de la Revista “Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, ha trabajado en la Comisión Europea y participó en el Programa MEAN,s. de la Unión Europea.

En la actualidad dirige Proyecto para la Meta-evaluación de las Evaluaciones de Políticas Sociales en México DF, convocado mediante concurso público internacional por EVALUA-DF, en Ciudad de México, Marzo 2010.

La realidad es bien tozuda y los hechos permiten serenamente constatar que libertad de mercado no existe. Luego, creer en ella es un acto de fé; respetable, como todas las creencias, pero absolutamente inútil para el rigor del análisis. Un dato para la demostración, sin remontarnos a la "noche de los tiempos": hoy, el Gobierno de los Estados Unidos es socio mayoritario de la General Motors.

Perdonen la sincopada introducción que se debe a la necesidad -- siguiendo las recomendaciones de Gunnar Myrdal -- de realizar una inicial declaración de lealtad a los lectores: yo, no soy neutral.

Y es que siendo cierto que la polémica sobre la intervención del Estado es tan antigua como la propia Ciencia Económica; no lo es menos que éste azaroso final de la primera década del S. XXI, da para que -- aunque no lo parezca-- quienes hemos soportado el desdén de la "Academia" podamos manifestarnos con el rigor que antes, interesadamente, se nos cuestionaba desde la torre de marfil de los "neo.com".

Durante años -- a pesar de que el ajuste de los años ochenta del siglo pasado, ya había dejado fuera de toda duda que los mecanismos automáticos del mercado no garantizan el mejor uso posible de los recursos -- se ha estado teorizando hasta propiciar un modelo que, con base literaria en "Alicia en el país de las Maravillas", se explica haciendo gala de neutralidad en todas nuestras universidades con la rancia referencia de que sin interferencias de oferentes ni demandantes, ni Estado, los precios son libres, flexibles, suben y bajan hasta igualar oferta y demanda.

Pero, la realidad referenciada al inicio es poco respetuosa con la teoría y ni los mercados son libres, ni el dinero es el único y natural "lubricante" del sistema.

Quizás, más allá de modas y del secular movimiento pendular del pensamiento económico, deberíamos con las tres interrogantes fundamentales para toda organización social que pretenda conseguir que sus recursos -- escasos, por naturaleza -- se apliquen eficaz y eficientemente a la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros (¿qué, cómo y para

quién producir ?) indagar en cuál ha sido la distribución de los intensos y continuados crecimientos de la producción en los años anteriores al reciente "crak" financiero internacional. Creánme, la cuestión no es retórica.

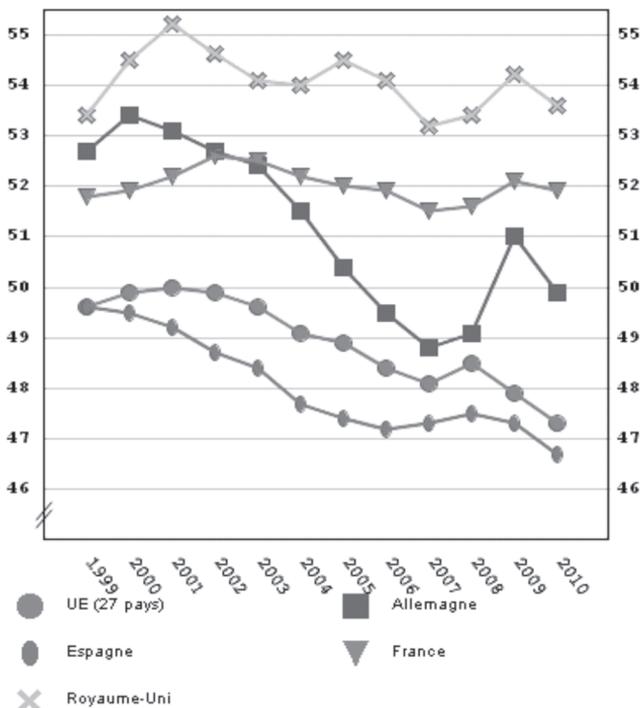
En efecto, constatando que en la primera década de éste siglo los salarios no han aumentado su participación en el Producto Interior Bruto durante todos los años de crecimiento. Ni en la UE, ni en España, ni en el Reino Unido, ni en Alemania, ni en Francia. Y que, consecuentemente, en la OCDE, los salarios han descendido en relación a su participación en el VAB de las empresas.

Participación de los salarios

(en el % del PIB nacional y a precios corrientes)

Rémunération des salariés

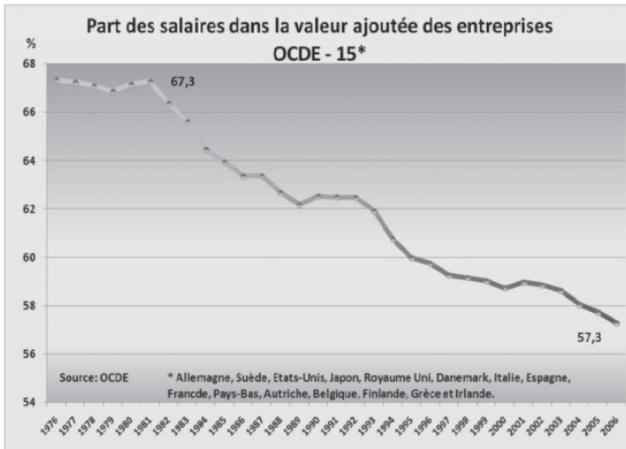
Aux prix courants



Fuente: Eurostat

En la OCDE, menos participación de los salarios
en el valor añadido de las empresas

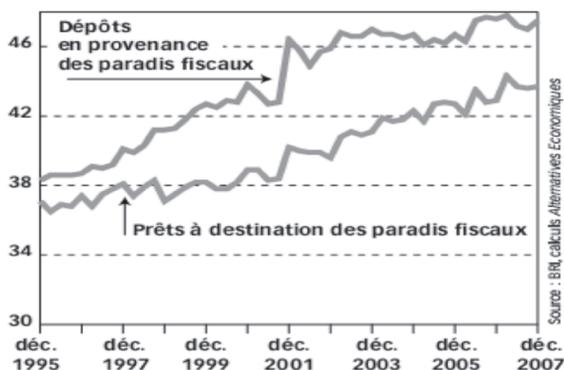
(media para 15 países OCDE)



Fuente: Le Monde

Y sabiendo, como sabemos, donde está la riqueza acumulada. "¿ donde está lo mío?". Pues lo suyo está ahí, en los llamados "paraísos fiscales" y que, en buena lógica, deberíamos rebautizar como "depositarios de la estafa". En efecto, tanto los préstamos como los depósitos – provenientes y/o con destino a esos lugares – han aumentado cerca de diez puntos desde 1995 hasta 2007. Ha sido tan escandaloso que el G-20 – reunión de primavera de 2009, en Londres -- ha dicho "¡¡ pongámosle algún control!!!". No saben cómo, ha pasado más de un año y no han hecho nada; pero, sí saben, sí sabemos, donde está.

Prestamos y depósitos provenientes y con destino a paraísos fiscales



Fuente: Alternatives Economiques

El crecimiento, no ha servido para aumentar la renta de los trabajadores; lo que ha traído el modelo de espectacular y "burbujeante" crecimiento vivido es el endeudamiento como elemento determinante de un "crecimiento iluso" basado en la, valga la redundancia, "ilusión monetaria" y alentado por un sistema financiero, siempre presto al mejor y más rápido servicio, sin garantías, ni rigor.

Esta es una crisis de confianza generalizada que provoca la caída de la demanda como consecuencia de las fuertes e instantáneas limitaciones al crédito que supone la rápida imposición de duras condiciones financieras (donde antes hubo "laxitud", ahora hay "contracción" de la oferta de dinero barato), el incremento de la incertidumbre en los mercados financieros y la reducción vertiginosa de la riqueza mundial.

Una primera constatación para las reflexiones sobre la crisis: el lubricante natural del sistema, sino que es la confianza; un intangible, que es difícilmente mensurable para poder gestionarlo en cada espacio y para cada cultura con su tabla axiológica de referencia diferenciada.

Sin entrar a especular con los orígenes espaciales, funcionales y/o estructurales de la situación, creo que existe un amplio consenso en la Academia y en la opinión pública – tanto la especializada, como la general – al respecto de que el factor trabajo no tiene nada que ver con la génesis ni con el desarrollo de la situación.

Además, la "caída" es tan sonada porque en el ámbito del debate pendular del pensamiento económico de los últimos doscientos años, algo ha venido a resultar diáfano, se acabó la vieja polémica sobre si ó no a la intervención del Estado en la Economía. "Menos Estado es más bonito", ha sido una gran patraña. Por tanto, la intervención ya no es discutible desde un punto de vista sensato, ni por los hechos ni por la teoría Y ahora sin embargo, podemos correr el riesgo de pasar a considerar que el Estado es "un Roll's" en el que podemos subirnos todos.

El papel de lo público en los inicios del S.XXI es manifiestamente diferente a lo que ha sido y significado en los últimos cincuenta años; y consecuentemente, el debate debe centrarse "en cuánta y cuál" intervención.

Y es que la globalización no cambia, pese a los apuntes del Sr. Sarkozy, ni el sistema capitalista ni su lógica de funcionamiento. La lógica sigue siendo la consecución de un "monopolio virtual" en base a la mejora de la excelencia en calidad – precio en los productos. La cuestión, el cambio trascendental, es que ello exige la complicitad publico-privada..

El otro asunto que trae consigo, de manera manifiesta, la llamada "globalización" -- aunque a algunos colegas , indoctrinados por Cambridge, les cueste entenderlo -- es que los costes salariales no son los determinantes de la competitividad de las Economías más desarrolladas. Porque las variables de productividad son el conocimiento y la información, dos intangibles. Y eso es realmente novedoso y revolucionario.

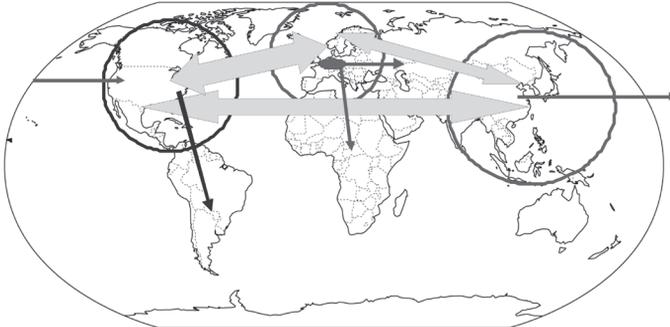
Vr. Gr., en éste momento, uno de los de mayor impacto son los costes gerenciales; y, me apresuro a señalar, no quiere decir que sea contrario a las remuneraciones ("bonus" incluidos) de los buenos gestores, que entiendo deberán ser proporcionales al conocimiento que añaden a la labor de gestión y de la empresa y con resultados exigibles dada su magnitud. ¿Y los costes financieros? No de los tipos de interés, de las desproporcionadas barreras que colapsan la liquidez y el funcionamiento de buena parte de las pequeñas y medianas empresas. ¿No son los más importantes?, ¿Cuántos pequeños y medianos empresarios dinámicos, están ahora estrangulados en su gestión diaria por las dificultades de acceso al crédito que les están poniendo las entidades financieras?.

Junto a los ya citados, hay otros costes trascendentales en el futuro competitivo que avizoramos. Los costes tecnológicos, los costes de no inventar, son trascendentales para el equilibrio económico financiero interno y para la competitividad extrrna. Los costes energéticos, hemos visto a 170 dólares el barril de petróleo. Y es que de manera solapada y en el frontispicio de ésta crisis de confianza en el sistema financiero; hemos tenido el solapamiento de tres tensiones inflacionistas graves : el incremento de las materias primas – vr.gr, un 300% el níquel, en 2007; de los productos alimenticios de primera necesidad – por ejemplo, el alza de los precios del maíz, base del abastecimiento alimentario de muchos de los países de América Latina, en un 280%, etc.

En definitiva un proceloso camino de dificultades que no se manifestó en la incomprendible euforia colectiva producto de una "ebriedad masiva" de endeudamiento privado. En tal estado catatónico colectivo y global, no quisimos ver lo que estaba pasando vertiginosamente.

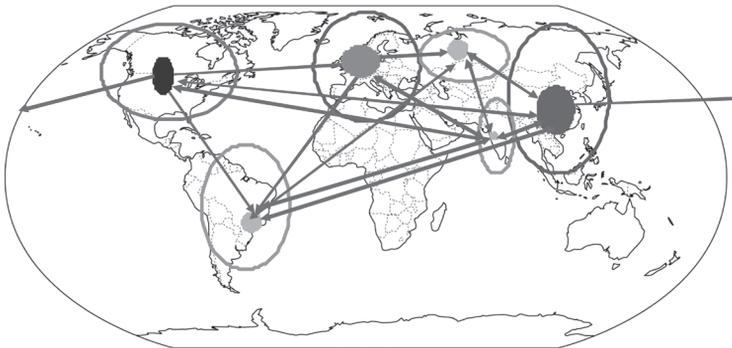
Desde lo general, cambios geo-estratégico económicos trascendentales en apenas una quincena de años: la caída del "muro de Berlín", acabó con cincuenta años de un mundo dividido en dos mitades dando paso a un "mundo tri-polar" – EE.UU., UEM y el Asiático – que en apenas diez años se ha transformado en una estructura polacotómica – del griego "polaxos", que se puede cortar/dividir de muchas maneras – donde las nuevas economías emergentes (Brasil, India) se combinan con el resurgir ruso y la preponderancia china.

Un nuevo marco de relaciones económicas globales
CON TRES POLOS HEGEMÓNICOS DE REFERENCIA GEOPOLÍTICA



EL MUNDO EN LOS AÑOS NOVENTA
CAIDA DEL MURO DE BERLÍN

LA GLOBALIZACIÓN, EL AUMENTO DE LAS RELACIONES COMERCIALES



EL MUNDO TRAS LA 1ª DÉCADA DEL SIGLO XXI

Hasta lo particular, una revolución tecnológica que transforma no sólo la Estructura Productiva sino la Superestructura organizacional y funcional del sistema.

Con ello, lo que está pasando en las relaciones entre el capital y el trabajo es que vamos del "triángulo precario" - que reconoció "The Economist" en 1964, donde los sindicatos libres, para serlo, aceptamos el compromiso con la estabilidad del sistema, contribuyendo al crecimiento de la producción

y la estabilidad de precios; es decir, contribuir a aumentar el valor añadido de las empresas en base a la negociación colectiva-- al "triángulo del conocimiento" -- del que por cierto, escribía en el diario "El País" en 2005, un señor nada sospechoso de conciliarse con mi pensamiento, el Sr. Durao Barroso, al que además acabamos de darle la confianza para que siga gobernando la Unión Europea – que conforman Educación, Investigación e Innovación.

La pregunta, aunque plagiada, es obvia: ¿qué hacer?. Podemos oponernos al cambio, podemos inhibirnos y mirar hacia otro lado; incluso, abusando del "simil" del impacto tecnológico, podemos desconectarnos ó, podemos promover y gobernar el cambio.

Es decir, hay que buscar las vías de un nuevo compromiso social, de un nuevo contrato social entre el capital y el trabajo. Entre tanto, ¿Qué hacer aquí y ahora? La verdad es que poco.

Porque, lo hemos dicho, la lógica de funcionamiento de la economía sigue siendo la capitalista. Y la lógica capitalista es siempre, siempre, siempre, la misma; en expansión y en crisis. Primero, es la confianza; después, es el consumo; luego, la inversión y, más tarde, el empleo. A nosotros no nos gusta ese modo de funcionar, desde hace años venimos queriendo cambiarlo. Pero, es verdad que desde la heterodoxia no hemos tenido capacidad; y, alguna autocrítica cabe hacerse. No hemos sido capaces de construir una teoría alternativa, de inventar nada ... sólo nos hemos puesto "al abrigo" de la Teoría General de un inglés bastante convencional, Keynes.

Con tan escaso y edulcorado bagaje, ¿qué hay que hacer?; pues, al menos, exigir el cumplimiento del "contrato". Ese pacto por el cual, quienes no creen en la intervención del Estado en la economía, han reclamado que, con el dinero de nuestros impuestos, se avale a entidades financieras, se adquieran acciones de industrias, ese pacto, digo, por el cual se exige al Estado el cumplimiento de sus funciones económico-sociales y las socio-económicas y que, estando en todos los manuales de Política Económica, han sido -- ¿vuelven a serlo? – recalcitrantemente negadas frente a la evidencia por los indocumentados neoliberales.

Y dentro de las funciones socio-económicas del Estado, la más general y obvia es garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; y la cuestión es trascendental. Porque estamos jugando con algo muy serio; éste sistema vincula dramáticamente su existencia a la estabilidad; y, esa la garantiza el compromiso del trabajo y el capital. Es ese pacto del que nos venimos sirviendo todos y que espero nadie este dispuesto a poner en riesgo.

A éste respecto, un pequeño inciso. Participo de la síntesis, recogida por Joaquín Estefanía, que de la crisis hace R. Skidelski, Biógrafo de Keynes. Establece, el economista inglés nacido en Manchuria, que estamos ante un triple fracaso: institucional, con un sistema financiero con comportamientos propios de "tahures" de casino; intelectual, con la Academia sin capacidad de predicción e instalada en viejas teorías manifiestamente trasnochadas y, en fin, un fracaso moral pues hemos adorado el crecimiento económico sin equidad.

En todo caso, la irracionalidad de un sistema que tiene como lógica la maximización del beneficio vía explotación intensiva de los recursos, está obligando a la economías de la Unión Europea a una gran paradoja -- no perplejidad, paradoja --: tenemos que combatir la enfermedad con sus causas.

Ese es el gran problema. Hemos cambiado vertiginosamente, perdón, el endeudamiento privado por el endeudamiento público. Y, por tanto, vamos a seguir con problemas en cuanto a tendencias de burbujas especulativas (monetarias, alimentarias, energéticas, de materias primas) al calor de contradicciones reales y/o inventadas.

En efecto, apenas comenzado el nuevo siglo, el Estado – y esto sí que mueve a perplejidad: sin razones rigurosas ni avales científicos suficientes – está siendo sometido a una dieta de adelgazamiento rápida e instantánea que provocará mas crisis financieras y bursátiles, la persistencia del desempleo, los desequilibrios en la distribución de la renta, la disminución de la cohesión, la continuidad en los éxodos migratorios, los conflictos sociales, las agresiones al medio ambiente.

Si además, como hemos dicho, las pruebas evidencian que la alternativa al "mal-Estado" no es el "no-Estado" y, por ello, el objetivo es conseguir un

Estado que sea cada vez más eficiente y cada vez más transparente; dentro de las Ciencias Sociales, se abre camino una nueva rama: la Evaluación de Políticas Públicas.

En el momento actual – el G-20, acaba su reunión en Toronto sin “acuerdos globales” -- , el asunto es más importante de lo que pudiera parecer a primera vista; porque, además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación ciudadana, de lo que en última instancia se trata es de la profundización de la democracia.

Ciertamente, no hemos encontrado una fórmula mágica para conseguir todo ello; pero, sí disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de las auditorías “al uso” o de los tradicionales controles que hasta ahora vienen ejerciendo las Cámaras y Tribunales de Cuentas. En primer lugar, porque se no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado; sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas y, en segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuentas de lo que se hace con los dineros públicos. Esa eficiencia y esa transparencia son, en éste primer cuarto del S.XXI, las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado y, con el estado de la cuestión, no hay posición ideológica que se oponga.

Una actividad sistemática como ésta, consistente en valorar la intervención mediante la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las Ciencias Sociales está, obviamente, sujeta la método científico; pero, también a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar el ejercicio de la evaluación. Es éste último aspecto el que diferencia la evaluación de la investigación académica y el que hace de la misma una actividad particularmente delicada.

La evaluación está indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio; esto es, a la libertad, a la igualdad, a la equidad, a la solidaridad, a la participación y a la responsabilidad.

Como bien es sabido, éstos valores no conforman un todo armonioso; es más, con frecuencia entran en conflicto porque la equidad puede ser in-

compatible con la eficiencia, la libertad con la igualdad o la justicia con la equidad. Es aquí donde estriba la enorme dificultad de estimar el valor de las Políticas Públicas; pues, la evaluación no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social. Ninguna actividad científica o profesional dispone de esos métodos. Pretender lo contrario equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía; o, aún peor, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora no del rey sino de los nuevos y tecnificados burócratas, científicos, especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano.

Lo que sí puede hacer la evaluación, de ahí la importancia de su contribución a la sociedad, es poner de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las Políticas Públicas en relación a esos valores, mostrando, por ejemplo, en qué medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas; o, hasta que punto los objetivos previstos puede, incluso, acentuar las desigualdades existentes. La evaluación no resuelve el conflicto entre objetivos, pero permite conocer sus términos. Y eso ya es empezar a resolverlo.

Además, de conformidad con la idea de que la ciudadanía debe ser sujeto activo y no pasivo de la acción pública, la evaluación proporciona criterios para la estimación de los intereses en juego, cauces para el establecimiento negociado de prioridades y para la participación en el proceso decisorio de los grupos afectados, directa o indirectamente, por los programas de intervención.

No fue el gasto público, fueron los desequilibrios monetarios y comerciales los que llevaron a exceso de endeudamiento, exceso de liquidez, exceso de consumo familiar y por tanto demasiada deuda a tipos demasiado bajos.

No obstante, quiero coincidir con Manuel Castells cuando considera que "tiempo de crisis, tiempo de esperanza". La esperanza en la recuperación de la confianza tiene que venir de alentar el consumo con la presencia de la inversión pública como elemento central. Huyamos de fantasmagóricos presagios alentados por los mismo "gurús" que nos llevaron a la crisis.

Y, aún confesando que no hay recetas mágicas, sí hay caminos lógicos.

La Academia, con modestia, tiene que opinar lejos de las pantallas mediáticas, sin provocar escándalo innecesario y, entre tanto, buscar una nueva teoría económica que nos permita comprender mejor las causas y plantee opciones de salida conciliando progreso económico – no sólo crecimiento – y social.

El Gobierno, a gobernar. Es decir, anticiparse a situaciones cambiantes avizorando el futuro sin dejarse arrastrar por el mercado; sino, tratando de conducirlo. En medio de tanto desconcierto algo se ha ganado; hoy, nadie en su sano juicio, atribuye la salida a la "mística del mercado" y, por tanto, no considera que la intervención sea el problema sino la solución.

Hay margen, seamos sensatos y no abramos debates estériles; concentremos nuestros esfuerzos en lograr la confianza que aliente el consumo favoreciendo la inversión que cree empleo. No hay otro camino.

Con todo ello, invito al lector a "conveniar" que, al comienzo de la segunda década del S. XXI, el **diagnóstico general** atiende al siguiente decálogo a modo de "tablas de situación"

La "Nueva Economía" nos está pasando.

- Algunos grupos de países pueden institucionalizar su agrupación.
- En la Economía Global, para existir y resistir, hay que ser más competitivo que los competidores.
- Para aumentar la competitividad hay que innovar permanentemente.
- Todo modo de producción tiene ventajas e inconvenientes.
- Hay que gobernar la transición de modelo, en lugar de dejar que nos suceda.
- Hay que poner a la firma de los agentes sociales un nuevo contrato social.
- La intervención del Estado en el proceso es insustituible.

- Su rol es el de promotor, escribano y garante.
- Los retos son conocidos: problemas demográficos, desempleo, agresión medioambiental, insuficiencia energética, intensificación de los desequilibrios, cambio tecnológico, reformas del sistema monetario y/o financiero.

Y, como corolario, siguiendo al Prof. Carlos Román – de cuyas ideas está éste artículo “preñado” -- el elemento determinante para el desarrollo económico es **EL CAPITAL SOCIAL** (colectivo, cívico, sinérgico, relacional, intangible, tácito, de entorno, compartido, “enredado”) entendido como la capacidad que tiene un grupo social para transformar la información en conocimiento y el conocimiento en acción.

Convengan, entonces Vds. conmigo que en orden a transformar la crisis en oportunidad, podríamos aceptar el siguiente **decálogo de salida**:

1. No existe un modelo de desarrollo económico único, aplicable en cualquier circunstancia de tiempo y lugar
2. Existen formas de capital diversas: natural, artificial, financiero, institucional, humano, social.
3. Existen múltiples estrategias de desarrollo, cada una de las cuales implica combinaciones específicas de tácticas diferentes.
4. La elección de la estrategia “ad hoc” (en el sentido de más compatible con las características objetivas, subjetivas e institucionales del espacio de que se trate) está condicionada, por lo que se es y por dónde se está.
5. Hay que propiciar situarse en el marco de procesos de integración supranacional, donde resulta obligado combinar la mejora de la articulación interior del tejido económico con la exigencia de una tensión innovadora permanente.
6. A ambos efectos, se hace crucial la disponibilidad de capital social y ello implica tener un concepto claro del tipo de capital social que se necesita.

7. La provisión de capital social tiene que hacerse en régimen de compli-
cidad público-privada para asegurar su adecuación e idoneidad.

8. Es necesario contar con redes de compromiso económico creadas so-
bre la base de la confianza entre los agentes económicos que actúan
según normas consabidas.

9. Hay que capturar información, compartirla y aplicarla.

10. Resulta necesario legitimar el papel del Estado en tan complejo pro-
ceso; hay que hacer exigible la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la
participación y la rendición de cuenta de sus intervenciones.

Estas diez "reglas de oro" se resumen en una, **mejor evaluar que medir.**

“La evaluación de la calidad educativa en el nivel universitario”

Lic. Ernesto Villanueva



Licenciado en sociología de la UBA. Profesor en esa universidad y en la de Quilmes. Se ha especializado en la temática de la educación superior. Estuvo a cargo del rectorado de la Universidad de Buenos Aires, director del CONICET, ocupó el vicerrectorado de la UNQUI. Integra la CONEAU, habiendo sido su presidente en varias ocasiones. Es Secretario de RIACES. Es Presidente del Consejo de Profesionales en Sociología y Rector Organizador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Desde su nacimiento, el mundo de las universidades ha funcionado incorporando conceptos y prácticas vinculadas a la evaluación: exámenes para alumnos, concursos docentes, referatos para artículos, concursos de proyectos de investigación, etc. Por cierto que cada una de las prácticas mencionadas recrea situaciones particulares, con objetivos y modalidades diversas, pero todas remiten a la idea de que la propia práctica profesional y científica requiere permanentemente de momentos de reflexión, de autorreflexión, de análisis de lo que se hizo o no se hizo para tener una visión crítica sobre ello.

Pero la evaluación individual, que ha tenido siempre una importancia clave, ha sido acompañada en todo momento de procesos de reflexión sobre programas y sobre instituciones. En muchos casos, esos procesos de análisis no han tenido un carácter permanente o consciente, ni un perfil estrictamente definido, pero lo cierto es que no se ha tenido que esperar a la creación de las agencias o a la difusión de los conceptos de "evaluación" y "acreditación" para reconocer que muchas instituciones y programas han revisado críticamente sus modos de ser y funcionar. La pregunta era por la "calidad" de tal o cual institución, programa o carrera. Pero, en muchos casos, las opiniones que daban respuesta a esa pregunta estaban formadas a partir de prejuicios, conocimientos desiguales o parciales, intereses creados.

Fue a mediados de los años '80 cuando, tanto en Europa como en América Latina, la discusión sobre la actualidad de los sistemas de educación universitaria abrió también un debate sobre la necesidad de desarrollar mecanismos e instancias dedicadas a la evaluación y la acreditación de los sistemas de educación universitaria pero a partir de criterios específicos. En este sentido, lo que ha ocurrido en las últimas décadas es que ese conjunto de prejuicios y conocimientos parciales, que siempre circularon en el mundo universitario, se han ido transformando y convirtiendo en un conocimiento más profundo, sistemático y transparente. Por otro lado, también se han puntualizado los objetivos de la evaluación, lo cual ha puesto en relación a la evaluación con la acreditación y con la puesta en marcha de procesos de mejoramiento de la calidad educativa. Y esto, por su parte, se

relaciona con la creación de diversas instancias (a veces públicas, a veces privadas) encargadas de llevar adelante los procesos en cuestión.

En primer lugar, se buscaba que la opinión sobre determinada institución, carrera o programa estuviera fundada en un **conocimiento sistemático y regular**, construido a partir de ciertos criterios, que en todo caso deberían ser considerados a la hora de evaluar a cualquier otra institución por igual, para poder compararlas entre sí a partir de los mismos indicadores.

En segundo lugar, se buscaba que ese conocimiento, además, se fundara en **criterios de transparencia**. No sólo era necesario fijarse en los mismos temas para el análisis de todas las instituciones por igual sino que además aparecía como imprescindible poder explicitar cuáles eran esas variables con las se iba a trabajar. La transparencia es fundamental a la hora del análisis de la evaluación. En tercer lugar, la precisión sobre los objetivos que motivaban la evaluación se presentaba como otro rasgo fundamental. En este punto, surgía entonces la diferencia entre la evaluación y la acreditación: la primera buscaba el mejoramiento de la institución, la segunda estaba más centrada en poner en práctica mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Entre la preocupación por la calidad y la presión de los organismos internacionales.

Sistematicidad, transparencia, precisión en los objetivos fueron, en algún sentido, los puntos a partir de los cuales se pusieron en marcha las agencias y los procesos de evaluación de los sistemas de educación superior. No obstante esos consensos iniciales, el tema rápidamente encontró un sin fin de aristas para discutir: qué significaba la calidad en la educación universitaria, cómo se medía, qué se debía evaluar (programas, carreras, instituciones,) qué organismo debía asumir las funciones evaluadores, cuál era la diferencia entre acreditación y evaluación, cuáles eran los propósitos de una y otra, etc. Frente a esta diversidad de aspectos, las respuestas fueron muy distintas y, en ese sentido, hoy en día los mecanismos e instancias de evaluación y acreditación a nivel mundial presentan muchas diferencias entre sí. Por otro lado, junto con las discusiones más técnicas, también fue necesario discutir acerca de la legalidad y legitimidad de los sistemas y organismos evaluadores y acreditadores: es decir, cuál debía ser el soporte

legal que avalara esas tareas y, tanto o más importante, cómo conseguir que los actores universitarios las reconocieran y aceptaran.

Dos casos pioneros funcionaban como telón de fondo de estas situaciones: las acreditadoras norteamericanas y la Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior (CAPES) de Brasil.

En Estados Unidos las agencias acreditadoras existen desde comienzos del siglo XX y surgieron a partir de la iniciativa de las propias universidades y colegios. Frente al crecimiento y diversificación que experimentaba todo el sistema educativo norteamericano, era necesario establecer pautas de ordenamiento y cierta regulación. En este caso, fueron las propias instituciones universitarias, asociaciones y corporaciones las que promovieron la creación de instancias de acreditación; el estado, por otro lado, poco tuvo que ver. Sólo recientemente se ha mostrado interesado en intervenir en la definición de la acreditación y esto ha abierto el debate entre quienes sostienen la necesidad de que el estado se involucre y los que prefieren que la acreditación siga siendo responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil. Hoy en día, el estado norteamericano no evalúa ni acredita, pero sí se encarga de publicar la lista de las agencias reconocidas.

CAPES en Brasil es otro caso bastante pionero. En 1951, durante el inicio del segundo gobierno de Vargas, se creó este organismo cuya función principal tenía que ver con poder asegurar la existencia de un personal especializado en cantidad y calidad suficientes para atender los emprendimientos públicos y privados que se estaban poniendo en marcha en el país y que se vinculaban, además, con un programa de transformación económica e industrial. Precisamente el proyecto de industrialización y la complejidad que la administración pública iba tomando, requerían de profesionales de las más diversas áreas. En 1962 la CAPES pasó a depender en forma directa de la presidencia; en los '90 se constituyó como una fundación de carácter público. Desde sus inicios, la CAPES ha jugado un rol clave no sólo en el control de la calidad de los estudios de posgrado en Brasil sino que también ha participado en diversos momentos de las discusiones más generales vinculadas a temas de política educativa y universitaria.

Si la preocupación por la calidad de la educación superior fue uno de los principales motores para la creación y difusión de agencias de evaluación

y acreditación, un segundo estímulo vino de parte de algunos organismos internacionales, los cuales presionaron para que los sistemas de educación superior estén regulados (evaluados, supervisados,) por agencias y a partir de mecanismos específicos. Su argumento principal era que, dada la inversión que el sistema educativo requería –sobre todo en los casos en que era de carácter público– era necesario revisar su situación, la calidad de la educación, la relación entre los costos y los resultados, etc. A su vez, el fenómeno de la ampliación de la demanda de la educación superior presionaba sobre las estructuras educativas existentes y estimulaba la creación de muchas otras nuevas. Frente a estas situaciones, los organismos internacionales "recomendaban" una serie de medidas, basadas en "un" modelo posible, que pretendía ser válido para todos los contextos educativos.

Fue este segundo aspecto, la intervención de los organismos internacionales, el que ligó a las agencias y los procesos de evaluación y acreditación con el fenómeno de la globalización. En esa etapa, mediados de los '80 y principios de los '90, la globalización se presentaba como un fenómeno que tendía a la disolución de los marcos estatales y a la disminución de las funciones de los estados, a las unificaciones y uniformidades a partir de las decisiones tomadas en un solo centro. En definitiva, para el caso de la educación, se partía de un diagnóstico que era casi igual para la mayoría de los sistemas educativos y, por tanto, se esperaba que la misma receta de soluciones diera resultados positivos. En ese sentido, en muchos casos, la creación de agencias y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación de la calidad educativa parecían tener por única finalidad, la subordinación de los sistemas locales a los criterios de los organismos extranjeros. Frente a esto, muchas instituciones (docentes, alumnos, investigadores, etc) rechazaron de plano a las agencias, a los evaluadores, a las acreditaciones y a todo lo que supuestamente remitía a esos mecanismos. En otros casos, el tiempo y la práctica misma de las evaluaciones y acreditaciones mostraron que en realidad, el grado de subordinación a los intereses internacionales dependía de cuánto pudieran los sistemas locales adaptar y adecuar los principios de la evaluación y la acreditación a su propia situación. Dicho de otra manera, cuánto provecho podría sacar cada uno de la presión de la globalización.

El presente de la evaluación y la acreditación.

De ese juego entre la presión internacional y la capacidad local de definir una posición y una acción en pos de mejorar sus sistemas de educación superior, han resultado distintas realidades para las agencias de cada país. En principio, es claro que la preocupación por la calidad de la educación superior ha ido in crescendo, lo cual ha facilitado la difusión de agencias, procesos, metodologías, legislaciones y la creciente inversión en recursos técnicos, económicos y humanos destinados a la evaluación y acreditación.

Al mismo tiempo, a medida que las agencias y los procesos se extendían, también se constituía algo que podría llamarse una "cultura de la evaluación". Hoy en día, muchas de las instituciones universitarias, científicas y académicas cuentan con áreas y personal dedicados específicamente a las tareas de evaluación. Esto también ha permitido (de) mostrar que las evaluaciones y acreditaciones podían funcionar en sentido positivo: aspirando (más allá de que lo consigan o no), ante todo, a mejorar la situación de los sistemas educativos.

Sin duda que las situaciones son diversas en cada contexto, en varios sentidos: en algunos casos, esa cultura de la evaluación está apenas esbozada; en otros ha adquirido mucha más densidad. También en cada contexto es posible encontrar distintas definiciones de lo que significa la evaluación, la acreditación, la incumbencia de cada una, el modo en que se lleva adelante, la potestad y jurisdicción de las agencias, etc. Lo que sigue es sólo la presentación de un par de casos de América Latina para ejemplificar esta diversidad a la que se hace referencia

Argentina

En 1995 se sancionó una nueva Ley de Educación Superior que incluía un capítulo sobre la evaluación y la acreditación: en él se estableció la creación de un organismo encargado de llevar adelante estos procesos, se delimitaron sus funciones y alcances. Ese organismo es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La CONEAU es un organismo público descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación. Tiene la finalidad de garantizar la

fe pública a través de procesos sistemáticos de evaluación y acreditación. Su existencia significa una profunda modificación en la gestión del sistema universitario ya que las decisiones que adopta la CONEAU tienen consecuencias directas sobre la vida de las instituciones universitarias.

La Ley de Educación Superior le asigna las siguientes funciones: coordinar y llevar adelante la evaluación externa que toda institución universitaria está obligada a hacer como mínimo cada seis años; acreditar las carreras de grado cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades; acreditar todas las carreras de posgrado, conforme a los estándares igualmente establecidos; pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evalúa el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones. Se trata del análisis de los informes anuales que estas instituciones deben presentar, así como la autorización de los cambios que impliquen una modificación del proyecto institucional.

En este marco, la CONEAU da a conocer a las instituciones y al público en general, tanto los informes y las resoluciones referidos al funcionamiento de las universidades, como los relacionados con la acreditación de las carreras de grado y posgrado sometidas a evaluación.

En todas sus instancias de funcionamiento, la CONEAU opera como órgano de aplicación de los principios y lineamientos que los propios actores del sistema universitario generan y, a su vez, como espacio de concertación de las ideas procedentes de los campos académicos y científicos a los que pertenecen los evaluadores en cada oportunidad consultados. En las evaluaciones de instituciones, carreras y proyectos institucionales juega un papel central la participación de expertos en forma individual o a través de

la organización de comités de pares. La acreditación de carreras se desarrolla en base a estándares fijados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo de Universidades, entidad que reúne a los rectores de universidades públicas y privadas. Cabe señalar también que el punto de partida de las evaluaciones institucionales es la definición que cada universidad formula acerca de lo que ella misma pretende ser.

A más de diez años de su puesta en marcha, la CONEAU ha logrado desarrollar una amplia cobertura (total podría decirse) en lo que hace a la acreditación de carreras e instituciones y una intensa labor en la evaluación. Si bien su tarea fue resistida en un comienzo, los resultados mismos que fueron arrojando los procesos de evaluación y acreditación le otorgaron legitimidad y reconocimiento frente a un público que le era por demás reacio.

Brasil

El caso de Brasil presenta algunas particularidades. Tal como se adelantaba más arriba, en ese país existía un sistema de acreditación de los posgrados ya en 1977, a cargo de la CAPES. Años después, en 1993, se creó el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), como instancia para la evaluación y acreditación de las instituciones universitarias. El programa promovía, en sí mismo, un mayor control de parte del estado hacia las universidades; en el mediano plazo, resultó una experiencia que contribuyó al desarrollo de la cultura de la evaluación en las instituciones. Para completar las actividades vinculadas a la evaluación de las carreras, en 1996 se creó el Examen Nacional de Carreras y en 1997 la Evaluación de las condiciones de oferta de cursos de pregrado.

Hasta la sanción de la nueva ley de educación, implementada en 2004, la evaluación y la acreditación funcionaban a través de esos programas e instancias. La nueva ley creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) con el objetivo de articular esos diversos programas e instancias y, a su vez, ampliar la cobertura en lo que hace al aseguramiento de la calidad en un sistema de educación muy grande y complejo. Por otro lado, la expansión que ese sistema vivió en los últimos años, obligaba, más que antes, a la formulación de un sistema de evalua-

ción que lograra ordenar tanto a las instituciones de educación superior, como a los organismos y mecanismos de evaluación.

El SINAES está integrado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES), la cual es la encargada de coordinar y orientar las actividades del SINAES, por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación de Educación (INEP), por la CAPES y por las propias instituciones, tanto públicas como privadas, federales o estatales, a través de los procesos de autoevaluación.

La CONAES es un organismo colegiado, autónomo, deliberativo y está vinculado al Poder Ejecutivo Federal. La representación interna incluye a un estudiante, un docente invitado por el Sindicato Nacional Docente y un representante de funcionarios de educación superior, además de cinco miembros de saber científico.

El sistema despliega sus funciones en varios niveles: realiza evaluaciones internas y externas de las instituciones, se ocupa del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE)- el cual reemplaza al tipo de examen anterior, no será obligatorio y se aplicará sólo dos veces durante la carrera- y de la Evaluación de los cursos de graduación.

El sistema de evaluación brasileño sigue siendo muy grande y complejo, lo cual está en estrecha relación con el tamaño y la diversidad de su sistema de educación superior. Según María Beatriz Luce, miembro del Consejo Nacional de Educación de Brasil: "Los procesos de evaluación son orientados y coordinados por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, la CONAES, que va a derivar en sus resultados, elementos con los cuales el Ministerio de Educación hará una actuación de elaboración de políticas y de coordinación de la regulación".⁶⁷ El punto, aquí, es que el sistema de evaluación propone, claramente, convertirse en una especie de usina de información para que el propio Ministerio pueda formular políticas para el sector.

⁶⁷ Luce, María Beatriz. "El sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES) en Brasil". En Mora, José Ginés y Norberto Fernández Lamarra. *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*, Buenos Aires, Eduntref, 2005, 152.

Si bien la educación superior brasileña tiene un camino ya realizado en lo que hace a la evaluación y la acreditación, aún queda por responder si el nuevo Sistema logrará articular de manera sistemática y ordenada sus tan diversas actividades.

México

También en este país, los mecanismos de evaluación reconocen antecedentes ya en los años '70, pero es recién en los '90 cuando esas primeras experiencias decantan en la formación de instituciones y mecanismos más específicos vinculados a las tareas de la evaluación y acreditación. El panorama es complejo: seis instituciones en diferentes ámbitos y a través de distintos programas conviven para cumplir un objetivo similar: la calidad de la educación que se ofrece. Las instituciones son: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Nacional del Sistema de Educación Tecnológica (COSNET), el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMOES).

En el caso de mexicano, lo que resalta rápidamente es la dificultad que existe para que esas diversas instituciones articulen sus tareas, delimiten sus campos de actuación para poder ordenar y constituir más propiamente un sistema. Por otro lado, aún resta por discutir de manera más profunda la relación entre evaluación y acreditación, y en lo que hace a esta última su carácter voluntario –tal como es ahora– u obligatorio –como lo es en otros países.

Colombia

Desde 1984 se realizan autoevaluaciones y verificaciones externas; pero es recién en 1992 cuando se crea el Sistema Nacional de Acreditación, bajo la órbita del Consejo Nacional de Educación Superior. El Sistema estaba coordinado por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y contaba además con el apoyo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el cual se ocupaba más puntualmente de estimular y mejorar los procedimientos de evaluación aplicados por el Consejo. Comple-

mentariamente al Sistema de Acreditación se creó el Sistema Nacional de Información.

La acreditación se definió como voluntaria y temporal y se refería a altos niveles de calidad. Los mecanismos de acreditación se iniciaron para los programas de pre grado considerados de alto impacto social, para lo cual se considera que cumplan determinados requisitos mínimos y luego se sumó a las instituciones. Ambos tipos de acreditación son complementarios, y para ingresar a la acreditación institucional se requiere tener, al menos, un programa acreditado, una maestría o un doctorado aprobado en cada una de los cinco grupos de áreas del conocimiento definido por el CNA.

No obstante en Colombia, la evaluación y la acreditación funcionan también a través de otras instancias. En 2003, al crearse el Viceministerio de Educación Superior, las funciones del ICFES de fomento, inspección y vigilancia de la educación superior pasaron a la órbita del Ministerio de Educación, el Instituto fue reestructurado y sus funciones se orientaron hacia la evaluación de individuos. Junto con estos cambios, se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad (CONACES), lo cual permitió unificar los criterios de evaluación de programas e instituciones. La intención de estos cambios era poder dar una cobertura de aseguramiento básica para aquellas instituciones que no participaban de la acreditación de excelencia. Esto, como es de suponer, ha generado disputas institucionales y políticas: la CNA intenta enfatizar su carácter académico y de alta excelencia frente a las condiciones mínimas exigidas, supuestamente por los nuevos organismos.

La complejidad de instituciones y mecanismos de evaluación puestos en marcha podrían sintetizarse de la siguiente manera: en Colombia se evalúa a los estudiantes en el momento de su ingreso a través del ICFES, durante su permanencia, y al finalizar sus estudios a través de los exámenes de final de carrera de ECAES; en segundo lugar se evalúan los programas a través de CONACES, tanto en lo que hace a su creación como funcionamiento y, de manera optativa se puede pedir también la acreditación de Alta Calidad emitida por el CNA; en tercer lugar, para la evaluación y acreditación de instituciones funcionan, también, los parámetros de la CONACES y del CNA. Es decir, que el aseguramiento de la calidad se juega en dos planos: a

través de la alta calidad propuesta por el CNA en las condiciones mínimas que trabaja la CONACES

Algunos debates pendientes sobre la evaluación de la calidad de la educación superior.

La diversidad y la integración

Tal como se ha puntualizado, la lista de casos que muestran la diversidad de situaciones en que se encuentran los sistemas de evaluación de la calidad podría multiplicarse y de cada uno podríamos sumar alguna otra particularidad. En realidad, esta heterogeneidad de situaciones, conceptos e implicancias da cuenta de esa posibilidad de que en cada contexto se den respuestas específicas a la preocupación por la calidad de la educación. Esto tiende a "airear" las discusiones y procedimientos sobre la evaluación y la acreditación y evitar la repetición en serie de mecanismos que no siempre sirven para todos los contextos.

No obstante, si bien la diversidad es enriquecedora lo cierto es que hay que reconocer por dónde pasan las particularidades. Más aún, cuando el contexto da cuenta de la difusión de redes, alianzas y esquemas de integración regional y subregional. En parte, esto también es consecuencia de la globalización, tanto en un sentido positivo como en otro más defensivo: en muchos casos, la creación de redes ha sido estimulada por el despliegue mismo de los procesos de integración y en otros ha sido la respuesta más adecuada para sentar una posición regional frente a otras regiones y establecer un intercambio un tanto más equitativo con ellas.

Tomando el caso concreto de América Latina, en algunos países los sistemas existen pero funcionan de manera formal sin un impacto real en las instituciones; en otros su trabajo se está convirtiendo en un verdadero estímulo para el mejoramiento de la calidad de la educación. En algunos casos, como hemos mostrado, los organismos encargados de llevar adelante las tareas de la evaluación y la acreditación son públicos, dependientes del estado; en otros, son autónomos. En algunos casos, se evalúan programas, en otros carreras, en otros instituciones. ¿Es posible pensar en políticas de calidad de la educación superior para América Latina cuando en cada país las definiciones de evaluación, acreditación, universidad, etc no son

siempre coincidentes, cuando los organismos de aplicación no tienen similar carácter y cuando los mecanismos aplicados a los procesos pueden diferir sustancialmente? ¿en qué medida los sistemas nacionales están en condiciones de articularse, ponerse en diálogo, permitir una circulación fluida de conocimientos, recursos humanos y materiales, considerando, por otro lado, que el punto de partida es el anteriormente planteado, esto es la diversidad, la heterogeneidad? ¿Pueden los sistemas de evaluación y acreditación latinoamericanos interrelacionarse?

Ante todo la respuesta es sí, siempre y cuando sean las propias comunidades y sus instituciones las que puedan tender los lazos y puentes necesarios. Es decir, en la medida en que la intención de interrelacionarse tenga con ver con sus propias necesidades y no sólo con imposiciones. En segundo lugar, siempre y cuando sean los propios países los que definan de qué se tratará esa interrelación a partir de sus propias situaciones y no por imitación de experiencias ajenas. En tercer lugar, aunque parezca contradictorio, la integración será posible y provechosa en la medida en que cada sistema nacional no deba sacrificar lo que lo hace particular y distinto. En esto el equilibrio es difícil de lograr, porque se trataría de avanzar en la integración sin abandonar las peculiaridades nacionales. Una breve reflexión semántica ayuda a clarificar esta idea.

En general suele utilizarse la palabra "convergencia" como sinónimo de integración, y la convergencia da cuenta de procesos que intentan "unir", "juntar", hacer que pasen por el mismo punto. Aquí aparece el problema entonces: es extremadamente difícil conseguir que los sistemas de educación latinoamericanos pasen por el mismo punto porque cada uno funciona con criterios particulares, mejores en algunos casos, no tanto en otros, pero en cada caso, casi siempre legítimos. ¿Se puede unir lo que por definición se presente como diferente, con particularidades?, ¿es necesario que los sistemas se modifiquen en sus particularidades para poder luego relacionarse entre sí?

La respuesta no es sencilla. El ritmo que impone la globalización obliga a que los sistemas de educación superior latinoamericanos deban encontrar los modos de articularse poniendo en práctica para esto las transformaciones que sean necesarias. No obstante, no hay que perder de vista que esas particularidades que deberían ser sacrificadas en pos de la integración por

algo están, es decir: si cada sistema es específico y distinto al otro, por algo es. Y, en última instancia, la imposición de un cambio debería llegar por el lado de su propia necesidad y no por la del contexto internacional.

Legalidad y legitimidad

Otro problema que persiste es la tensión entre la legalidad y la legitimidad de las prácticas de la evaluación y la acreditación. Si bien en los casos considerados para América Latina existen marcos regulatorios legales (leyes, decretos) no siempre esto ha sido acompañado de la suficiente legitimidad, es decir, de un consenso generalizado y estabilizado acerca de la importancia de las agencias de evaluación y acreditación. Sea porque el inicio de las agencias evaluadoras vino de la mano de una mayor dependencia financiera de los organismos de crédito internacional o simplemente porque se suponía que cualquier tipo de evaluación (sobre todo cuando estaba a cargo del estado) implicaba una violación de la autonomía universitaria, en varios países las agencias de evaluación y acreditación tuvieron no sólo que poner en marcha los procesos técnicos sino también construir y defender su lugar de intervención.

Y este es un tema pendiente en algunos casos, no sólo porque en algunos países aún se está trabajando sobre marcos regulatorios, sino fundamentalmente porque la construcción de legitimidad es una tarea constante, cruzada por intereses y voces diversas: las agencias, las instituciones, el estado, las corporaciones vinculadas a la vida universitaria, etc. Incluso reconociendo que existe una especie de "cultura de la evaluación" bastante instalada en distintos ámbitos educativos, esto no quita que sigan existiendo resistencias y oposiciones propias, por cierto, de todo espacio social y cultural.

El riesgo de la burocratización

Por otro lado, en la medida en que esa legitimidad no esté consolidada o no todas –o una gran parte al menos de– las instituciones y comunidades académicas participen de los sistemas de evaluación y acreditación, surgen varios riesgos a superar. En primer lugar la posibilidad de que la certificación implicada en la acreditación se convierta sólo en una herramienta de publicidad ante un determinado público o ante algún organismo particular

que la esté exigiendo pero no en un mecanismo real de aseguramiento de la calidad. Este es un riesgo más real en los casos en los que la acreditación, por ejemplo, es optativa: ¿qué valor tiene una certificación otorgada a un reducido porcentaje de las instituciones, siendo que el otro gran porcentaje ha desestimado tenerla?

Visto a la inversa, la difusión de sistemas de evaluación y acreditación lleva consigo el riesgo de estandarizar, y aun rutinizar su práctica: ante determinados requerimientos de las agencias, las instituciones ya saben qué deben mostrar o responder, con lo cual se podría perder la brecha para el mejoramiento institucional que abren los procesos de evaluación o autoevaluación. La burocratización de los procesos es un riesgo presente, sobre todo en los casos de acreditaciones obligatorias. Más aún porque las agencias, si bien deben contar con cierta flexibilidad para ir actualizando sus mecanismos de evaluación, tampoco pueden estar cambiándolos permanentemente porque esto precisamente iría en contra de la posibilidad de estandarizar, analizar con los mismos criterios, etc.

La evaluación y la acreditación de la educación a distancia

Otro desafío que enfrentan los sistemas de evaluación y acreditación se encuentran en su relación con la educación a distancia. El tema no es sencillo, entre otras cosas, porque la expansión de la educación a distancia viene creciendo a paso firme, apoyada en el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación.

¿Se trata de un problema de redefiniciones conceptuales o sólo de instrumentos de evaluación? En principio, podría pensarse que a la hora de evaluar o acreditar carreras de educación a distancia, debería buscarse el mínimo de diferenciación respecto de la modalidad presencial. En los procesos de acreditación lo que se está buscando es una legitimidad frente a la sociedad y esa legitimidad debiera ser "una", no doble o diferenciada (una para la educación presencial, otra para la educación a distancia). No obstante, sin duda el modo en que los organismos evaluadores deberán trabajar será distinto: y deberán precisar también de marcos conceptuales para definir qué se entiende por educación a distancia, qué requisitos se van a solicitar, cómo se implementarán los procesos de evaluación, etc.

¿Políticas de evaluación de la calidad educativa, políticas públicas?

Las diversas situaciones y cuestiones pendientes detalladas hasta aquí dan cuenta de un mapa en relación a la evaluación de la calidad educativa, diverso y dinámico. Un elemento fundamental en este cuadro, en particular en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, ha sido el rol del estado: de una u otra manera, los estados han tomado cuenta de la importancia de las prácticas de evaluación y, en general, de la preocupación por la calidad de la educación. En diálogo y tensión con las coordenadas de la política internacional, esta preocupación se tradujo en los años '90 en la aplicación de ese paquete de "reformas": en ellas, podría decirse que primaban criterios cuantitativos, es decir, se hablaba de calidad pero poniéndola en relación con variables cuantitativas (cuántos alumnos, cuántos docentes, cuántos recursos, etc). El cambio de orientación política del continente, a partir de los primeros años del nuevo siglo, ha traído también una transformación en el modo de plantear los problemas de la calidad. De manera hipotética, se podría plantear que poco a poco comienzan a prevalecer criterios más cualitativos para impulsar, desarrollar y consolidar la cultura de la evaluación. De ahí la importancia que están adquiriendo las instancias que permiten poner en comparación procesos, prácticas, conceptos y que tienden a crear espacios de integración y convergencia para las cuestiones vinculadas a la evaluación y acreditación de la educación superior.

Por otro lado, el rol del estado sigue siendo fundamental a la hora no sólo de financiar la aplicación de los procesos en cuestión (en los casos en que las agencias son organismos estatales, claro está), sino, más aún, en tanto instancia capaz de generar espacios de acuerdos y articulación entre los distintos actores involucrados. A su vez, el respaldo y el compromiso del estado es lo que permitirá también avanzar en relación a la legalidad y la legitimidad de los sistemas de evaluación.

De todos modos, interesa más poder situar este debate en relación a la "cosa pública". En otras palabras, el compromiso del estado es condición necesaria pero en absoluto suficiente, dado que lo público no se resume en el estado. El objetivo debiera ser que la preocupación por la calidad

y, por ende, por la aplicación de mecanismos que tiendan a mejorarla y asegurarla, sea patrimonio, en principio, de todos los actores participantes del mundo académico y universitario. De otra manera, el riesgo del formalismo y la burocratización se profundizarían. Y la evaluación y, más aún, la acreditación terminarían siendo uno de los tantos trámites que las instituciones deben afrontar. En la medida en que las instituciones, los docentes, los investigadores y, también, los alumnos reconozcan en la evaluación la posibilidad del mejoramiento, ésta, sin duda, podrá desplegar todo su potencial.

Por cierto, esto no supone ni acuerdos permanentes ni consensos indiscutibles: es evidente que no siempre las instituciones, los evaluadores, el estado, los estudiantes miran sus prácticas y su propia situación de la misma manera. Es que lo público implica por definición disensos y tensiones, confrontaciones y un cromatismo en la mirada sobre tal o cual institución, carrera, etc. Pero sobre todo lo público incluye la posibilidad de una construcción colectiva.

La posibilidad de que una política de evaluación de la calidad educativa funcione como política pública implicará asumir ese desafío: el compromiso, la participación y la negociación entre los integrantes de las comunidades educativas en cuestión junto con el estado.

Referencias Bibliográficas

- ALTBACH, PHILIP. (2001). *Educación Superior Comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*. Universidad de Palermo, Buenos Aires,
- ALCÁNTARA, ARMANDO Y MONICA SILVA APARECIDA DA ROCHA. (2006). "Semejanzas y Diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México", 29° Reuniao Anual da ANPEd, Caxambu, MG. <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm>.
- AROCENA, RODRIGO. (2004). "Las reformas de la educación superior y los problemas de desarrollo en América Latina". *Educación y Sociedad*. V 25, N°88
- DIDOU, SYLVIE. (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, ANUIS.UNESCO,
- FERNÁNDEZ LAMARRA, NORBERTO. (2005). "La educación superior latinoamericana y del Caribe: evolución, situación, problemas". *Estudio Regional IESALC*. Buenos Aires, diciembre.
- *Revista Iberoamericana de Educación*. N°35, (mayo-agosto 2004). "Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina".
- LUCE, MARÍA BEATRIZ (2005). "El sistema nacional de evaluación de la educación superior (SINAES) en Brasil", En Mora, José Ginés y Norberto Fernández Lamarra. *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*, Eduntref, Buenos Aires.
- MALDONADO, ALMA Y CLEMENTE RODRÍGUEZ-SABIOTE (mayo 2002). "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial", *Foro Latinoamericano*. Universidad Autónoma de Centro América.
- OROZCO SILVA, LUIS ENRIQUE. (1999). *La Acreditación en Colombia. Balance y perspectivas*. Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá.
- ROJAS, ANITA. (Abril 2004). "El sistema de postgrado y la acreditación en México". En e-newsleter IFP ARESC
- TRINDADE, HELGIO. (2007). *Desafios, institucionalizacao e imagem pública da CONAES*. Ministerio de Educación, UNESCO, Brasilia.
- *La educación superior en el mundo (2007). Acreditación para la garantía de calidad. Qué está en juego? (2006) Serie GUNI sobre el compromiso social de las universidades 2*. GUNI, Madrid, Barcelona, México . 2006.

“La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal

Lic. Paula N. Amaya



Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Master en Gobierno y Desarrollo con especialización en Ciencias Políticas (UNSAM).

Ha ganado el tercer premio en el XX Concurso de Investigación del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) con el trabajo “La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración”. Ha presentado artículos en diferentes congresos nacionales e internacionales, tales como en el XII Congreso del CLAD (República Dominicana 2007), en la V conferencia Bial “Evaluación y Función Pública” de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (Barcelona 2008) y en la II Conferencia de la ReLAC (Colombia 2007).

Es docente del Máster en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Andalucía, España. Fue Secretaria relatora de la Comisión de Reforma Política y Reforma del Estado de la Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires y Directora de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Subsecretaría de Gestión Pública de la misma Provincia. Participa en la evaluación de diferentes programas en provincias argentinas y países de América Latina.

Resumen

El trabajo desarrolla el tema "Evaluación de políticas públicas", como una disciplina en continua transformación en las últimas décadas, en relación con el ciclo de vida de las políticas y la compleja relación entre el Estado y la sociedad, para argumentar que la **evaluación de políticas públicas** resulta una estrategia central a la integración de la acción estatal y la calidad de las intervenciones de la administración en las realidades sociales.

Sitúa a la evaluación en el contexto del Estado y su relación con la sociedad, presentando un breve recorrido histórico sobre las diferentes perspectivas de la evaluación y una síntesis de los avances y desafíos pendientes de la temática en América Latina.

Desarrolla las ideas centrales de un **modelo de evaluación integral, construido a partir de la complejidad que la acción estatal presenta, la urgencia de mejorar la calidad de las políticas en América Latina y la necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica que conviven y habitualmente confrontan en la administración.**

Estructura del trabajo

Este trabajo se encuentra estructurado en tres partes:

1. Introducción

Presentación de los fundamentos y conceptos que estructuran este trabajo: evaluación integral de las políticas, articulación de actores y componentes, la evaluación como estrategia apta para la mejora de la acción estatal.

2. La evaluación en perspectiva histórica y su desarrollo en la acción estatal latinoamericana

Historia reciente de la evaluación como disciplina. Breve caracterización de los desarrollos de la evaluación a nivel país en América Latina. Los desafíos para la región en este tema.

3. El modelo de evaluación integral de las políticas y la acción estatal

La evaluación como estrategia de integración. El ámbito de la gestión y el ámbito del gobierno. Las principales modalidades de evaluación.

1. Introducción

En el marco del análisis sobre las transformaciones necesarias en el Estado, se destaca la urgencia de que las organizaciones públicas fortalezcan sus estrategias y herramientas para alcanzar los resultados planteados por las políticas, en referencia a la contribución de la mejora de la calidad de vida de la población.

La evaluación, integrada al proceso de planificación de una política, es una estrategia que puede ser pensada como **aporte a la mejora de la acción estatal en América Latina**.

Para lograr que la anterior afirmación se realice, es necesario fortalecer la cultura y práctica de la evaluación de las políticas desde un punto de vista *integral* de la realidad estatal, que signifique un aporte a la *articulación* de las diferentes iniciativas e intervenciones del Estado.

En este punto, vale avanzar sobre dos conceptos centrales para este **trabajo: evaluación integral y articulación de actores en la acción estatal**.

Definimos a la evaluación como una **práctica** de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, **un proceso de aprendizaje que incluye** la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos, y la consecuente modificación de los cursos de acción.

A esta definición sumamos el adjetivo "**integral**", para hacer referencia a la multiplicidad de aspectos que conforman el proceso de diseño e implementación de una política, lo cual implica que a la hora de evaluar es importante tener en cuenta:

- La necesidad de ir más allá del análisis de eficacia de una acción o del razonamiento de costo – beneficio de un programa.

- Que las perspectivas económicas o administrativistas son insuficientes para evaluar la pertinencia de una política pública.
- La evaluación de las políticas, además de valorar la legalidad en el uso de los recursos, y los indicadores de eficiencia y eficacia de la gestión, debe ser una estrategia que ayude a visualizar qué aspectos de la vida de la población sujeto se han visto mejorados por la implementación de una política pública específica.

Damos por supuesto que los mecanismos de evaluación vinculados con los controles de legalidad deben sostenerse y fortalecerse, pero resulta necesario promover una modalidad de evaluación no vinculada con la punición, y orientada a la mejora de las políticas en su sentido más amplio.

Un paso adelante en la construcción de sistemas integrales de evaluación de políticas implica promover la diversificación de:

- **Sus funciones:** Estableciendo mecanismos de valoración del proceso, pero también de los resultados alcanzados,
- **Los actores intervinientes:** Los organismos de control que ya realizan diferentes tipos de evaluación, pero, además, la intervención de los "hacedores" de la política y, sobre todo, de los usuarios del servicio o producto que esta genera,
- **Los momentos en los cuales se realiza la evaluación:** Fortalecer las evaluaciones al finalizar la implementación de una política, pero también durante la ejecución de la misma,
- **Los usos de la información que la evaluación proporciona:** Indiscutidamente, resulta necesario focalizar el uso de la información en el aprendizaje y la transformación de la política evaluada para mejorar la calidad estatal.

La evaluación integral se presenta como una estrategia y a la vez una práctica presente a lo largo del ciclo de vida de una política, expresada en la acción concreta de construcción y comunicación de información sobre los diferentes aspectos de los programas, útil para la toma de decisiones sobre las mejoras de los mismos.

La evaluación integral no se realiza en una única etapa específica de la gestión, sino que se desarrolla junto con el proceso de planificación, a lo largo del ciclo de vida de la política evaluada.

Se trata de llevar a cabo una serie de acciones orientadas a "conocer" y a la vez "comunicar" el proceso de gestión, hasta alcanzar los resultados estimados o no estimados, para luego, al finalizar la implementación, contar con datos que nos permitan "valorar" la acción estatal en términos de mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

El proceso específico que implica una evaluación integral de las políticas, será abordado a lo largo del trabajo.

La evaluación es, desde esta perspectiva, una estrategia de integración y articulación en la gestión de las políticas, porque es el hilo conductor, el "guión" donde pueden confluir los actores involucrados bajo el objetivo del impacto social.

En este sentido, cabe hacer una referencia introductoria a la idea de "articulación".

Tal como es sabido y forma parte de los innumerables análisis sobre la administración, existe una "desconexión" entre la lógica de la política y la lógica de la administración.

Esta situación se debe a múltiples factores relacionados con la diferencia de intereses, de idiosincrasias y de antiguas competencias para ganar el poder absoluto sobre el control final del Estado, entre otras razones.

A esta desarticulación se suma la "distancia" existente entre aquello que el Estado finalmente hace y las expectativas y necesidades de los diferentes sectores de la población.

El resultado deriva en una profundización de esta serie de desarticulaciones, que se consolida en un círculo vicioso donde siempre la "responsabilidad" la tiene otro.

A lo largo de la historia de la administración y su relación con la política, han surgido diferentes mecanismos propuestos con la intención – aunque sea declaratoria – de modificar esta situación. Con más o menos éxi-

to, avances y retrocesos, hoy nos encontramos frente a una realidad muy distante de la pretendida, en el sentido de que, indudablemente, todavía quedan desafíos para mejorar la articulación entre las expectativas de la población y la acción estatal política y administrativa.

La falta de **conectores** entre las diferentes áreas de la administración pública, el tamaño, la diversidad y superposición de tareas de las organizaciones burocráticas, obstaculizan una gestión con mayor impacto social.

Pero el análisis de esta serie de características negativas de la administración desde una perspectiva integral, implica expresar y explicar que las organizaciones públicas de hoy, son productos históricos y sumas acumuladas de las ideas, decisiones e imaginarios sociales sobre el Estado, la política, y el vínculo entre ambas realidades y la sociedad en todas sus expresiones.

Es decir que, las deficiencias que presenta la administración, no pueden explicarse solamente a través de un "análisis organizacional". Estaríamos cometiendo un reduccionismo si intentásemos abordar el tema, únicamente, desde el punto de vista de la gestión pública y sus desafíos de mejora de las estrategias que utiliza.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes de nuestros sistemas políticos, directamente influenciado por los devenires históricos y por complejas relaciones existentes entre los elementos que los conforman.

En este sentido, y por lo tanto, la insuficiente relación del Estado con la sociedad, no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, traducida en una triste diversidad de necesidades no resueltas y un aumento o de las demandas de todos los sectores de la ciudadanía. Sino que es consecuencia de un modelo predominante de Estado y Sociedad, donde en el imaginario social, la responsabilidad, sobre todo si los resultados son deficitarios, recae únicamente en el Estado.

En el marco de este análisis, resulta importante resaltar como introductorias las siguientes premisas:

- La discusión acerca de la evaluación en América Latina debe realizarse impulsada por un modelo de Estado que tiene como principal objetivo la inclusión social, respondiendo a las realidades y urgencias sociales de nuestros tiempos.
- El desarrollo de los sistemas de evaluación debe contemplar las características e idiosincrasia del sistema político en general y no de la administración pública en particular: sociedad civil, sociedad económica, partidos políticos y grupos de poder.
- El desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población dependen de la capacidad de la sociedad en su conjunto, y no sólo de los gobernantes, de pensar e implementar proyectos conjuntos.
- La evaluación debe enmarcarse además en una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, en la necesidad de mejorar los fines y mecanismos de la participación ciudadana y en la discusión acerca de la responsabilidad compartida.
- Todo lo anterior se da en un contexto de modificación de la relación entre los Estados Nacionales de la región, la globalización del impacto de los problemas sociales y la necesidad de pensar estrategias en conjunto.

El objetivo de la integralidad de las acciones estatales, y en consecuencia la implementación de la evaluación como estrategia, implica entonces fortalecer miradas que hagan foco en la articulación entre la política, la administración y la ciudadanía,

Ahora bien, ¿por qué se plantea que la evaluación puede resultar una estrategia de articulación entre los diferentes componentes o actores y, en consecuencia una mejora de la acción estatal?

En primer lugar, esta afirmación no pretende plantear a la evaluación como panacea, ni siquiera la pretende como la única disciplina capaz de promover esta mejora.

Pero sí es cierto que la hipótesis central de este trabajo plantea que la evaluación de las políticas, desde un punto de vista integral, es decir, haciendo referencia a la valoración de la multiplicidad de aspectos que conforman una política, es una estrategia apta para la consecución de mayores niveles de articulación y mejora de la acción estatal.

Algunas de las razones que fundamentan esta afirmación se plantean a continuación:

1. La construcción de información sobre el diagnóstico, desarrollo y alcance de resultados de una política pública promueve:
 - a. Mayores precisiones acerca de las características del problema que se intenta abordar.
 - b. Mayores posibilidades de plantear cursos de acción acordes a la viabilidad que ese problema plantea.
 - c. Herramientas más apropiadas para modificar "sobre la marcha" decisiones ineficaces, inadecuadas o inoportunas.
 - d. La presentación y comunicación de los resultados alcanzados en términos de mejoras en las condiciones de vida de la población.
2. En referencia a la articulación de actores, la evaluación de las políticas desde una perspectiva integral, promueve:
 - a. Mayores precisiones y niveles de comprensión acerca de las expectativas de los diferentes actores involucrados: los responsables o líderes políticos, la administración que debe ejecutar la acción y el sector de la ciudadanía implicado.
 - b. Mejores acuerdos sobre los resultados que se plantea alcanzar.
 - c. Mayores niveles de compromiso por parte de los diferentes actores acerca del desarrollo adecuado del proyecto.
 - d. Una valoración más profunda de la acción estatal y los resultados alcanzados.

Estas cuestiones, presentes en mayor o menor medida, en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la acción estatal, conllevan además a mayores niveles de articulación entre los diferentes tipos de actores y mejoras en las acciones del Estado.

A lo largo del trabajo, se desarrollarán, con mayor profundidad cada una de las afirmaciones presentes en la introducción.

2. La evaluación en perspectiva histórica y su desarrollo en la acción estatal latinoamericana

El desarrollo de la evaluación de programas públicos no es un fenómeno reciente. La evaluación como ciencia social se vuelve un lugar común durante los años 50, tanto en Europa, Estados Unidos y otros países industrializados. Los primeros programas que han sido objeto de evaluación los encontramos en el campo de las políticas educativas, sociales y de salud.

Pero, también, en los países menos desarrollados se evidenció un impulso a la evaluación de políticas en el mismo período. Existen experiencias muy valiosas en los países en desarrollo a partir de la década del 50. Tanto el aparato estatal como los organismos no – gubernamentales han venido realizando evaluaciones puntuales. Es posible citar, a modo de ejemplo, la evaluación de programas de planificación familiar en Asia, de programas de salud y nutrición en América Latina, de agricultura y desarrollo comunitario en África.

En las décadas del '60 y '70 crece notablemente la cantidad de publicaciones sobre este tema. Comienzan a circular discusiones y artículos críticos sobre posturas cuantitativistas y cualitativistas, sobre el rol de la evaluación en el proceso de las políticas, sobre cuestiones metodológicas. Proliferan las publicaciones y conferencias, las asociaciones profesionales, los encuentros entre evaluadores.

En 1967 Scriven⁶⁸ -filósofo de la ciencia y uno de los primeros teóricos de la evaluación- en su artículo "The methodology of evaluation," introduce

⁶⁸ Scriven, M., (1967), "The Methodology of Evaluation", *Perspectives on Curriculum Evaluation, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago: Rand McNally.*

los términos evaluación formativa y evaluación sumativa, para distinguir entre las evaluaciones cuya realización tiene por objetivo proporcionar información a las personas que intentan mejorar el objeto evaluado, de las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa.

Entre los autores de este período podemos citar además a Campbell⁶⁹, quien en el trabajo "Experimental and Quasi - Experimental Designs for Research" (1966), realizado con Stanley, rechaza la idea de que la evaluación pueda generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo. Sostiene que la medida cuantitativa se basa en suposiciones cualitativas, y señala que distintos actores de un programa preferirán diferentes resultados.

La importancia, para este autor, radica en la posibilidad de la evaluación de expresar una valoración de los acontecimientos producidos por un programa, más allá de que esa información pueda ser generalizada a otros programas públicos.

Campbell afirma que sólo es posible estimar el impacto marginal de los programas, y que la evaluación no puede predecir, de forma absoluta, cuáles han sido sus resultados.

Luego, durante la década del '80, la revolución tecnológica fue un importante estímulo para la evaluación de programas, provocando cambios que, aún hoy, continúan modificando las prácticas de evaluación. Se acentúa la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo.

En su obra, Wholey⁷⁰, se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas, con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor.

La prioridad para Wholey está en la gestión de los programas. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendi-

⁶⁹ Campbell, D.T. y Stanley, J., (1966), *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago: Rand McNally.

⁷⁰ Wholey, J.S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown.

miento y resultados de los programas de la administración (1983). En la misma línea, desde un punto de vista metodológico, el trabajo de Stake⁷¹ destaca la importancia de los estudios de caso y las estrategias cualitativas de investigación.

Podemos mencionar, además, el trabajo de Cronbach⁷² (1982), quien plantea que buena parte de los problemas en el uso de las evaluaciones provienen del modelo racional en que se fundamentan.

En su obra, Cronbach señala la existencia de grupos que influyen en el proceso de dar forma a una política: los responsables a nivel de formulación de la política, los responsables a nivel de programa, los prestadores de servicios a nivel local, beneficiarios del programa, y los académicos, periodistas y otros grupos. Esta realidad puede sugerirnos la idea del cambio social gradual. De acuerdo con esta concepción, Cronbach afirma que la evaluación sirve para "iluminar" las decisiones sobre distintas alternativas posibles, clarificando las cuestiones que interesan a las partes afectadas.

Durante las últimas tres décadas asistimos a una creciente complejización de las necesidades sociales, reflejada a su vez en los programas públicos. Con esta realidad también las formas de evaluación se fueron diversificando, han evolucionado tanto los debates y discusiones teóricas como las prácticas concretas de evaluación de los programas públicos. Proliferaron las discusiones acerca del rol sustancial del evaluador, se acentuó la distinción entre las miradas "Científicas" y "Pragmáticas" de la evaluación.

Podemos decir que una de las reflexiones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es su comprensión como una práctica compleja, que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación es vista como actividad política, sumergida en el complejo mosaico de las decisiones políticas.

⁷¹ Stake, R.E. (1980a). "Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation." In W.B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research* (pp. 72-87). London: Hodder & Stoughton.

⁷² Cronbach, L.J. (1982a). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.

Este avance ha permitido visualizar a la evaluación de forma integral, como parte de las políticas y los movimientos de la administración pública.

En esta línea de trabajo encontramos la segunda etapa de la obra de Carol Weiss⁷³, quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas públicos.

Weiss había adoptado las teorías y métodos experimentales en su primera obra, pero pronto advierte sobre las dificultades políticas y organizativas que presenta la evaluación, para producir resultados que sean efectivamente utilizados. La autora describe el pesimismo y la decepción que producen los resultados de la primera oleada de evaluaciones en los años '70. "Incluso utilizando los métodos más sofisticados se tiende a encontrar éxitos marginales. Por otra parte, los datos recogidos por la evaluación parecen no tener ningún efecto en las decisiones presupuestarias, o sobre la expansión o reducción de un programa" (1987).

El desarrollo posterior que realiza Weiss de la evaluación lo hace sobre la idea de dos premisas:

- Los objetivos de los programas tienden a ser generales, difusos, diversos e inconsistentes. Varían para cada una de las partes afectadas y tienen escasa relación con el funcionamiento del programa. Esto se debe a la variedad de actores involucrados en la definición de una política, para ganar el acuerdo de todos es necesario hacer promesas realistas y no tan realistas.
- Mientras en un laboratorio se puede esperar que un tratamiento acabe o se pueda modificar si algo va mal, un programa real raramente se puede cambiar por completo si algo va mal. Los cambios son incrementales ante que masivos.

Además, Weiss destaca la incidencia que el contexto político tiene en la utilización de los resultados en las evaluaciones de los programas. Para Weiss las consideraciones políticas tienen entrada de tres formas distintas:

⁷³ WEISS, Carol H. *Evaluation, second edition*, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

1. Los programas son el resultado de decisiones políticas.
2. Los resultados de una evaluación entran en la arena política, y compiten por la atención de los decisores con otros factores que tienen su propio peso en el proceso político.
3. La evaluación, en sí misma, es política, tanto que, implícitamente, adopta determinadas posiciones políticas sobre la legitimidad de los objetivos o de la estrategia del programa.

Al igual que Weiss y Wholey (Op.Cit.), Stake (Op.Cit.) reacciona ante las primeras señales de no utilización de los resultados en evaluación. Su línea de argumentación pasa por defender la metodología de los estudios de caso como instrumento para mejorar la práctica de la evaluación a nivel local. Este autor rechaza que las ciencias sociales puedan descubrir relaciones de causalidad input-output, y no presta atención a los indicadores. Para Stake, los científicos sociales deben escribir situaciones individuales que puedan ser comprendidas por los no científicos.

Según el autor, el objetivo de la evaluación es mejorar la práctica diaria del programa objeto de estudio y no producir nuevos conocimientos formales que puedan ser difundidos.

En la actualidad, siguen abiertas y en construcción las discusiones acerca del rol de la evaluación en la vida de las políticas, de las cuestiones éticas relacionadas con la práctica del evaluador, de las condiciones institucionales necesarias y las metodologías más apropiadas.

La evaluación como estrategia de la acción estatal en el contexto actual de América Latina

En este segundo nivel de análisis de la historia reciente de la evaluación y su desarrollo en el contexto actual, nos interesa caracterizar de qué modo los Estados han abordado esta estrategia de gestión que es la evaluación de las políticas públicas.

La importancia de esta caracterización radica en las diferentes formas de abordaje que la disciplina plantea: la evaluación desde la perspectiva de las consultorías, desde los organismos internacionales, desde las universi-

dades, desde los sectores de la sociedad civil que la llevan a cabo, entre otras variables.

Este trabajo desarrolla, principalmente, un modelo de evaluación de las políticas desde la perspectiva del Estado y, por lo tanto, resulta pertinente caracterizar el desarrollo de la disciplina desde ese enfoque institucional.

Avances y desafíos pendientes de la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva estatal en términos generales

En los últimos años se han producido, en materia de evaluación de políticas públicas, quizás más avances que en toda la historia de vida de esta disciplina.

Al mismo ritmo que el desarrollo de las ciencias en general, en un par de décadas solamente, se han sucedido en forma creciente significativos avances en la teoría y práctica de la evaluación.

Entre estos cambios, sólo para enunciar algunos, podemos destacar:

- La profundización del debate acerca de la trascendencia que la evaluación tiene para el desarrollo de "buenos gobiernos".
- La existencia de mayores niveles de conciencia acerca de la importancia de la cultura de la evaluación incorporada a la gestión de las políticas públicas.
- El fortalecimiento de la comunidad de evaluadores y la evaluación misma como disciplina.
- La creación de decenas de sociedades nacionales de evaluación, ámbitos de estudio y perfeccionamiento, grupos de discusión, redes y encuentros internacionales específicos sobre la evaluación de políticas.
- El perfeccionamiento y diversificación de las metodologías evaluativas, incorporando las estrategias participativas y multimiradas a la hora de evaluar las políticas.

Estos avances se pueden observar con diferentes grados de madurez, dependiendo del contexto que sea analizado. No se han dado en forma continua, y adquieren en cada caso características distintivas.

A pesar de estas diferencias, es posible encontrar ciertos niveles de acuerdo en el crecimiento de la disciplina de la evaluación en cada uno de los aspectos nombrados.

Ahora, de manera comprensible, existen, dentro de la evaluación de políticas públicas, varios e importantes desafíos que se presentan en la actualidad.

Nuevamente, los listados siempre corren el riesgo de provocar o suponer una mirada simplificadora de la realidad, pero sirven también para orientar el análisis y la puesta en común acerca de nuestras miradas sobre los fenómenos.

En este sentido, es posible enunciar ciertos aspectos de la evaluación de políticas que parece necesario reforzar, o que se presentan como ejes sobre los cuales debatir para quienes estamos involucrados en el diseño, implementación y evaluación de una política pública:

- La reflexión acerca de cómo los resultados de la evaluación de políticas impacta realmente en el mejoramiento de las mismas.
- El fortalecimiento de las voluntades de los bloques regionales, y gobiernos nacionales, regionales y locales, para incorporar, definitivamente, a la evaluación en el ciclo de vida de las políticas, como requisito indispensable de seriedad en la gestión del valor público.
- La reglamentación y sistematización de estándares de calidad a la hora de definir e identificar una práctica evaluativa: responsabilidades, competencias y roles del evaluador, condiciones necesarias para el desarrollo de la evaluación y estrategias que permitan comparar las prácticas en diferentes contextos sociales.
- La maduración de las comunidades de evaluadores, directamente vinculada con el crecimiento de la disciplina.

La Evaluación de Políticas Públicas en América Latina: historia reciente

La evaluación a nivel país en América Latina cobra ciertos niveles de protagonismo en la década del 90. Es posible decir que, en términos enunciativos, estos desarrollos se han llevado a cabo, principalmente, con los siguientes objetivos:

- Mejorar el proceso de toma de decisiones políticas – estratégicas y económicas.
- Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas.

Los objetivos de desarrollo de la región en la década del '90, como bien sabemos, estuvieron marcados por la aplicación de recomendaciones que no guardaban relación con el propósito de avanzar hacia un Estado concentrado en mejorar los niveles de calidad de vida de las mayorías.

Por lo tanto, los diseños de sistemas de evaluación se correspondían con los criterios generales de las recomendaciones imperantes: un Estado pequeño, permisivo, de bajo perfil y bajo costo, que rindiera cuenta de sus acciones en un marco de desconfianza y condena sobre su desempeño.

Debido a que la realidad no es tan lineal, es posible rescatar ciertos avances positivos, aún en un contexto donde los objetivos macro fueron tan gravemente negativos para la región.

En este sentido, los esfuerzos por sistematizar la evaluación de políticas en América Latina promovieron una especie de mayor orientación hacia el "ordenamiento" de sus tareas y funciones, de intenciones de mayor "sistematización" en el accionar público.

Si bien ese ordenamiento y esa sistematización buscaba ser "funcionales" a un modelo de Estado perjudicial para la mayor parte de la población, marcó ciertos avances hacia el aprendizaje organizacional.

De acuerdo al desarrollo que realiza Nuria Cunill⁷⁴, es posible hablar de dos modelos de desarrollo:

Modelo	Usuario	Finalidad	Responsable	Ejemplos
Plan	Presidente	Mejorar las decisiones políticas + rendición de cuentas	Ministerio de planificación	SINE, Costa Rica. SINERGIA, Colombia. SISER, Bolivia
Presupuesto	Autoridades presupuestarias y / o el Congreso	Mejorar las decisiones presupuestarias + rendición de cuentas	Ministerio de Hacienda	Sistema de control y gestión de Chile. Sistema de evaluación y desempeño de México. SEV de Uruguay

Por otro lado, también parecía necesario lograr mayores niveles de "publicidad" de la información sobre los procedimientos y avances de las acciones estatales, sumado a un contexto donde el uso de las nuevas tecnologías de la información se convirtió en un "deseo" u "objetivo de logro" cada vez más frecuente en ciertos ámbitos públicos (no de forma generalizada).

Es posible decir que los pasos dados en las décadas del '90 han tenido más el propósito de "ordenar cierto tipo de información acerca de algunas políticas públicas", que de instalar "situaciones de aprendizaje sobre las políticas para fortalecer los procesos de transformación social".

Estas experiencias, comenzaron a dejar la sensación - fundada en un diagnóstico de la realidad - de una creciente necesidad de cambio en los sistemas de evaluación en los siguientes sentidos:

- Profundizar la valoración de la utilidad social de los programas, y no tanto la "sistematización de la información acerca de los mismos",

⁷⁴ "Reforma del Sector Público y desarrollo de la capacidad de evaluación en América Latina" PNUD, Antigua, enero 2007

- Fortalecer la calidad de los diseños institucionales de los Sistemas de Evaluación (SE);
- Mejorar la calidad de la información producida por los SE,
- Revisar los mecanismos de comunicación de la información producida (Por ejemplo, se pone en duda el significado de la publicidad de la información de los programas publicados en Internet, cuando el porcentaje real de la población que accede a las webs institucionales no es realmente significativa);
- Aumentar la participación de los diferentes tipos de actores involucrados en las políticas a la hora de evaluarlas;
- En la actualidad los Sistemas Nacionales de Evaluación de Políticas desarrollados en la década del 90 se encuentran en reformulación, prueba de ello son:
 - El rediseño de las experiencias a nivel nacional en diferentes países de América Latina, como son los casos de Colombia, Chile, Brasil y Costa Rica.
 - Las investigaciones acerca del estado actual de los sistemas nacionales de evaluación. El mejor ejemplo es, seguramente, la investigación "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe", llevada a cabo por el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano de Administración y desarrollo (CLAD).
 - El auge de las oportunidades de formación, intercambio y conformación de redes de evaluadores e instituciones dedicadas a la evaluación.

Por otra parte, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de reorientar estos sistemas hacia los objetivos políticos de las gestiones de gobierno, ejemplos de estos modelos pueden ser los Sistemas de Seguimiento de Metas Presidenciales de Brasil (a cargo de la Casa Civil, dependiente de la presidencia) y México (también a cargo directamente de la presidencia, en articulación con el área de Gestión Pública).

Se observa un fortalecimiento de los sistemas de planificación y evaluación de la gestión de gobierno, a cargo de sus responsables primarios, con

el objetivo de optimizar las acciones estatales hacia la resolución de los problemas sociales.

El siguiente cuadro nos ayuda a visualizar los cambios en la práctica de la evaluación en los últimos diez años:

Décadas del '80 y '90	En los últimos 10 años
El foco estaba puesto en evaluar la implementación de los programas.	El foco se sitúa en conocer los resultados obtenidos.
Se evaluaban los proyectos en sí mismos.	Se asume el desafío de evaluar los efectos de los proyectos.
El criterio observado de los programas era "el cumplimiento de las reglas y normas".	La evaluación se concentra en la "gerencia estratégica".
Evaluaciones guiadas por el concepto de "rendición de cuentas"	Concentración en el aprendizaje como aspecto central de la evaluación.
Valoración de la "efectividad organizacional"	Valoración de la "efectividad del desarrollo"

Fuente: Presentación realizada por Ada Ocampo en la Conferencia realizada por la Relac en Julio de 2007, Bogotá.

Esta descripción, puede dejar planteados en términos generales los siguientes **Desafíos de la evaluación**:

- Promover una mayor articulación entre la definición de los objetivos estratégicos de gobierno y los sistemas nacionales de evaluación.
- Redoblar esfuerzos para definir los tipos, modalidades y estándares de la evaluación de políticas públicas.
- Mejorar la calidad de las evaluaciones y su impacto en la mejora de las políticas.

- Trascender los linderos institucionales, y provocar mayores y mejores acuerdos acerca de las formas de evaluar las políticas.
- Fortalecer las capacidades de evaluación de los actores involucrados en tal tarea.

A estos desafíos, podemos agregar aquellos planteados por Nuria Cunill, que propone mejorar:

- La calidad de los diseños institucionales de los sistemas de evaluación.
- Las estrategias de implantación de los Sistemas de Evaluación (SE).
- Las condiciones del SE para articular las restricciones de Entrada, con las condiciones de Salida.

La evaluación integral, consecuente con la voluntad de un modelo de Estado para la inclusión social, plantea a la evaluación como una estrategia de gestión orientada a fortalecer el protagonismo del Estado en el gobierno de las situaciones sociales, para lo cual la evaluación puede aportar:

- Herramientas de articulación entre lo planificado y lo efectivamente realizado;
- Fuentes de información y aprendizaje para la mejora continua de los programas;
- Estrategias para la articulación de intereses y la comunicación de los resultados de gobierno.

3. El modelo de evaluación integral de las políticas y la acción estatal

Si bien en el apartado introductorio se han desarrollado en forma preliminar los fundamentos y conceptos centrales de este trabajo, resulta imprescindible avanzar en la descripción de ciertas cuestiones vinculadas con la evaluación de las políticas desde una perspectiva integral.

Cuando hablamos de evaluación integral de políticas, hacemos referencia a un proceso más amplio que aquello que, habitualmente, conocemos como rendición de cuentas o auditoría de determinada acción estatal.

De la misma forma, nos referimos a ir “más allá” de la enumeración de acciones desarrolladas, o la presentación de informes con datos y/o cantidades fuera de contexto.

La evaluación integral implica la valoración de una política pública partiendo de la comprensión de su complejidad como realidad social y, por lo tanto, entendiendo la necesidad de intervenir en la misma con los siguientes objetivos:

3.1. Describir la política pública a evaluar.

Este paso es imprescindible. Resulta imposible evaluar aquello que no se explicita. Es un ejercicio que puede parecer demasiado simple en principio, y hasta sonar como obviedad.

Pero no es tan fácil describir una política pública.

La acción de presentar de forma coherente un conjunto de acciones, explicando el diagnóstico y los fundamentos que le dieron origen, la descripción apropiada del problema que se ha querido resolver mediante la intervención, la justificación de los actores que han sido convocados, la descripción de las acciones realizadas y sobre todo, la identificación de los resultados alcanzados, resulta un desafío para quienes se encuentran por lo general presionados por las múltiples responsabilidades que la gestión pública implica.

3.2. Analizar la eficacia de los procesos llevados a cabo.

En segundo lugar, será necesario describir el proceso, como espacio de articulación entre el objetivo y los resultados alcanzados, entre el diagnóstico realizado y la situación deseada.

El proceso se conforma de la intervención específica llevada a cabo en la implementación de la política pública.

Es el momento en el cual la formulación de la misma adquiere la “forma” que la realidad exige. Quiere decir, deberán explicarse aquí las modificaciones introducidas, en función de las adecuaciones necesarias marcadas por las características del contexto.

En una palabra, es la descripción de "lo realizado".

3.3. Valorar la relevancia social que la política pública ha tenido.

Este punto resulta central para la evaluación integral de las políticas públicas.

La "relevancia social" hace referencia a los resultados alcanzados en términos de resolución de un problema social concreto.

Los alcances de esta relevancia social de los resultados, tendrán relación con la "dimensión" de la política pública evaluada.

Es decir que, la relevancia social de un proyecto tiene muy variados grados de alcance, más o menos directos en su relación con la modificación en la calidad de vida de la ciudadanía.

Citemos algunos ejemplos de resultados para aclarar el sentido amplio que adquiere el concepto "relevancia social":

- a. La mejora del sistema de turnos de los centros atención primaria de la de salud, como resultado de la política pública llevada a cabo por el Ministerio de Salud.
- b. La reincorporación de un 20% de los jóvenes del distrito al sistema educativo formal, como resultado de una de las líneas centrales de la política de Desarrollo Social.
- c. La disminución de los tiempos de tramitación del Documento Nacional de Identidad como resultado de la política de mejora de la gestión estatal del Ministerio del Interior.
- d. El aumento de la recaudación a través del impuesto automotor, como resultado de la política de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía.
- e. El fortalecimiento de las capacidades la coordinación de los micro emprendimientos turísticos de la comunidad originaria de Iruya, como parte de la política de diversificación turística de la Secretaría de Turismo.

La particularidad de la evaluación integral de las políticas es que tiene como principal objetivo identificar y describir los resultados concretos que la intervención ha provocado, con el fin de promover la transformación social.

Ahora bien, este desafío no se asume "de cualquier forma" en la evaluación integral, sino que, además, supone una estrategia que contenga los siguientes aspectos:

3.3.1. Las adecuaciones a las normas y reglamentaciones establecidas.

Quiere decir que la evaluación deberá centrarse en el marco de legalidad y asumir los requisitos del procedimiento administrativo contemplados en la organización donde se desarrolla.

3.3.2. La relación entre la planificación, la implementación y los resultados alcanzados.

Tal como se ha enunciado con anterioridad en este trabajo, la evaluación integral se comprende en el marco de la planificación y la implementación de una política, como parte de un mismo proceso y alentando la articulación de las decisiones tomadas en uno y otro momento, que conforman el ciclo de vida de una intervención del Estado.

La evaluación integral no se lleva a cabo en una etapa determinada desligada de los demás procesos de gestión, sino que debe ser planificada al inicio de la política, debido a que se expresa en la construcción constante de información útil para la valoración y comunicación de los resultados.

3.3.3. La utilización de los resultados de la evaluación para la transformación de la política, en términos de mejora.

La evaluación integral posee un componente de aprendizaje altamente significativo dentro de su diseño.

Es decir que, uno de los principales propósitos de esta evaluación se encuentra en su desafío de construir información valiosa, para la mejora de futuras intervenciones en el marco de la política pública evaluada.

Para lo cual, será necesario que el diseño contemple este objetivo y la evaluación se desarrolle a partir del "lenguaje" propio de la administración pública (que no es el mismo lenguaje que se utiliza en los medios académicos o de investigación social), y contemple las condiciones de "oportunidad" necesarias para que la información construida sea útil al proceso de toma de decisiones.

3.3.4. La comunicación de los resultados de la política pública a los actores involucrados.

Otro aspecto importante de la evaluación integral de las políticas es la socialización de los resultados entre el grupo de actores involucrados directa o indirectamente.

Esta característica se sustenta en la necesidad de "ampliar" los límites del Estado, además de "fortalecer" sus competencias.

Quiere decir, la ciudadanía no puede comprometerse con aquello que desconoce y, por lo tanto, resulta imprescindible "hacerla participe" de las acciones del Estado y sus resultados.

Tal como sabemos, la primera forma de participación es la obtención de la información. Estar informado es el primer eslabón necesario para la participación. Este aspecto nos introduce en el siguiente.

3.3.5. La centralidad de la percepción en términos valorativos de los diferentes grupos de actores involucrados en la formulación e implementación de la política.

Cuando se hace referencia a los grupos de actores, se está hablando principalmente de:

- a. Los responsables y ejecutores de la política,
- b. Los organismos encargados del control de gestión
- c. Los usuarios de los productos y servicios que la política elabora y / o proporciona.

La evaluación integral de las políticas es por definición participativa. Esto quiere decir que la "multiplicidad" de voces a la hora de construir un juicio valorativo de una acción estatal determinada es central para conocer la trascendencia social que esta ha tenido.

Por lo tanto, se dedicará un apartado específico para desarrollar el "aspecto participativo" de la evaluación integral.

3.3.6. La participación en la evaluación integral de las políticas

Tal como sabemos, en los últimos años se han desarrollado diferentes propuestas y experiencias de gestión con un alto componente de participación, de muy variadas concepciones, formas y metodologías.

Este trabajo no tiene como propósito presentar este recorrido que ha realizado la participación, ni relatar experiencias al respecto.

Pero sí resulta imprescindible dejar planteado que existe una relación determinante entre la evaluación integral de las políticas y la participación.

Una evaluación integral de las políticas públicas, implica la inclusión de diferentes perspectivas acerca de sus procesos y resultados.

Aunque de todas formas, y más allá de esta afirmación, es necesario tratar el tema con cierta cautela, ya que no estamos hablando de un fenómeno simple. Resulta importante avanzar hacia la definición de las características y requisitos que cualquier proceso participativo debe contemplar para su implementación.

Entonces, ¿cuál es el tipo de participación posible de promover desde una perspectiva integral de la evaluación? ¿Siempre es necesario plantear diseños participativos para evaluar una política pública? ¿Cuáles son las condiciones que deben tenerse en cuenta a la hora de acudir o promover la participación vinculada con la evaluación?

En primer lugar, vale aclarar que "participación" no significa únicamente un grupo de ciudadanos o ciudadanas opinando libremente sobre una política pública.

Antes que nada, cuando se diseña un proceso participativo, ya sea de evaluación o de cualquier otra índole, es necesario tener claridad en los objetivos de esa convocatoria.

En algunas experiencias de gestión participativa, esto que parece una obviedad, no está tan claro para los responsables de la política, y el resultado es la frustración de los convocados a participar, cuando descubren que no es claro y compartido el motivo específico para su convocatoria.

Esto se suma a la pérdida de recursos, tiempos, y al aumento de la desconfianza entre el sector convocado y el Estado.

En este trabajo, cuando se hace referencia a la participación, se está queriendo decir que: si el propósito de la evaluación, desde una perspectiva integral, es conocer, valorar y comunicar los procesos y resultados de una política pública, en términos de mejora de ciertas condiciones de vida de la población sujeto de esa política, resulta evidente que será necesario conocer la valoración que esa misma población realiza sobre la política.

Por lo tanto, el objetivo de la participación, en este caso, será conocer la opinión valorativa de la población relacionada con un programa, para que sus expresiones sean tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones que mejorará la implementación del mismo.

La participación no resulta apropiada en sí misma, sino que su pertinencia dependerá de los objetivos planteados y de la calidad de los diseños para llevarla acabo.

Para lo cual será necesario desarrollar acciones de fortalecimiento de las capacidades. Para ejercer esa participación, tanto en la población como en la dirigencia política, social y económica.

Pero, además, esta participación no debe sólo realizarse desde el rol "usuario" de los ciudadanos y ciudadanas, sino como ejercicio responsable de la ciudadanía; como asunción de los derechos y deberes de la población adulta sobre el fortalecimiento de la democracia.

Por supuesto que la participación y el diálogo entre el Estado y la Sociedad mejorarán la calidad de los servicios públicos, de las políticas públicas. **Pero este propósito debe situarse bajo el paraguas de una responsabi-**

lidad mayor que recae sobre la sociedad toda, y es aumentar la calidad de nuestros sistemas de representación, del Estado como productor simbólico de identidad nacional y regional, de la democracia como sistema que garantice el acceso igualitario tanto a la satisfacción de las necesidades como al ejercicio de la participación en las decisiones públicas.

La importancia del componente participativo a la hora de evaluar se fundamenta en la comprensión de las políticas públicas como producto de una serie de consensos entre intereses contrapuestos, con resultados incrementales que superan la visión del accionar público como intervención racional.

Tal como lo expresara Campbell (Op. Cit.) en la década del '70, la evaluación no puede generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo acerca de los programas, que sólo es posible estimar el impacto marginal de los programas, y que la evaluación no puede predecir de forma absoluta cuáles han sido sus resultados.

La construcción de valoraciones participativas se basa en la idea de verdades no absolutas, sino contingentes y condicionales.

El desafío se encuentra en la tensión de la evaluación hacia dos extremos:

1. La lógica y solidez de la información, la validez de los datos.
2. La oportunidad y pertinencia de esa información con relación al impacto social real producido.

A la vez es necesario tener en cuenta que en todos los casos, la convocatoria de diferentes actores a la hora de planificar y de evaluar una política, tiene costos para la organización, el tiempo y los recursos con los cuales contará ese programa.

Por lo tanto, a la hora de diseñar el proceso evaluativo, será necesario tener en cuenta los recursos económicos, de personal, de estructuras, de logística de comunicación y convocatoria que hacen falta para planificar instancias de participación.

Otra cuestión a tener en cuenta serán los criterios que se utilizarán a la hora de seleccionar los grupos de actores que se convocarán a participar.

Aquí vale aclarar que el concepto "participación" no está únicamente relacionado con sectores provenientes de la sociedad civil.

En principio, es necesario pensar quiénes son los actores institucionales que han estado vinculados con la política evaluada, y conformar grupos de diversa procedencia para la construcción de miradas múltiples sobre un programa.

Siguiendo con un ejemplo ya citado, si el objetivo es evaluar:

La mejora del sistema de turnos de los centros de atención primaria de la salud, como resultado de la política pública llevada a cabo por el Ministerio de Salud.

Una selección de actores posibles a convocar para la evaluación participativa puede ser:

- Los responsables del programa en el nivel central del Ministerio.
- Los coordinadores y equipos de trabajo distritales involucrados.
- Referentes de diferentes centros de salud, encargados de llevar a cabo el cambio.
- Ciudadanos y ciudadanas que habitualmente utilizan los servicios brindados a través del sistema de turnos de los centros de atención primaria de la salud.

El ejemplo nos es útil para analizar los diferentes grupos de actores que pueden intervenir en la evaluación participativa, antes de llegar a pensar directamente en la ciudadanía.

Luego de la selección de los "tipos" de actores, será necesario utilizar alguna de las técnicas previstas en el campo de la investigación en ciencias sociales para elaborar la selección de grupos.

En resumen, los temas hasta aquí planteados referidos a la participación pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Una evaluación integral de una política pública, se conforma de diferentes perspectivas.
2. Estas perspectivas pueden estar constituidas por los diferentes tipos de actores que han estado involucrados en su formulación e implementación.
3. A la hora de decidir quiénes serán las personas convocadas para evaluar una política, es necesario ser muy cuidadoso de:
 - a. Seleccionar personas que hayan tenido una implicancia directa en el desarrollo de la política.
 - b. Explicitar los objetivos de su participación.
 - c. Fortalecer las competencias para la participación.
4. Desde el punto de vista metodológico de una evaluación participativa, será necesario tener en cuenta:
 - a. La viabilidad en la incorporación de diferentes perspectivas.
 - b. La coordinación apropiada para la participación planteada.
 - c. La acotación de la participación a los objetivos puntuales de la evaluación.

La evaluación integral de las políticas como estrategia de articulación para el impacto social

La evaluación integral puede ser una excelente estrategia de articulación en dos sentidos:

- a. **A lo largo del proceso de formulación e implementación de una política**, como conector entre los diferentes momentos que forman parte del proceso: formulación del problema, selección de alternativas, toma de decisiones e implementación.

“La evaluación entendida como criterio en la gestión de los programas públicos, y no simplemente como un momento de la planificación, atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la

entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales,” Pichardo Muñoz.⁷⁵

En este sentido, es una estrategia de integración horizontal, con el desafío de resaltar, en cada momento de la gestión, el protagonismo del problema por resolver (la satisfacción o necesidad ciudadana concreta que dio origen a la política).

Esta forma de integración hace referencia a la acción estatal desde la política pública. Por lo tanto, va más allá de la administración. Es una transversalidad que se inicia en la población, y en los diferentes actores involucrados en la problemática concreta, atraviesa una serie de instituciones y termina nuevamente en la población.

b. Entre los diferentes sectores y actores públicos que están involucrados con diferentes grados de responsabilidad en la implementación y el impacto social de una política.

Esta integración habla, más específicamente, de la administración como actor clave en el éxito de resultados de una política pública, y en la necesidad de pensar a la administración desde los proyectos, y a estos, a su vez, desde el problema público que les dio origen. Aunque no todos los actores o instituciones vinculadas a la implementación de una política son necesariamente gubernamentales, el Estado es el articulador de todos ellos y principal responsable por la política.

Es una transversalidad que implica fortalecer la noción continua que los actores de las políticas y, principalmente, de la administración deben contemplar sobre la resolución de una problemática concreta de la población.

No es horizontal en el sentido de línea de tiempo, sino que atraviesa las diferentes áreas y actores involucrados en la implementación de una política pública.

⁷⁵ PICHARDO MUÑOZ, Arlette *“Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste” Lumen Humanitas, Buenos Aires 1997.*

Según Pichardo Muñiz, el impacto social son los cambios o variaciones en los destinatarios de las políticas, programas o proyectos en cuanto a:

- a. Satisfacer necesidades básicas o no básicas.
- b. Promover condiciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo.
- c. Generar, fortalecer o consolidar niveles e instancias organizativas, formas de expresión y participación organizada.
- d. Propiciar cambios de actitudes, condicionantes, comportamientos y mentalidades que modifiquen las concepciones y actuaciones de los actores sociales, de los cuales los individuos y grupos forman parte.

El impacto social no es entendido como un enfoque o momento específico de la evaluación solamente, sino como un **criterio transversal de evaluación**.

Se considera al impacto social como una perspectiva de interpretación para la evaluación, poniendo el foco en la valoración de los cambios situacionales. Esto significa que valorar el impacto social no puede circunscribirse al cálculo de indicadores que den cuenta de la rentabilidad de una inversión, del análisis costo – beneficio o de la eficacia de una acción específica. Tampoco se trata, únicamente, de comparar lo programado versus lo ejecutado.

La evaluación de impacto es una perspectiva síntesis, que recupera aspectos de la evaluación de otros enfoques, pero vistos desde una lógica de razonamiento diferente, **donde la gestión transversal e integrada a lo largo del ciclo de vida de una política se realiza fortaleciendo el foco en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía (impacto social)**.

“El impacto social no es solamente un sistema de control y evaluación, es una función ético – filosófica, ligada a una determinada concepción del mundo que rescata los valores del ser humano, su desarrollo, su creatividad, en el contexto de un proceso de aprendizaje guiado y direccionado hacia formas de convivencia superiores.” (Pichardo Muñiz, Op. Cit.)

A modo de síntesis, entonces, nos referimos a la idea de **INTEGRACIÓN DE LA EVALUACIÓN**, en dos sentidos:

1. Atravesando una política pública de inicio a fin, desde su origen hasta los resultados alcanzados en términos de impacto social; como una especie de "canal de comunicación", que, a través de la construcción de datos valiosos acerca del programa, pueda dar cuenta de la satisfacción de una necesidad concreta de la población.
2. Atravesando y fortaleciendo la relación entre los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de esa política en particular, haciendo foco en la funcionalidad del trabajo transversal, en la importancia del trabajo en equipo y la comunicación para la resolución de una demanda específica.

Estrategias y metodologías para la construcción, análisis y comunicación de la información

Desde un punto de vista integral, **la evaluación asume el desafío de articular, en un mismo discurso, las diferentes fuentes y formas de construcción de la información.**

El modelo evaluativo que implica una perspectiva integral no está condicionado por una u otra metodología para la construcción e interpretación de información.

Las estrategias cuantitativas tanto como las cualitativas serán necesarias y, a la vez, complementarias para evaluar de forma integral un programa o una política pública.

La selección de las mismas dependerán de ciertas características del programa como:

- Su objetivo

Se plantearán diferentes modelos evaluativos si se evalúa un programa cuyo objetivo ha sido "El aumento de la recaudación", que si ha sido "La reinserción de los jóvenes al sistema educativo formal".

- Su dimensión geográfica

Una ciudad, proporcionará una dificultad y logística diferente a cuatro regiones o provincias.

- La cantidad de personas implicadas.

Evidentemente, 5.000 personas no será lo mismo que 2.000.000

- La duración que ha tenido.

Existen programas públicos de un año, y también los hay de 5 o más.

- Los recursos utilizados

Por lo general, las características de la evaluación varían si ha sido un programa de gran tamaño que si se considera uno pequeño, de acuerdo a los recursos económicos que el Estado ha invertido en él.

- La cantidad y diversidad de instituciones que lo implementaron

Cuantas más instituciones hayan estado vinculadas en la formulación e implementación del programa, más complejas serán las estrategias a utilizar para su evaluación.

Los datos cuantitativos del programa darán a los resultados de la evaluación el esquema, la posibilidad de comparaciones estadísticas, de análisis a través del tiempo, la idea de dimensión de los resultados del programa.

Por otra parte, los datos cuantitativos permiten una lectura más "rápida", y un acceso más veloz para un número mayor de personas.

En cambio, los datos cualitativos nos permiten valorar en profundidad la significancia del programa. La relevancia que ha tenido para las personas involucradas, los cambios que ha promovido en las comunidades.

El sentido de la evaluación integral es permitir la comprensión de los cambios sociales que una política pública ha ocasionado. En este marco, las metodologías cualitativas de construcción, análisis y presentación de la información adquieren un lugar central.

Por lo tanto, la selección de estrategias y metodologías debe ser lo más amplia posible, de manera articulada y fundamentada.

En cuanto al proceso de diseño del modelo evaluativo, podemos citar los siguientes momentos:

1. Construcción de los objetivos de la evaluación, su articulación con el plan de gobierno y la valoración de la trascendencia social del programa o política a evaluar.
2. Análisis de los recursos disponibles para la evaluación.
3. Selección de los grupos de actores que participarán del proceso.
4. Formulación del **Modelo evaluativo**.
5. Puesta a consideración del modelo evaluativo con un grupo representativo de los actores que han estado involucrados en su implementación.
6. Realización del trabajo de campo: construcción de la información.
7. Análisis e interpretación de la información.
8. Elaboración del Informe Final.
9. Comunicación de los resultados de la evaluación.

El punto 4, puede arrojar como resultado la **"matriz del modelo evaluativo"**. Esto quiere decir, la descripción de:

- Las dimensiones evaluativas.
- Las variables que serán tenidas en cuenta.
- Los indicadores que pondrán en evidencia los resultados.
- Las metodologías o instrumentos que serán utilizados.
- Los actores que participarán en el proceso evaluativo.

Esta matriz será el insumo principal a través del cual los diferentes tipos de actores acordarán cuáles serán las características de la evaluación, para

luego diseñar los instrumentos que se utilizarán en la construcción y análisis de la información, y pasar al trabajo de campo.⁷⁶

⁷⁶ *Para mayor profundidad acerca de los tipos de evaluación, estrategias y metodologías para la construcción, análisis y comunicación de la información en un sistema de evaluación, consultar el artículo de la Dra. Olga Nirenberg en este mismo libro o la siguiente bibliografía: NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ "Evaluar para la transformación", Paidós. Tramas Sociales. Buenos Aires 2000. PAULA N. AMAYA "La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración" Tercer premio en el XX Concurso de Investigación del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD)*

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. (1992). *"La hechura de las políticas"* Editorial Porrúa. México.
- AMAYA, PAULA. (noviembre de 2006). *"La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática"* XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública GUATEMALA.
- BALLART, XAVIER. (1996). *"Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas"* en *Lecturas de Gestión Pública Selección de textos Quim Brugué – Joan Subirats MAP*.
- CAMPBELL, D.T. Y STANLEY, J. (1966). *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research*, Chicago: Rand McNally.
- CAMINAL BADIA, MIQUEL (Editor) .(2005). *"Manual de Ciencia Política"* Segunda edición. Tecnos.
- CUNILL GRAU, NURIA. (2005). *"La democratización de la administración pública"* en *Política y gestión Pública*. CLAD.
- CUNILL GRAU, NURIA y OSPINA BOZZI, SONIA. (2003.- 515 p.). *"La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política"* en *"Evaluación de resultados..."* Caracas. CLAD/AECI/ MAP/FIAPP,
- CRONBACH, L.J. (1982a). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- INAP. (Buenos Aires 1997). *"Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas"* Documentos de apoyo a la capacitación.
- INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA. (Sevilla 2004). *"Manual para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas"*.
- MENY, I.-THOENIG, JC. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ed. Ariel, págs. 89-108.
- NIRENBERG, BRAWERMAN Y RUIZ. (Buenos Aires 2000). *"Evaluar para la transformación"* Piados. Tramas Sociales.
- OSPINA, Sonia *"Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública"* CLAD, 2002 PATTON,
- MICHAEL QUINN. (1987). *"How to Use Qualitative Methods in Evaluation"*.

- PICHARDO MUÑOZ ARLETTE (Buenos Aires 1997) "Evaluación del impacto social, el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste" Lumen Humanitas.
- PRZEWORSKI, ADAM. (2004). "Política y administración" en Política y Gestión Pública CLAD.
- ROSSI, Peter y FREEMAN, Howard "Evaluation, a systematic approach" Sage publications 1993
- SCRIVEN, M., (1967). "The Methodology of Evaluation", Perspectives on Curriculum Evaluation, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago: Rand McNally.
- STAKE, R.E. (1980a). Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation. In W.B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), Rethinking Educational Research (pp. 72-87). London: Hodder & Stoughton.
- SUBIRATS, JOAN. (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004.
- WEISS, CAROL H. Evaluation, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.
- WHOLEY, J.S. (1983). Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little Brown.

“Reformas, enfoques y usos de la evaluación. El caso de la educación en América Latina”

Dr. Sergio Martinic Valencia



Antropólogo (U. de Chile); Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO; Mexico) y Doctor en Sociología (U. Catholique de Louvain, Bélgica).

Su trabajo profesional ha estado centrado en la evaluación de la calidad y equidad educativa en Chile y en América Latina. Entre los estudios realizados en los últimos 5 años cabe destacar: Evaluación de Impacto del Programa P900; Efectos de la Jornada Escolar Completa en el uso del tiempo de establecimientos de Educación Básica y Media en Chile; análisis de interacción profesor-alumno; evaluación de desempeño docente. Actualmente se desempeña como profesor de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica y es Coordinador de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC).

Antecedentes

En Chile ha existido un importante proceso de Reforma que, desde 1990 en adelante, ha abordado los problemas de calidad y equidad que afectan al sistema educativo. Este proceso ha tenido, entre otros, resultados positivos en la cobertura; en la eficiencia del sistema y las inversiones realizadas han permitido mejorar la infraestructura y los recursos de apoyo para el aprendizaje.

Pese a estos y otros importantes resultados, existe un amplio consenso entre los especialistas en que los resultados de aprendizaje están aún lejos de lo esperado. Una mirada general al desempeño del sistema en los últimos 10 años constata esta situación. Pese a los mejoramiento en la cobertura y eficiencia del sistema, los resultados de aprendizaje se mantienen en un nivel medio para el conjunto del sistema y no se constatan grandes cambios en la distribución social de los aprendizajes, manteniéndose resultados muy desiguales entre los alumnos que asisten a establecimientos municipales y aquellos que asisten a establecimientos privados (OECD, 2004).

Los análisis de estos resultados suelen atribuir a las familias y a los profesores una gran responsabilidad en el problema. Sin duda que en estas dimensiones descansa gran parte del problema. Sin embargo, no se consideran problemas asociados al diseño e implementación de las políticas que inciden directa o indirectamente en los problemas detectados.

Las políticas suelen tener problemas en los procesos de implementación. Las distancias son grandes entre quienes las diseñan y quienes las ejecutan. Las políticas no se transmiten de un lado a otro y la implementación suele estar acompañada de conflictos de interpretaciones, de intereses y de coordinaciones entre los diferentes actores involucrados.

Para resolver este tipo de problemas no basta con mejorar la calidad técnica de los diseños de las políticas; la dictación de nuevas leyes, normas o la aclaración de los procedimientos. Estas medidas tienen un límite y, a partir de cierto punto, no funcionan. Como señala Dove (1991), la solución real se consigue a través de algo más profundo que alude a una redefini-

ción del diseño y regulación de las políticas; de su racionalidad y de las interacciones que tienen las instituciones públicas con la sociedad.

Esta problemática se relaciona con la gobernabilidad, las coordinaciones y las regulaciones del sistema. En otras palabras, con las "reglas del juego" que siguen los actores al interior del sistema (Dove, 2001) y con los mecanismos de interpretación y de control que permiten la coordinación de los diferentes actores involucrados en el sistema (Maroy, 2008; Reynaud, 1991).

Este es el problema que está en cuestión hoy día en Chile. Después de la implementación de diversas iniciativas de política, algunas exitosas y otras no, los resultados han llegado a un límite. A partir de ese punto, no hay grandes transformaciones, salvo que exista un cambio más profundo y que aborde las reglas del juego del sistema; las interacciones que tienen los distintos actores y se reorganicen las relaciones del Estado y de la Sociedad.

En esta ponencia se analizarán los cambios que ha tenido el sistema educativo en sus regulaciones y coordinaciones. Analizaremos los ciclos de reformas: los paradigmas en juego, el tipo de conocimiento que predomina en dichos paradigmas y la teoría de acción puesta en práctica.

Ciclos de Reformas

En los últimos 30 años se han realizado, en Chile, dos grandes reformas que han cambiado el paradigma y los principios de base de organización del sistema educativo.

En los años '80, y en el contexto autoritario del Régimen Militar, se inicia la municipalización de la educación y con ello la instalación de principios de regulación basados en el mercado y en la competencia entre escuelas. Esta reforma cambió la organización del sistema que, hasta entonces, estaba basado en los principios del Estado Docente.

En los años '90, y con la llegada de la Democracia, se inicia una reforma educativa que recupera para el Estado un mayor poder de regulación, principalmente, en la evaluación de resultados.

En el año 2006, a meses de iniciado el Gobierno de Michelle Bachelet, se desarrolló un importante movimiento de estudiantes secundarios que demandó más calidad y más igualdad en el sistema educativo. Este movimiento generó un amplio debate público y contó con el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía.

El diálogo público se expresó de un modo más sistemático en el trabajo e informe final de un Consejo Asesor Presidencial, organizado por la Presidenta Bachelet, que sintetizó el consenso y los principales disensos, sobre los problemas que afectan al sistema educativo nacional. Este informe es el punto de partida de proyectos de ley del Gobierno que proponen cambios profundos en la institucionalidad y en el marco regulatorio del sistema educativo.

En el año 2009, después de un amplio debate ciudadano y parlamentario, se aprobó la Ley General de Educación y se presentó un proyecto que aún sigue en discusión en el Parlamento y que propone un sistema de Aseguramiento de la Educación Básica y Media creando a la vez, dos nuevas instituciones: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad.

Estas leyes consolidan principios de regulación basados en el concepto de Estado Evaluador que da inicio a una nueva ola de cambios del sistema educativo. El Estado adquiere más peso en la regulación del sistema a través de la creación de nuevas instituciones (Superintendencia y Agencia de Calidad) y otras normas de funcionamiento de las escuelas subsidiadas. Las escuelas, a su vez, adquieren la responsabilidad de rendir cuentas y alcanzar estándares de calidad previamente definidos.

Evolución de los modos de regulación

En la década del '60 se consolidó un sistema educativo con gran presencia de la educación pública y una importante oferta de educación privada reconocida por el Estado.

El sistema educativo se coordinaba desde el centro y los profesores formaban parte de los funcionarios del Ministerio de Educación. Las políticas descansaban, en gran parte, en las negociaciones y compromisos que se lograban entre un fuerte sindicato de profesores y un Ministerio de Edu-

cación, que actuaba como cabeza de una red pública de establecimientos (Nuñez Prieto, 1990, 2001; Rocco & Celis, 1974).

El Golpe Militar de 1973 produce un cambio profundo en la organización social y política del país generando, a la vez, las bases de un nuevo paradigma y principios de regulación del sistema educativo.

Las políticas que se implementan son denominadas de "modernización" del sistema educativo y dan cuenta del paso de un modelo de regulación basado en el Estado Docente, a otro que conecta los cambios en el país con las tendencias neoliberales a nivel internacional.

Se introduce el mercado como principio regulador, la competencia de escuelas como criterio de calidad y el sistema de voucher como modalidad de financiamiento (Gallego, 2007). A través de estas políticas se transfiere al sector privado y a los municipios, la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos. Este proceso va acompañado de una reducción del aparato público; de una disminución de los recursos públicos del sector; y una especial preocupación por la eficiencia y asignación focalizada de los recursos. A comienzos de los '80, se realiza el mayor cambio institucional vivido hasta entonces por el sistema educativo, transfiriendo la administración de los establecimientos públicos a los municipios.

La segunda ola de reformas se inicia en los años '90 con la instauración de la democracia. Se trata de políticas educativas de "segunda generación" que se proponen resolver el problema de la calidad y equidad de los aprendizajes. Para ello, se define como estrategia intervenir sobre los modos de gestión y evaluación del sistema, los procesos pedagógicos y los contenidos culturales que se transmiten en la escuela.

El primer Gobierno post Pinochet (Presidente Patricio Aylwin, 1990-1994) asume que es posible realizar cambios educativos sustantivos sin intervenir en la organización institucional del sistema. Esto es, sin cambiar la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que fue dictada por el Gobierno de Pinochet en los últimos días de su mandato. No existía el consenso o el quórum calificado requerido en el parlamento para realizar dicho cambio.

La política educativa se definió como incremental y promovió cambios en las condiciones materiales y culturales del trabajo pedagógico en los establecimientos. Pese a los logros de programas y de políticas focalizadas, se constató a lo largo de los años una tensión entre dos políticas de reformas coexistentes "pero ideológicamente en conflicto". Por un lado, la idea de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, pueden favorecer la calidad de los aprendizajes y, por otro, la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación (OCDE 2004).

Esta tensión fue resuelta, al menos parcialmente, a través de un modelo de Estado Evaluador que equilibra los dos principios en discusión. Por un lado, la libre elección y autonomía de los establecimientos y, por otro, la determinación de metas educativas a lograr y acordadas a través de un contrato entre el Estado y las unidades descentralizadas. Diferentes países han asumido este modelo que surge como alternativo frente al de mercado (Maroy, 2008).

En la instalación de este nuevo modelo es posible distinguir dos etapas. La primera centrada en el currículo y en la pedagogía (1994-2005) y la segunda en los resultados y rendición de cuentas (2008 en adelante).

En la primera etapa, se prioriza la reforma del currículum, y se asume que este puede incidir en las prácticas de enseñanza y elevar los estándares de aprendizaje. La evaluación de resultados se orienta, principalmente, al mejoramiento de las prácticas.

En la segunda etapa, la mirada se concentra en los resultados; se definen estándares a lograr y se proponen consecuencias más fuertes para los establecimientos que no alcanzan los mínimos definidos. Se fortalece la institucionalidad para llevar a cabo las evaluaciones y su seguimiento, y se definen incentivos y castigos para profesores y directivos asociados a los resultados obtenidos.

En la actualidad, se discute en el parlamento una ley que instala todo un sistema de evaluación y aseguramiento de la calidad, que requerirá de dos nuevas instituciones para su implementación: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

Esta ley promueve nuevos ideales de prácticas pedagógicas y de desempeño docente regulados a través de planes de mejoramiento y evaluación de profesores. Los actores sociales (entre ellos los padres, los municipios y el sector privado subvencionado como administradores y dueños de establecimientos) adquieren más obligaciones y derechos en sus exigencias de calidad del sistema. Las escuelas, a su vez, adquieren la responsabilidad de rendir cuentas y alcanzar estándares de calidad previamente definidos.

Es el cambio de un ciclo de reformas y el inicio de otro. Este cambio supone la construcción de nuevos consensos interpretativos, pedagógicos y normativos y, al mismo tiempo, la construcción de alianzas sociales y políticas importantes para sostener tales consensos y llevar a cabo los cambios.

Cambio de paradigmas

Los ciclos de reformas brevemente descritos promueven cambios en los mecanismos de regulación y paradigmas de base del sistema educativo. Particularmente, en la teoría de acción y en el conocimiento que se produce para interpretar y orientar las prácticas de los actores en los diferentes contextos del sistema.

Por paradigma entendemos los valores, conocimientos y orientaciones que constituyen el referencial de la acción pública (Muller 1995; Draelants et Maroy, 2005; Maroy, 2008, 2008b). El concepto de referencial alude a los sistemas de ideas que dan sentido a la acción pública y a las relaciones que tienen los actores entre sí y con la sociedad (Sabatier & Schalager, 2007). Los referenciales, por un lado, estructuran modos de pensar y, por otro, constituyen una herramienta para pensar y modificar lo real. Los referenciales tienen estabilidad en el tiempo y sostienen consensos. Pero, al mismo tiempo, se transforman cuando se produce una disonancia entre la interpretación, la realidad construida y la acción que se despliega en ella.

Siguiendo a Muller (1995) y Maroy (2008), los aspectos principales de un paradigma son: (a) los *valores de referencia*, que definen las grandes orientaciones de la acción pública. Alude a las orientaciones axiológicas que definen las políticas; (b) las *normas* que definen los principios de acción a partir de la distancia que se establece al evaluar lo real percibido y lo real

deseado, y (c) las *hipótesis o teoría de la acción*. Los cambios de políticas promovidos por las reformas implican cambios en estos tres niveles.

Las políticas implementadas por el Gobierno Militar constituyen un cambio de paradigma tanto en los valores, normas como conocimiento de base del sistema educativo existente hasta la época.

La competencia y eficacia reemplazan las referencias axiológicas que, en el sistema anterior, estaban más relacionados con la integración social, la igualdad y la democracia. Como señala Maroy (2008) estos cambios de modelo van acompañados de la emergencia en los años 80 /90 de un paradigma "economicista" o "gerencial" de la escuela y de una definición instrumental del sistema escolar como sistema de producción de conocimientos y competencias.

La teoría de acción del período descansa en la hipótesis de una estrecha relación entre la competencia entre escuelas y la calidad de los resultados de aprendizaje. Se rediseña un sistema descentralizado y se promueve el ingreso al sistema de prestadores privados (sostenedores) del servicio educativo.

La descentralización del sistema, en el financiamiento y en la institucionalización, genera una nueva realidad. Las bajas exigencias para el ingreso al mercado educativo, a su vez, favorecen el aumento de establecimientos privados que reciben la subvención del Estado sin mayor requisito de calidad.

En los '90 hay un nuevo cambio al interior del paradigma. Con la llegada de la Democracia las políticas educativas recuperan para el Estado un mayor poder y control sin producir cambios en las bases del paradigma de cuasi mercado y que se sustenta, principalmente, en la libre elección, descentralización y competencia entre establecimientos.

Cambia la teoría de acción de las políticas. De un énfasis en la gestión a otro centrado en los saberes (currículo y evaluación). La escuela se define como un "sistema de producción de conocimientos y de competencias". El movimiento de las políticas se concentra en los procesos pedagógicos sin producir grandes cambios institucionales.

La hipótesis de la reforma de los '90 era precisamente que se podía combinar elementos de Estado y mercado, y se diseñan políticas que dan cuenta de esta opción. Por un lado aquellas que fortalecerán el rol del Estado tales como el Estatuto docente, los Programas Focalizados, la Reforma curricular, JEC y los aumentos salariales comunes a todos los docentes, entre otros. Por otro, aquellas que fortalecen el Mercado tales como financiamiento compartido, fortalecimiento del SIMCE (publicación de resultados, elaboración de rankings), JEC (financiamiento infraestructura privada), incentivos salariales por desempeño medido (SNED), trato igualitario sistema privado y municipal, entre otros (OCDE, 2004; Donoso, 2005; Bellei, 2007).

Las políticas logran resultados importantes a nivel de eficiencia y efectividad del sistema. Sin embargo, los impactos son menores en cuanto a los aprendizajes y la distribución social de los mismos. Por otra parte, la hipótesis de articulación de política que favorece el mercado educativo y más control por parte del Estado, profundizan una tensión al interior del paradigma que se expresa en una doble regulación y una falta de responsabilidad entre los actores involucrados en el sistema (docente-escuela-administradores de establecimientos).

En el año 2006, un importante movimiento estudiantil secundario cuestiona el resultado de las políticas implementadas y se genera un amplio debate público cuyo objeto central es la institucionalidad y las regulaciones del sistema. Se cuestiona el paradigma predominante, las hipótesis de cambio y los sistemas de causalidades establecidos por las políticas. Se abre así un nuevo ciclo de cambios.

Conocimiento, institucionalidad y accountability

La teoría de la acción planteada en este nuevo ciclo otorga a la evaluación y presión externa un rol fundamental para el mejoramiento de los aprendizajes. La evaluación reemplaza en el Estado evaluador a la competencia entre escuelas propias del modelo cuasi mercado.

En el nuevo paradigma los objetivos del sistema se definen en función de conocimientos y saberes medidos en forma individual. Aún más se expresan en un tipo de conocimiento particular: los estándares con los cuales se confrontan los resultados reales de las escuelas.

Las diferencias existentes entre la realidad y los estándares dan cuenta de las necesidades de las políticas. Esto significa que la definición de indicadores y de estándares es fundamental para las políticas a implementar.

En este contexto, adquieren importancia los sistemas de accountability o de rendición de cuentas que definen marcos de interpretación y de información para que los actores del sistema conozcan los resultados, se involucren en el logro de los mismos y exijan la calidad prometida.

Los nuevos sistemas de rendición de cuentas son bastante diferentes a los que estaban centrados en el cumplimiento de normas. En efecto, la preocupación actual es lograr que las escuelas se preocupen y se hagan responsable de la calidad de los procesos y resultados educativos más que del cumplimiento detallado de normas y de reglamentos.

Según Carnoy & Loeb (2002) la rendición de cuentas implica establecer objetivos y hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, directores de escuelas y funcionarios ministeriales. Para promover la rendición de cuentas en la educación se requieren por lo menos cuatro condiciones: estándares, información, consecuencias y autoridad.

El sistema de accountability debe descansar en parámetros o estándares que definan y verifican lo que se entiende por calidad. Todos los actores involucrados en el sistema deben saber cuáles son los desempeños a lograr y quiénes son los responsables de ello. Por otra parte, los actores y usuarios del sistema deben tener acceso a la información con respecto a los indicadores que utiliza el sistema. Particularmente, los padres y las familias, quienes eligen el establecimiento, deben recibir regularmente información actualizada.

Para que la rendición de cuentas sea efectiva, el logro o no de los estándares debe tener consecuencias. Un establecimiento con buenos resultados deberá incentivar a sus maestros y equipo directivo por el logro. Los establecimientos y actores que no alcanzan los niveles mínimos definidos deberán asumir las consecuencias del caso. Por último, el sistema necesita de una autoridad e institucionalidad para su funcionamiento. El sistema debe tener una estructuración clara que facilite los procesos y los intercambios que requiere para su funcionamiento. Por otro, las relaciones de

poder deben ser claras en cuanto a la autoridad y las responsabilidades que puede ejercer el principal frente a sus agentes.

La instalación de estos sistemas no es fácil. En cada uno de estos aspectos existe una importante discusión, que relaciona diferentes tipos de conocimientos, valores e intereses. En el acápite siguiente nos concentraremos en el problema de la definición de los parámetros de calidad de la educación, el impacto de las pruebas de alta implicancias y en las formas de comunicación de la información.

Parámetros de calidad y sistema de indicadores

Las definiciones de calidad son múltiples como también las formas de su medición. Una primera discusión es si estos estándares surgen de una discusión técnica y son definidos por un grupo de expertos o bien, son el resultado de un diálogo público en el cual intervienen diversos actores.

Por otra parte, y desde el punto de vista metodológico, se debe analizar la operacionalización de los indicadores de calidad, su medición y el tipo de conocimiento o de evidencia que se construye para dar cuenta del logro del sistema. Se debe discutir, por ejemplo, si la calidad abarca solo resultados y no procesos; si se refiere a aprendizajes de los alumnos o también a desempeños del establecimiento.

Por otra parte, para que el sistema funcione se requiere comprensión de los parámetros, información y comunicación adecuada, para que se pueda ejercer el control que corresponde. El sistema puede descansar en la entrega de información o en un sistema de comunicación que favorezca la comprensión y la toma de decisiones.

Determinar si una educación es de calidad implica, en última instancia, hacer un juicio en función de determinados criterios y valores. Los criterios dan cuenta de áreas y parámetros a considerar. Los valores, por su parte, definen los niveles deseables que el sistema debe alcanzar en las distintas dimensiones consideradas.

En la experiencia internacional los sistemas de indicadores son resultado de procesos largos y responden a marcos de referencia y conceptuales consensuados entre distintos actores. En los informes de la OCDE (Education at

Glance) por ejemplo, se distinguen cuatro tipos de actores (alumnos, aulas, escuelas y sistemas educativos) y elementos sistémicos tales como: productos o resultados; procesos y contextos institucionales. Se distinguen, además, tres grandes categorías de criterios: calidad, equidad y eficiencia.

En el país tenemos un buen sistema de información estadística educacional. Hoy día existen abundantes datos que permiten dar cuenta del acceso, procesos y resultados de nuestro sistema educativo con mayor amplitud y rigurosidad. Existe así una buena base para la construcción de un sistema de rendición de cuenta que objetive los niveles de calidad que se esperan del sistema educativo.

Tomando en cuenta la experiencia internacional (particularmente de la OCDE) es conveniente definir un conjunto de indicadores que permitan objetivar el concepto de calidad educativa.

A continuación se presenta una tabla adaptada de la estructura de los indicadores de la OCDE. Los indicadores a definir en nuestro concepto de calidad pueden responder a la siguiente estructura. En cursivas se destacan aquellos parámetros o áreas que pueden ser exigibles.

Tabla 1: Parámetros Sistema de indicadores

	Resultado	Procesos	Contexto/insumos
Alumnos	<i>Calidad y distribución de logros de aprendizaje y otros</i>	Actitudes individuales, compromiso con la escuela	Entorno y contexto social alumnos
Aulas	<i>Calidad de la enseñanza (niveles de desempeño docente)</i>	<i>Prácticas pedagógicas; clima de aula</i>	Condiciones de trabajo profesores y alumnos
Establecimientos	Desempeño institucional	<i>Liderazgo director, clima interno y gestión</i>	Dependencia institucional
Sistema Educativo	Desempeño general del sistema Educativo	<i>Recursos asignados; políticas y programas focalizadas</i>	Contexto demográfico Políticas macro

En función de lo señalado, la evaluación de la calidad de la educación puede considerar los resultados de aprendizajes en un sentido amplio e incluir los procesos educativos, considerar los aspectos que facilitan o limitan el aprendizaje de los alumnos, los contextos de aprendizaje y las características de los alumnos en cuanto a sus motivaciones, autoestima, ritmo de aprendizaje.

De este modo los estándares para el desempeño estudiantil pueden complementarse con estándares para los maestros (desempeño), disponibilidad de libros de texto y materiales pedagógicos, o por otros factores tales como la disponibilidad de laboratorios de ciencias y computadoras.

Por otra parte es importante distinguir niveles y estándares comunes para todos (relevantes, pocos y que abarquen grandes aspectos), y otros diferentes de acuerdo al contexto y necesidades especiales. En la operacionalización se deben considerar pisos diferentes de acuerdo a contextos y realidades educativas. Para algunos serán ideal o muy exigentes y para otros serán un piso básico. Es posible tener estándares diferentes de acuerdo al contexto. Aquí hay un problema ¿Cómo resolver la diversidad? Una respuesta es trabajar con medidas de progreso de mejoramiento; otra es establecer graduaciones o diferenciaciones.

Uso de resultados de la evaluación

La puesta en marcha de los sistemas de evaluación tiene, como uno de sus supuestos, el hecho de que una vez conocidos los resultados, éstos serían ampliamente empleados por los usuarios en distintos ámbitos decisionales. La teoría de la acción subyacente es que la información produce cambios cognitivos y en la práctica de los sujetos.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los sistemas de evaluación se organizan con el objetivo de aportar información, al menos, a cuatro públicos específicos que la requieren para la toma de decisiones: autoridades; directivos; docentes y familias.

Tradicionalmente se ha definido como principal destinatario de las evaluaciones a las autoridades y a la alta burocracia de los Ministerios de Educación. Se asume que estos funcionarios son los que toman las decisio-

nes –o aconsejan a quienes las toman– y, por tanto, deben tener la mejor información posible.

Este tipo de enfoque, a su vez, asume que las decisiones descansan sobre una base objetiva y racional de argumentación. Mientras mas información y evidencia empírica mejor fundamentada estará la decisión. La evaluación se define así como la base racional de la decisión y se concibe como una actividad neutral, objetiva y que está por encima de los intereses particulares en juego en cualquier decisión política.

La mayor parte de los estudios evaluativos han respondido a esta necesidad. Sin embargo, el impacto de éstos en las decisiones ha sido menor de lo esperado.

Las decisiones suelen tomarse antes de concluir las investigaciones y en éstas también influyen las preferencias y presiones de los grupos de interés. Por otra parte, las decisiones o la fuerza del consejo no siempre está en la cúspide del sistema sino que, también, en la base y en el involucramiento de los grupos de interés de la sociedad civil en la definición y discusión de la agenda pública.

En otra escala del sistema, esta teoría sostiene que los datos de las evaluaciones son importantes para directivos y docentes para producir cambios en sus procesos de trabajo y calidad de resultados.

Sin embargo, se ha demostrado que las evaluaciones son muy poco utilizadas por directores y profesores, y tienen un bajo efecto en las prácticas. En Chile, por ejemplo, los resultados de las evaluaciones nacionales no son muy utilizadas por directores y profesores, y tienen pocas consecuencias en los cambios en la enseñanza y en los aprendizajes.

Por último, por lo general, la información no se comunica en forma clara a los padres, para que comprendan los alcances e importancia de los resultados alcanzados. La comunicación de resultados supone una serie de habilidades superiores y que, por lo general, no están presentes en los padres. Entre ellas, habilidades de comprensión de lectura y de conceptos matemáticos claves (p.e. promedio, porcentaje); lectura de tablas y gráficos, entre otros (Ravela, P. *et al*, 2008; Martinic, S. *et al* 2008).

En síntesis, pese a la abundante información y desarrollo de los sistemas de evaluación hay insuficiencias en la comunicación hacia los actores y faltan interpretaciones que les ayuden a comprender los problemas que verifican los datos reunidos. Los formatos de comunicación de los resultados no consideran, por lo general, los lenguajes y realidades de los distintos actores de las comunidades educativas.

Conclusiones

Cuando se analizan los problemas asociados a los aprendizajes de los niños, se ponen una especial atención en el capital cultural de la Familia y en el desempeño de los profesores. Sin duda, aquí radica gran parte de la explicación.

Sin embargo, estos factores, no agotan el problema. En este artículo se llama la atención sobre la importancia de la implementación de las políticas y, particularmente, de las regulaciones que tiene el sistema ya que inciden fuertemente en las acciones e interacciones de los actores que participan en el campo educativo.

En los últimos años, Chile ha vivido distintos ciclos de reformas educativas que han significado cambios en los paradigmas y en las teorías de acción que fundamentan las políticas.

La reforma de 1980 introdujo los principios de mercado como mecanismo de regulación. La teoría de acción de las políticas asumió que la competencia entre escuelas contribuiría a resultados de calidad.

En el año '90 se inicia un nuevo ciclo de reformas que introduce cambios en la *caja negra* del sistema. Esto es en el currículo, la pedagogía y la evaluación. La hipótesis de las políticas es que los cambios en los contenidos y procesos pedagógicos conducirán a los logros de aprendizaje esperados. Se introducen cambios importantes en estas dimensiones sin producir transformaciones en la organización institucional del sistema.

Las políticas logran mejores indicadores en la eficiencia y efectividad del sistema. Sin embargo, subsisten problemas de calidad y desigualdad en los resultados de aprendizajes.

Con los gobiernos de la Concertación (1990-2009) se inicia el paso de un modo de regulación de cuasi mercado a otro caracterizado como Estado Evaluador. Hemos distinguido dos grandes fases en este nuevo ciclo de cambios. La primera, centrada en la construcción de dispositivos técnicos que favorezcan una cultura de evaluación y, la segunda, el rediseño del sistema a partir de una nueva Ley General de Educación y creación de dos instituciones: superintendencia y agencia de calidad. Marca el cambio de estas fases el movimiento estudiantil del año 2006, que desencadenó un gran debate público sobre la calidad y equidad del sistema.

El artículo culmina planteando algunos desafíos que quedan por resolver para la instalación del Estado Evaluador. Aún se encuentra en discusión en el parlamento el proyecto de ley que crea las instituciones de Superintendencia y Agencia de calidad. Se debe iniciar la implementación de la Ley General de Educación y definir los estándares de calidad del sistema educativo. Se propone ampliar la definición e ir más allá de la mera definición de los aprendizajes, y considerar parámetros relacionadas con insumos, procesos del sistema educativo y valorar el progreso de los estudiantes. Por último, el sistema deberá tener una buena comunicación y difusión de resultados, entregando no solo el dato, sino que el contexto sentido e interpretación del mismo.

Referencias Bibliográficas

- BELLEI, C. (2007) "Expansión de la Educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia", *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, 1, pp. 285-312.
- CARNOY, M. & SUSANNA LOEB. (2002). "Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis." *Stanford University School of Education*. December, 2002. No impreso.(PREAL)
- DONOSO DÍAZ, S. (2005). *Reform and educational policies in Chile 1990-2004: The neo-liberalism crisis*. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 31, 113-135.
- DOVE, S. (2001). *Las decisiones políticas: Instituciones v/s organizaciones*. Artículo especializado. En: www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/paper/paper7/papr0701.htm.
- DRAELANTS, H., & MAROY, C. (2005). *L'analyse des politiques publiques*. *Revue de la littérature* (Vol. 55, p. 73). Louvain la Neuve. doi: 10.3917/rfsp.551.0073.
- GALLEGO, FRANCISCO A.(2007). *Análisis de las fortalezas y debilidades del esquema de financiamiento de la educación en Chile y propuestas para mejorarlo*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- MAROY, C. (2008). *Vers une régulation post bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? Sociologie et Sociétés*, XL(1), 31-55.
- MAROY, CH. (2008b). *Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant*. Presentado al Colloque Entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes : évaluations en tension. Colloque de l'ADMEE ,
- GENÈVE, 9 au 11 janvier 2008
- MARTINIC, S Y M. PARDO, EDS. (2001). *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: CIDE-PREAL.
- MULLER, P. (2008). *Les politiques publiques*. Paris : PUF, collection *Que sais-je?*
- NUÑEZ PRIETO, I. (2001). *La condición docente en Argentina, Chile, y Uruguay en los' 90*. Santiago: Ministerio de Educacion. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- OCDE .(2004). *Revision de políticas nacionales de educación: Chile*. Santiago: OECD- Ministerio de Educación.

- RAVELA, P., ARREGUI, P., VALVERDE, G., UNIDOS, E., WOLFE, R., FERRER, G., ET AL. (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Documentos* (pp. 1-24). Santiago.
- REYNAUD, J. (1991). *Pour une sociologie de la régulation sociale. Sociologie et Sociétés*, 23(2), 13-26.
- ROCCO, T., & CELIS, L. (1974). *Legislación educacional en los últimos treinta años 1940-1970. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile*

“Recuperar la democracia: de la tecnocracia y la especialización al diálogo y la participación”

Dr. Joaquín Brugue



Catedrático en Ciencia Política y de la Administración director del IGOP (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas) Universitat Autònoma de Barcelona

Necesitamos fortalecer a la política

Es un lugar común hablar del descrédito de la política. Cuando en realidad, debiéramos más bien hablar de la crisis de representación no sólo de la política, sino también de los liderazgos sociales, económicos y académicos.

La necesidad de fortalecer la política no es, sin embargo, una noticia irrelevante. Entendemos que la política es quien debe articular los demás componentes que hacen al gobierno, de las situaciones sociales.

Cuando la política no cuenta con las competencias necesarias para cumplir con el rol de articulación, cualquier crisis o caída de los demás componentes puede impactar de forma catastrófica en la sociedad.

Pensemos, por ejemplo, cual hubiera sido el destino del sistema financiero mundial sin la intervención del Estado, o qué sería de los mineros chilenos si el Estado no estuviera cubriendo con voluntad y recursos aquello que la compañía minera responsable SE NEGÓ a cubrir.

Sin política no somos capaces de construir nada en común. Tampoco de abordar los conflictos que, inevitablemente, cruzan nuestras sociedades. Siempre hemos necesitado la política para poder vivir juntos siendo diferentes, aunque hoy esta necesidad es especialmente acuciante. Hoy nos encontramos con la paradoja de una creciente complejidad social (cada vez somos más diferentes, más diversos, más plurales) y, al mismo tiempo, una creciente renuncia a aquello que ha de permitirnos vivir juntos, es decir, a la política.

De entrada, parece bastante claro que buena parte del descrédito de la política tiene que ver con lo que podríamos llamar su actual impotencia. Parfraseando la conocida metáfora de Zygmunt Bauman (2000), en el actual mundo líquido la política hace aguas. La política hoy se encuentra desbordada por unos asuntos que ya no están en sus manos, que escapan a sus posibilidades de forma parecida a cómo se escurre el agua cuando pretendemos retenerla en nuestras manos desnudas. La actual agenda política nos remite a la preocupación frente a los flujos migratorios, a la

necesidad de hacer frente al cambio climático, a los miedos que despierta el terrorismo global, o al control de las deslocalizaciones empresariales y a la gestión de sus impactos laborales. Todos estos asuntos son los que hoy nos interesan, mientras que las mesas de nuestros políticos son demasiado estrechas para contenerlos.

Esta impotencia tiene diversos orígenes. Quizás uno de los más citados hace referencia al hecho de que mientras la economía, la ecología o la demografía se han hecho globales la política sigue siendo estatal; es decir, estando territorialmente confinada. La política es sólida en un mundo líquido, nos diría Bauman (2000). La política, usando ahora los términos de Beck (1998), ha perdido su poder porque éste reside hoy en la capacidad de irse, de moverse de un sitio a otro sin ataduras. Aquí reside el poder de las corporaciones multinacionales; en su capacidad para escaparse y evitar cualquier compromiso local. Pero está claro que este poder muchas veces acciona en contra de las necesidades sociales, ya que el fin que persiguen este tipo de organizaciones, no es el de la defensa del interés común.

Y aquí encontramos la debilidad de la política; anclada territorialmente, inmovilizada por una tupida red de compromisos y condenada a responder localmente a aquello que se le plantea globalmente. La política no sería pues la causa sino la víctima de una situación que la condena a la impotencial, al fracaso, al descrédito.

Quizás, sea necesario pensar en mecanismos que fortalezcan en la sociedad la comprensión de las diferentes idiosincrasias de las instituciones "del mundo" y las representaciones "de los pueblos, de las personas, de las comunidades".

Esta situación nos muestra el desajuste entre la explosiva emergencia de una nueva sociedad y el pertinaz estancamiento en la vieja política (Subirats, 2003; Font, 2001). Nuestra sociedad es cada vez más compleja, como también lo son sus retos y sus problemas; pero para nuestra política es complejo el desafío de entender y de gestionar una realidad que muchas veces la desborda.

La necesidad de fortalecer la política

No vamos a entrar en una genealogía de la política, ya que únicamente nos interesa recordar su acepción más obvia e intuitiva. La política existe porque existen conflictos entre intereses y visiones alternativas y porque necesitamos –a pesar de nuestras diferencias– vivir juntos. Ante las dificultades de estar juntos siendo diferentes, la política nos proporciona un espacio público en el que construir civilizadamente nuestros proyectos colectivos.

Pero la política no es únicamente la forma de resolver nuestros conflictos presentes, sino también el medio para dar forma a nuestro futuro –imaginándolo, transformándolo, creándolo. La política es pues un ingrediente fundamental para la convivencia, pero para poder actuar requiere de un espacio público en el cual poder encontrarnos, debatir y tomar decisiones vinculantes para la colectividad. Hoy, como ya hemos anticipado, la política se encuentra impotente ante un mundo globalizado y acelerado; ante un entorno donde el empuje individualista ha arrinconado el espacio público, donde el diálogo se ha convertido en una pasarela de monólogos y donde, en definitiva, nos sentimos poco interesados en aquellas decisiones, en aquellos proyectos que, por ser de todos, nadie parece asumir como propios. La política da hoy muestras de debilidad, al mismo tiempo que su debilidad afecta inevitablemente a nuestro modelo de convivencia.

El profesor Zygmunt Bauman, en esta dirección, nos habla de la existencia de un espacio público "vaciado de contenido". Un espacio público que languidece y que, en su imparable proceso de desaparición, destruye la política y aquello que la hace más imprescindible, es decir, la capacidad para pensar y para imaginar la sociedad. Sin esta capacidad de imaginar la sociedad, de vislumbrar un proyecto colectivo, se impone el discurso individualista y la impotencia de la política como fuerza reguladora y transformadora de la sociedad (Bauman, 2001). En un mundo crecientemente individualizado ya no se trata de construir comunidades (el futuro de todos) sino de diseñar biografías (el presente de cada uno); no pretendemos incidir en nuestro entorno (estrategia transformadora) sino que nos limitamos a preocuparnos por cómo nos movemos en él (estrategia adaptativa). Sin proyecto colectivo, estar juntos no tiene sentido, se convierte en una

pérdida de tiempo. No nos interesa conversar civilizadamente para dar cauce a nuestros desacuerdos, sino espabilarnos individualmente para dar salida a nuestras ambiciones.

Así pues, sin política no existe proyecto colectivo y se impone la lógica de un individualismo radical de raíces liberales. Pero sin proyecto colectivo se impone también una realidad menos sugerente; se impone la soledad de las preocupaciones privadas y, consecuentemente, el miedo que provoca la necesidad de hacer frente al mundo con los generalmente escasos recursos de cada uno. El individualismo nos convierte en David y nos enfrenta a Goliat y, por lo tanto, es lógico que tengamos miedo:

"En tal situación hay (...) un miedo continuo que amenaza de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, triste, brutal y corta." (Hobbes, 1965).

La libertad y el miedo son, así, las dos caras de una misma moneda. La visión liberal de la naturaleza humana otorga protagonismo al individuo, pero le resta complejidad; asume su disposición para la lucha en pro del propio interés, pero le priva de todo potencial para la colaboración, la solidaridad y el compromiso colectivo (Cortina, 1997). Los individuos han sido creados para la libertad, pero pagan el precio de una lucha constante y, para muchos, aterradora. Su libertad sacrifica la política, aquel límite que podría ofrecer cierta protección y seguridad ante la amenaza de la propia libertad. Los hombres –usando la expresión de Benjamin Barber (2004: 157)– son Dioses o bestias, pero jamás ciudadanos. Para ser ciudadanos debemos reconocer la política, creer en ella, y esto no es algo que los liberales estén dispuestos a aceptar.

Recuperar la política y el diálogo, un camino de difícil transcurrir

Como ya hemos mencionado, son muchos –o al menos eso creemos– los que han comprendido la necesidad de recuperar la política y de modificar las formas de gobernar los asuntos públicos. Continuamos, no obstante, enormemente desconcertados sobre cómo materializar nuestras intenciones. Entendemos que la complejidad y la diversidad de nuestras sociedades reclaman maneras también más complejas de regularla y gestionarla, aunque no sabemos muy bien cómo ponernos manos a la obra.

Hemos elaborado teorías y hemos incorporado multitud de nuevos términos para exponerlas: *governance*, *posburocracia*, *nueva gestión pública* o, por citar un término más, *racionalidad deliberativa* (Barzelay, 1992; Hammer y Champy, 1993; Heckscher y Donnellon, 1994; Kickert, 1997; Koiman, 1993 y 2003; Agranoff y McGuire, 2003). Pero nos hemos quedado sin palabras a la hora de concretar.

Empezar por las dificultades puede parecer un mal comienzo, pero pensamos que es imprescindible. Hablar de nueva política supone referirse a una oportunidad, pero eso no significa que sea fácil. Empezar siendo conscientes de las dificultades es, pues, una necesidad si no queremos limitarnos a hablar de quimeras. En un intento de simplificar, podemos identificar 3 grandes tipos de dificultades, cada una de un alcance y una dimensión diferente, aunque todas ellas hacen referencia a cuestiones de amplio espectro.

Dificultades culturales

Aunque con el objetivo de recuperar la política proclamemos la bondad del diálogo y la deliberación como una nueva forma de adoptar decisiones y de ejecutarlas, lo cierto es que a menudo nuestros genes –culturalmente condicionados– no opinan del mismo modo. Nuestra sociedad, desde la Ilustración, ha venerado la racionalidad y el conocimiento científico como las fuentes más fiables para saber qué tenemos que hacer y cómo tenemos que hacerlo. Podemos entender discursos y conceptos más o menos novedosos, pero su capacidad para desmontar nuestra confianza tecnocrática, secularmente construida, no es tan inmediata. Jürgen Habermas puede estar más de moda que Max Weber, pero esto no significa que la sociedad haya interiorizado la sustitución de la racionalidad tecnocrática por la racionalidad deliberativa (Habermas, 1989; Gutmann y Thompson, 1996).

Dificultades políticas.

El cambio cultural es muy difícil, entre otras razones porque el entorno político tampoco lo favorece. La política actual, llevada en voladas por la presión y la centralidad de los medios de comunicación, se ha volcado al mundo del espectáculo, donde lo único que cuenta es la frase corta, el mensaje llamativo o el ataque al adversario. Los políticos y los medios de

comunicación forman una extraña pareja, y en su tortuosa relación están despojando a la política de pedagogía, están eliminando su capacidad de argumentar y, en definitiva, están transformando aquello que debería ser una forma civilizada de abordar los conflictos en un escenario para la exhibición y el griterío (Sampedro, 2003).

La política debería ser debate; pero se ha convertido en monólogo, en eslóganes que no pretenden explicar nada ni convencer a nadie. Su único objetivo es ser proclamados en voz alta. La política debería representar el sofisticado arte de la persuasión, del discurso, del enfrentamiento dialéctico y de la búsqueda de conclusiones de síntesis. Sin embargo, hoy la política no parece estar para florituras: la política tiende a la banalización, mientras que la mayoría de los políticos se limitan a mercadear mensajes con unos medios a los que, ya sin pudor, únicamente les interesa vender más o conseguir más audiencia (Innerarity, 2006; Manin, 1997).

Dificultades sociales

Frente a las dificultades culturales y políticas, las dinámicas sociales tampoco nos ofrecen un panorama demasiado alentador. La ciudadanía se ve hoy impregnada por un intenso proceso de individualización. Aquella vieja idea según la cuál "la unión hace la fuerza" se percibe como una obsoleta ridiculez, al tiempo que se consolida un imperativo "espabilate". Hemos de ser emprendedores en nuestros proyectos, tanto profesionales como personales, de manera que los otros son vistos como competidores y el contexto en el que nos movemos no es más que un mercado. El individualismo rampante nos aleja de cualquier proyecto colectivo (Sennet, 2000).

El espacio público, en consecuencia, ya no es el lugar donde, a través del diálogo, convertimos los intereses privados en intereses colectivos, sino un escenario donde se vocean en público los intereses privados. Los ciudadanos estamos demasiado preocupados por nuestros propios proyectos para ocuparnos de aquellos que son de todos. No pretendemos construir una sociedad, sino que nos concentramos en nuestros asuntos personales. Estamos, de hecho, abdicando de nuestra condición de ciudadanos y, según parece, preferimos ser consumidores. Hemos sustituido definitivamente el ágora por el centro comercial (Bauman, 2001).

Pese al alcance de las dificultades descritas, la realidad nos está presionando para que encontremos respuestas. Tenemos una política debilitada, pero necesitamos fortalecerla para recuperar su capacidad de construcción colectiva. El reto es extraordinario y no existen soluciones simples. Creemos, sin embargo, que la apuesta por una democracia deliberativa nos sitúa en la senda correcta. Una senda que nos ha de permitir superar los límites de la democracia liberal y explotar los potenciales de su alternativa deliberativa.

Los límites de la democracia liberal y el potencial de la democracia fuerte

La democracia es, desde nuestro punto de vista, el lugar donde hemos de buscar la solución. Mucho se ha debatido sobre su significado y sus formas, a menudo olvidando que la pregunta crucial a la que debe responder es clara y simple: ¿cómo lograr que los ciudadanos resuelvan unos desacuerdos que son endémicos a la propia vida social? La democracia no debería limitarse a escoger a los ganadores (aunque ésta sea la versión liberal de la democracia como agregación) sino que debería generar modelos de convivencia (facilitar que los legítimamente diferentes puedan compartir un proyecto común). Es, pues, en el proceso democrático donde hemos de recuperar la capacidad para construir una nueva política adecuada para la nueva sociedad.

Sin embargo, las democracias occidentales han sido, incluso desde el punto de vista conceptual, formas políticas muy vulnerables. Se las ubica en la periferia de unas teorías liberales preocupadas sobre todo por la defensa del interés privado y de la propiedad, lo cual las convierte en algo aceptado como inevitable pero deseado con poco entusiasmo. Las aproximaciones liberales han generado, en palabras de Benjamin Barber, una "teoría blanda de la democracia". Una teoría basada en la desconfianza sobre la propia capacidad de las criaturas humanas para relacionarse y construir proyectos compartidos. Una política convencida de la incapacidad fundamental de la bestia humana para vivir conjuntamente con otras bestias humanas y, por lo tanto, de la imposibilidad de congregar a los ciudadanos en comunidades.

En este contexto, la democracia no es capaz de crear nada colectivo. La democracia blanda de los liberales puede reflejar los intereses estáticos de las bestias e, incluso, desplegar fórmulas para agregarlos; pero nunca podrá juntarlas para, así, propiciar una política creadora y transformadora. La política liberal no cree en las personas y, por lo tanto, tampoco puede creer en la democracia. En el mejor de los casos la acepta como un mal menor.

Frente a la perspectiva liberal, la tradición republicana considera que el proceso democrático no desarrolla una simple función mediadora entre intereses individuales, sino que, usando los términos de Habermas (1999), constituye el medio a través del cual los miembros de una comunidad, con cierto sentido de solidaridad, asumen su dependencia recíproca y establecen relaciones de reconocimiento mutuo. La política no es un mal necesario, sino un entramado ético donde se conforman asociaciones y voluntades colectivas. Porque los humanos somos algo más que bestias interesadas; somos también seres contradictorios, complejos, ambivalentes. No estamos condenados a vivir en jaulas, sino que podemos convertirnos en ciudadanos y recorrer las calles sin abalanzarnos los unos sobre los otros.

El ciudadano liberal es, usando términos más precisos, alguien que ostenta derechos subjetivos frente a los otros y, de esta manera, puede dedicarse a la persecución de sus propios intereses -dentro de los límites de la ley y contando con la protección del Estado. El ciudadano republicano, por su parte, no se define a través de una lista de derechos subjetivos y libertades negativas sino de derechos civiles y libertades positivas. No se trata únicamente de asegurar su propia libertad frente a eventuales coacciones externas, sino de vehicular su participación en una práctica y un proyecto común. Nos trasladamos, así, a lo que el propio Barber ha conceptualizado como una "versión fuerte de la democracia". La democracia fuerte no se presenta como una simple agregación y equilibrio entre intereses, sino que descansa sobre la idea de una comunidad autogobernada de ciudadanos.

Frente a la política del regateo y el intercambio de la democracia blanda, la versión fuerte se sustenta en una política entendida como transformación. De este modo, la democracia fuerte no aborda el conflicto como un problema, sino como una oportunidad para cooperar en un proceso de transformación colectiva. En su centro no está, pues, un método para agregar

intereses individuales y, de este modo, despolitizar los problemas; sino la secuencia deliberación-decisión-acción, entendida como la formación de un ágora donde los desacuerdos particulares se convierten en proyectos públicos. La democracia fuerte, de esta manera, convierte a la manada de fieras en una comunidad de ciudadanos habilitados para participar en la construcción de su destino compartido.

Una apuesta por recuperar la política a través del diálogo: democracia deliberativa

De la secuencia que define la democracia fuerte nos interesa concentrarnos en la primera fase; es decir, en la deliberación o el diálogo. Otorgar un papel de centralidad al diálogo supone recuperar aquel viejo principio según el cual el todo es más que la suma de las partes. El debate no se limita a un intercambio pasivo sino que se convierte en una construcción activa. De esta manera, el espacio público no es simplemente el lugar donde emerge un resultado agregado, sino donde se construye un proyecto de vida en común. En un modelo de democracia republicana los ciudadanos no son meros defensores de sus propuestas, sino que convencen y son convencidos, se comunican y argumentan para madurar juntos nuevas opiniones. Es aquí donde el diálogo se dota de valor, donde la política puede sorprendernos y ser creativa, y donde se engarza el concepto de democracia deliberativa (Cohen, 1989; Fishkin, 1991 y 1995; Pettit, 1997; Habemas, 1999; Gutman y Thomson, 2004).

La democracia deliberativa representa una aportación teórica al debate sobre el funcionamiento de las democracias. No pretende, sin embargo, ser una metateoría, sino una aproximación de segundo nivel, con capacidad para responder a los interrogantes que suscita el actual funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. En realidad, la democracia deliberativa hace referencia a un procedimiento de toma de decisiones, a los principios que lo inspiran y a las características que debería tener.

Martí (2006), por ejemplo, nos recuerda la existencia de tres principios básicos en los procesos decisionales: el principio del voto, el principio de la negociación y el principio de la argumentación. El primero es característico de las "democracias de mercado," ya que se basa en las expresiones de preferencias de los individuos y en su agregación a través de

determinadas reglas de mayoría (Schumpeter, 1942; Downs, 1956). Por su parte, el principio de la negociación se utiliza de manera preferente en las llamadas "democracias pluralistas" (Dahl, 1956 y 1989; Truman, 1959). La dinámica de este modelo sigue, como en el caso anterior, basándose en las preferencias autointeresadas de las partes, aunque ahora se propone una forma de consenso por acomodación que debería alcanzarse a través de la comunicación, la interacción y el uso del poder de cada uno. El principio de la argumentación sería, claro está, el que se aplicaría de manera distintiva en una "democracia deliberativa". Ahora partiríamos de preferencias imparciales y se pretendería alcanzar el consenso a través del intercambio de razones (Bohman y William, 1997; Elster, 1998; Macedo, 1999; Dryzek, 2000; Estlund, 2002).

Algunas de las aportaciones más influyentes a este debate son las que han realizado Gutmann y Thompson (1996 y 2004), cuyos planteamientos vamos a usar para construir los conceptos y el marco de análisis que encuadran las prácticas de la democracia deliberativa.

Democracia deliberativa: ¿De qué estamos hablando?

Ya nos hemos referido a la democracia deliberativa como un proceso decisional basado en el principio de la argumentación. Ahora nos gustaría precisar esta idea inicial a partir de los 5 puntos que Gutmann y Thompson nos proponen para articular una definición operativa de democracia deliberativa:

1. En primer lugar, en una democracia deliberativa las decisiones, para justificarse, han de ser razonadas. La deliberación supone un intercambio de razones y argumentos. Éstas deben expresarse desde el respeto mutuo y tienen como objetivo construir espacios de cooperación.
2. En segundo lugar, el intercambio de razones ha de ser comprensible y accesible a los ciudadanos. Es decir, la deliberación debe ser pública en el doble sentido de producirse en un espacio público y de ser comprensible para la ciudadanía.
3. En tercer lugar, las decisiones que se derivan de un proceso deliberativo deben ser vinculantes, aunque sólo durante un cierto período de tiempo. La deliberación no es una charla informal, sino un proceso que

debe generar decisiones concretas. Al mismo tiempo, estas decisiones son siempre revisables en una deliberación posterior.

4. El proceso deliberativo, en cuarto lugar, es siempre dinámico. Tal como ya se afirmaba en el punto anterior, el debate debe cerrarse para generar conclusiones concretas, aunque puede abrirse en otro momento para revisarlas. Esta permanente provisionalidad se justifica tanto por el hecho que las decisiones son siempre imperfectas como por la necesidad de renovar de forma continuada los acuerdos políticos.
5. Finalmente, la deliberación se rige por el principio de la economía moral del desacuerdo. Se trata, durante el proceso de intercambio de razones, de maximizar el respeto mutuo y de minimizar las diferencias. El desacuerdo se acepta, aunque se prioriza la voluntad de trabajar juntos y buscar espacios de acuerdo y cooperación.

Así pues, para estos autores, la democracia deliberativa define una forma de gobernar en la cual ciudadanos libres e iguales (y sus representantes) se incorporan a un proceso de intercambio de razones y argumentos que se realiza de forma pública y comprensible y que sirve para justificar unas decisiones concretas; las cuales, sin embargo, pueden volver a revisarse en el futuro. Todo ello desde el respeto y siguiendo el principio de la economía de los desacuerdos morales.

Democracia deliberativa: ¿Qué podemos esperar de ella?

El concepto de democracia deliberativa, volvemos a insistir en ello, es especialmente interesante ante la necesidad de construir una nueva forma de gobernar, ya que su objetivo es ofrecernos una manera de tratar adecuadamente con el desacuerdo y la complejidad.

Así pues, de la democracia deliberativa debemos esperar que sea capaz de generar "mejores" políticas, tanto en relación a sus contenidos sustantivos como a la eficiencia en sus formas de desplegarse. Estas mejoras son fundamentales para que la democracia deliberativa sea capaz de dar respuesta a algunos de los principales retos que tiene planteada la construcción de una nueva política. En concreto, recuperando el esquema propuesto por Gutmann y Thompson (2004), esperaríamos que esta nueva

forma de gobernar y de hacer frente a los retos complejos que nos plantea el mundo actual pudiera dar cuenta de 4 grandes retos:

1. En primer lugar, dado que los recursos son escasos y obligan a tomar decisiones delicadas, la democracia deliberativa debería incrementar la legitimidad de las decisiones colectivas.
2. En segundo lugar, dado que nuestra generosidad es limitada, la democracia deliberativa debería favorecer una perspectiva pública en asuntos de interés colectivo.
3. En tercer lugar, dada la inevitable incompatibilidad entre valores morales, la democracia deliberativa debería reconocer las virtudes de cada posición y estimular el respeto mutuo a la hora de tomar decisiones.
4. Finalmente, dado la incapacidad de un conocimiento completo en un mundo tan poliédrico y complejo, la democracia deliberativa debería ayudar a reconocer errores y limitaciones, al tiempo que promueve el aprendizaje y una mayor comprensión de la realidad.

Valorar los procesos de participación en términos de resultados es fundamental, entre otras razones porque nos ayuda a conjurar la tentación endogámica de algunos de estos procesos. Es evidente que éstos deben satisfacer determinados requisitos de calidad procedimental; pero también es cierto que no debemos desarrollar experiencias de democracia deliberativa únicamente pensando en la calidad –cuando no en la vistosidad– del propio proceso. Nos interesan sobre todo desde la óptica del “para qué”; es decir, en la medida que contribuyen a satisfacer determinados resultados y a producir determinados impactos. El análisis de estos resultados e impactos es complejo, ya que requiere medidas cualitativas más difíciles de obtener. Sin embargo, sin ellos estaríamos olvidándonos no sólo de nuestra hipótesis de trabajo sino también la propia razón de ser del debate entorno la democracia deliberativa.

Democracia deliberativa: ¿cómo desplegarla?

Aunque la prioridad de un proceso deliberativo se encuentre en sus resultados, sus características procedimentales son también cruciales, ya que de ellas depende precisamente la capacidad para alcanzar mejores o peo-

res resultados. En este sentido, la mayoría de la literatura, usando unos u otros términos, coincide en reconocer que a la hora de desplegar un proceso deliberativo hay que tomar en consideración tanto las características formales del proceso como las actitudes y los valores que lo impregnan.

1. Las características externas (formales) del proceso deliberativo: pautas de funcionamiento

Un proceso de deliberación es un diálogo constructivo: un proceso durante el cuál se intercambian argumentos y razones con la finalidad de tomar una decisión concreta. En una deliberación, la decisión no puede estar tomada de antemano; pero tampoco se puede debatir y debatir sin alcanzar un resultado claro y tangible. Como nos recuerdan Fox y Miller (1995), se trata de organizar un diálogo que evite tanto el monólogo (una ficción discursiva en la que la decisión está en manos de unos pocos) como el chismorreo (una charla informal y solapada donde no es necesario alcanzar ningún resultado operativo concreto).

Articular un diálogo constructivo en el que se produzca tanto un intercambio franco y abierto de razones y de posiciones con un resultado concreto en términos decisionales no es una tarea fácil. Para lograrlo –desde una óptica operativa– se deben satisfacer como mínimo tres momentos imprescindibles para articular cualquier diálogo constructivo: (1) **explicarnos** (clarificar y comunicar los contenidos y los objetivos del debate), (2) **escuchar** a la ciudadanía (invitándola a espacios de debate donde expresarse de manera clara y ordenada) y (3) **responder** (dar cuenta de las aportaciones recibidas y de cómo éstas se han trasladado a una decisión concreta, visualizando hasta qué punto las diversas posiciones se han incorporado o no).

1.1 Explicarse.

El punto de arranque de cualquier diálogo es crucial para su posterior desarrollo. Únicamente se podrá desplegar un proceso deliberativo con garantías si previamente se ha clarificado sobre qué se quiere deliberar y se ha dado suficiente difusión al proceso. Se trata, pues, de una tarea pedagógica y comunicativa inicial sin la cuál será imposible que el debate posterior se pueda producir adecuadamente. La información y la comuni-

cación no son participación ni deliberación, pero sin ellas cualquier proceso participativo y/o deliberativo está condenado al fracaso.

Además, redundando en la misma idea, la calidad del proceso deliberativo dependerá de la calidad inicial de las estrategias de información y comunicación. La información debe ser clara, honesta y adaptada en el lenguaje y el formato para hacerla comprensiva a las poblaciones receptoras. De forma parecida, la comunicación deberá estar planificada, ser pedagógica y usar canales diversificados para alcanzar a todos los ciudadanos y/o actores que deberían participar en el proceso.

1.2. Escuchar

En una segunda fase se trata de organizar y dinamizar los espacios de debate a través de los cuáles se produce el intercambio de razones y se canalizan sus aportaciones a la toma de decisiones. En este momento es crucial responder adecuadamente a dos preguntas básicas: ¿quién ha participado en el proceso deliberativo y cómo se ha desarrollado este proceso?

Respecto al quién, deberemos incorporar varios criterios: la extensión (¿cuántos han participado?), la intensidad (¿en qué medida se han involucrado en el proceso?), la representatividad (¿hemos llegado a las voces que hablan legítimamente en nombre de determinadas visiones o posiciones?) y la diversidad (¿están todas las voces que deberían estar o tenemos una participación sesgada?). Al usar criterios múltiples estamos, de hecho, aceptando la necesidad de un equilibrio entre los mismos. Es decir, no podemos únicamente obsesionarnos por aumentar el número de participantes o por someterlos a eventuales exámenes acreditativos de su representatividad. Debemos, en cambio, buscar un equilibrio razonable que, dadas las características de cada proceso deliberativo, nos permita valorar el quién de la participación en función de su número, su diversidad, su representatividad y de la intensidad de su participación.

En relación al cómo, el proceso deliberativo debe estar, en primer lugar, organizado a través de unas reglas claras, conocidas y pactadas anticipadamente (al menos con los actores más relevantes). En segundo lugar, estas reglas deben desarrollarse con la máxima profesionalidad; garantizando la calidad de los materiales y los espacios utilizados, la efectividad

de la dinamización, la adecuación de las convocatorias y los calendarios de trabajo, etc. A menudo se considera que la organización de un proceso deliberativo es una actividad banal y se descuidan estos aspectos. Los resultados pueden ser desastrosos ya que, si bien es cierto que no se trata de procesos tecnológicamente complejos, sí que son muy sensibles y fácilmente pueden desmotivar o frustrar las expectativas de los participantes. Es, pues, fundamental tratar el cómo con una gran sensibilidad, prestando mucha atención a los detalles y cuidando todos aquellos aspectos que facilitan el proceso de interacción de las partes. Las metodologías a utilizar son diversas, pero en todos los casos se debe mantener esta tensión en pro de la profesionalidad y la calidad del proceso.

1.3. Responder

Finalmente, los diálogos, para ser constructivos, han de producir resultados concretos y, a la vez, han de rendir cuentas de estos mismos resultados. Es decir, en primer lugar, el proceso debe generar unas conclusiones claras y éstas deben ser "devueltas" a los participantes en el proceso deliberativo; es decir, éstos deben conocer y validar cómo su participación ha generado unos resultados concretos. Estos resultados, obviamente, pueden expresarse tanto en términos de acuerdos como de desacuerdos, aunque siempre siguiendo el criterio –al que nos referiremos a continuación– del respeto mutuo.

Por otra parte, en segundo lugar, los participantes tienen que poder evaluar no únicamente como se han recogido sus deliberaciones, sino también hasta que punto los contenidos de las mismas han sido incorporados y, por lo tanto, en qué medida han influido en la decisión final. Únicamente si se articula y se visualiza con claridad esta tercera fase podremos evaluar los impactos reales del proceso deliberativo. Al mismo tiempo, únicamente estos impactos reales acabaran justificando la necesidad y la oportunidad del propio proceso.

2. Las características internas (actitudes y valores) del proceso deliberativo: pautas de comportamiento

Los procesos deliberativos, además de asegurar el adecuado desarrollo de las características externas que hemos repasado en el punto anterior, de-

ben abordar los conflictos morales y políticos que definen cualquier proceso deliberativo desde unas actitudes y unos valores determinados. La deliberación, usando un símil deportivo, requiere que los participantes no únicamente dispongan de un terreno de juego en buenas condiciones (donde intercambiar sus razones), sino que además reclama que los jugadores se comporten siguiendo cierto fair play, obedeciendo determinadas reglas no escritas que regulan sus relaciones y los valores que las rigen.

Una vez reconocida la importancia de las actitudes y los valores, el interrogante que nos aparece es el siguiente: ¿a través de qué principios de conducta (actitudes y valores) deben abordar los ciudadanos sus desacuerdos respecto una política pública? Ante esta pregunta, la respuesta liberal es sobradamente conocida y se basa en su esperanza de que, como mínimo, los ciudadanos serán capaces de acordar cuales son las decisiones que no es necesario tratar desde la agenda política. Invocando principios robustos como la neutralidad o la imparcialidad, los liberales aspiran alcanzar un consenso de base que sirva para aislar el proceso político respecto los molestos conflictos morales.

Desde la perspectiva deliberativa, en cambio, la invocación del consenso que puedan despertar estos principios robustos (de primer orden) no es suficiente para eliminar el conflicto moral; el cual, consecuentemente, no puede ser simplemente expulsado del proceso político. En este sentido, Gutmann y Thompson (2004) invocan el "principio de acomodación". A través de este principio se pretende definir como conducir aquellos desacuerdos morales que sí alcanzan la agenda política. Así, cuando buscamos principios para el consenso político en situaciones de desacuerdo moral fundamental, es necesario no únicamente valorar la naturaleza de las diversas posiciones sino también la manera en que cada persona expresa y defiende sus posiciones. De este modo, el principio de acomodación pretende garantizar que las diferentes posiciones moralmente respetables se expresen de maneras también moralmente respetables. Se trata, en otros términos, de acordar las formas de establecer y dilucidar los desacuerdos.

El principio de acomodación pretende garantizar estas actitudes y estos valores, conducir las relaciones entre ciudadanos que mantienen, desde argumentos morales legítimos, posiciones contradictorias respecto determinadas políticas públicas. Se trata de promover determinada forma de

tratar con los adversarios, de acordar las formas del desacuerdo, de evitar que posiciones moralmente respetables sean defendidas a través de formas no respetables. Para lograr estos objetivos, la teoría deliberativa ha situado el criterio del "respeto mutuo" en el centro de las actitudes desde las cuales abordar los desacuerdos.

El respeto mutuo define, desde esta perspectiva, un tipo de carácter democrático. Estamos ante un valor que va más allá de la tolerancia, ya que no únicamente reclama una aceptación pasiva sino una actitud favorable y una interacción constructiva con aquellos con los que se mantiene un desacuerdo. No únicamente se toleran las diferencias, sino que se abre la puerta a posibles cambios en las posiciones que cada uno expresa y defiende. Es decir, se trata de un carácter democrático específico que nos insta tanto a ponernos en la piel del otro como a comprometernos a construir algo conjuntamente. Sólo cuando se mantiene abierta la posibilidad de cooperar constructivamente es posible abordar políticamente disputas morales.

El principio de acomodación y la condición del respeto mutuo definen formas de actuar, actitudes de los participantes en un proceso político que hace frente a legítimos conflictos entre visiones alternativas. En una deliberación, por lo tanto, los participantes deben actuar según determinadas leyes no escritas que les obligan a escuchar a los demás y no únicamente a expresar sus posiciones, a mantener un tono de respeto en el intercambio de razones y argumentos, a intentar ponerse en el lugar del otro para comprender mejor su posición, a mantener abierta la posibilidad de modificar las propias posiciones si los argumentos son suficientemente convincentes y, en definitiva, a demostrar activamente una voluntad de cooperar y alcanzar acuerdos con los demás.

En este sentido, en contraste con las posiciones liberales, la tradición deliberativa confía en las personas y, consecuentemente, otorga una gran importancia a las "virtudes cívicas" de los ciudadanos. Las personas libres pueden ser cívicamente virtuosas y, de este modo, defender democráticamente su propia libertad. Desde esta óptica, la libertad no es ausencia de interferencias (como para los liberales) sino ausencia de dominación o dependencia (Pettit, 1997). La libertad personal conecta así con la idea de autonomía y con las prácticas de autogobierno. Se trata, en definitiva, de

una libertad que se ejerce desde la participación en los asuntos públicos y que, por lo tanto, reclama que todos los ciudadanos estén en igualdad de condiciones respecto sus capacidades de influencia política. El ciudadano virtuoso ostenta el derecho a la libertad y a la autonomía, pero también el deber a ocuparse de los asuntos públicos y a comprometerse en el bien común (Ovejero, 2002; Ovejero, Martí y Gargarella, 2004). Sin las actitudes y los valores de este ciudadano virtuoso las deliberaciones no producirán resultados adecuados.

Referencias Bibliográficas

- AGRANOFF,R. I MCGUIRE,M. (2003). *Collaboration and Public Management*. Washington,DC: George Town University Press.
- BARBER, B. (2004). *Democracia Fuerte*. Madrid: Almuzara.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BAUMAN, Z. (2001). *En Busca de la Política*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2001b). *La Sociedad Individualizada*. Madrid: Cátedra.
- BECK, U. (1998). *La Sociedad del Riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BOHMAN,J. Y WILLIAM,R. (eds.)(1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- BOURDIEU,P. (1999). *La Miseria del Mundo*. Tres Cantos: Akal.
- COHEN, J. (1989). "Deliberation and Democratic Legitimacy" en Hamli,A. y Pettit,P. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blakwell.
- CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del Mundo: Hacia una Teoría de la Ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- DAHL, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- DAHL, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- DOWNS, A. (1956). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- DRYZEK, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- ELSTER, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- ESTLUND, G. (eds.)(2002). *Democracy*. Oxford: Blakwell.
- FISHKIN,J . (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University.
- FISHKIN, J. (1995) *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University.
- FONT, J. (ed.)(2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- FOX, C. y MILLER, H. (1995). *Postmodern Public Administration. Towards Discourse..* Londres: Sages.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.

- HABERMAS, J. (1999). *La Inclusión del Otro*.
- HOBBS, T. (1965). *Antología: Del Ciudadano y Leviatan*. Madrid: Tecnos.
- KICKERT, W. et al (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- MACEDO, S. (ed.)(1999). *Deliberative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTÍ, J.L. (2006). *La República Deliberativa. Una Teoría de la Democracia*. Barcelona: Marcial Pons.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OVEJERO, F. (2002). *La Libertad Inhospita. Modelos Humanos y Democracia Liberal*. Barcelona: Paidós.
- OVEJERO, F., MARTÍ, J.L. Y GARGARELLA, R. (eds.) (2004). *Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y Libertad*. Barcelona: Paidós.
- PETTIT, P. (1997). *Republicanism. A theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- PIERRE, J. Y PETERS, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.
- SAMPEDRO, V. (ed.) (2003). *La Pantalla de las Identidades. Medios de Comunicación, Políticas y Mercados de Identidad*. Barcelona: Icaria.
- SCHUMPETER, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- SENNETT, R. (2000). *La Corrosión del Carácter*. Barcelona: Anagrama.
- SUBIRATS, J. (2003). *Elementos de Nueva Política*. Barcelona: CCCB

“Poder local y participación popular en la ciudad de San Pablo”

Eduardo José Grin



Consultor en Gestión Pública con diversos trabajos realizados en la Modernización Administrativa, Planificación de Gobierno y Evaluación de Políticas Públicas, en administraciones municipales de Brasil. Asesor de la Asociación Brasileira de Municípios en proyectos de capacitación administrativa y desarrollo institucional. Especialista en Sociología de la Universidad de Rio Grande do Sul, y Maestrando en Ciencias Políticas en la Universidad de San Pablo. Autor del libro "Descentralização e Poder Local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo", Editorial Hucitec, San Pablo.

Introducción

Cuando se implementan, la descentralización y la participación no tiene que ser procesos políticos combinados en la gestión de las ciudades. Ambos pueden ocurrir sin que uno sea el apoyo del otro. Si bien la descentralización puede ser diseñada para ser una manera de traer la prestación de servicios públicos al ciudadano, la participación es generalmente concebida como la ampliación de los espacios en los cuales la sociedad puede actuar en la definición de las políticas públicas. En Brasil, desde finales de los '80, varias ciudades han implementado modelos de presupuestos participativos y otras formas de extender el control social sobre el Estado. Pero la experiencia de San Pablo entre los años 2001-2004 es sólo mediante la vinculación de la descentralización del gobierno local con la creación de las subprefecturas⁷⁷, la instalación del presupuesto participativo y otras formas de participación en una misma base regional. Es este carácter único, que trataba de llevar la democracia y la participación de la sociedad local, lo que tratará este artículo.

La combinación del poder local con la participación que hubo en los treinta y los territorios de las subprefecturas fue el espacio concreto de la acción de los actores políticos. La descentralización del poder para las regiones, basándose en su autonomía presupuestaria y la definición de las prioridades de inversión con la participación popular, creó un diseño único en el contexto político e institucional de la gestión local en Brasil. Por lo tanto, se puede decir que la experiencia de San Pablo buscó ampliar las formas de co-gestión (con la sociedad) y los centros de poder regional (con las subprefecturas) para definir la planificación y ejecución de políticas públicas. Así, el artículo examina cómo la descentralización y la participación

⁷⁷ *En el contexto federativo brasileño, la menor unidad constituyente es el municipio y, en la experiencia llevada a efecto en San Pablo, la subprefectura es una división de carácter intraurbano que organizó centros locales con autonomía política y administrativa como adelante será presentado.*

popular apoyó la gestión centrada en los territorios, sobre todo después del año 2002, con la creación de las subprefecturas.

Para abordar el tema, el texto se divide de la siguiente manera. La primera parte presenta las bases políticas de la descentralización de poder orientada a fortalecer los procesos de construcción del control social y la autonomía local en la gestión de la ciudad. En particular, la organización del presupuesto participativo ocupó un papel importante en el estímulo a la construcción de la ciudadanía, y para crear mecanismos locales de supervisión y de participación popular. De hecho, en una ciudad con las dimensiones de San Pablo, la gobernabilidad urbana hacía necesario un nuevo modelo de organización político-administrativa y, por lo tanto, el proceso de descentralización, junto con la implantación del presupuesto participativo, fue la solución propuesta por el gobierno.

La segunda sección presenta la concepción de descentralización en San Pablo, con énfasis en su dinámica del funcionamiento y la territorialidad de las políticas. Ahí, se discute el presupuesto participativo y la forma con que se vinculó a la organización a nivel regional en las subprefecturas. Concluimos esta sección planteando el debate acerca del Consejo de Representantes, que sería una instancia de participación directa de la población para elegir los ciudadanos con la misión de vigilar y controlar el gobierno a nivel local. Será posible verificar las razones por las cuales este mecanismo, aunque transformado en legislación, hasta ahora no fue aplicado en el marco normativo de la relación entre el gobierno municipal y la sociedad en la ciudad de San Pablo.

Subprefecturas y gobernabilidad en la gestión de la ciudad: las bases políticas del proyecto

Con las subprefecturas, el gobierno municipal se posicionó en la búsqueda de responder a los retos de las políticas urbanas y el enfrentamiento a las desigualdades regionales. La descentralización de los servicios públicos tenía el objetivo de modificar la gestión de la ciudad, puesto que la convivencia democrática "no llegara a contaminar la vida de la ciudad por lo Estado Democrático del Derecho" (Sposati, 2001:15). Con los nuevos canales de expresión democrática, la participación popular tenía que ser implantada por procesos tales como el presupuesto participativo. Por lo tanto,

se esperaba la construcción de una nueva visión de la ciudad con calidad urbana y civilidad donde el Estado, con su presencia a nivel regional, generaría un nuevo modelo de gestión pública. Se apreciaba que la lógica del Estado mínimo se había introducido en las administraciones anteriores de los alcaldes Paulo Maluf (1993-1996) y Celso Pitta (1997-2000) y reducido la oferta de servicios, en particular las políticas sociales. La descentralización se confrontaba con la idea de "Estado mínimo", donde el gobierno renuncia a sus funciones para trazar y ejecutar políticas públicas. Con las subprefecturas, el poder público actuaría donde más se requiere su acción: las regiones de mayor exclusión social con la ampliación de la oferta de servicios públicos con calidad. Por lo tanto, serían reconstruidas las capacidades del poder público para implementar las políticas urbanas y un nuevo modelo de gobernabilidad, distinta y opuesta a la ideología neoliberal del Estado mínimo (Tatto, 2006).

Con las subprefecturas se planteaba una política de derechos que, junto con la gestión participativa, crearía "un nuevo contractualismo social más amplio para garantizar nuevos derechos" (Koga, 2004:71). En esta nueva forma de organización del poder público en el territorio sería posible encontrar incentivos para una mayor cooperación entre el gobierno y la sociedad. La democratización y la descentralización de la gestión que ayudan a organizar el "poder municipal de manera regionalizada (...) dejando la propia prefectura más sujeta al control y las legítimas presiones sociales ..." (Falcão, 2004:224; Donato, 2006). Tratábase, por lo tanto, de implementar "nuevas centralidades de barrio y la recualificación de áreas degradadas de la ciudad, que reúne a los espacios públicos, servicios sociales, actividades económicas y de vivienda ..." (Gaspar, 2002:66).

Se entendió la necesidad de una diferente lógica de la relación centro vs. periferia para pensar la ciudad como un todo integrado, ya que "la diversidad, lejos de indicar exclusión, puede ser el factor clave de la equidad y la inclusión" (Sposati, 2001: 142). Las políticas urbanas deberían ser implantadas en los territorios integrando diversas áreas de la administración municipal de manera intersectorial para ampliar la prestación de los servicios públicos. En este sentido, según Martins (2006:227), el proyecto político de las subprefecturas contenía tres dimensiones utópicas para la gestión de los territorios de la ciudad:

La descentralización como un mecanismo de transferencia de poder real, la interseccionalidad en el sentido de que es capaz de integrar los diferentes sectores específicos de la política urbana, aumentando la eficiencia general, y la participación popular como una forma de representación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Estas dimensiones se movilizan contra tres males político-administrativos que deben ser combatidos: la ineficiencia, la corrupción y la tendencia al fortalecimiento de la desigualdad.

La centralización del poder administrativo reforzaba por su tendencia a la estandarización de los procesos, el trato desigual a las diferentes realidades regionales, además de ser poco accesible a la participación del público junto al gobierno (Santos & Barretta, 2004). Con las subprefecturas sería posible construir una política local más autónoma, apoyada en nuevas instancias de toma de decisiones, prácticas de control social y democratización de la gestión. La descentralización, haciendo hincapié en el espacio local, sería un hito estratégico en la construcción de compromisos públicos y una nueva cultura menos sujeta al fisiologismo y el clientelismo⁷⁸ que se había convertido en una marca negativa en el viejo modelo de las Administraciones Regionales. Con los mecanismos de control social y la participación popular como el Presupuesto Participativo y el Consejo de Representantes⁷⁹ se reduciría a la captura del poder local por los intereses privados. Para Sposati (2002), la falta de espacios estructurados en las regiones de la ciudad permitió el mantenimiento de coronelismos⁸⁰ locali-

⁷⁸ *Acerca de este dos conceptos acá utilizamos la formulación de Couto (1998) para quién "en un sentido más restricto, lo que caracteriza el fisiologismo es el hecho de que la ganga política ocurre a través de la transferencia de recursos directamente para lo control de los legisladores, al paso que el clientelismo se basa en la transferencia de recursos del Estado para la base político-electoral de los parlamentarios. Es verdad que la apropiación fisiológica de la maquinaria pública se presta a la actuación clientelista de ese mismo parlamentario en un segundo momento, pues, a partir del instante en que se dispone del control de una agencia gubernamental cualquiera, lo parlamentario gana mayores fuerzas para establecer una relación clientelista con su base electoral, utilizando directamente de los recursos públicos que controla".*

⁷⁹ *Hablaremos del Consejo del Representantes más adelante.*

⁸⁰ *El coronelismo es caracterizado en Brasil, según Nunes Leal (1978), el más tradicional estudio y referencia para este tema, como "resultado de la superposición de formas desarrolladas de régimen representativo a una estructura económica y social inadecuada*

zados con concejales teniendo para sí las regiones, puesto que no existían mecanismos de control social para vigilar las acciones de este nivel territorial de gobierno. Según la exposición de motivos del proyecto de ley que creó las subprefecturas, "la implantación de esta propuesta se inserta, por tanto, en el panorama general de la descentralización democrática y participativa, proceso capaz de conquistar fuerza social y política para alcanzar nuevos patrones de desarrollo orientados a reducir las desigualdades".

El concepto de localización de los ciudadanos en un territorio donde el gobierno tuviera cómo actuar de forma organizada e integrada, es una condición básica para la vida urbana y el requisito de la ciudadanía. La interacción entre el poder público y los ciudadanos permite que el gobierno, apoyado en la organización de sus territorios, pueda comprender la ciudad globalmente. El Estado presente en las regiones podría promover el derecho "a la ciudad" y la inclusión de los ciudadanos contra el "urbanismo del apartheid" (Sposati, 2001). La descentralización de la gestión mejoraría los servicios públicos universales, ya que mejoraría su calidad y oferta en menor escala a nivel regional, además de generar más racionalidad administrativa. Es por eso que las subprefecturas fueron diseñadas como una extensión de la prefectura en cada región.

Con las subprefecturas, el poder público podría incorporar a las personas a las localidades que ofrecen servicios esenciales a su condición de ciudadanos. Pero en vez de reproducir en el territorio la fragmentación sectorial, las políticas públicas serían posible de ser integradas y centradas en la realidad de la región. El Estado, presente en este territorio "olvidado" de la ciudad, tendría que reordenar la gestión de la administración pública municipal sobre la base de las identidades locales y las instancias locales

(...), sobre todo, un compromiso, un cambio de ventajas entre el poder público, progresivamente fortalecido, y la decadente influencia social de los patrones locales, notadamente de los señores de tierra. No es posible, pues, comprender el fenómeno sin referencia a nuestra estructura agraria, que fornece la base de sustentación de las manifestaciones de poder privado aún tan visibles en el interior del Brasil." La traducción para el proceso político urbano hace una comparación entre los concejales y su prestigio como liderazgo local, con fuerza electoral por los votos obtenidos en las elecciones. Tal fuerza genera una situación que distorsiona la democracia ya que el concejal se comporta, en muchos casos, como un patrón en los territorios urbanos.

de poder. Por lo tanto, la necesidad de una acción más coordinada en lo territorio exigió nuevos instrumentos de gestión y una nueva estructura político-administrativa (Donato, 2006). Las subprefecturas serían el "marco institucional" del Estado para generar políticas públicas a los ciudadanos, reducir las desigualdades sociales y crear medios democráticos para insertar la población en la política local (Santos & Barreta, 2004, Garibe, 2006).

Por lo tanto, el modelo de la delimitación del treinta y las subprefecturas fue una cuestión política, porque se buscaba una gestión socialmente más justa de la ciudad en su conjunto. Establecer los territorios de las subprefecturas tenía el significado de definir las áreas de poder en la ciudad y una nueva configuración de la presencia del Estado en el ámbito municipal. Sobre todo, en su interfaz con una sociedad cada vez más estimulada a ejercer un control sobre el poder público (Garibe, 2006). En este sentido, se consideraba importante la forma en que los grupos sociales se apropiaban del territorio al implantar una gestión democrática y descentralizada.

Así, la gobernabilidad de la ciudad se vería incrementada, debido a que el reconocimiento de lo local, con el apoyo en prácticas democráticas, generaría una nueva forma de hacer política con la participación directa de los ciudadanos. Sería formado un "nuevo espacio para la política y una nueva arena de disputa" (Garibe, 2006:27). La ciudad sería repolitizada con la reforma de la relación entre el Estado y la sociedad mediante la creación de centros regionales de poder y nuevas formas democráticas de gestión local con participación popular (Santos & Barreta, 2004). A diferencia de las Administraciones Regionales, las subprefecturas tenderían a innovar en las prácticas políticas. Sobre todo, en lugar de mantener un modelo político-administrativo guiado por la intermediación del concejal como representante de la región junto al ejecutivo municipal, la sociedad podría hablar de forma más directa con el poder público. Por lo tanto, se reduciría la influencia clientelista de los concejales, ya que el gobierno local sería capaz de generar una agenda democrática y compartida con los actores políticos.

Como resultado de este proceso se incrementaría la gobernabilidad municipal, ya que las regiones serían política y administrativamente integradas en la gestión de la ciudad. Actuando así, el poder ejecutivo no perdería su liderazgo frente a los grupos de interés con fuerza política regional,

que podrían tener impacto en la reducción de la coordinación de políticas administrativas (Mendes, 2001). Sin embargo, para tener éxito, este proceso debería responder al doble reto de la transferencia de poder político (Fernandez y Mendes), 2004) y desarrollar las capacidades institucionales en las regiones (Capucci, 2004). En la primera cuestión, el estímulo a las formas de participación popular y de control social sería fundamental y la producción de políticas intersectoriales en bases territoriales respondería con la creación de un nuevo modelo de oferta de servicios públicos. Según Ana Vellardi (en entrevista hecha 05/05/2010), Supervisora de Vivienda de las subprefecturas de la Zona Norte de la ciudad, se buscaba por lo tanto, la combinación de un hacer junto institucional y un hacer con la participación de la sociedad.

En la siguiente sección, se discute la implantación de este proyecto político de las subprefecturas, especialmente la forma en que se procesó la organización del Presupuesto Participativo como instrumento de gestión democrática del territorio.

La gestión democrática del territorio y el Presupuesto Participativo⁸¹

La descentralización fue considerada, por el gobierno municipal, la mejor manera de acercar el poder público al ciudadano. Además de mejorar la prestación de los servicios públicos, estimularía procesos de democratización del poder y de participación popular. Este diseño fue incorporado en la Ley que, en su artículo 9, se refiere a las funciones del subprefecto⁸²: "participar en la elaboración de la propuesta del presupuesto de la Prefectura y el proceso de Presupuesto Participativo" (artículo VI) y "elaborar la propuesta de presupuesto de la subprefectura, garantizando el proceso participativo en su construcción "(XIX).

⁸¹ *La información contenida en esta sección se basa en el estudio de Denise Vitale "Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)", Observatório dos Direitos do Cidadão, Instituto Pólis/PUC São Paulo, 2004.*

⁸² *En el diseño político y administrativo de las subprefecturas en San Pablo, la máxima autoridad a nivel regional se llama subprefecto que es similar a la figura del alcalde en la ciudad.*

El Presupuesto Participativo, que a partir de ahora se llama PP, no sólo buscaba una mayor proximidad con las necesidades populares, en consonancia con el diseño de las subprefecturas, sino un cambio de prioridades. La atención de las inversiones debería centrarse en las zonas de la ciudad históricamente más desatendidas por el Estado y en los estratos sociales más pobres de la provisión de servicios públicos. San Pablo es la ciudad más grande del país, pero también una ciudad llena de problemas sociales y económicos que hay que afrontar. El espacio urbano se caracteriza por la concentración de habitantes en las periferias agravando el déficit de infraestructura y la prestación de los servicios públicos. Por lo tanto, garantizar la participación popular en la formulación de políticas, la vigilancia, el control social del poder público y el destino de los recursos disponibles, si se ponía como un desafío para el gobierno municipal. Con la implementación de las subprefecturas, junto con el PP, se sentaron las bases políticas y administrativas para la descentralización y la democratización del poder local. Sería, por lo tanto, incongruente la descentralización en San Pablo se poner en marcha, carente de mecanismos de participación ciudadana, para hacer disponible las políticas públicas.

La participación popular en las deliberaciones sobre el presupuesto municipal se inició en el primer año del mandato del gobierno en el año 2001 después de la creación de un órgano de coordinación para conducir este proceso, llamado Coordinación de Presupuesto Participativo (COP) y establecido por la Ley 13.16983. Además de la COP, el tema de la participación involucraba, en la Oficina del Alcalde, la Coordinación de Participación Popular que hacía asistencia para los Consejos Municipales de políticas públicas y el Secretario de Hacienda.

⁸³ *El texto de la ley, en su artículo 78, cita: "La Coordinación Especial de Presupuesto Participativo le incumbe presentar propuestas para los varios órganos municipales, especialmente para la Secretaría de Hacienda y Desarrollo Económico, Secretaría de Implementación de las Subprefecturas, Secretaría Municipal de la Administración y Secretaría Municipal de Comunicación e Información Social, de forma articulada con la Coordinación Especial de Participación, intentando: a) presentar un procedimiento de gestión participativa, que defina un plan anual de obras y servicios para la ciudad de San Pablo; b) presentar criterios de participación, técnicos y distributivos, para promover la adecuada distribución de los recursos presupuestarios del Municipio".*

El primer año del PP en 2001, incluyó 34000 participantes: 31000 en la discusión de la Ley de Presupuesto Anual, siendo 9000 en las asambleas preparatorias (primera ronda) y 22000 en las Asambleas Deliberantes (segunda vuelta) que, en 191 reuniones, eligieron 1076 delegados. Las demandas totalizaron R\$ 481 millones de reales, equivalente al 5% de los ingresos totales del municipio y el 63% de los gastos de inversión, y sólo las áreas de Educación y Salud fueron sometidas a elección popular. En el año 2002 se produjo un aumento de la participación del 60%, llegando a superar las 55 000 personas (más de 13 mil en el ciclo temático y más de 41 mil en el ciclo territorial) en 386 asambleas, que eligieron a 381 delegados temáticos y 1134 delegados territoriales que tomarían la decisión de dónde y cómo se daría la inversión, en 2003, de cerca de R\$ 662 millones de reales equivalentes al 6% del total de ingresos y el 62% de las inversiones con un incremento del 37% respecto al año anterior. En las 450 asambleas, la población votó en las propuestas para los dos temas (salud y educación) ya consideradas en el año anterior y eligió, en cada región, una tercera prioridad. Fueron elegidas las áreas de Vivienda, los Mejoramiento en los Barrios y Programas Sociales. En 2003, el PP se descentralizó y la población deliberó acerca de todas las áreas de actuación del gobierno municipal en 31 de las subprefecturas. Hubo más de 450 asambleas, debates y conferencias en las que se materializó la opción popular. La participación contabilizó 80 mil personas y fueron elegido (as) más de 2131 nuevos (as) 216 consejeras y consejeros (sitio web: www.prefeitura.sp.gov.br, junio de 2004).

El funcionamiento del Presupuesto Participativo

Desde el punto de vista de la población, el primer nivel de la representación estaba formado por delegados, elegidos en las asambleas deliberantes temáticas o territoriales, en la proporción de uno por cada 20 residentes presentes. Los delegados fueron el vínculo entre la comunidad y los consejeros del PP, en sus regiones, y entre la comunidad y el gobierno en la fiscalización y la ejecución del Plan de Obras y Servicios. Ellos fueron los responsables de fomentar la participación popular en la región, reunirse con la comunidad, discutir problemas y soluciones, el control de la ejecución de obras y servicios, supervisar la administración municipal y llevar información a la población. Los delegados de cada región formaban un Foro Regional de Delegados para hacer un primer análisis de las demandas.

Además, el Foro tenía negociaciones con el Gobierno y la población acerca de cualquier cambio que fueran necesarios después de evaluar la viabilidad de su ejecución.

A partir de la agregación de demandas, y con base en los criterios de la población total de la región, prioridades para cada región y la falta de servicio o infraestructura⁸⁴, se hacía la jerarquía de las demandas. Por lo tanto, la asignación de recursos siguió las prioridades votadas por los participantes en la asamblea pública distrital y deliberativa y con las notas, variando los grados de 1 al 3, siendo la primera la prioridad superior y la tercera la inferior.

El segundo nivel de la representación fue formado por los consejeros, los residentes elegidos entre los delegados en las Plenarias Regional de Delegados, en las Plenarias Municipales de Delegados Temáticos y las Plenarias Municipales del Delegados de los Segmentos⁸⁵. La elección podría ser una placa, y si hubiera más de una, el número de miembros y suplentes elegidos sería proporcional a los votos obtenidos. Los consejeros fueron el vínculo entre los delegados y el Ejecutivo y, por tanto, entre éste y la población. Tenía un papel importante en la segunda fase del ciclo, después de las deliberaciones populares, cuando les tocaba la tarea de deliberar acerca del Plan de Obras y Servicios, junto con representantes de otras partes de la ciudad, los consejeros temáticos y funcionarios gubernamentales. El Plan de Obras y Servicios fue la parte que armonizaba las demandas populares y la viabilidad de la ejecución por el gobierno e integraba el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual (LOA).

Dependiendo de la dimensión territorial de la ciudad, la complejidad técnica del PP para preparar la ley del presupuesto, e incluso otros factores

⁸⁴ *El número de habitantes de las regiones es un contrapunto de carácter universalizante al criterio distributivo (carencia de infraestructura y servicios) y al de la participación popular (porcentaje de la población residente que participa de las asambleas.).*

⁸⁵ *El ciclo del año 2003 abrió la posibilidad de que segmentos excluidos y socialmente discriminados (mujeres, negros, viejos, niños y adolescentes y GLBT's gays, lésbicas, bisexuales y transgéneros) puedan elegir delegados cada cinco presentes, y a su vez los moradores de las calles, portadores de deficiencia y los indígenas, un delegado por cada un participante.*

tales como disponibilidad de tiempo, los procedimientos de democracia directa sólo fueron utilizados en la primera etapa del proceso que son las asambleas regionales o temáticas. Así, según Bello (2006:100)

Procedimientos de democracia directa coexisten con las instancias en representación, dando lugar a los conocidos problemas para que los ciudadanos puedan establecer los medios adecuados para controlar la actuación de sus representantes, sobre todo porque hay poco tiempo para que haya una amplia consulta a las bases. Teniendo en cuenta estos dos tipos de cuestiones complejas sobre la operación dos procesos del PP, se debe reanudar el hecho de que no estaban previamente establecidos los criterios para definir el volumen de recursos disponibles para el PP, lo que hizo imposible que la gente tuviese una noción razonablemente clara acerca de lo que sería el valor total y cuánto podría ser asignado a cada región y por año, a pesar de que la restricción de las zonas (en 2002 y 2003) limitase el abanico de demandas.

Sin embargo, después de la aprobación de la ley presupuestaria, proceso cuyo trámite los consejeros acompañaban, les tocaba apreciar eventuales propuestas de modificación presentadas por el Ejecutivo, en consonancia con las decisiones del PP. Los consejeros debían acompañar la ejecución del presupuesto anual, junto con los delegados, y supervisar la ejecución de las demandas aprobadas, además de definir los cambios en los estatutos internos. A partir del año 2002 se incluyó a representantes de los Consejos Municipales (los órganos de representación mixta formados por el gobierno y la sociedad). Además, integraban el Consejo del PP (CONOP) catorce representantes del gobierno municipal sin derecho a voto. Sin embargo, para Vitale (2004:30)

El expresivo número de consejeros del gobierno en la composición del Conop ocurre debido a la inexistencia de una coordinación general de planificación y de la acción gubernamental. A falta de un órgano responsable por la planificación general, la participación de varios departamentos en el Consejo fue la forma encontrada para promover una mayor integración entre los propios sectores del gobierno, y entre ellos y el PP.

En 2002, el ciclo del PP se llevó a cabo a partir de un modelo más complejo. El primer cambio en relación a la deliberación de la ley presupuestaria del

año anterior fue la introducción de la modalidad temática para la discusión y definición de los programas prioritarios de los distintos departamentos. Se intentó ampliar el PP más allá de las obras y servicios, incluyendo la decisión de los programas generales basados en ejes temáticos, puesto que muchas acciones alcanzaban a más de una región. El segundo cambio fue la ampliación de las deliberaciones territoriales incluyendo un tercer ámbito, además de las zonas de educación y de salud priorizados en el primer año. Pero a pesar del esfuerzo, tanto en el ciclo del año de 2002 como en 2003, las deliberaciones temáticas no resultaron en inversiones específicas y sí más en orientaciones de políticas para una planificación de mediano y largo plazo (Vitale, 2004).

Por lo tanto, los procedimientos de priorización no indicaban la preferencia entre los programas y no fijaban parámetros de los recursos humanos o financieros necesarios. La prefectura podía definir la forma como priorizar los programas seleccionados por la población con un grado considerable de autonomía, incluso acerca de la distribución de recursos entre las regiones. No había mecanismos para garantizar la asignación de recursos entre programas y, por lo tanto, las decisiones de las sesiones temáticas influían de manera menos intensa en el gobierno que las que surgían provenientes de las asambleas territoriales que garantizaban obras en la ley de presupuesto (Bello, 2006).

La dinámica del Presupuesto Participativo con las subprefecturas

Desde 2003, la operación de PP se cambió con la implantación de las subprefecturas. La descentralización reorganizó las estructuras de participación, sea desde el punto de vista de la acción del gobierno central, sea en cada subprefectura. Pero a pesar de la creación de las subprefecturas con su potencial para desarrollar las prácticas participativas, las condiciones institucionales para el PP y la planificación participativa no se transformarán en el centro de la acción de gobierno, al igual que otros municipios como Porto Alegre. Incluso con la descentralización intentando aproximar la relación entre el gobierno y la población en las regiones de la ciudad y fomentar las vocaciones locales, el PP no fue el eje estratégico de la planificación.

Esta limitación política del PP en el interior del gobierno se pasó a despecho de la ley de creación de las subprefecturas que fueron diseñadas para que actuasen "induciendo el desarrollo local, implementando políticas públicas con base en las vocaciones regionales y los intereses manifestados por la población" y deberán "establecer mecanismos de democratización de la gestión pública y que fortalezcan las formas participativas existentes en ámbitos regionales". Fue en este sentido que el proceso de PP en 2003 comenzó a ocurrir a nivel regional en las subprefecturas con el fin de hacerles el locus de la integración de las políticas públicas tomando el subprefecto como un interlocutor central (Garibe, 2004).

El ciclo de 2003 siguió, en líneas generales, el proceso del año 2002 repitiendo los dos modos de discusión, temática y territorial, pero introdujo cambios significativos. El principal cambio se debió a la descentralización política y administrativa que resultó en la transformación de 28 Administraciones Regionales en 31 Subprefecturas. A pesar de que la Coordinación del PP controlaba el proceso de manera más general, delegó a la coordinación regional de las subprefecturas asumir la responsabilidad de las fechas, lugares de reuniones, organización de reuniones, seguimiento de los Foros de Delegados y los grupos temáticos de trabajo, la adecuación de las demandas aprobadas a los criterios técnicos, ejecución de algunas de las solicitudes y la rendición de cuentas acerca de la ejecución del presupuesto. Así, parte de los recursos de la COP fue trasladada a las subprefecturas intentando integrar la descentralización regional y la participación popular. El Consejo del PP pasó también a sumar a los representantes de las treinta y una subprefecturas y sus siete coordinaciones temáticas.

Cada subprefectura tenía un supervisor regional del PP que, junto con el subprefecto, hacía la coordinación de las actividades en las regiones. Sin embargo, no todos los supervisores y subprefectos mostraban la misma participación en este proceso. En algunas regiones, los supervisores asumieran otras tareas, en lugar de priorizar las relacionadas con el PP. Así, si la descentralización intentó promover la ampliación de la participación en los territorios, no fue uniforme el apoyo de las subprefecturas en esta dirección (Vitale, 2004).

La dinámica regionalizada del PP en 2003 miró a la recepción y al voto de las demandas en todas las áreas donde había una coordinación temática

de la subprefectura, sin que la necesidad de las opciones tuviese límite en las áreas de salud, la educación o de un tercer tema. Se atendieron reivindicaciones en acción social y desarrollo, planificación y desarrollo urbano, mantenimiento de la infraestructura de las calles, proyectos y nuevas obras, educación, salud, finanzas y administración que fueron exactamente las siete áreas de coordinación de las subprefecturas.⁸⁶ Con el debate regionalizado y limitado a las siete áreas temáticas, la elección de las prioridades se centraron aún más en las solicitudes orden local. Temas estructurales de la ciudad como coordinación de políticas, control de tráfico y sistema de transporte, obras estructurales como los corredores de autobús y el drenaje, la relación con la Legislatura y los organismos internacionales, la coordinación de las operaciones urbanas y metropolitanas, la recolección y la ejecución del presupuesto y la gestión de las instalaciones públicas de gran porte eran relevantes para la gestión global de la ciudad y fueron temas de los departamentos del gobierno central. Temas globales o comunes a más de una subprefectura no eran elementos de la deliberación regional.

⁸⁶ *En relación a la estructura y funciones de las siete coordinaciones de las subprefecturas, la Ley Municipal 13.682 de diciembre de 2003 definió, en líneas generales, las siguientes competencias:*

1. *Asistencia Social y Desarrollo: políticas públicas de inclusión y promoción en las áreas de asistencia social, trabajo, seguridad alimentaria, la atención en viviendas, deporte, ocio y cultura;*
2. *Planificación y Desarrollo Urbano: implantación y ejecución de acciones del Control del Utilización del Solo e Concesión de Licencias, de Supervisión y de Planos de Desarrollo Sostenible (Viviendas, Ambientales, de Transporte, Urbanísticos y de Utilización del Solo);*
3. *Manutención de la Infraestructura Urbana: implantación y ejecución de acciones de Limpieza Pública y de Manutención y Reparaciones;*
4. *Proyectos y Obras: Proyectos y Obras Nuevas, ejecución de las actividades de las Divisiones de Propios y Edificaciones, de Drenaje, de Carretera y de Urgencias Urbanas en conformidad con el Plan Regional;*
5. *Educación: implementación de la Política Municipal de Educación y la capacitación de los profesionales;*
6. *Salud: implantación de la Política Municipal de Salud, del Plan de Gestión Local de Salud (anual y plurianual), así como la Agenda Local de Salud en consonancia con la Agenda Municipal de Salud; y*
7. *Administración y Hacienda: implantación y ejecución de las políticas en las áreas de Administración, Gestión de Personas, Suministros y de Hacienda.*

En resumen, la estructura organizativa de la coordinación temática de las subprefecturas condicionó el funcionamiento del PP en los territorios.

La segunda etapa del Ciclo Territorial fueron los Foros Regionales de Delegados en las 31 subprefecturas con el fin de iniciar las negociaciones con los departamentos competentes, de las propuestas sometidas a votación con la población. Esta fase llamada Ronda Intermediaria o del Negociación se interponía a las dos rondas deliberativas y tenía la tarea de organizar el pasaje de una a la otra, además de iniciar las discusiones acerca de la viabilidad técnica, las exigencias legales y financieras de las demandas aprobadas. Las obras y servicios propuestos fueron clasificados y agrupados por área de actividad de las coordinaciones de las subprefecturas, y evaluados por los comités temáticos mixtos formados por los representantes del gobierno y la población. Después de la presentación de los resultados por las comisiones, se abrió el debate acerca de la viabilidad de las propuestas y cada delegado debía expresar su acuerdo o desacuerdo con la evaluación. Aunque la decisión final cabía al Consejo, acá se tenía un primero momento de diálogo entre la población y el gobierno intentando construir un consenso.

Ya el Ciclo Temático ocurría en dos Seminarios Temáticos celebrados en cada uno de las subprefecturas. El primero intentaba elaborar un diagnóstico de los principales problemas enfrentados por la ciudad en cada una de las siete coordinaciones. Fueron organizados los Grupos de Trabajo temáticos para preparar las votaciones de la Segunda Ronda. El segundo taller, de carácter deliberativo, eligió los programas y subprogramas del gobierno para las coordinaciones. Además de estas dos rondas, hubo una Asamblea Territorial donde se discutieron cuestiones generales para la ciudad y temas no incluidos en la descentralización, a pesar de estar centrados en cuestiones de naturaleza local.

En el tercer año de la experiencia del PP, celebrado en 2003 como base a la ley presupuestaria del año 2004, la metodología de asignación de recursos siguió la misma del año anterior. La dinámica del ciclo territorial permitió organizar los programas prioritarios en cada región. En las asambleas deliberantes, cada ciudadano podría seleccionar siete propuestas de obras y servicios de acuerdo con las siete áreas de actuación de las subprefecturas. Las prioridades de cada distrito en las siete áreas fueron clasificadas con-

forme los votos recibidos por los presentes en las dos rondas de las asambleas públicas territoriales. Estas prioridades en cada una de estas áreas fueron agregados en programas para todo el territorio y alineadas por las reuniones plenarias de delegadas en las treinta y una subprefecturas.

Elaboración del Plan de Obras y Servicios

Después de la distribución de recursos entre las regiones, el siguiente paso fue la elaboración del Plan de Obras y Servicios con la especificación de las demandas seleccionadas en el proceso participativo. La materialización de este proceso se daba en el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado al Ayuntamiento hasta el 30 de septiembre. La elaboración y aprobación del Plan de Obras y Servicios era una tarea del CONOP (Consejo del Presupuesto Participativo) en el mes de agosto. Fue la primera etapa del segundo semestre, que inauguraba la segunda fase del ciclo, marcada por las actividades internas y de naturaleza técnica llevadas a cabo principalmente por los consejeros y por el gobierno. El Plan de Obras y Servicios fue importante porque mostraba el resultado del acuerdo entre el gobierno y la población. Con base en previsiones de las inversiones contenidas en el Plan, la población podría supervisar y controlar su ejecución, además de la cobrar su cumplimiento. A pesar de que las exigencias del Plan debían ser apreciadas por el CONOP no siempre ocurrió así, porque las prioridades de los departamentos fueron incluidas sin la aprobación del Consejo (Vitale, 2004). Esta crítica es también señalada por Bello (2006) haciendo hincapié en que los procedimientos democráticos y formales de la decisión no fueron suficientes para descartar la posibilidad de que las desigualdades técnicas y políticas (especialmente la prerrogativa del municipio para definir los niveles de los fondos en discusión) prevalecieron restringiendo el poder de deliberación de la población.

Organización del proceso

Este es otro aspecto esencial de la participación popular. El Estatuto Interno del CONOP presentaba en detalle las responsabilidades del Ejecutivo para su funcionamiento. El regimiento determinaba, por ejemplo, que la Prefectura arreglase locales para las reuniones, la capacitación técnica en el presupuesto público, la transparencia, a través de periódicos e internet,

de datos actualizados de la ejecución de las exigencias, espacio físico e infraestructura en las subprefecturas para las actividades de los delegados y consejeros, asegurando el transporte y las condiciones materiales para que los consejeros y delegados desempeñen sus funciones.

Debido a que estas tareas eran incumbencias del poder local descentralizado, su ejecución dependía de la organización política y administrativa, que variaba según la región. Sin embargo, el regimiento del CONOP dijo que cada subprefectura debía designar un asesor para la Coordinación Regional del PP, responsable por la organización y seguimiento de las sesiones plenarias en los distritos de la región.

Presupuesto Participativo, Poder Legislativo y la ley del presupuesto

Vitale (2004) señala que la Legislatura (en Brasil llamada Cámara Municipal) es fundamental para el PP, ya que el proyecto de presupuesto preparado por el Ejecutivo dependía de la aprobación parlamentaria para entrar en vigor. Al considerar la ley del presupuesto, los miembros de la Cámara Municipal tienen cómo proponer enmiendas cambiando la asignación de los recursos previstos por el Ejecutivo y por las deliberaciones populares. El CONOP formaba un comité para entregar la Ley del Presupuesto Anual a la Junta de Concejales y vigilar su voto haciendo presión junto a los concejales para no enmendar la Ley del Presupuesto con retiros de fondos de la propuestas del PP. Esta misma forma de acción es presentada por Dias (2000) cuando analiza la experiencia del PP en el municipio de Porto Alegre y que provocó una fuerte oposición del ayuntamiento (la Cámara Municipal).

En San Pablo la oposición de los concejales para el PP no se produjo. Por lo contrario, varios concejales buscaban influir en las deliberaciones movilizándolo a la gente para las asambleas populares. Aunque las reivindicaciones de la población local organizada por el concejal no fueran aceptadas, el podría decirle a las personas que la negación ocurrió en nivel de gobierno. Así pues, no parece que la coexistencia de los concejales con el presupuesto participativo haya sido de oposición, sobre todo por la posibilidad de influir para que las decisiones que se adoptaran fueran favorables a sus intereses. En otros casos, como en la región de la Freguesia do Ó, hubo un cambio

político del subprefecto para otro cuya práctica política no fomentaba la participación popular. En esta región, el PP se produjo, pero acababa dando prioridad a la movilización de las entidades más cercanas al concejal que había indicado el subprefecto. En vez de guiarse por las políticas sociales, el énfasis fue puesto en obras y servicios, que eran más visibles y adecuados para el marketing de este concejal en los barrios (entrevista hecha con Francisco Rodríguez, Supervisor de Asistencia Social de la Subprefectura de la Freguesia do Ó, en 12/05/2010). Esta situación expresa la coexistencia de dos lógicas distintas para comprender el poder público y su relación con la sociedad: los foros de participación popular siendo utilizados para atender los intereses políticos y electorales de los concejales. Tal situación parece poner de relieve la dificultad de descentralizar el poder a las regiones, organizar los procesos participativos con la población y, al mismo tiempo, romper con la relación fisiológica de los concejales con el gobierno y los lazos de patronazgo con sus electores. La situación descrita por Dahl (1989) acerca de la atracción del Poder Ejecutivo por detener la designación de los cargos y recursos si aplica bien a la realidad de lo que sucedió en relación con los concejales y que tuvo en las subprefecturas su principal apoyo material. Esta situación pasó ya que fue en los territorios en donde los concejales más influenciaron con la indicación de personas cercanas de sus bases electorales para ocupar cargos en el gobierno. En la secuencia comenta sobre otros desafíos y problemas que hubo en la implantación del presupuesto participativo en San Pablo.

Consideraciones acerca del Presupuesto Participativo en San Pablo

Una primera cuestión importante destacada por Vitale (2004) es que el Presupuesto Participativo se implantó en la ciudad más grande del país y tercera ciudad más grande del mundo. La escala de este proceso es un caso particular, ya que experiencias similares en Belo Horizonte, Porto Alegre y Recife aún no se habían implantado en una ciudad cuya población es casi cinco veces más grande que Belo Horizonte y casi ocho veces más grande que Porto Alegre.

Por otra parte, como hablamos en el inicio del artículo, el Presupuesto Participativo en San Pablo fue también sólo al combinarse con la descentralización del poder a las subprefecturas. Este nuevo diseño político y

administrativo cambió la dinámica política y administrativa del PP a partir de 2002 frente la regionalización de su organización y el direccionamiento a las siete áreas temáticas en las cuales la población pudiera establecer sus demandas prioritarias. Este es un aspecto positivo, similar a otras experiencias locales en Brasil, intentando instalar lo que Fischer y Moll (2000) llaman una pedagogía de la ciudad, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento y la apropiación del territorio por los ciudadanos mediante la participación popular y democrática.

Pero, a pesar de los avances logrados en la participación de la población, algunos límites se presentaron en el presupuesto participativo en San Pablo:

Si la institución del PP fue relativamente consensual, lo mismo no ocurrió con su papel en la estructura de gobierno. Cuando se trata de definir no la importancia de compartir el poder, pero cuánto y en qué grado hacerlo, el tema se hizo mas complejo y tensionó la estructura de gobierno (Vitale, 2004). Para Tatagiba y Teixeira (2005:7), el estímulo para el PP no fue suficiente para convertirse en un tema "en la reforma democrática del Estado y de construcción de la gobernabilidad";

Ausencia de una reforma administrativa en el Poder Ejecutivo y la falta de una estructura de planificación que horizontalmente integrase los diversos departamentos poniendo el PP en el centro de la acción gubernamental en relación con las políticas públicas urbanas. Mismo las subprefecturas y sus siete coordinaciones temáticas tenían dificultades para relacionarse con la administración centralizada y sus veintiún organismos sectoriales. Hubo una contradicción entre los criterios de racionalidad administrativa de la descentralización temáticamente integrada y los estímulos a la participación popular en los territorios y la manutención del modelo jerárquico sectorialmente organizado con un peso significativo del saber técnico de las burocracias centrales de la administración municipal. Incluso en el ámbito de la administración centralizada la Ley 13.169 creó dos coordinaciones para hacer frente a la participación popular. Esta situación, según Vitale (2004:17), si por un lado, "parece indicar la pertinencia del tema para el gobierno, es necesario preguntarse, por otro, en qué medida la coexistencia de dos diferentes coordinaciones no asume justamente el efecto contrario, contribuyendo para la fragmentación del proyecto participativo";

La actuación del los supervisores regionales en las subprefecturas, cuya priorización del PP en el programa de planificación territorial dejó a desear en el apoyo a la democratización en el proceso de decisiones acerca de las políticas públicas;

De acuerdo con Tatto (2006), Secretario de Gobierno en 2004, fue un error la forma como las subprefecturas fueron adoptadas para responder las presiones de los concejales por el espacio en la administración. Otros mecanismos podrían utilizarse para aumentar la gobernabilidad de la ciudad y obtener apoyos en la sociedad para formar la "coalición política dominante" (Mollenkoff, 1992). Uno de ellos fue el PP que al pasar a la población el poder de decidir acerca de la asignación del presupuesto, reduciría la función política del concejal como un intermediario, tal como ocurrió en el las viejas Administraciones Regionales. Esto es, el PP desempeñó un papel corto por la necesidad de garantizar la gobernabilidad municipal y para expandir el control social intentando reducir las prácticas clientelistas, sobretodo de los concejales con intereses políticos y electorales en las regiones;

Sobre la distribución de recursos entre las regiones, no hubo una división territorial específica para el PP que generó distorsiones frente a la heterogeneidad social y económica de los territorios. Los bolsillos de exclusión, pobreza y los barrios de tugurios situados en las zonas consideradas ricas, como es el caso de Paraisópolis en el barrio de Morumbi, ejemplifican la importancia de considerar la división de recursos presupuestarios. Esta dificultad se presentó una vez que índice medio de una región podría contener cantidades distintas de personas con carencias máximas, medianas o bajas, especialmente en términos de infraestructura urbana y servicios públicos;

Una cuestión similar se aplica a la adopción del índice de participación popular que puede fomentar comportamientos oportunistas intentando aumentar la proporción de recursos destinada para las regiones con poblaciones mas movilizadas y puede resultar en algo similar a la metáfora del "bolchevismo" descrita en Davis (1993). Si el PP se rige por la democracia directa, las mayorías con más recursos de movilización pueden ser formadas. Así, Bello (2006) cuestiona las actitudes adoptadas por los ciudadanos de las regiones cuya población podría presentar más dificultades para

ser movilizados en participar en el PP (sea por la menor disponibilidad de tiempo, recursos o menos historia de movilización) frente a los ciudadanos residentes en las regiones más movilizadas. Por lo tanto, la legitimidad de la elección de las prioridades pueden no reflejar, al estilo de Rousseau, el "interese general" o la "voluntad colectiva" en las regiones, pues "intermediarios" puede distorsionar el principio de la democracia con las propias reglas del juego. En algunas regiones como Capela do Socorro, por ejemplo, hubo una competencia entre los concejales, en particular del PT, partido del alcalde, para comprobar cual concejal tenía mayor poder para movilizar a la gente a las asambleas. Es decir, las reuniones plenarios servían menos como un canal para la democracia directa en estos casos, y más para la prueba de la fortaleza de los concejales de la región en función de sus intereses electorales;

Del mismo modo, la investigación de Tatagiba y Teixeira (2005) sostiene que, en las subprefecturas, la participación y el clientelismo coexistirán como dos prácticas políticas paralelas. Basado en entrevistas con líderes sociales, las autoras identificaron que las demandas colectivas que, en teoría, tendrían que ser objeto de resolución en las instancias del Presupuesto Participativo se negociaban directamente con el subprefecto. También, interés públicos encaminados a través de encuentros privados y sin relación con los canales institucionalizados de participación, tal como ocurrió en la subprefectura de São Mateus, una de las tres donde desarrolló la investigación. La valoración del espacio informal parece reforzar el argumento Arretche (1996) de que no se puede suponer que la descentralización y la democracia sean próximas y de este modo generen una mayor participación y control social. En algunos casos puede estimular el clientelismo y formas de patronazgo con los recursos públicos, aunque con ideales democráticos para concebir la relación entre el Estado y la sociedad. O, dicho de otra manera, frente a la permeabilidad histórica del sector público brasileño a los intereses privados, como apunta Marques (2003; 2006), y si los canales de relación directa se muestran más eficaces en satisfacer el tratamiento de las demandas, la tendencia es el vacío de las estructuras de participación. O aún se puede tener la convivencia oportunista para manipular las arenas públicas de participación con un determinado tema como manera de legitimar las decisiones de las mayorías movilizadas y, al mismo tiempo, mantener una pauta de otros temas dentro de la relación particular con el

poder público. La experiencia del presupuesto participativo en San Pablo, especialmente después de la aplicación de las subprefecturas, parece que se colocó distante de solucionar esta cuestión que podría ser institucionalmente respondida si el gobierno aceptara, solamente, las demandas de los foros colectivos de participación popular como legítimas.

Durante la etapa de ejecución del presupuesto ocurría un segundo momento de una controversia relativa a la decisión sobre la cantidad que efectivamente se gastó. Bello (2006) dice que, en el caso de San Pablo, no había procedimientos institucionalizados para definir la cantidad de recursos que serían asignados a PP y la magnitud con que el gobierno renunciaría a su prerrogativa de la decisión unilateral a favor de la participación popular. Esta práctica fue diferente, por ejemplo, en Porto Alegre donde, según Souza (2001:53), "la elaboración del presupuesto público y del plan de inversión pública no es hecha por el gobierno." Todas las inversiones (regionales y generales de la ciudad) fueron objeto de deliberación de las instancias del Presupuesto Participativo. Este procedimiento disminuyó, en el caso de Porto Alegre, parcelas de poder por parte del alcalde, alentó a la legitimidad de la participación popular con la expansión de la "propiedad social" de las decisiones (Gaventa: 2004), además de facilitar la organización de las demandas. En el caso de Sao Paulo, tanto la ley de presupuesto y su ejecución indicarán que los gastos del gobierno en su presupuesto total siempre fueron mayores que los recursos distribuidos a través del PP. Para Bello (2006:99):

El pequeño volumen de recursos dirigidos para el PP (en términos de participación en el presupuesto total) comprometió su potencial para promover un cambio significativo en la asignación del gasto público en San Pablo, poniendo en una perspectiva muy lejana la posibilidad que el PP se convirtiera en un foro de discusión del presupuesto total.

En la próxima sección se discutirá el Consejo de Representantes que, como fue tratado al principio del texto, sería más un instrumento de control social y del vigilancia popular. Si el PP fue tolerado, incluso fue útil para algunos concejales, no ocurrió lo mismo con el Consejo de Representantes. A continuación veremos cómo fue este debate y los efectos generados con el fin de hacer completo el proyecto de descentralización del poder y de

la construcción de la participación, la supervisión y el control social en los territorios de la ciudad.

La participación que no existió: el proyecto del Consejo de Representantes⁸⁷

El Consejo de Representantes es un dispositivo de la Ley Orgánica de la Municipalidad en sus artículos 54 y 55. En el programa de gobierno fue presentado como una parte política importante para la descentralización del poder y para que la sociedad disponga de una estructura institucionalizada para supervisar, controlar e implantar el co-manejo de los recursos públicos en las subprefecturas. Este foro, compuesto por residentes de las regiones, sometería las demandas relacionadas con las necesidades locales. La exposición de motivos de la ley de las subprefecturas destacaba que el objetivo del gobierno eran que las subprefecturas se articulen con los Consejos de Representantes para actuar como instrumentos capaces de profundizar la democracia en la ciudad, lo que resultaría en una mayor transparencia y fortalecimiento de la ciudadanía. Sin embargo, la ley que aprobó el Consejo, como veremos más adelante, asumió otro contorno.

Se creía que el Consejo podría ser un lugar para incubar y desarrollar nuevos líderes locales. Sin embargo, esta concepción se puso en conflicto con los intereses locales de los concejales de la base del gobierno, incluso aquellos

⁸⁷ *La Ley Orgánica de la Ciudad (LOM) de Sao Paulo prevé la creación del Consejo de Representantes, mediante una iniciativa del Ayuntamiento a través de la introducción de una ley específica para instituir en cada una de las 31 subprefecturas los miembros que integrarán este foro (<http://www.camara.sp.gov.br/legislacao.asp>). Según Ley Orgánica Municipal, que en Brasil es un tipo de Constituyente Municipal, compete a los Consejos de Representantes: I-participar en el proceso de planificación local, municipal y, especialmente, la redacción del proyecto de presupuesto, las Directrices de Presupuesto y Presupuesto Municipal así como del Plan Mestre y sus revisiones; II-participar, en nivel local, de la supervisión de la ejecución presupuestaria y de otros actos de la administración municipal; III-encaminar representaciones ante el Ejecutivo y el Ayuntamiento sobre asuntos relacionados con el interés de la población local. Ley Municipal 13881 del 30 de julio de 2004 aprobó la composición, la distribución y la forma de seleccionar a los miembros del Consejo de Representantes, pero aún no se implantó.*

que votaron favorablemente por la creación de las subprefecturas. El gobierno temía que la discusión conjunta de la descentralización y el Consejo de Representantes complicara la prioridad centrada puesta en aprobar la ley de las subprefecturas. El ejecutivo puso un freno a ese debate con el miedo de algunos concejales de vacío en su papel de intermediario político entre las regiones y el temor de perder el poder en las regiones con el surgimiento de nuevos líderes que podrían ser futuros concejales. Cuando votado, el Consejo de Representantes fue modificado frente a su concepción original de elegir los ciudadanos directamente. El modelo aprobado, que contenía un tercio de los miembros de afiliados a partidos, reducía la acción autónoma de los ciudadanos. Esto se debe a que, en las regiones, los partidos suelen tener en los concejales las figuras más influyentes para designar a sus candidatos y apoyarlos en sus campañas.

A los concejales no les importaba aprobar la creación de un órgano cuyos miembros podían tornarse competidores en la presentación de iniciativas legislativas, tener poder legal para supervisar, organizar audiencias públicas y fomentar la participación de la sociedad para ver cómo el subprefecto aplicaba los recursos públicos. Estas prerrogativas se comprendían como intrínsecas al mandato parlamentario en el contexto de la democracia representativa parlamentaria, sea para actuar como intermediario de la población, sea para supervisar el Poder Ejecutivo en las regiones. Por otra parte, el aumento de la rendición de cuentas del subprefecto ante el Consejo de Representantes podría afectar el estándar de influencia de los concejales en las regiones. Por lo tanto, ampliar las instancias de control social podía exponer el proceso de designación de los concejales en las subprefecturas además de inhibir el tratamiento a sus demandas.

El resultado, según Tadeu Pais, subprefecto de Capela do Socorro, en entrevista hecha 22/04/2010, fue que el Consejo no avanzó con el empoderamiento del poder regional. Había oportunidad para los ciudadanos de ver por qué la política pública no ocurría y las personas se empoderarían teniendo condiciones de ver, incluso, la función de los concejales. Las subprefecturas descentralizarían el Poder Ejecutivo; el Consejo de Representantes descentralizaría el Poder Legislativo. Sería un instrumento institucional de la participación social al servicio de crear una presión social sobre el gobierno (Donato, 2006).

Según el programa de gobierno, este esfuerzo se situaba dentro de la "lucha para enfrentar las raíces del autoritarismo y la corrupción que dominaba el funcionamiento de la Legislatura de la Ciudad. Representa una contribución específica a la reformulación de uno de los poderes del Estado que ha sido objeto de acusaciones de corrupción sistemática y fisiologismo". La idea original del Consejo de Representantes como espacio público y no estatal para supervisar el Ayuntamiento presentada en el programa de gobierno en el año 2000, fue abandonado en la versión final del proyecto de ley aprobado. La entonces candidata Marta Suplicy (2002:118-119) tenía una comprensión que

El Consejo de Representantes tendrá una función muy clara y específica, como es la vigilancia. A través de la actuación de los ciudadanos cerrará la influencia del parlamentario para obtener "favores especiales" de bienes y servicios públicos. Todos los tipos de corrupción deberán terminar (...). Así, a través de los Consejos de Representantes de la población podría controlar la forma de actuación de la administración pública y sus empleados (...). La población puede tener poder para controlar cada paso del subprefecto, cada paso del alcalde o de la alcaldesa.

En 2004, cuando se aprobó la ley 13.381, el Consejo de Representantes fue diseñado como un organismo autónomo de la sociedad y reconocido por el poder público municipal para ejercer el control social, supervisar las acciones y los gastos. Entre los principios del Consejo estaba apoyar las prácticas democráticas, la participación popular y el respeto con la autonomía de los movimientos sociales. El Consejo debería participar en la planificación local y la elaboración del presupuesto para examinar su ejecución conjuntamente con el Presupuesto Participativo. El subprefecto debía promover encuentros bimestrales con el Consejo para cumplir con las políticas públicas en la región.

Así, la idea original de un Consejo integrado por personas elegidas directamente en las regiones, se transformó en un órgano compuesto por veintisiete miembros, siendo nueve lugares reservados para los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento, observada la proporcionalidad partidaria. Un tercio de los miembros, en lugar de ser elegidos por el voto directo, serían elegidos por los directorios zonales de los partidos políticos, aunque también tuviesen que participar de cualquier consejo o

entidad sobre una base regional para demostrar su integración social. Esa decisión se justificaba por la necesidad de fortalecer los partidos políticos como un pilar de la democracia y el canal para expresar las demandas de la sociedad. Sin embargo, en lugar de los partidos elegir a sus candidatos y someterlos a votación directa, se garantizó una reserva de un tercio de los lugares para sus afiliados. Una vez más es importante tener en cuenta que los partidos políticos, especialmente aquellos con concejales con base electoral en la región, actuarían para elegir también los restantes dieciocho consejeros en todas las regiones, lo que reduciría drásticamente la participación de la población de una manera autónoma, de la manera como se había previsto inicialmente.

Los asuntos arriba mencionados pueden ser las razones para explicar por qué el proyecto de ley procedió durante cuatro años, fue aprobado en julio de 2004, tuvo su primera elección remetida para abril de 2005 y, hasta ahora, nunca se realizó. En efecto, el artículo 54 de la Ley Orgánica que se ocupa del Consejo de Representantes aún es un aparato no cumplido en el marco normativo de la relación entre el gobierno local y la sociedad. En otras palabras, el punto muerto sobre la aprobación de los Consejos expresaba la lucha de dos formas distintas de acción política: la acción clientelista de algunos concejales que se oponen contra un modelo de democracia participativa y control social. Objetivamente, las concesiones hechas por el gobierno acabarán reduciendo el alcance de la descentralización del poder (subprefecturas y los Consejos de Representantes) en los territorios. Por lo tanto, este instrumento que podría ampliar la participación popular y la supervisión de la sociedad al final no se materializó.

Conclusión

Como ya he señalado, la descentralización en la ciudad de San Pablo fue un proceso de gestión gubernamental basada en la autonomía presupuestaria, en la planificación y la participación popular y en la integración de políticas en las regiones. El énfasis en el territorio como un espacio social y geográfico fue un aspecto fundamental para organizar las políticas públicas y la prestación de servicios a la población. Por un lado, esta iniciativa creó la innovación política (subprefecturas autónomas como nú-

cleos de poder) e institucional (la descentralización de muchas actividades anteriormente administrativamente centralizadas). Por otra parte, trató de combinarse con la instalación de un amplio proceso de participación popular que se materializó principalmente en el PP. Esta singularidad de la experiencia de San Pablo es un crédito por atreverse a implantar dos movimientos que encarnan profundos cambios en la forma como la maquinaria administrativa históricamente operó en nivel local. Tanto en términos de gestión centralizada como en el plan de la cultura política caracterizada por el paternalismo y el clientelismo se pretendió cambiar el modus operandi de la gestión local. Sin embargo, como se señaló, hubo la relación contradictoria de estímulo a las prácticas de participación con la duración de las acciones clientelistas.

La descentralización administrativa y la participación política de la sociedad no necesitaban su implantación al mismo tiempo, como muestra la experiencia del PP en varias ciudades de Brasil como Porto Alegre y Recife, por ejemplo. Sin embargo, en San Pablo los cambios organizativos se combinaron con la introducción de mecanismos de democracia directa y participación popular.

El territorio es una referencia esencial para la organización de la población en torno a sus demandas. A pesar de que todos los procesos de PP en la ciudades brasileñas se hayan guiado por este criterio para ordenar la distribución de los recursos, obras y servicios, en San Pablo el territorio no sólo fue una referencia de organización, pero sobre todo, una unidad político administrativa con capacidad de gestión. Este es un aspecto importante, ya que como se vio, a partir de 2003, el PP se llevó a cabo sobre la base de la estructura organizativa temática de las áreas de actuación de las subprefecturas. Así, la prioridad del gobierno no fue la implementación del PP como eje de la planificación, pero sí la descentralización administrativa. La introducción de mecanismos para franquear la participación de la población fue uno de los cuatro ejes organizadores de las subprefecturas y de la territorialización de políticas (Garibe, 2004). Las bases del proyecto de descentralización tenían claras relaciones con la democratización de las políticas públicas en el territorio. Sin embargo, esta conexión se destacó como un apoyo para la instalación de las subprefecturas como núcleos de

poder local y calificar para la planificación de las políticas públicas contando con la participación de la sociedad en la definición de prioridades.

El énfasis en el territorio y la premisa de la integración de políticas orientaron el diseño organizativo de las subprefecturas. Estas fueron formadas por siete coordinaciones que se relacionaban con veintiún órganos sectoriales centralizados. En este aspecto se manifestó una dificultad administrativa y política que afectó tanto al proceso de descentralización como el PP. En primer lugar, como la integración de políticas se rigió por principios diferentes en las regiones y en la administración a nivel central, hubo problemas en la relación entre estos niveles de gobierno, especialmente en el área social que fue la más demandada para prestar servicios públicos a la población más pobre. El esfuerzo de integración, por ejemplo, de la Coordinación de Servicios Sociales, a quien cabía resolver las cuestiones del deporte, cultura, vivienda, asistencia social, seguridad urbana, acciones de distribución de ingresos y la seguridad alimentaria no se reproducía en el gobierno central. Esta coordinación tuvo que seguir las directrices sectoriales de cada organismo centralizado, además de que el coordinador y sus siete supervisores tengan que reportarse a siete estructuras centrales aisladas. Esta dinámica de funcionamiento fue, parece, una de las razones que contribuyeron para que los departamentos, en algunas situaciones, buscasen ser autónomos frente a las definiciones adoptadas en las instancias del PP, ya que el proceso de control fue mediado por la Coordinación de Servicios Sociales en las subprefecturas, pero en la administración centralizada la responsabilidad estaba diluida en siete órganos.

En segundo lugar, hubo una dificultad política frente a la existencia de más de una estructura central para abordar la cuestión de la participación de la sociedad con la instalación del Presupuesto Participativo y de Coordinación de la Participación Popular. Aunque las funciones de la primera eran los temas de participación directa y la segunda trataba de la relación con Consejos Sectoriales, sí abrió el espacio para énfasis diferentes sobre la manera de representar a la sociedad en la planificación y el control de las políticas públicas. Un ejemplo fue la manera como el Consejo del Presupuesto Participativo trató de combinar, en la definición de sus miembros, su composición con la representación directa obtenida en las reuniones regionales y temáticas, con la representación indirecta a través del nombramiento de los miembros de los Consejos Municipales. La dificultad po-

lítica, en este caso, pasó por la definición acerca de cuál es el criterio de legitimidad del proceso de participación directa, ya que su influencia en las políticas públicas se divide con otras instancias de representación política sin la necesidad de las decisiones de la mayoría de la población en los territorios. Esta práctica fue también una particularidad de la experiencia de San Pablo, por ejemplo, que no ocurrió en Porto Alegre.

Si, como señala Behn (1998), modernizar la gestión pública requiere un nuevo paradigma de accountability democrática para fortalecer la confianza de la sociedad en el desempeño del gobierno, en la ciudad de San Pablo, la centralidad de esta concepción fue la descentralización administrativa apoyada en la participación popular, especialmente después de 2002 con la creación de las subprefecturas. Desde este punto de vista, la gestión gubernamental descentralizada y el proceso de planificación participativa, a pesar de la prioridad de la primera, integraron un mismo proceso de democratización de la gestión local.

La experiencia de San Pablo se sustentó en una tesis básica: la descentralización es un proceso de delegación de poder que sólo se afirma con la autonomía local para gestionar los recursos financieros y un conjunto definido de tareas. La autonomía del territorio con autonomía para asignar recursos presupuestarios genera estructuras de poder. Así, para el proyecto político de las subprefecturas, mejor si el poder se democratiza mediante la incorporación de la sociedad local para establecer prioridades. En la relación con los ciudadanos, la descentralización se hizo en la dirección a la sociedad local con el cuidado de ver las demandas y necesidades territoriales. Es innegable que la descentralización al producir una mayor exposición del poder local creó la expectativa de respuestas efectivas para las demandas reprimidas de la ciudadanía. Esta situación, combinada con los mecanismos de participación popular y el control, permitió que la población recaudase soluciones y respuestas del gobierno en nivel territorial. Así, aunque la prioridad fue la consolidación de las subprefecturas como unidad político-administrativa, al margen del PP podía afectar la legitimidad de estos núcleos de poder con la población local. El equilibrio político y organizacional de la descentralización, poder local y la democracia en los territorios fue, por lo tanto, parte del proceso involucrando agentes políticos tanto del gobierno como de la sociedad.

La descentralización fue una propuesta para afirmar la centralidad del Estado como promotor del desarrollo social y de las vocaciones regionales. El movimiento de la delegación de poder a las regiones creó las bases para una nueva institucionalidad pública con el involucramiento de la ciudadanía. Es, en este sentido, que se puede decir, como señala Jacobi (2000:36), que "una mayor descentralización y una mayor participación son factores considerados imprescindibles para mejorar el control y la eficiencia del gasto público." Mismo con las dificultades presentadas en ese texto, la experiencia de San Pablo intentó, al aproximar la descentralización y la democratización del poder en nivel local, calificar la prestación de los servicios públicos a la población. Un desafío de tal magnitud en una ciudad como San Pablo no podía estar libre de bloqueos, lo que pone de relieve aún más el mérito de la innovación político-institucional de las subprefecturas juntamente con la participación de la población en la planificación de las políticas públicas en los territorios.

Referencias Bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S. (1996). *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11 (31), 44-66.
- BELLO, C. A. (2006). *Orçamento, redistribuição e participação popular no Município de São Paulo*. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), 95-105.
- BEHN, R. D. (1998) *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 49 (4), 5-45.
- CAPUCCI, P. (2004). *Subprefeituras em São Paulo: o menor é melhor?* En R. Garibe e P. Capucci, P. (Ed.), *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*, São Paulo: Mídia Alternativa: Secretaria Municipal das Subprefeituras
- FERNANDEZ, J. C. A. E MENDES, R. (2004). *Subprefeituras em São Paulo e Políticas Públicas para Qualidade de Vida*. Recuperado em 20 de Janeiro de 2010, de Cepedoc, sítio web: www.cidadessaudaveis.org.br/qualivida.pdf.
- COUTO, C. G (1998). *Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano*. En R. C. Andrade (Ed.), *Processo de Governo no Município e no Estado*, São Paulo: Edusp.
- *Coligação Muda São Paulo. Programa de Governo, 2000.*
- DAHL, R.A. (1989) *Who Governs? New Haven and London: Yale University Press.*
- DAVIS, M. (1993). *Cidade de Quartz: escavando o futuro em Los Angeles*. 1 ed. São Paulo: Scritta Editorial.
- DIAS, M. (2000). *Sob o signo da vontade popular: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre, Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.*
- DONATO, A. (2006). *A descentralização em São Paulo*. En R. Gaspar, M. Akerman e R. Garibe (Ed.), *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- FALCÃO, R. (2006). *Gestão pública, política e ideologia*. En R. Gaspar, M. Akerman e R. Garibe (Ed.), *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão*

- pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- FINATEC (2004). *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo: Hucitec.
 - GAVENTA, J. (2004). *Strengthening participatory approaches to local governance: learning lessons from abroad [Versão eletrônica]*. *Nacional Civic Review: making citizen democracy work*, 93 (4), 16-27.
 - GARIBE, R. (2004). *A descentralização do poder em São Paulo*. En R. Garibe e P. Capucci, P. (Ed.), *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*, São Paulo: Mídia Alternativa: Secretaria Municipal das Subprefeituras
 - GARIBE, R. (2006). *Estado e descentralização*. En R. Gaspar, M. Akerman e R. Garibe (Ed.), *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
 - GASPAR, R. C. (2002). *A economia da grande cidade: desafios da política urbana em São Paulo*. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de São Paulo.
 - GENRO, T. e SOUZA, U. (2001). *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre (4a ed.)*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
 - GRIN, E. J. (2006). *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala 7-10 Novembre (paper).
 - JACOBI, P. R. (2000). *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
 - KOGA, D. (2004). *Políticas públicas e território – um dos desafios para a gestão descentralizada em São Paulo*. En R. Garibe e P. Capucci, P. (Ed.), *Gestão local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras*, São Paulo: Mídia Alternativa: Secretaria Municipal das Subprefeituras
 - LEAL, V. N. (1978) *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo: Editora Alfa-Omega.
 - MARQUES, E. C. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. Annablume: Fapesp.
 - (2006). *Redes Sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de política urbanas*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60), 15-42.

- MARTINS, J.D (2006). *As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo*. Tese de doutorado não publicada. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Sociais. Departamento de Sociologia.
- Mendes, M. (2001). *Governabilidade no Município de São Paulo*. Recuperado em 08 de Janeiro de 2010, de Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, sítio web: braudel.org.br/pesquisas/pdf/mmendes02.pdf.
- MOLL, J. & FISCHER, N. B. (2000). *Pedagogias nos tempos de orçamento participativo em Porto Alegre*. En N. B. Fischer e J. Moll (Ed.), *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*, Petrópolis: Vozes,
- MOLLENKOFF, J. H. (1992) *The rise and fall of the Koch coalition in New York City politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Prefeitura Municipal de São Paulo (2002). *Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS, Plano de ação - governo local - 2002/2003: rumo às Subprefeituras*.
- (2001). *Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), Lei Municipal número 13169 de 11 de julho*.
- (2002). *Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), Lei Municipal número 13999 de 19 de julho*.
- (2002). *Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), Portaria Intersecretarial número 06 de 21 de dezembro*.
- (2003). *Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Municipal das Subprefeituras (SMSP) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), Lei Municipal número 13682 de 02 de dezembro*.
- (2004). *Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Municipal das Subprefeituras (SMSP) e Secretaria de Governo Municipal (SGM), Lei Municipal número 13881 de 30 de julho*.
- JACOBI, P. R. (2000). *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SANTOS, U. de P. e Barreta, D. (2004) *As Subprefeituras em São Paulo São Paulo: Hucitec*.
- SPOSATI, A. (2001). *A cidade em pedaços*. São Paulo: Editora Brasiliense.

- SPOSATI, A. (2002). *Superando o discurso da descentralização municipal*. En A. I. Calderón & V. Chaia (Ed.), *Gestão Municipal: descentralização e participação popular*, São Paulo: Cortez.
- TATAGIBA, L. & TEIXEIRA, A. C. C. (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação [Versão eletrônica]*. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo*, Instituto Polis: PUC-SP, 25, 1-19.
- TATTO, J. (2006). *Governo Marta: eficiente e com prioridade*. En R. Gaspar, M. Akerman e R. Garibe (Ed.), *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- VITALE, D. (2004). *Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002) [Versão eletrônica]*. *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo*, Instituto Polis: PUC-SP, 18, 1-76.

Eje 3

EL ROL DE LAS MUJERES EN LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL: RELATOS Y REALIDADES EN AMÉRICA LATINA



"Los derechos humanos y las mujeres"

Margarita Zapata



Socióloga y Abogada, veterana de la Revolución Sandinista, México. Ex Vicepresidenta de la Internacional Socialista y de la Internacional Socialista de Mujeres. Fundadora del Foro Internacional en Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres. Desde hace ocho años, preside La Fundación Emiliano Zapata.

Soy mexicana de nacimiento, nicaragüense de corazón, pero soy latinoamericana. He estado muy inmersa en las luchas de liberación de nuestros pueblos. No he participado en México pero lo hice en Nicaragua. Ahí viví la dureza de la dictadura de Anastasio Somoza, también viví la dureza de la guerra, la conozco, participé en ella, como también participé en los procesos de negociación.

También participé desde un principio en la inclusión de las mujeres no solamente en la guerrilla, en la paz, sino también en la política y en lo económico, social, de ese país. Ese país destruido no solamente por lo que fueron 50 años de dictadura de Somoza, sino por lo que fue una guerra de muchos años, de muchos muertos, de división enorme de la familia nicaragüense cuyas heridas distan mucho de cicatrizar. La guerra es dura. Y no es lo mismo describirla o hablar de ella, que padecerla.

Si bien es cierto que Nicaragua hizo una revolución que triunfó el 19 de julio de 1979, también es cierto que al día siguiente los Estados Unidos estaban rearmando los restos de la guardia nacional y haciendo la guerra.

Un país tan pequeño como Nicaragua padeció durante muchos años la desaparición de todo aquel que quería oponerse a la dictadura de Somoza. Llegó un momento en Nicaragua en que ser joven era un delito. Solamente por ser joven te acribillaban en las calles o en las casas mismas, llegaba la guardia y hacía sus famosas operaciones limpieza. Encontraba jóvenes, ya fueran mujeres u hombres, y los acribillaba en frente de sus padres y de toda su familia.

Después de tantos años de lucha y de haber triunfado no se le dio a Nicaragua, al Frente Sandinista, la oportunidad de hacer una revolución en paz, porque inmediatamente se rearmó a los restos del ejército, a algunos asesores, y también a los mercenarios que llegaban de otras partes, entre ellas de Argentina, que en ese entonces estaba en dictadura.

Si vemos atrás no podríamos decir que los procesos en Centroamérica tuvieron un triunfador, salvo en el caso de Nicaragua, pero siguió el conflicto y siguió la guerra. La guerra de liberación le costó a ese pueblo, que en-

tonces tenía 3.500.000 de habitantes, 100.000 muertos. Y la guerra con la Contra, costó otros 100.000 muertos. Y voy a decir que entre esos muertos en la guerra de liberación, y después en la guerra con la Contra, había argentinos. Hubo muchos argentinos que dejaron ahí su vida.

Estamos hablando de derechos humanos y derechos de las mujeres, pero también de la posible solución de los conflictos por la vía de la negociación política. En El Salvador el FMLN no triunfó sobre el ejército salvadoreño, pero tampoco el ejército salvadoreño triunfó sobre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Y en Nicaragua el Frente Sandinista no triunfó sobre la Contra, pero tampoco la Contra triunfó sobre el Frente Sandinista.

Entonces la pacificación era urgente, porque los muertos eran muchísimos, la situación económica del país era una catástrofe, y se corría el riesgo de la regionalización del conflicto más allá de Centroamérica, entonces se dieron los procesos de paz. Se hizo una negociación en donde el Frente Sandinista acordó adelantar las elecciones, proceso que culminó el 5 de febrero de 1990 con la pérdida de las elecciones del Frente Sandinista.

Y ese movimiento armado, ese movimiento guerrillero que había llegado al poder por una revolución armada, pierde el poder por unas elecciones en las que el Frente Sandinista, fiel a sus principios y a su vocación democrática, entrega el poder en unas elecciones donde gana la oposición.

Por eso, todo es posible cuando hay voluntad política. Y si bien en Centroamérica existió la voluntad política de solucionar el conflicto a través de la negociación y de los acuerdos de paz, ¿por qué no será posible hacerlo en Colombia? Los colombianos, tanto como los centroamericanos, tienen derecho a la paz, y las mujeres de Colombia, como las mujeres centroamericanas, que fuimos las principales víctimas y las más afectadas por los conflictos, tienen derecho también no solamente a que se respeten sus derechos humanos sino a vivir en paz.

Las mujeres ya desde que nacemos somos violadas en nuestros derechos, porque se nos asigna el rol que vamos a desempeñar en la vida: el de ama de casa, de esposa abnegada, sumisa; mientras que el rol del hombre es el del profesional, el trabajador, el hombre que puede conducir un país, el político.

Pero también nosotras empezamos a violar los derechos de nuestras hijas como madres. Es duro decirlo, pero la violación de los derechos humanos de nosotras las mujeres empieza en casa. Porque si bien es cierto que es una cuestión cultural, todavía no hemos podido romper con esos patrones en donde desde que la mujer está embarazada empieza a preparar la ropita del bebé, color rosa si es mujer y azul para los hombrecitos. Preparamos los juguetes, para la niña las muñequitas, porque desde ya la estamos induciendo en su rol, el rol que le toca vivir, de reproductora, de madre de familia; y al hijo, al niño, le estamos preparando el avioncito, la ametralladora.

Desde ahí empieza, porque ya se nos asigna el rol que vamos a jugar en la sociedad. Tendríamos que reflexionar eso muy bien las mujeres. Y parar, porque podemos hacerlo. Hablamos de la sociedad machista, decimos que es una cuestión cultural, de nuestros antepasados. Claro que es una sociedad machista, pero las mujeres somos quienes forman a nuestros hijos. Los hijos empezamos a formarlos nosotras en nuestras casas. Y luego, pues la otra parte la hace la sociedad desde las escuelas, colegios, instituciones, y también las religiones. Se decía antes que la madre tenía todo el derecho sobre los hijos porque los hijos se formaban de su sangre, de nuestra sangre. Se formaban nuestros hijos en nuestro vientre. Pero de repente se dice que no, que el ser humano proviene del hombre, porque es el que engendra a la mujer, y ahí cambia todo. Ahí cambiamos.

Si bien esa es la historia que nos han contado, también tenemos la otra que es la que habla de la creación del mundo de la Iglesia Católica. Ya en el origen del mundo se culpa a Eva por haberle dado a Adán la manzana del pecado. Yo no quiero decir nada contra ninguna religión, pero la violación de los derechos humanos de nosotras las mujeres empieza en todas las religiones. Si no, veamos qué pasa en los países no católicos, que profesan otras religiones, en que las mujeres no tienen derecho ni siquiera a ser visibles. Y que tienen que portar el burka. Eso es producto de otra religión y otras creencias religiosas.

Pero las nuestras también segregan a la mujer. Nos violan el primer derecho que tenemos, el de decidir libremente sobre nuestro cuerpo, sobre los hijos que queremos y podemos tener. Eso empieza con las religiones, porque allí todo es pecado, pero también vamos a decir con toda la franqueza, que las mujeres y los derechos de las mujeres somos moneda de cambio

cuando se trata de hacer concesiones por razones políticas, ideológicas, electorales a la derecha o a la Iglesia Católica.

Y quiero referirme aquí a las leyes que han sido aprobadas en algunos parlamentos de América sobre el aborto, y que han sido vetadas por sus presidentes. Esa es una violación a nuestros derechos que no debemos permitir. En otros países de América Latina muy "revolucionarios" se deroga la ley del aborto y se penaliza hasta el aborto terapéutico. Eso es otra enorme violación a nuestros derechos humanos.

No permitamos que en nombre de lo mejor, lo conveniente para un gobierno, para un partido, se de la renuncia o el cambio de nuestros derechos. No podemos permitirlo, porque esa es la primera violación a nuestros derechos humanos.

“Una mirada hacia América Latina”

Miriam Bazaez Guerra



Chilena. Concejal de la comuna de Quilicura, ex vicepresidenta nacional del Partido Por la Democracia (PPD).

Expositora internacional de una destacada trayectoria en América Latina y el Caribe, su principal aporte ha estado dirigido a la reflexión sobre políticas de género y unidad de la región, exponiendo estos temas en Colombia, Sao Paulo, Uruguay, Argentina, Cuba, Perú, Costa Rica, Panama y Venezuela. Participante activa en Coppal.

Hoy en día, los diversos países de América Latina nos enfrentamos a problemas comunes que nos impulsan a tomar medidas conjuntas. Desde esa perspectiva formo parte de una generación de mujeres que hemos renovado el concepto de autoridad a través de un trabajo siempre cercano a las personas, constructivo, dinámico y emprendedor, no olvidando nunca los principios y valores que inspiran nuestras vidas. Es así que tengo la profunda convicción que estamos llamados a uniformar nuestra visión sobre el presente y futuro de América Latina. Y nuestra tarea es estar permanentemente buscando fórmulas, herramientas y políticas de Estado que nos permitan caminar en conjunto hacia el pleno desarrollo de nuestras naciones.

En este escenario se torna indispensable abordar aquellos temas, que transversalmente deben constituir nuestro principal foco de interés. Se hace necesario establecer alianzas que nos traigan un mayor progreso, beneficios económicos, sociales, culturales, y en general adoptar políticas comunes de integración como un eje principal en la región.

La educación debe ser un tema que tenga prioridad en el trabajo legislativo, impulsando a los Estados a que este sea un derecho constitucionalmente garantizado. En un mundo que se encuentra en proceso de globalización, la educación debe estar centrada como principal preocupación para poder aspirar al desarrollo de nuestros países y así contribuir decididamente en incrementar la equidad, aumentar la justicia social y de esta forma alcanzar etapas claras de fortalecimiento, participación y competitividad.

Debemos tener claro que el hombre debe estar situado al centro del proyecto de desarrollo y todo lo que se haga debe ser al servicio del hombre, por ende se hace imperioso profundizar en las políticas de protección laboral. Por lo tanto debemos situarla como un factor central al momento de establecer cual será el modelo que debemos seguir, el objetivo es recuperar la dimensión política de la educación y reposicionarla en el centro de las políticas públicas con el fin de establecer metas de calidad, ingreso y permanencia para aumentar el acceso a tecnologías en un mundo globalizado. Sin embargo estas decisiones nos deben llevar a disminuir las inmensas brechas sociales que hoy sufrimos. Estamos viviendo en un mundo

del conocimiento, de la información en donde es imperativo lograr la tan ansiada movilidad social, cultural y desarrollo productivo.

Otro de los puntos esenciales que nos debe ocupar como países, está dirigido a la preservación y fomento de las políticas de paz en cada país y por ende a nivel regional y los parlamentos mas allá de estar abocados a crear legislaciones en cada nación, tienen la obligación por intermedio de sus líderes de iniciar y orientar tratados bilaterales e internaciones que fomenten la tolerancia y la reconciliación.

En lo que se refiere a lo ambiental debemos tener conciencia del deterioro progresivo que está sufriendo el planeta y por lo tanto debemos contribuir a mitigar el daño a nuestro ecosistema, creando políticas de desarrollo sostenibles orientadas a la conservación, uso y preservación de los recursos naturales.

Es urgente que nos unamos bajo políticas, acuerdos y tratados internacionales que propendan a dar protección a todos nuestros recursos naturales, cobre, oro, uranio, ganadería, recursos hídricos, petróleo, flora y fauna y evitar que en nuestro territorios se instalen corredores terrestres e interoceánicos que pongan en riesgo cualquier posibilidad de intervención de otras potencias mundiales. El mundo está viviendo un conflicto por la carencia de estos recursos y nosotros estamos llamados a convertir ese conflicto en una oportunidad. Tengo la profunda convicción que somos dueños de la riqueza del futuro "Los Recursos Estratégicos" y por lo tanto debemos fortalecernos bajo el lema de la hermandad y no nos conviene ni podemos generar conflictos entre las naciones Latinoamericanas.

Y, para finalizar, es importante resaltar la cuestión de género. Si bien es verdad que en América Latina hay ciertos avances en el tema, que hemos ido progresando y que en los gobiernos hay gente que está pensando con un pensamiento socialdemócrata, progresista, socialista, aún así siento que aún estamos en deuda. En la historia del mundo y de los países republicanos siempre ha habido falencias, y eso es porque no están las condiciones para que nosotras seamos representadas.

Cuando una mujer hace política desde la base, tiene que tener también condiciones para eso, porque hay que articularlo con todos los roles que

le implica culturalmente su condición de mujer, ser madre, esposa, ama de casa.

Los presidentes en América Latina tienen que destinar un espacio donde las mujeres tengan acceso para debatir sobre los temas a trabajar, que haya políticas públicas adecuadas para que las mujeres puedan sentarse a discutir.

Las mujeres socialdemócratas, progresistas, socialistas o de centro-izquierda somos distintas a las mujeres de derecha, porque no somos las dueñas de la riqueza, venimos desde el corazón de los pobres del mundo. Eso somos nosotras y es por eso que tenemos una visión completa.

Este es un mundo globalizado, donde todo el mundo hace tratados. Es allí donde debemos apuntar, a formular nuestros propios tratados, donde exista una efectiva inserción, con políticas de paridad, que nos amparen de la hegemonía masculina. Y no puede ser a medias, tiene que ser concreto.

En los conflictos armados el 80% de las refugiadas del mundo son mujeres. Necesitamos más autonomía política, que no estén los hombres diciendo lo que tenemos que hacer, puesto que nosotras sabemos qué hacer, cómo hacer; tenemos los recursos y las condiciones intelectuales para concretarlo.

Necesitamos igualdad de oportunidades en los gobiernos y también medios de comunicación más respetuosos, que se hagan eco de estas problemáticas y no solamente de las mujeres que muestran como paradigma de belleza.

Tenemos que generar una plataforma con derechos, ese es nuestro rol, nuestra tarea, no detenernos en la queja, pasar a la acción, tomar el poder. Ojalá tengamos más concejales, alcaldesas, diputadas, senadoras; ya que ellas tienen la responsabilidad y el deber de respondernos con leyes de producción nacional.

“La democracia y las mujeres”

Silvia Larrazábal



Ex diputada regional, miembro de la Dirección Nacional de PODEMOS, partido por La Democracia Social, Venezuela.

Es mucho lo que hemos avanzado, son muchos los caminos y las luchas que hemos batallado en los pueblos del mundo y en los pueblos de Latinoamérica en cuanto a la exigencia de los derechos de la mujer como seres humanos que somos, y hemos sido protagonistas de muchas historias.

Creo que los asuntos de la mujer deben tratarse con hombres y mujeres, de todas esas batallas y esas luchas históricas desde que obtuvimos el derecho al sufragio, hay un pueblo en movimiento en Latinoamérica y en el mundo.

Creo que la lucha de la mujer va tan bien encaminada y debe ir orientada hacia poder prepararnos y ser activistas y protagonistas de todos los problemas mundiales que inciden sobre nosotras.

Si hablamos de la preservación del planeta, de la conservación del planeta, debemos hablar de la crisis financiera, de los indígenas, de los desplazados, de las luchas por las tierras, que son luchas de mujeres y hombres pero que debemos entender que afectan a las mujeres, y además afectan a nuestros hijos y nuestras hijas.

Y uno de estos temas en los cuales nosotras debemos estar vigilantes y debemos profundizar, es la lucha por las democracias de nuestros pueblos, para profundizarlas, para promoverlas, para ir hasta dar con la consecución de democracias plenas y directas.

Creo que sin una democracia participativa y protagónica, es muy complicado obtener o exigir nuestros derechos o que la mujer realmente tenga la participación de equidad, de justicia y de equilibrio en la sociedad. Las raíces están ahí y son trascendentes para el mundo y para nuestros pueblos Latinoamericanos y la institucionalidad democrática.

El pueblo venezolano, en 1999 escribió, redactó y aprobó una Constitución donde está plasmado un eje transversal para la participación de la mujer, que defenderemos, como está escrita, en lo particular, hasta el final de nuestros días porque está absolutamente plasmada ahí la participación con equidad y justicia de la mujer en las organizaciones sociales, en los

movimientos, en las instituciones del Estado, en las localidades, en las comunidades.

Creo que ahí definimos un modelo de país, en esa Constitución que llamamos bolivariana, donde esa participación es un eje transversal y donde el pueblo decide y admite las instituciones que quiere; es irnos "abajo", a las localidades, abajo no en sentido peyorativo, en el sentido de la localidad, de las comunidades.

Estos espacios para nosotros son muy importantes porque, venimos de la Internacional Socialista de las Mujeres en Brasil, y este escenario tan importante en la Argentina, son escenarios donde se eleva la democracia, la soberanía de los pueblos y el respeto hacia esos valores, que es muy importante destacarlo y hacer unas reflexiones, de lo que es la democracia hoy.

Porque tenemos un mundo en movimiento, pueblos en movimiento y cuando el pueblo con su diversidad, con sus organizaciones sociales, se abre, es cuando se abre a la democracia participativa y protagónica.

La democracia debe ser ante todo la organización de la voluntad política de la gente. Pensar en democracia es pensar en el pueblo, sus movimientos sociales, más allá de los partidos políticos. En los liderazgos que emergen, porque en la democracia se respetan y protegen esos liderazgos. En la igualdad de oportunidades para la mujer sin importar su condición política.

La democracia hoy es pensar en una nueva relación entre el pueblo en movimiento y la política, en movimientos sociales que están al lado de la vida de la gente, de la vida de la mujer, de los jóvenes, de los ancianos, de los trabajadores.

Hablar de democracia hoy es hablar directamente de esa capacidad política del pueblo, de la sociedad y de cómo se organiza para ejercer su poder.

"Mujeres que hicieron historia"

Sandra Quesada



Licenciada en Educación Preescolar por la Universidad de Costa Rica y Magíster en Administración Educativa de la Universidad Florencio del Castillo de Cartago. Es Diputada Nacional del Partido de Liberación Nacional de Costa Rica. Trabajó en el Centro Educativo Jorge Debravo, en Turrialba como docente y coordinadora del Departamento de Preescolar y en la Escuela de El Sauce de Santa Teresita de Turrialba. También fue profesora en el Centro Integrado de Educación de Jóvenes y Adultos y en la Escuela San Juan Sur de Turrialba y en la Universidad Florencio del Castillo. En el campo político, fue Presidenta de la Asociación de Estudiantes de Educación en la Universidad Regional del Atlántico, coordinadora de guías del PLN en varias campañas electorales, Presidenta del Comando de Campaña Cantonal y miembro de las Asambleas Distrital, Cantonal, Provincial y Nacional del Partido. Es Además la primera Prosecretaria del Directorio Legislativo, por dos años consecutivos. En la Asamblea sus áreas de interés se relacionan con la educación, la salud y el ambiente, así como infraestructura nacional y libre comercio.

Soy ciudadana de un pequeño país de América Central, Costa Rica. Costa Rica es tan pequeño que apenas tenemos 4 millones 200 habitantes, pero es un país con particularidades especiales, un país con una vocación ambientalista muy arraigada, un país con vocación civista, de paz y democracia que la vivimos cotidianamente. No tenemos, ni necesitamos ejército y de eso me siento muy orgullosa.

Para poder hablar de cómo es la mujer en la transformación política en América Latina, debemos recordar quiénes hicieron posible que hoy podamos reflexionar sobre estos temas.

Cuánto hemos avanzado desde la concepción griega de Platón y Aristóteles, en la cual las mujeres tenían el mismo estatus social que los esclavos y tenían el destino de dar al estado hijos desde los 20 a los 40 años.

Cuánto hemos avanzado desde el advenimiento del cristianismo, que señala a la mujer como la causa del pecado terrenal y es por culpa de Eva que debemos parir con dolor a los hijos.

Cuánto hemos avanzado desde que el filósofo y teólogo español Fray Luís de León en 1581 escribía "La Perfecta Casada", donde señalaba que la madre cristiana perfecta, es aquella que se dedica tiempo completo a los quehaceres del hogar, al cuidado de su esposo y sus hijos.

Cuánto hemos avanzado, desde que la noble princesa indígena Ana Kaona, "Flor de oro", como se le decía en la lengua de los Tainos de Santo Domingo, isla del Caribe, protestó contra el gobernador Nicolás de Ogando por sus terribles abusos contra las mujeres caribeñas y por ello fue sentenciada a muerte ahorcada en el año 1504.

También me pregunto, cuánto hemos avanzado desde que Wacolda, princesa mapuche, ese grupo indígena que ahora ocupa Chile acompañó y luchó junto a Lautaro en la defensa de su territorio y la expulsión de sus invasores en una misión compartida por todo el pueblo mapuche incluidas las mujeres y luego fue muerta en batalla, en la batalla de Chilepico en 1557.

Cuánto hemos avanzado desde que la generala Micaela Bastidas, prócer y mártir de la independencia peruana fue ejecutada el 18 de mayo de 1781, a sus 37 años de edad.

Cuánto hemos avanzado desde que Juana Azurduy, líder revolucionaria boliviana-argentina, entregó su vida a la revolución y a la lucha por la libertad de sus semejantes en el año 1862.

Cuánto hemos avanzado desde que la heroína de la independencia de México, Josefa Ortiz De Domínguez, o las heroínas, más bien, Josefa Ortiz De Domínguez, Leona Vicario, Gertrudis Bocanegra, tuvieron que luchar por un México libre. Por cierto, el nombre de Leona Vicario, se encuentra escrito en letras de oro en el muro de honor del palacio legislativo de San Lázaro, en la sede del Congreso de la Unión. Cuánto hemos avanzado desde aquellos días en que Cecilia Grierson decide convertirse en la primera médica argentina, desde aquellos días del fusilamiento de Camila O'gorman, joven irlandesa argentina.

Y también María Eva Duarte De Perón que ha luchado por la emancipación política de la mujer trabajadora, y gracias a su acción y propaganda fue establecido el derecho al sufragio de las mujeres argentinas.

El camino por los derechos políticos de la mujer ha sido largo y los días de lucha no acaban allí. Las reivindicaciones laborales generaron expectativas más allá de estas, puedo remontarme al año 1857, el 8 de marzo, fecha en la que se produce la primera huelga de trabajadoras de la industria textil, del vestido, en la ciudad de Nueva York, y, al igual que las empleadas textiles Newyorkinas en 1908, otro grupo de obreras inician una huelga en la fábrica Colton y toman el establecimiento. Ellas pedían igualdad de salario entre hombres y mujeres, exigían también descanso dominical y reducción de la jornada laboral. Las huelguistas, estas aguerridas mujeres, fueron encerradas por el dueño de la fábrica y se incendió el edificio. Porque él quería forzarlas a permanecer trabajando y no ha sumarse a la huelga. Así es que ese grupo de 120 mujeres fueron quemadas en ese incendio. En 1910 en el Congreso de la II Internacional en Copenhague fue propuesta esa fecha como el Día Internacional de la Mujer.

Nos parece que a partir de esta fecha es que quedó establecida una lucha conciente por los derechos de la mujer. Posterior a la lucha de sus derechos

civiles se libra la lucha por el derecho al sufragio que se concentra en el segundo tercio del siglo XX y donde la hermandad de la época, era para poder votar y no para ser electa.

Ya para la época de los 70, y más fuertemente en la del 80, se forman grupos de mujeres que van constituyendo un movimiento social en los diferentes países Latinoamericanos, que luchan por adquirir sus derechos políticos a plenitud. Los cambios políticos en la región, las transformaciones sociales, fue el mayor acceso de la mujeres a una educación superior, al mercado de trabajo y al encuentro entre los planteamientos de género, del movimiento de mujeres, con las mujeres políticas, es lo que ha generado un gran cambio en este sentido.

El camino ha estado lleno de obstáculos, ha requerido de acciones afirmativas, ha requerido de cuotas de los partidos políticos, y de una numerosa legislación sobre equidad para lograr esa participación. Entendemos que la región Latinoamericana ha estado marcada, en las últimas décadas y guardando por supuesto las particularidades de cada país, por tendencias democratizadoras, que brindan la posibilidad de regímenes políticos mas inclusivos.

Citando a Molina Cevallos, una socióloga peruana, Presidenta del Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo. Dice ella, "siendo las mujeres un segmento tradicional excluido del espacio político, su inclusión fue terreno de disputa, los objetivos, abrir nuevas vías de participación, luchar por un mayor poder de negociación, acceder a la voz y capacidad de influencia en los cambios sociales y participar en aspectos que afectan a nuestras vidas, experimentar nuestra dignidad, en una palabra."

Mi pequeño país no escapa a esta realidad. En Costa Rica la mujer ha construido a partir de actos valientes e individuales, una conciencia colectiva sobre la necesidad de su participación política.

Otra vez me pregunto, cuánto hemos avanzado desde que la humilde campesina de mi provincia, Cartago, con los pies descalzos, pero cargada de mística decide empuñar un fusil para ir a luchar junto al grupo de hombres costarricenses, eso fue en el año 1856, contra el filibustero, invasor estadounidense William Woquer. Esta mujer a quien conocemos todos los costarricenses y las costarricenses, se llama Pancha Cabráz.

A Pancha Cabráz la llevamos en el alma como ustedes a Evita Perón. Esta mujer va a defender el territorio, y su heroicidad representa también a las paisanas en tierras extrañas. Inspirada en Pancha Cabráz o en Carmelita, que es una intelectual costarricense, en mi país existe una participación política sin precedentes en los tres poderes, el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo.

En el Poder Legislativo, que represento esta tarde, tenemos 57 diputados es unicameral, y de esos, 37, un 40 por ciento somos mujeres. También en el Poder Judicial, para la elección de las magistradas, que se hace en la elección legislativa, es obligatorio que haya un 40 por ciento en las ternas para ser electas magistradas a la República y también en el gabinete. En el Poder Ejecutivo, tenemos 18 ministerios, de esos 18, 9 son regidos por ministras y 8 por ministros. Puedo decir que los mejores puestos, los más importantes los detentan las mujeres.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos
Servicop de Editorial Universitaria de La Plata
en el mes de noviembre de 2010
50 N° 742 / La Plata (1900)
www.imprentaservicop.com.ar

