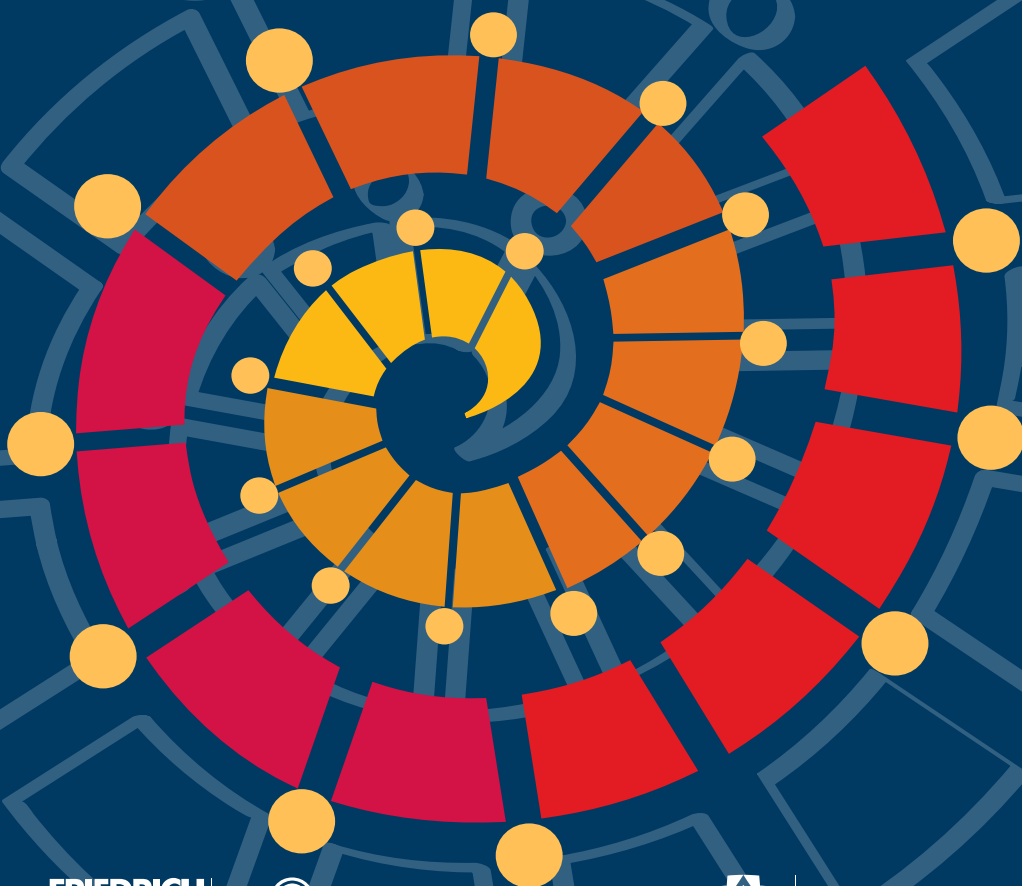


El rol del Estado: contribuciones al debate



El rol del Estado: contribuciones al debate

Senplades
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

*El rol del Estado:
contribuciones al debate*

Senplades/FES-ILDIS. 1a edición - Quito, 2015
306p., 150 x 210 mm

Coordinación: Gustavo Endara

Autoras y autores: Pabel Muñoz, Nila Chávez, Cristina Bastidas, José Moroni, André Roth,
Guillaume Fontaine, Joan Subirats, Belén Albornoz, Alicia Williner, Gustavo Bedón, Lorena Brito

Editora: Andrea Carrillo
ISBN: 978-9978-94-153-9
Tiraje: 1000 ejemplares
Diseño: graphus® 290 2760
Primera edición, enero 2016
Imperso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales,
y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la
Friedrich-Ebert-Stiftung.

© Senplades / FES-ILDIS, 2015

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,
Senplades.
Av. Juan León Mera N° 130 y Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificacion.gob.ec

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Contenido

	<i>Introducción</i>	
	<i>Anja Minnaert y Gustavo Endara</i>	5
1	El rol del Estado y su institucionalidad	12
	Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado	
	<i>André Roth Deubel</i>	13
	Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas	
	<i>Guillaume Fontaine</i>	61
2	Gobernanza, políticas públicas y territorio	120
	Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública	
	<i>Juan Subirats</i>	121
	Las redes de política	
	<i>María Belén Albormoz</i>	157
	La construcción del Estado y los procesos de la planificación multiescalar	
	<i>Alicia Williner</i>	189
3	Democracia y participación	222
	Participación social, confianza interpersonal y bienestar	
	<i>Cristina Bastidas</i>	223
	Democracia participativa: ¿A dónde queremos llegar?	
	<i>José Moroni</i>	251
4	Reflexiones sobre el Estado ecuatoriano al 2015	268
	La recuperación del Estado ecuatoriano a través de la planificación	
	<i>Pabel Muñoz y Nila Chávez</i>	269
	Gobernanza multinivel: hacia la construcción de un Estado equitativo y democrático	
	<i>Gustavo Bedón y Lorena Brito</i>	293

INTRODUCCIÓN



El rol del Estado: contribuciones al debate

Desde finales de la década de los ochenta, en el marco del Consenso de Washington, se implementó en América Latina una serie de reformas neoliberales enfocadas a debilitar y dismantelar el rol del Estado. Éstas, entre otras, incluyeron reducciones en el gasto público, privatizaciones de servicios básicos, así como la desregularización de los sectores del comercio, la banca y la inversión extranjera. Las consecuencias políticas, económicas y sociales fueron devastadoras para la región.

Para Ecuador, el período comprendido entre 1996 y 2006 marcó una década perdida. En lo político, durante este tiempo ninguno de los tres presidentes elegidos democráticamente pudo terminar su mandato debido a constantes quiebres democráticos y convulsiones sociales. En lo económico, el país tuvo que renunciar a su propia moneda e implementar la dolarización de la economía en un marco de galopante pérdida de confianza e inflación. Y en lo social, millones de personas se vieron forzadas a emigrar por la falta de empleo; una escalofriante expresión del descontento social generalizado.

Con la redacción y aprobación de una nueva Constitución en 2008, la concepción del rol del Estado adquirió nuevos matices. La nueva Carta Política se enfocó en profundizar y fortalecer la garantía de los derechos estipulados en ella, se orientó en el buen vivir como

alternativa al modelo de desarrollo imperante, así como decantó la concepción neoliberal para recuperar y fortalecer el rol del Estado con miras a profundizar el régimen democrático participativo.

A casi ocho años de su aprobación, es muy pertinente analizar en qué ha consistido y qué ha significado la recuperación del Estado, qué papel ha jugado la participación ciudadana en ella, cuál es la situación actual, sus perspectivas y qué desafíos persisten.

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización de origen alemán, comprometida en más de 100 países del mundo con los valores de la democracia y la justicia social. Nuestro trabajo en América Latina se enfoca en el análisis académico de distintos temas socio-políticos, así como el fortalecimiento de procesos de diálogo democrático. Adicionalmente, la FES ha sido un referente como centro de pensamiento progresista en la región.

En este contexto, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador junto con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) han desarrollado entre 2013 y 2015 una serie de conferencias, conversatorios y talleres; esto con el objetivo de generar nuevas perspectivas y discutir innovaciones en el campo de la transformación democrática del Estado que sirvan para plantear mejoras concretas en la institucionalidad estatal, el diseño de las políticas públicas, la organización territorial y la participación ciudadana.

Así, la presente publicación compila aportes teóricos realizados en las distintas actividades. Buscamos generar áreas de reflexión y discusión crítica, combinando aportes conceptuales y experiencias prácticas. De esta manera, se ha dialogado sobre el fomento de políticas públicas asentadas en valores democráticos.

En ese sentido, nos complace presentar en este libro, que hemos titulado: “El rol del Estado: contribuciones al debate”, nueve

ensayos de especialistas de Ecuador, América Latina y Europa en torno a temas sustanciales para la transformación democrática del Estado: el rol del Estado y su institucionalidad, la gobernanza, las políticas públicas y el territorio y la democracia y la participación. Los textos se complementan con reflexiones en torno al caso ecuatoriano.

Para iniciar el debate, se analizan las dinámicas de transformación en la institucionalidad estatal, así como el desarrollo de la teoría neo-institucionalista y su rol en los procesos de reforma del Estado. Este análisis es elaborado por André Roth, profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, y Guillaume Fontaine, profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador.

Roth analiza la perspectiva del neo-institucionalismo en sus variantes económica, histórica, sociológica y discursiva para, posteriormente, estudiar la relación del neo-institucionalismo con los procesos de reforma del Estado en América Latina. Al ser el neo-institucionalismo un concepto de origen pluridisciplinar orientado a renovar desde el enfoque de la acción colectiva las ideas arcaicas de institucionalismo, Roth lo mira como una fuente importante de reflexión para pensar las condiciones y procesos que presiden a las transformaciones sociales. Así, el autor considera que este paradigma podría disminuir progresivamente la brecha entre Estado y sociedad.

En la misma línea, Guillaume Fontaine analiza el rol del Estado desde los avances conceptuales y metodológicos del neo-institucionalismo. Para ello, hace un repaso académico explicando la importancia de las instituciones en el proceso político. La investigación de Fontaine aborda los aspectos teóricos a ser tomados en cuenta en el diseño y mejora de las políticas públicas, así como los métodos existentes para evaluar su desenvolvimiento.

El análisis de las políticas públicas, las nociones conceptuales de gobernanza y las redes de política y el territorio comprenden la segunda parte de la publicación. Estos temas son abordados por Joan Subirats, catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona, María Belén Albornoz, profesora de la FLACSO Sede Ecuador y Alicia Williner, investigadora del Área de Gestión de Desarrollo Local y Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Subirats cuestiona los modos tradicionales de gobierno y afirma que las políticas públicas deberían asumir problemas colectivos desde la potestad y la capacidad de los poderes públicos y de las administraciones que de ellos dependen. Por lo mismo, analiza el concepto de gobernanza participativa y describe sus principales características (participación, horizontalidad, gobierno relacional, transversalidad, gobernanza multinivel), para contrastarlo con las nuevas formas de participación política (radicalidad democrática, colaboración, conectividad, presión e implementación, y glocalización).

Albornoz, por su parte, analiza el surgimiento de las redes de política en respuesta para incorporar criterios científicos y técnicos de distintos grupos de interés al diseño de políticas públicas para, de esta manera, enfrentar varios desafíos sociales y políticos a través de redes especializadas que vehiculicen ideas pragmáticas y aprendizajes estratégicos. La autora aborda además los distintos matices que caracterizan a estas redes, así como los contextos en los que aparecen.

Williner describe un marco conceptual para entender la formación del Estado y sus formas de gobernar. En su análisis, la autora trata, entre otros aspectos, la existencia de la burocracia, el ordenamiento jurídico, la identidad colectiva y la percepción de colectividad. Posteriormente, tras realizar una lectura del mundo en

el cual se pretende operar, muestra la relevancia de la planificación multinivel, de acuerdo a los modelos de Estado que existen. El texto vislumbra una idea permanentemente sobre cómo la relación Estado-sociedad será cada vez más determinante al momento de evaluar la calidad de la democracia.

El tercer capítulo de la publicación se dedica a discutir la participación ciudadana y el poder popular como elementos esenciales de la democracia. Así, los artículos de esta sección escritos por Cristina Bastidas, doctoranda por la Universidad de Ámsterdam, y José Antonio Moroni, director del Instituto de Estudios Socioeconómicos de Brasil, analizan la importancia de la organización de la sociedad civil como elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

Bastidas repasa las tendencias y perspectivas de participación que se observan en Ecuador. La evidencia de su análisis muestra que las redes de solidaridad, confianza mutua y reciprocidad son elementos centrales que movilizan a los individuos a participar, y definen su capacidad colectiva para actuar. Adicionalmente, Bastidas resalta la importancia de la interacción y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado para, a través de la participación, exigir que se cumpla con los procesos de rendición de cuentas, garantizar la transparencia en la gestión pública y socializar los resultados.

De su parte, Moroni bosqueja la premisa de que las modalidades tradicionales del derecho de participación política –para examinar la cuestión de participación– no son suficientes para la ciudadanía. El autor analiza, por un lado, los elementos de la democracia participativa-deliberativa, así como los principios democráticos que la sustentan y, por otro, los desafíos y mitos de la participación. Para Moroni, el principal objetivo de la democracia participativa debe ser la universalización de la ciudadanía y, por tanto, la construcción de la democracia cotidiana.

El debate cierra con dos reflexiones sobre las transformaciones que han existido en Ecuador entre 2006 y 2015 discutidas por Pabel Muñoz, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (2013 a 2015), Nila Chavez, ex asesora de la Senplades y Gustavo Bedón, Viceministro de Transformación del Estado en la Senplades (2013 a 2015).

Muñoz y Chávez señalan las principales transformaciones sociales, políticas y económicas experimentadas en Ecuador desde 2007, mientras que Bedón reflexiona sobre cómo las nuevas estructuras políticas que se han desarrollado en Ecuador reconfiguran las relaciones de poder a través del desmantelamiento de las lógicas neoliberales y la recuperación de las capacidades de planificación, gestión, regulación y control. Bedón detalla el antes y el después de la aplicación de la gestión pública analizando el significado de la nueva concepción de la gestión pública bajo la óptica de la gobernanza multinivel.

La complejidad y diversidad de la sociedad acarrea también mayores exigencias al Estado y a la administración pública. Por un lado, es necesario discutir ampliamente el rol del Estado tomando en cuenta nuevas corrientes que amplíen las perspectivas para entender de mejor manera cómo el Estado puede aportar en la construcción de sociedades más justas y equitativas a través de la política pública. Por otro lado, esta tarea no puede ser delegada únicamente al sector público; se requiere también el compromiso y la participación de la sociedad civil. En ese sentido, esperamos que los temas analizados en esta publicación sirvan para aportar al diálogo sobre el rol del sector público y su relación con la sociedad civil para impulsar el cambio social.

Para finalizar, deseamos agradecer a la Senplades por la fructífera cooperación en el desarrollo de este espacio de reflexión. Quisiéramos resaltar especialmente la gentil colaboración de Pabel Muñoz, Marisela Rivera, Carolina Bastidas, María Augusta Barreiro y Nila Chávez, por su valioso apoyo en el diseño y ejecución de las distintas actividades. Asimismo, agradecemos a las autoras y autores por sus valiosos análisis y aportes a la construcción de reflexión académica para el cambio democrático.

Anja Minnaert

Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
en Ecuador

Directora del Instituto Latinoamericano de Investi-
gaciones Sociales (ILDIS)

Gustavo Endara

Coordinador de proyectos

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador

1

El rol del Estado y su institucionalidad



Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado

André Roth Deubel*

Introducción

La teoría institucionalista y la ciencia política tienen historias fuertemente relacionadas. El Estado y sus instituciones se han encontrado en el centro de sus reflexiones.

La primera sección (1) propone un breve recuento de la evolución de estas disciplinas indicando las vías por las cuales surgió un nuevo institucionalismo en ciencias sociales. Sin embargo, como se muestra en la sección siguiente (2), el neo-institucionalismo no se limita a una única perspectiva. Sus variantes económica, histórica, sociológica y discursiva muestran una variedad de posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas. Se trata más bien de una familia de teorías que tienen como punto de contacto la importancia de las instituciones en la comprensión de los procesos sociales y políticos. Finalmente, luego de resaltar la relación del neo-institucionalismo con los procesos de reforma del Estado en América Latina (3), se concluye con una reflexión sobre el papel de las instituciones públicas y algunas propuestas de dispositivos para el fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones.

* **André-Nöel Roth Deubel** es profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Politólogo, Magister en Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención en Ciencia Política de la Université de Geneve (Suiza). Correo electrónico: anrothd@unal.edu.co

Desarrollo y bases conceptuales del institucionalismo: del “viejo” institucionalismo al nuevo institucionalismo

El institucionalismo es una teoría que considera que las instituciones, públicas en particular, juegan un papel determinante en la comprensión del comportamiento humano tanto individual como colectivo. Como señala Peters (2003: 13), “la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones”. Hasta 1980, tres paradigmas dominaron la ciencia política: el institucionalismo, el conductismo (behaviorismo) y el utilitarismo o racionalismo. Por su parte, el neo-institucionalismo se constituyó como uno de los principales paradigmas contemporáneos para las ciencias sociales.

El primer paradigma, el institucionalismo, considera que las reglas institucionales vigentes (Constitución, leyes, etc.) en una sociedad determinan los comportamientos individuales y colectivos de sus miembros. Este control sería necesario para orientar los comportamientos humanos, vistos como inestables y caóticos, hacia fines deseables. En base a observaciones, los filósofos políticos de la antigüedad, en particular Aristóteles y Platón, formularon prescripciones normativas sobre los méritos de distintas instituciones de gobierno de las sociedades humanas (p.e. aristocracia, monarquía, democracia).

Posteriormente, se puso énfasis en el análisis y el diseño de instituciones formales normativas. Filósofos europeos como Hobbes, Locke y Montesquieu, para citar a unos principales, contribuyeron a esta perspectiva al justificar la necesidad de instituciones fuertes para que el ser humano se salve de sí mismo (Hobbes), o concebir la relación entre instituciones públicas e individuo desde un aspecto contractual (Locke) o, con Montesquieu, para equilibrar los poderes mediante la clásica separación institucional entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial con el fin de limitar el riesgo autocrático. En el siglo XIX, esta perspectiva constitucional se profundizó con la extensión del análisis a los aspectos legales (Peters, 2003: 16). Con este enfoque se considera

que, a medida que las ciencias naturales y sociales progresen en el descubrimiento de las leyes naturales que gobiernan el mundo físico y de las leyes sociales, el derecho se hará más científico, es decir, más racional, objetivo, certero y efectivo (eficaz y eficiente), para el establecimiento de las normas (en particular, escritas) que deben orientar a los comportamientos humanos.

De esta forma, el institucionalismo (y la ciencia política) se desarrolló inicialmente como una perspectiva que se limitaba, por lo general, a describir en un lenguaje jurídico o legalista las estructuras y procedimientos vigentes en las instituciones políticas (Knoepfel *et al.*, 2006: 99). Se consideraba entonces que la ciencia política consistía en un análisis formal y legal, es decir institucional, del Estado. Esta perspectiva permitió construir tipologías para establecer comparaciones entre distintos regímenes políticos. Sin embargo, a pesar de estos limitantes, según Peters (2003: 20ss), este institucionalismo dejó en herencia por lo menos cuatro características para los estudiosos de la política.

Primero, la ley se ve como un elemento central para la estructuración del gobierno y de la actividad gubernamental y, también, como una “herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos” (Peters, 2003: 21). Así, por ley se entiende una institución con “capacidad a difundir una lógica de lo adecuado” (Peters, 2003: 21). La ley, y en general la norma positiva escrita, es el instrumento que permite señalar los comportamientos individuales y colectivos aceptados por la sociedad. Segundo, se considera que es la estructura del sistema político –y no los individuos– lo que determina su comportamiento. Se describe y discute de las formas y ventajas comparativas de los sistemas parlamentario, presidencialista, de los sistemas unitario o federalista, unicameral o bicameral, etc. Tercero, con el institucionalismo se estima que el sistema político es comprensible solo desde una perspectiva histórica particular y que existe una influencia mutua entre Estado y sociedad para producir el sistema político y, por ende, las decisiones y acciones que se derivan.

Finalmente, este institucionalismo tiene una clara perspectiva normativa en busca del “buen gobierno”; considera que los hechos y los valores son dos dimensiones de la vida estrechamente entrelazados, rechazando así la separación tajante entre estos dos elementos pregonada por el análisis científico positivista. Pero, estas características –el legalismo, el estructuralismo, el historicismo y el carácter normativo del institucionalismo– fueron duramente atacadas entre 1950 y 1960 por los paradigmas conductista y racionalista incriminándolas de ser poco científicas (Peters, 2003: 20-26).

La revolución conductista y utilitarista

El segundo paradigma se refiere entonces a la llamada revolución conductista, que operó un cambio completo de panorama en relación al institucionalismo apoyándose en una perspectiva antinormativa (objetivista, positivista), individualista y sistémica. Consideraba que las normas informales y los valores personales determinaban el comportamiento de los individuos.

De este modo, las instituciones pasaron a ser pensadas como una suerte de “cascarones vacíos” que permitían a los individuos tomar decisiones de acuerdo con sus valores y objetivos. El tercer paradigma radicaliza al conductista al postular que los individuos (y las agrupaciones colectivas) efectúan elecciones racionales que buscan maximizar su utilidad personal tanto material como inmaterial: es el utilitarismo. En el marco de este paradigma racionalista o utilitarista, la conducta humana se explica a partir de los postulados y métodos de la economía neoclásica (teoría de la elección racional, individualismo metodológico, *homo economicus*). En estas perspectivas, las instituciones no tienen una influencia determinante sobre la formación de las preferencias de los individuos (Knoepfel *et al.*, 2006: 100).

Tres teorías políticas se destacan en estas dos perspectivas paradigmáticas vecinas: el pluralismo, el elitismo y el marxismo. La **teoría pluralista** considera que los individuos y/o los grupos sociales compiten para el control del poder político y, al alcanzar los cargos

públicos, determinan de manera libre y autónoma el curso de las acciones únicamente guiados por sus valores y/o intereses; se relaciona con el liberalismo político y el sistema político representativo liberal. En un régimen de este tipo, la selección de los gobernantes se realiza mediante la libre competición entre ideas e intereses en un mercado político electoral que se asemeja a un mercado económico perfecto¹. Por su parte, la **teoría elitista** considera que el poder se concentra en unos cuantos grupos e individuos que toman (o hacen tomar) decisiones que sirvan sus propios intereses, los cuales logran ser considerados, a su vez, como los intereses de toda la nación. Desde otra perspectiva ideológica, pero de manera similar, el **marxismo tradicional** concibe a la decisión política como la expresión de la dominación de clase y al Estado como el instrumento de dicha clase (Parsons, 2007: 165).

Se puede afirmar entonces que tanto desde la perspectiva liberal como desde la marxista, el Estado aparece como una variable dependiente: son las fuerzas presentes en la sociedad las que determinan las decisiones y el curso de las acciones públicas. Para ambas perspectivas, el aparato administrativo, la institucionalidad pública o la burocracia es un instrumento neutral que se encuentra al servicio del gobernante de turno. Se concibe a la burocracia como un mero instrumento de ejecución que, en principio, no ejerce ninguna influencia sobre el contenido de las decisiones. Los burócratas aplican las disposiciones, sin ira y sin pasión como diría Max Weber (1987), es decir de manera imparcial e igualitaria, en base a las normas escritas, en modo idéntico, sin privilegio ni discriminación, para cualquier ciudadano. Esta concepción apolítica y “científica” del trabajo administrativo es coherente con la idea de democracia y de igualdad ante el derecho. Eso hará que la reflexión política se centre más sobre la toma de decisiones que sobre los problemas de implementación de éstas. La pregunta central para la acción pública lógicamente será ¿cómo tomar la decisión más correcta?

1 Posteriormente, el pluralismo ha abandonado “esta idea simplista de un mundo abierto y competitivo” (Parsons, 2007: 283) al reconocer que no todos los actores están en igualdad de condiciones para competir.

Las teorías neo-burocráticas

En oposición a esta visión “centrada en la sociedad” (*society-centered*) que minimiza al papel de la burocracia pública, se ha desarrollado una perspectiva “centrada en el Estado” (*state-centered*) o neo-burocrática. Esta última considera al Estado como una institución independiente, o relativamente autónoma, de la sociedad, que funciona como un selector de las demandas sociales y un proveedor de servicios. Allí se encuentran enfoques teóricos como el neo-marxismo, el neo-corporativismo, el profesionalismo y el tecnocratismo (Parsons, 2007: 276).

Todas estas teorías consideran que la burocracia de Estado tiene una influencia determinante sobre las decisiones públicas. El *neo-marxismo*, en particular con Pulantzas (1973), considera que el Estado dispone de un cierto grado de autonomía que le permite arbitrar entre diferentes facciones de la clase capitalista (pluralismo marxista), en particular para asegurar su legitimidad y los intereses del capital a largo plazo (O'Connor, 1973). Por su parte, el *neo-corporativismo* concibe el proceso de decisión como el resultado de la negociación entre los intereses de las agencias estatales y las organizaciones gremiales, y en donde los poderes legislativos y burocráticos se encuentran fusionados de hecho². El *profesionalismo* considera que la toma de decisiones se encuentra presa del poder de las elites profesionales u ocupacionales por su saber específico como por su capacidad de bloquear –un poder de veto– su implementación (en particular en sectores como la salud, la educación, entre otros). Finalmente, el *tecnocratismo* supone que el poder está en manos de los especialistas y de los expertos, quienes mediante la aplicación de sus conocimientos científicos y tecnológicos logran resolver todos los problemas.

2 Situación caracterizada por Lowi (1964) como “triángulo de hierro”. Para América Latina, se incluyó a un cuarto actor, las fuerzas militares.

El Estado aparece como una institución con cierto grado de autonomía a través de estas últimas teorías y, por ello, capaz de incidir sobre los contenidos de las decisiones. Se puede entonces concebir al Estado como la variable independiente y a las decisiones y políticas públicas como variables dependientes (Meny y Thoenig, 1992: 58-65; Roth, 2014: 29-30).

La emergencia de un nuevo institucionalismo

Hacia finales de 1970, en medio de estas perspectivas contradictorias –en donde la explicación de la conducta humana y, por extensión, de las acciones públicas, se encuentra o en los postulados del racionalismo individual (individualismo metodológico) o colectivo (estado de las relaciones de fuerzas entre capital y trabajo), o en la visión de un Estado, cautivo de unas minorías (elites sociales y económicas, elites burocráticas), que somete a la sociedad– surge el neo-institucionalismo como una nueva perspectiva paradigmática, la cuarta, que intenta superar los enfoques anteriores, aparentemente irreconciliables.

Junto a otras teorías como el neo-corporativismo y la teoría de las redes³, el nuevo institucionalismo “intenta tomar en consideración tanto factores internos (*state-centered*) como

3 El desarrollo de la teoría de las redes da cuenta de las numerosas estructuras más o menos formales de interacción que se construyen en la intersección de los individuos, grupos de interés e instituciones estatales para incidir en los comportamientos y decisiones. La existencia de las redes deja ver el orden político y social fragmentado y competitivo (Massardier, 2008:132). Existen numerosas tipologías de las redes, generalmente basadas en función del grado de apertura o de cierre, de su estabilidad o inestabilidad, por su carácter monotemático o pluritemático. De modo que los autores distinguen, por ejemplo, a partir del modelo clásico de los años 1960 y 1970 del “triángulo de hierro”, las redes temáticas (Rhodes y Marsh), las comunidades de políticas públicas (Sabatier), las comunidades epistémicas (Haas) (ver Massardier, 2008:132-137). Para algunos, las redes pueden ser consideradas también como instituciones (Thatcher en Boussaguet *et al.*, 2010: 569-575).

externos (*society-centered*) en su explicación” (Roth, 2002: 31) de los comportamientos humanos en general y de los procesos políticos en particular. La idea de este neo-institucionalismo es que “las instituciones políticas tienen una influencia sobre los actores y los procesos sociales (y que, en la medida en que éstas) definen las reglas del juego, las instituciones impactarían sobre los resultados (*outcomes*)” (Hervier en Boussaguet *et al.*, 2010: 375).

Esta nueva perspectiva despuntará en 1980 hasta dejar prácticamente caducas las discusiones anteriores. A partir de 1990, el neo-institucionalismo se impuso, si no como el paradigma dominante, por lo menos como uno de los más importantes y dinámicos para las ciencias sociales. El neo-institucionalismo, a través de sus distintas vertientes, pretende entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado desde una perspectiva más compleja considerando las relaciones entre ellos como más interdependientes o recíprocas (multi-causalidad y causalidad circular) que dependientes (uni-causalidad). El neo-institucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente. Insertado en un entramado de reglas formales e informales, el actor se comporta parcialmente en adecuación con los valores vehiculados por las instituciones (estructuralismo), pero, al mismo tiempo, es capaz de proceder de forma calculadora o estratégica⁴, en función de sus propias decisiones, y por esa vía, provocar la transformación de las reglas (Knoepfel, 2006: 101)⁵.

-
- 4 Se entiende por comportamiento estratégico la capacidad de analizar todas las elecciones posibles y luego escoger la que producirá al actor más beneficios (Hall y Taylor, 1997:472). Desde una perspectiva distinta, Bourdieu se propuso también superar la dicotomía entre determinismo estructural y libertad individual a partir del concepto de *habitus*, definido como un sistema de “improvisación regulada” (Powell y DiMaggio, 1999: 65). La noción de *habitus* permite, según Bourdieu (1997:164), descartar tanto el positivismo mecánico de las coacciones de las causas externas, como el finalismo que considera que la acción del agente es el producto, autónomo y libre, de un cálculo racional. En el mismo sentido de superación de la dicotomía estructura-individuo racional, ver también los trabajos de Crozier relativos al “actor estratégico” y al “sistema de acción concreto” a partir de la sociología de las organizaciones (ver Crozier y Friedberg, 1977).

Parte de la fortaleza del paradigma neo-institucionalista se debe a que el “redescubrimiento” de la importancia de las instituciones en la explicación del comportamiento humano (tanto individual como colectivo) se hizo de manera casi simultánea desde varias disciplinas de las ciencias sociales. En todas ellas, el neo-institucionalismo se entiende como una reacción al conductismo y al racionalismo individualista que “interpreta la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual” (Powell, DiMaggio, 1999: 34). Según Peters (2003: 33), el nombre de neo-institucionalismo fue acuñado inicialmente por March y Olsen (1984) desde el análisis organizacional y la ciencia política; el movimiento neo-institucionalista se desarrolló también desde las ciencias económicas, históricas y sociológicas. Si bien existen diferencias entre las premisas y las metas de los enfoques neo-institucionalistas, como se verá más adelante, existe “la convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes” (Powell y DiMaggio, 1999: 36). De modo que más allá de las divergencias internas, el tema de las instituciones como factor de orden (*institutions do matter*) volvió a ser un foco de interés importante para las ciencias sociales y un elemento central en la determinación y, por lo tanto, en la explicación de los resultados políticos, económicos y sociales (Hall y Taylor, 1996: 936).

Enfoques neo-institucionalistas

Introducción

El neo-institucionalismo es un movimiento de origen pluridisciplinar que se conjuga en distintas vertientes o variantes; Peters (2003: 36-39) considera seis: institucionalismo normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional, y social. Con relación a la ciencia política, March y Olsen propusieron crear un nuevo institucionalismo que pusiera ya no al individuo, sino a “la acción colectiva al centro del análisis” convirtiendo a ésta en el “enfoque fundamental para entender la vida política” (Peters, 2003: 35). Con

ello, los autores asignaron un papel preponderante a las normas y a los valores vigentes dentro de las organizaciones para explicar la conducta humana, ofreciendo así una renovación del “viejo” institucionalismo que se había anclado en los aspectos formales de las instituciones. La noción de institución se extiende entonces a las normas informales; se considera que el comportamiento de los individuos está fuertemente “reflejado por los valores de las instituciones a las que están vinculados”, alejándose, de esta manera, también de la idea de que los individuos son los seres “autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen” (Peters, 2003:46). Las instituciones, como fuente de normas y proveedora de sentidos, influyen o moldean de manera importante la conducta política y social de sus miembros. Tanto Hall y Taylor (1996) como Knoepfel *et al.*, (2006) consideran que existen tres vertientes o escuelas neo-institucionalistas que entran a dialogar con la ciencia política en particular: la vertiente de elección racional, la vertiente histórica, y la vertiente sociológica. En los últimos años, a estas tres, se les ha agregado una cuarta vertiente: el neo-institucionalismo discursivo (Schmidt y Crespy en Boussaguet *et al.*, 2010: 350-359).

Sin embargo, y a pesar de compartir una idea general sobre el rol central de las instituciones, cada vertiente define de forma diferente al concepto de institución. Así, para el neo-institucionalismo de elección racional, entre otras definiciones cercanas, Elinor Ostrom define a una institución como:

las prescripciones que los seres humanos usan para organizar cualquier forma de interacciones repetitivas y estructuradas incluyendo las que se desarrollan al interior de las familias, vecindades, mercados, empresas, asociaciones deportivas, iglesias, asociaciones privadas, y gobiernos a todo nivel (Ostrom, 2005: 3).

Para la vertiente histórica del neo-institucionalismo, las instituciones son:

Los procedimientos, protocolos, normas y convenios oficiales y no oficiales inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política o de la economía política. Esto puede incluir desde las reglas de un orden constitucional, los procedimientos habituales de funcionamiento de una administración hasta los convenios gobernando el comportamiento de los sindicatos o las relaciones entre bancos y empresas. [Son también instituciones las] organizaciones y reglas o convenios promulgados por las organizaciones formales (Hall, Taylor, 1997: 471).

En cuanto a la vertiente sociológica, las instituciones no son solamente:

las reglas, los procedimientos, las normas formales sino [también] los sistemas simbólicos, los esquemas cognitivos y los modelos morales que ofrecen los “marcos de significación” que guían la acción humana (Hall, Taylor, 1997: 482)

Finalmente, el neo-institucionalismo discursivo, de manera cercana a la definición de su variante sociológica, considera a las instituciones, al igual que a los intereses, como “constructos políticos y sociales” (Schmidt, Crespy, en Boussaguet *et al.*, 2010: 356).

Como se percibe a través de estas enunciaciones, el concepto de institución varía sensiblemente de una vertiente a otra⁶. A continuación se presenta una caracterización de estas cuatro vertientes del neo-institucionalismo.

6 El “éxito” del neo-institucionalismo se debe también a un efecto de “etiquetaje” que permitió cubrir con un mismo concepto objetos de estudios muy disímiles como la familia, el Estado, el mercado, la cultura o cualquier norma social o legal, poniendo a dialogar a diferentes disciplinas y tradiciones científicas.

El neo-institucionalismo económico o de elección racional

El neo-institucionalismo económico hace referencia a una variedad de enfoques que buscan “explicar las instituciones políticas, históricas, económicas y sociales tales como el gobierno, la ley, los mercados, las empresas, las convenciones sociales, la familia, etc. a partir de la teoría económica” (Lane, 2005: 95). De este modo, los neo-institucionalistas aplican los conceptos y métodos de la teoría económica a objetos como “las relaciones sociales no mercantiles (Becker Mincer), los procesos políticos (Buchanan, Tullock), el derecho y los procesos legales (Posner, Landes) y la historia económica y social (Fogel, North)” (Lane, 2005: 96). En particular, son los trabajos de Douglas North (1981) los que, desde una perspectiva de historia económica, resaltan la importancia de “los efectos que las estructuras más grandes, aparentemente amorfas, tienen sobre el comportamiento de los individuos” (Peters, 2003: 40) en reacción al individualismo de las teorías microeconómicas utilitaristas. Así, el mercado aparece como dotado de propiedades de naturaleza institucional. Para North, “las instituciones reducen las incertidumbres al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico” (Powell y DiMaggio, 1999: 37). De manera general, la economía neo-institucional pretende integrar una dimensión institucional, como factor reductor de incertidumbre y determinante para la expresión de las preferencias de los actores, a la teoría de la elección racional. Como señalan Powell y DiMaggio (1999: 36),

La nueva economía institucional añade una saludable dosis de realismo a los supuestos usuales de la teoría microeconómica. Los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores

que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas.

Este neo-institucionalismo es también asimilado a un neo-institucionalismo de elección racional (Hall y Taylor, 1996) en la medida en que mantiene el postulado utilitarista de que los actores tienen una serie de preferencias estables en el tiempo, y que se comportan de acuerdo con una estrategia calculada, es decir, racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de consumir estas preferencias (Muller y Surel, 1998: 45). En esta perspectiva, el desarrollo y la permanencia de las instituciones son explicados por el apego de los actores a éstas, porque les reducen la incertidumbre y les facilitan satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector⁷.

El neo-institucionalismo de elección racional, aunque comprende a su vez una variedad de “sub-enfoques” (Peters, 2003: 75), pretende construir una teoría general de la interacción entre los intereses y las instituciones válida para el sector público. Para ello, toma como punto de partida la consideración de que “los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal” (Peters, 2003: 75). Así, la nueva economía institucional parte del postulado de que no es el individuo el que tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino que las instituciones deben hacerlo para facilitar la prosecución de los intereses de los individuos con mayor efectividad; lo que, sumado, provocará la mayor felicidad o bienestar colectivo posible (situación considerada como un óptima). Aplicado a las políticas públicas, esta vertiente neo-institucionalista se dedicará a evaluar cuál en particular (que se puede asimilar a un conjunto de reglas

7 Se retoma aquí con ciertas adaptaciones párrafos publicados en Roth (2014: 95-103)

institucionales) podría hacer coincidir la suma de los intereses individuales con el interés general definido como un óptimo o un equilibrio (Delori en Boussaguet *et al.*, 2010: 365).

Por lo tanto, el enfoque centra su atención en el rol del Estado para la definición de las bases (constitucionales y legales) de los arreglos contractuales que fijan los costos de transacción⁸ entre intereses e instituciones. Estos arreglos dependen básicamente de las tecnologías existentes (p.e. el desarrollo de las tecnologías de la información) y de la disponibilidad de recursos naturales (p.e. el descubrimiento de nuevas reservas minerales). Cuando estos elementos sufren modificaciones o alteraciones, entonces, se inicia un proceso en el cual el Estado debe jugar un papel fundamental para minimizar los costos de transacción mediante la innovación y el cambio institucional. Estos últimos deben realizarse para lograr un equilibrio más competitivo o eficiente en la estructuración de los intereses. En otros términos, es necesario disminuir los costos de transacciones, entendidos como las barreras institucionales que generan distorsiones de mercado. Se trata de evitar el mantenimiento o la creación de rentas de situación, de *rent-seekers* (captoreadores de rentas) como actores que logran “capturar” la política a su favor (Lane, 1995: 227ss), ya que estas rentas de situación permiten neutralizar la competencia generando así ineficiencia (costos de transacción). De forma clásica, los sindicatos de trabajadores o los carteles de firmas serán considerados como captoreadores de rentas en la medida en que sus actividades limitan, respectivamente, la eficiencia del mercado laboral y de la libre competencia.

8 Los costos de transacción se definen como “los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio (North, 1990: 33, citado en Kalmanovitz, 2001: 37). Se incluyen también los “costos de búsqueda e información, costos de arreglos y decisiones, costos de acción de vigilancia y policía” (Coase, 1994: 13, citado en Kalmanovitz, 2001: 37).

En esta concepción, el rol del Estado consiste en diseñar las instituciones que faciliten el acercamiento a una competencia perfecta entre actores evitando que su intervención, mediante sus instituciones, perturbe el equilibrio competitivo del mercado, visto como naturalmente eficiente y, por lo tanto, como un objetivo político deseable. La intervención del Estado, o sea su marco institucional (normas, políticas), debe ser diseñada para que favorezca la disminución de los costos de transacción, es decir impedir la captura de rentas por ciertos actores, lo que permitirá mecánicamente un aumento de la eficiencia y una disminución de costos para el consumidor. El papel de la institucionalidad pública consiste entonces en establecer las reglas que permitirán un funcionamiento adecuado de los mercados (p.e. normas antimonopolios, regulación de la competencia, etc.). Teóricamente, si la intervención del Estado consigue que los mercados funcionen de manera más eficiente, entonces se logrará un mejor uso y distribución de los recursos disponibles en una sociedad, acercándose a una situación óptima.

La orientación política que se desprende de esta vertiente económica del neo-institucionalismo tiende claramente a la reducción del rol del Estado como regulador social, a favor de una regulación más centrada en la “mano invisible” del mercado, entendido como una institución eficiente⁹. Como señala Kalmanovitz (2001: 29), “las reformas (de orientación neo-institucionalista) tendrían que ver con reducir los obstáculos a la acumulación de capital de largo plazo, reducir los costos de transacción y profundizar el desarrollo de las instituciones”.

9 Estas posiciones no son estrictamente “neoliberales”, en la medida en que no pregonan la reducción sistemática del tamaño y de las intervenciones del Estado, sino su transformación y reorientación hacia una labor de regulador efectivo de los mercados. De interventor o prestador directo de un servicio, se transforma en organizador y garante de un funcionamiento competitivo de los diferentes mercados, a menudo creado o intervenido por el propio Estado, en los cuales varios actores (empresas públicas y privadas) compiten, en principio, en igualdad de condiciones.

Esta postura analítica neo-institucionalista tiene la gran ventaja de basarse en un modelo claro y predecible del comportamiento de los actores (teoría de la elección racional). Armado de ese postulado comportamental, se vuelve factible desarrollar actividades de ingeniería institucional con el fin de orientar las conductas de los actores hacia la obtención de los objetivos deseados. Esta vertiente ofrece una perspectiva normativa o prescriptiva muy apreciada por los gobernantes y los formuladores de políticas ya que deja la impresión de que los problemas públicos pueden resolverse, *tabula rasa*, mediante un adecuado (re)diseño de las reglas institucionales (normas, políticas y programas políticos, instituciones formales).

Esta perspectiva teórica se encuentra a la base de las reformas estructurales (p.e. el Consenso de Washington) y el diseño de las políticas que las instituciones financieras internacionales imponen a los países que acuden a ellas como condición para la obtención de créditos. Son también la base del tipo de soluciones (apodadas como “Consenso de Bruselas”) que la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI) impusieron a sus miembros para resolver sus problemas económicos y financieros luego de la crisis estadounidense de los “*subprimes*” y sus repercusiones en Europa a partir de 2008 (Grecia, Irlanda, Malta, España, Italia). Por regla general, las reformas estructurales consisten en realizar transformaciones institucionales que, de un lado, disminuyen los costos de transacción para mejorar la eficiencia de los mercados (mayor competitividad) y, de otro, afectan la estructura de los incentivos (positivos y negativos) para los actores¹⁰. Ellos, al

10 La manipulación de la estructura de los incentivos, por ejemplo mediante la introducción de mecanismos condicionantes para el otorgamiento de subsidios o para todo tipo de autorizaciones, es ahora una constante en muchas políticas sociales o económicas (p.e. Familia en acción en Colombia, Bolsa familiar en Brasil, etc.). En muchos casos, los derechos sociales ya no se conciben como universales, sino que se requiere demostrar ser merecedor de ellos mediante la adopción de un comportamiento adecuado (p.e. se exige demostrar un buen desempeño académico para obtener una beca o un subsidio alimentario, etc.). El *mérito* o el *derecho condicionado* tiende a sustituir al *derecho*.

ser estimulados en la dirección correcta por las nuevas reglas institucionales, modificarán sus comportamientos (presuntamente racionales) de tal forma que alcanzarán una mayor eficiencia y efectividad en el logro de los objetivos sociales y políticos definidos (eso a condición de que las reglas institucionales estén “adecuadamente” elaboradas y que los actores se comporten según el modelo previsto). El neo-institucionalismo de elección racional ha legitimado entonces una labor de reingeniería de muchas instituciones y políticas públicas privilegiando decisiones destinadas a mejorar la eficiencia de los mercados, entendido como factor causal determinante para lograr una distribución más justa de los bienes públicos y privados producidos por la sociedad.

El enfoque Institutional Analysis and Development de Elinor Ostrom¹¹

Bajo el nombre de *Institutional Analysis and Development Framework* –IAD–, la politóloga Elinor Ostrom¹² y otros (Ostrom, 2005; Ostrom en Sabatier, 1999: 35-71) han elaborado uno de los marcos analíticos más importantes e interesantes desde la perspectiva neo-institucionalista de elección racional. Ostrom (2005: 5) se aleja del reduccionismo (recetas), que suele prevalecer frecuentemente en esta vertiente, para intentar “identificar, bajo la inmensa diversidad de las interacciones sociales estructuradas (...) los ladrillos universales (*universal building blocks*) utilizados” en el desarrollo de cualquier acción humana estructurada. El IAD se presenta entonces como un marco general para el análisis institucional, basado en la teoría de la elección racional y la teoría de los juegos y modelos de comportamientos comprobados por experimentos de economía en laboratorio (economía experimental). El marco pone en su centro una arena de acción en la cual se interrelacionan actores individuales y

11 Sección adaptada de Roth (2014: 101-103)

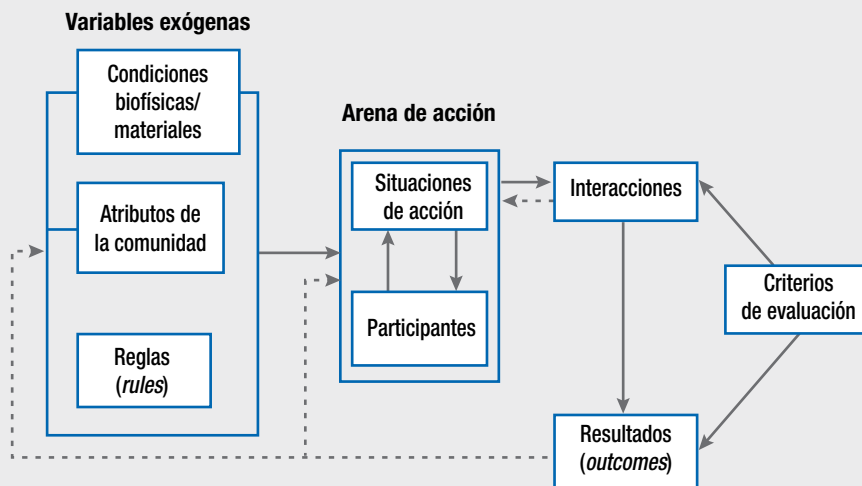
12 Elinor Ostrom (1933-2012) Premio Nobel de Economía 2009 por sus trabajos “sobre la gobernanza económica y sobre los límites de las empresas”.

colectivos en una situación que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública (Figura N.º 1).

En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional y de la teoría de los juegos, permite explicar las características de una política pública (los resultados). En un segundo momento, se trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena de acción. Para ello, el marco considera tres tipos de factores que enmarcan o determinan la situación de acción y sus participantes: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (reglas en uso), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, las particularidades culturales propias a la comunidad de política (atributos de la comunidad).

Figura N.º 1

Marco Institutional Analysis and Development (IAD)



De este modo, los autores pretenden avanzar hacia la comprensión y la previsibilidad de los comportamientos de los individuos. Ostrom (en Sabatier, 2010: 28) considera que el marco IAD “ayuda a organizar capacidades de diagnóstico, analíticas y prescriptivas, a los formuladores de políticas”.

Los trabajos de Ostrom se han centrado particularmente en la definición de las condiciones necesarias a una autogestión exitosa, por las mismas comunidades humanas, de los bienes comunes tales como aguas, bosques, zonas de pesca, etc., minimizando la necesidad de una intervención del Estado y descartando la privatización como alternativa. Contradice la clásica y supuestamente insuperable “tragedia de los bienes comunes” según la cual no existen sino dos posibilidades para la producción de un orden social robusto: el Estado o el mercado (Ostrom, 1990). Esta perspectiva permite entonces esperar que, con un diseño adecuado de las instituciones por las mismas comunidades humanas, se logre obtener el comportamiento óptimo (racionalidad limitada) de los individuos pertenecientes a la comunidad para la preservación de los recursos de uso común a largo plazo.

La obra de Ostrom aporta elementos de reflexión importantes sobre las condiciones necesarias¹³ a una autogestión de los recursos de uso común y, por extensión, para muchos bienes y problemas

13 Ostrom establece ocho condiciones para un autogobierno exitoso: 1) límites e involucrados claramente definidos, 2) equivalencia proporcional entre costos y beneficios, 3) acuerdos de decisión colectiva, 4) sistema de monitoreo, 5) sistema efectivo de sanciones graduales compartido, 6) mecanismos ágiles de resolución de conflictos, 7) reconocimiento mínimo de derechos de usufructo, 8) empresas anidadas e interdependientes. Asimismo, identifica cinco amenazas: 1) cambios exógenos rápidos y repentinos, 2) fallas en la transmisión de los principios de gobernabilidad efectiva de las instituciones de una comunidad, 3) programas basados en modelos mentales (recetas) y un acceso fácil a fondos externos, 4) corrupción y búsqueda de rentas, 5) carencia de instituciones de soporte a gran escala (ver Ostrom, 1990, 2005; López y Parra, en Roth, 2010: 125-166). Estas condiciones pueden ofrecer una pista o servir de guía pertinente para analizar el grado de probabilidad de éxito y de riesgos para una política pública.

públicos¹⁴. Es de anotar que la complejidad de la situación en la cual está insertado cualquier problema hace necesario la realización de estudios específicos. No se puede trasponer de un lugar a otro soluciones o modelos institucionales como si fuesen recetas universales: “un marco institucional debe identificar los tipos más importantes de variables estructurales presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro” (Ostrom, 2000: 29). De modo que el IAD, si bien establece un marco general para el análisis, obliga a la realización de un *análisis específico* para cada caso¹⁵.

El trabajo de Ostrom, probablemente uno de los más rigurosos en esta vertiente del neo-institucionalismo, es significativo por el respeto a la complejidad de las interacciones sociales que presiden al comportamiento humano. La realización de un análisis institucional en base al IAD de una situación particular implica una movilización significativa de recursos humanos, herramientas metodológicas y de tiempo para que se pueda tener en cuenta de manera satisfactoria un número suficiente de variables. El marco IAD se encuentra entonces lejos de poder ser simplificado y usado como una receta por los formuladores de política.

El neo-institucionalismo histórico

El enfoque histórico del neo-institucionalismo se centra principalmente en la necesidad de aprehender al Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa situándolo en el centro del análisis. Los investigadores que se inscriben en esta corriente buscan conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente generales

14 Sus últimos trabajos se dedicaron a analizar la especificidad del saber como un bien común (bienes no rivales) (Hess, Ostrom, 2007).

15 Para una ilustración de la metodología usada por Ostrom, basada en la economía experimental o comportamental, ver Cárdenas (2009).

(Hall y Taylor, 1997: 472). Inicialmente focalizadas en la institución Estado, las investigaciones enmarcadas en esta vertiente se han expandido hacia otras instituciones tanto formales, públicas y privadas, como sociales o más difusas (la clase social, el mercado, el capitalismo, etc.). Prestan particular atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones.

Las investigaciones realizadas a partir de esta vertiente histórica tienden a mostrar al desarrollo institucional como el resultado de una dependencia del sendero (*path dependency*) y de consecuencias imprevistas. El concepto “dependencia del sendero” describe la existencia de movimientos cumulativos que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias a una política pública o subsistema particular. La idea es que, cuando los gobiernos deciden sobre una política, “las normas creadas persisten, a menos que exista fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa” (Peters, 2003: 101). Este fenómeno de persistencia a través del tiempo va a determinar y moldear siempre con más fuerza una trayectoria específica para la acción pública, aunque marcada por la contingencia de sus consecuencias. Es el caso particular de las instituciones públicas que tienden a desarrollar sus actividades a través de procedimientos estandarizados y rutinas. En otras palabras, la herencia política e institucional pesa sobre la selección actual y futura de la acción pública: no hay *tabula rasa*¹⁶. Finalmente, los investigadores intentan asociar el análisis institucional a la influencia que pueden ejercer factores cognitivos, como las ideas o la cultura, sobre los procesos políticos (Muller y Surel, 1998: 44-45 y 132-133) tendiendo así puentes con las otras vertientes del neo-institucionalismo. El análisis en una perspectiva comparativa de las políticas sociales y macroeconómicas fue el tema principal de investigación. Se debe señalar que esta perspectiva

16 En este punto, el neo-institucionalismo de tipo histórico, así como sociológico, difiere del neo-institucionalismo de elección racional que considera que “las instituciones se forman partiendo de una *tabula rasa*” (Peters, 2003: 76).

no es totalmente novedosa. Importantes obras en el campo de la historia política tales como *La Gran transformación* de Karl Polanyi (1944) y *Estado y revoluciones sociales* de Theda Skocpol (1979) pueden ser adscritas en esta vertiente del neo-institucionalismo histórico aunque no han utilizado sus conceptos (Steinmo en Boussaguet *et al.*, 2010: 369).

El neo-institucionalismo histórico pretende tener la capacidad de explicar las diferencias de trayectorias nacionales de las políticas públicas –principalmente las económicas y sociales– por las diferentes historias institucionales existentes en cada país. Sin embargo, esta vertiente se caracteriza por su focalización en la explicación de lo ocurrido y el largo tiempo. Eso lo hace poco pertinente o práctico para la predicción y la prescripción. Esta aparente debilidad puede ser también su fuerza, en la medida que frecuentemente intenta hibridarse con elementos de las otras vertientes neo-institucionalistas, o con otras teorías, haciendo de este enfoque un candidato para el desarrollo de un neo-institucionalismo (más) integrado (Peters, 2003: 118).

El neo-institucionalismo sociológico

La vertiente sociológica del neo-institucionalismo se inserta más precisamente en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones. Contrariamente a esta última, el neo-institucionalismo sociológico postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades (Powell y DiMaggio, 1999: 34-75). De esta forma, el análisis de las organizaciones debe integrar el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y de funcionamiento de las organizaciones. Desde esta perspectiva ampliada, se desprende que las culturas son instituciones, lo que incita al análisis de elementos cognitivos, entendidos como instituciones culturales, que pesan sobre los comportamientos individuales y que determinan la legitimidad de las organizaciones (Muller, Surel, 1998: 46). Asimismo, estos

determinantes culturales (valores) tienen cierta persistencia más allá de la institución de origen por ser interiorizados por los individuos (Peters, 2003: 76). Según esta perspectiva, “las instituciones estructuran la vida social y política, así como el comportamiento de los actores” (Hervier en Boussaguet *et al.*, 2010: 377) hasta el punto de hacer considerar que el comportamiento de los individuos no es parte de la cultura, sino que se trata de una conducta natural: se naturalizan comportamientos de origen cultural. Las instituciones culturales forjan así las identidades o, en el lenguaje de Bourdieu, forjan un *hábitus*. La teoría sociológica de Bourdieu ha sido al parecer, entre otras, una fuente importante de esta vertiente del neo-institucionalismo para repensar las instituciones, la acción y la reproducción del mundo social (Powell y DiMaggio, 1999: 65-66; Dupont y Passy, 2014: 1).

El neo-institucionalismo discursivo

Recientemente, autores como Schmidt (2008) y Schmidt y Crespy (en Boussaguet *et al.*, 2010) han considerado pertinente identificar una cuarta vertiente del neo-institucionalismo acuñada como “discursiva”. Con ella, se pretende poner en evidencia el papel específico que tendrían las ideas y las interacciones discursivas en la explicación de los procesos políticos, en particular, de las políticas públicas. Si bien estos elementos ya se encuentran de un cierto modo abordados en el neo-institucionalismo, en específico en sus vertientes históricas y sociológicas¹⁷, con la autonomización de estos elementos de tipo discursivo y su etiquetaje como institución, se pretende enfatizar la “fuerza [de los discursos] por sí mismos” (Roe, 1994) en la construcción de reglas institucionales. La influencia creciente en las ciencias sociales contemporáneas del

17 Para la vertiente económica del neo-institucionalismo, las ideas y los discursos se encuentran ya incorporados en las instituciones: las instituciones son ideas o valores instituidos y en acción. Por lo tanto, no es relevante considerarlas como instituciones específicas diferentes a las demás ya existentes.

paradigma constructivista¹⁸ aportó significativamente al desarrollo de esta vertiente discursiva. Constituye una etapa adicional en la introducción del llamado “giro lingüístico, argumentativo o de las ideas” en las ciencias sociales en general, y en el análisis de las políticas públicas en particular (Schmidt y Crespy en Boussaguet *et al.*, 2010: 355; Fischer, 2003).

En este sentido, el neo-institucionalismo discursivo se relaciona con distintos enfoques de análisis de políticas públicas que encuentran en las creencias (Sabatier), en el referencial (Muller) o en los saberes compartidos de las comunidades epistémicas (Haas) un factor determinante para la construcción de las políticas públicas. Otros autores utilizan también los conceptos de narrativa (Stone), de relato (Roe) y de marco (Schön y Rein) para expresar que las ideas son elementos determinantes para la construcción, el mantenimiento o el cambio de normas y reglas institucionales. En una perspectiva cercana, Majone (1997) subraya la centralidad del uso de la argumentación y de la retórica en los procesos de decisión con el fin de persuadir auditorios.

El enfoque discursivo pretende entonces profundizar la explicación de las políticas públicas por las ideas en dos sentidos: de una parte, se trata de analizar no solo el contenido sustancial de las ideas, sino también los discursos en tanto que son el modo de interacción entre actores políticos y sociales. De otra parte, se considera que, a su vez, los discursos son determinados por configuraciones institucionales (Schmidt y Crespy en Boussaguet *et al.*, 2010: 351). Este último sentido tiene implicaciones particularmente importantes a la hora de definir las reglas institucionales en las

18 Según la definición de Finnemore y Sikkink (2001), el constructivismo es “un enfoque de análisis social que trata sobre el papel de la conciencia humana en la vida social. Afirma que la interacción humana está moldeada principalmente por factores ideacionales, no materiales; que los factores ideacionales más importantes son las creencias compartidas o intersubjetivas que nos son reductibles a lo individual; y que son estas creencias compartidas las que construyen los intereses de los actores” (citado en Merino *et al.*, 2010: 96). Para una breve reseña de los paradigmas usados en ciencias sociales (neopositivismo, pospositivismo, teoría crítica, constructivismo), ver Roth (2014: 70-78).

cuales se desarrollan las deliberaciones públicas. En efecto, si las configuraciones institucionales condicionan el contenido de los discursos, entonces será preciso estar particularmente atento a los efectos discursivos inducidos por los escenarios institucionales específicos. Las características de los escenarios de deliberación (reglas de juego, actores, lugar, etc.) son consideradas condicionantes o determinantes de los discursos allí producidos. Finalmente, este enfoque busca poner su atención sobre el rol de las ideas en la construcción de los intereses y de los valores, y en las dinámicas del cambio político, así como en el papel importante del discurso y de la persuasión en relación a los procesos de legitimación de las instituciones. Los autores consideran dos tipos de ideas: las cognitivas, basadas en la experticia y/o los intereses, y las normativas, legitimadas por valores culturales (Schmidt y Crespy en Boussaguet *et al.*, 2010: 352).

Síntesis y conclusión

En su conjunto, el neo-institucionalismo ofrece una perspectiva renovada del entendimiento del papel y de las consecuencias de las normas formales e informales (las instituciones) sobre el comportamiento humano individual y colectivo, así como sobre el proceso de formación de estas mismas normas. La diversidad de los enfoques neo-institucionales que se deriva de un abordaje epistemológico y teórico diferente dependiendo de la disciplina de origen, como indica el resumen sinóptico de la Tabla N.º 1, permite intuir la complejidad de la tarea de explicar los procesos sociales y políticos. De lo anterior, se infiere que la comprensión de la acción humana pasa por la toma en consideración de una variedad de factores institucionales. Estos se expresan, en parte a través de determinantes culturales e históricos, en parte por la capacidad limitada de los actores de actuar en base a un cálculo racional o estratégico enmarcado por reglas institucionales, y también parcialmente por ideas, creencias y narrativas que actúan como un marco cognitivo y normativo, las cuales son a su vez condicionadas por las mismas interacciones que estructuran la deliberación.

Tabla N.º 1: Resumen sinóptico de las vertientes neo-institucionalistas

Vertiente	Económica	Histórica	Sociológica	Discursiva
Autores principales	Williamson (1985); Ostrom (1990), North (1990)	Evans <i>et al.</i> , (1985); Hall (1986), Steinmo <i>et al.</i> , (1992), Weaver, Rockman (1993)	March, Olsen (1989); Powell, Di Maggio (1991); Scott, Meyer (1994)	Hall (1993); Roe (1994), Dryzeck (1990, 2000); Campbell y Pedersen (2001); Stone (1988, 1989) Schmidt (2008);
Definición analítica de las reglas institucionales	Contratos o arreglos voluntarios que resultan de las interacciones repetidas entre los actores y que estabilizan las expectativas individuales asegurándoles una cierta previsibilidad en cuanto a resultados de la acción colectiva	Procedimientos (in)formales, rutinas, normas jurídicas que son incrustadas en las estructuras del sistema político, que reflejan las relaciones de poder entre los actores y que predefinen el acceso a la arena de decisión	Valores culturales, normas sociales, símbolos, ritos, costumbres, etc. que limitan las capacidades cognitivas de los actores, que definen los roles de los miembros de una organización y que aseguran la legitimidad social de las instituciones	<i>Constructos políticos y sociales que moldean las interacciones discursivas por las cuales los actores redefinen constantemente sus intereses y normas culturales legítimos</i>
Estatuto epistemológico de las reglas institucionales	Variable dependiente (nivel micro) Individuos ↓ Instituciones	Variable independiente y dependiente (nivel meso) Instituciones ↕ Individuos	Variable independiente (nivel macro) Instituciones ↓ Individuos	<i>Variable independiente y dependiente (nivel meso)</i> <i>Instituciones</i> ↕ <i>Individuos</i>
Creación de las reglas institucionales	Funcional: reglas institucionales creadas para servir los intereses de los grupos concernidos	Contingente: reglas desarrollándose en el seno de las reglas institucionales existentes	Inmanente: reglas institucionales (re) producidas por individuos, grupos y organizaciones	<i>Contingente: las interacciones discursivas producen las reglas institucionales, las cuales, a su turno, determinan las dinámicas e interacciones discursivas de los actores</i>

Vertiente	Económica	Histórica	Sociológica	Discursiva
Cambio institucional	Apunta a restablecer el equilibrio, si las preferencias de los actores se modifican y a reducir los efectos perversos inducidos por las reglas institucionales anteriores	Las reglas institucionales tienen ante todo un efecto estabilizador, aunque ciertas constelaciones institucionales ofrecen, a cierto momento, oportunidades para el cambio	Las reglas institucionales influyen en la visión del mundo de los actores que adoptan, en el momento del cambio institucional, un nuevo marco de referencia entre varios posibles	<i>Las dinámicas discursivas pueden inducir al cambio o al mantenimiento de las reglas institucionales</i>
Fortalezas de la vertiente	Claridad y coherencia conceptual, teoría formal y deductiva	Combinación de varias lógicas de decisión y toma en consideración de las estructuras	Foco en la sociología de las organizaciones y en las actitudes y roles sociales	<i>Establecimiento de un puente entre racionalismo y constructivismo. Foco sobre la dinámica de las interacciones entre ideas, formas de deliberación pública y reglas institucionales</i>
Debilidades de la vertiente	Capacidad limitada para explicar los (no) cambios institucionales, límites inherentes a los modelos del “ <i>public choice</i> ”, funcionalismo	Enfoque inductivo aún no consolidado teóricamente, riesgo de determinismo estructural	Ambigüedad en cuanto a la verdadera naturaleza de las relaciones entre normas sociales e instituciones políticas (formales)	<i>Enfoque con base en estudios de casos. Particularismo no permite la formulación y comprobación de hipótesis. Riesgo de alejarse de los hechos reales</i>

Fuente: Para las vertientes económicas, históricas y sociológicas, Knoepfel (2006: 103) , traducción propia. Vertiente discursiva, realización propia a partir de Schmidt y Crespy en Boussaguet *et al.* (2010:350-359).

Cada vertiente neo-institucionalista tiende a privilegiar a unos u otros de estos elementos explicativos que en la vida cotidiana se encuentran inextricablemente imbricados y en movimiento. Por este motivo, siempre es común ver a los investigadores, aunque vinculados principalmente en una de las vertientes, complementar o reforzar su modelo explicativo con elementos característicos de las otras vertientes. Las vertientes histórica y discursiva parecen ser las que tienden particularmente a generar una dinámica unificadora de la perspectiva neo-institucionalista. Otra expresión de este proceso integrador se encuentra en la propuesta de formalización de un enfoque teórico llamado de las *tres Ies*. Este enfoque considera que una decisión es el producto contingente de la influencia de una configuración específica y de una interacción particular entre los intereses y el cálculo racional de los actores, las instituciones y las ideas (Palier y Surel, 2005).

De lo anterior, se deduce que un análisis (neo-)institucional no puede limitarse a unos cuantos factores. Seleccionar una serie de ellos en detrimento de otros puede significar una simplificación peligrosa de los determinantes explicativos de una situación o conducta en particular, generación de errores en la comprensión de los encadenamientos entre causas y efectos y, por lo tanto, en la perspectiva de una concepción prescriptiva y normativa, a la toma de decisiones cuyas consecuencias podrían resultar muy distantes de lo esperado¹⁹. La aplicación mecánica de soluciones institucionales consideradas como exitosas en un contexto a otro (recetas universales o estándares) puede ser particularmente inadecuada sin un análisis institucional riguroso previo, tal como lo señala Elinor Ostrom (2005: 274-277), una adepta de la vertiente neo-institucional de elección racional.

19 Un ejemplo trágico de esto podría ser el caso de los llamados “falsos positivos” en Colombia. Los incentivos ofrecidos a los militares (vacaciones, primas) por sus “positivos” (guerrilleros dados de baja) en la guerra contra los alzados en armas, provocó el asesinato de centenares de campesinos que unos militares disfrazaban de guerrilleros para así cumplir con los objetivos cuantitativos de la política.

Mientras que para las corrientes sociológica, histórica y discursiva, la ambición en materia de conocimiento es principalmente descriptiva, la pretensión normativa y prescriptiva es parte manifiesta de la perspectiva basada en la elección racional. En este sentido, esta última se demarca claramente de las otras vertientes neo-institucionalistas mencionadas. Por esa razón, esta vertiente, claramente adosada al paradigma neo-positivista y fuertemente influenciada por una teoría microeconómica extendida a la política (llamada también teoría de la elección pública o *Public Choice*), es particularmente activa en promover y diseñar transformaciones institucionales en América Latina²⁰.

El neo-institucionalismo y las transformaciones sociales

El neo-institucionalismo ofrece una fuente importante de reflexión tanto para la comprensión de las conductas individuales y colectivas como para pensar las condiciones y procesos que presiden a las transformaciones sociales. Por eso, resulta sugestivo intentar trazar algunas pistas que, hipotéticamente, permitirían democratizar la sociedad y las instituciones, en particular la institución estatal, en América Latina. El neo-institucionalismo, en su conjunto, postula que son diversos los factores determinantes de la conducta humana y sus consecuencias. De allí que parece razonable tener en cuenta una variedad de factores tanto racionales, cognitivos y discursivos, entendidos como instituciones, para explicar las conductas humanas y sus consecuencias sociales. Por lo tanto, los formuladores de políticas, en su labor de diseño, transformación y creación de diversos dispositivos institucionales públicos (reglas, normas, políticas, etc.), deberían fundamentarse no solamente sobre una presunta racionalidad instrumental de

20 Para ejemplificar esta información, ver Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006.

los actores (neo-institucionalismo económico), sino que también deberían estar atentos a la presencia y a los efectos, siempre contingentes y difícilmente previsibles, de la cultura política y de los valores (neo-institucionalismo sociológico), de las reglas existentes o persistentes (neo-institucionalismo histórico), y hasta de las narrativas y creencias relacionadas con el tema (neo-institucionalismo discursivo).

Por eso, transformaciones institucionales con arreglo a una democratización del Estado y de la sociedad implican entonces la formulación de políticas y la implementación de dispositivos o de instrumentos²¹ de políticas que logran integrar estos diferentes factores institucionales señalados en una estrategia nacional. Es preciso desarrollar políticas que apunten, de una parte, a la transformación de la cultura política tradicional clientelista y caudillista hacia una cultura política democrática y, de otra parte, construir los dispositivos o instrumentos normativos formales que permitan el afianzamiento de esta última en la práctica política y social cotidiana. En su conjunto, se esperaría de estos nuevos instrumentos de acción pública, que permitan progresivamente disminuir la brecha entre Estado y sociedad y, de manera paralela, aumentar el carácter *co-producido* de las políticas públicas: las transformaciones institucionales deben, a tono con las tendencias mundiales, generar menos gobierno y más gobernanza²². Como señala Aguilar (2013:28),

... en los últimos treinta años hemos observado mundialmente, con diversas reformas y resultados, una tendencia gerencial post-burocrática, que ha ido cambiando la estructura y funcionamiento de la administración pública, y una tendencia post-gubernamental en el proceso de gobernar,

21 En relación al concepto de instrumentos, ver Lascoumes y Le Gales (2004).

22 Sin entrar en detalles en relación a los diferentes tipos de gobernanza que analiza la literatura especializada, se entiende aquí por este término sencillamente la idea de una forma compartida, horizontal, de gobernar.

que ha ido cambiando el modo como el gobierno toma sus decisiones directivas y las efectúa, cada vez más en interlocución y asociación con grupos y sectores de la sociedad económica y civil.

En esta misma línea, el reto de las transformaciones institucionales estatales consiste en construir una nueva institucionalidad pública democrática y democratizadora para encauzar la interlocución y la deliberación pública con la sociedad.

El neo-institucionalismo económico y la transformación institucional

La influencia de la vertiente económica del neo-institucionalismo ha sido muy importante en el proceso de transformación de los Estados latinoamericanos a partir de la década de los noventa. La casi simultaneidad de la crisis de la deuda en América Latina (años 80), la prolongada crisis de los estados de bienestar europeos (desde mediados de 1970), la creciente transnacionalización de las economías y empresas, la implosión de la Unión Soviética (1989-1991) y el fin de las dictaduras militares y su sustitución por regímenes representativos liberales en América Latina ha dado un impulso importante, aún ampliado por los efectos de la globalización de los medios de comunicación, a la difusión de las ideas neo-institucionalistas que se confundieron ampliamente con las tesis neo-liberales e, incluso, con la idea de democracia.

La teoría neo-institucional ha sido la legitimación académica y el vehículo (Escuela de Chicago, Premios Nobel) para promover una profunda reforma del Estado basada en los postulados de la nueva economía institucional y, a nivel jurídico-político, de su variante neo-constitucionalista (Buchanan, Tullock, 1962; Buchanan, Tollison, Tullock, 1980). El neo-constitucionalismo, entendido como el análisis económico de las constituciones políticas, impulsó la constitucionalización de los principios de esta nueva economía

fundada sobre el postulado del mercado como la institución reguladora más eficiente para la distribución de los recursos y bienes públicos y privados en el seno de una sociedad. De este modo, los economistas neo-institucionalistas recibieron el papel de expertos muy influyentes en la orientación y preparación de las reformas políticas, sociales y económicas a partir de esa época²³. Con el objetivo de alcanzar una eficiencia óptima de las políticas públicas, estos expertos fueron la principal fuente de inspiración para impulsar el movimiento de Reforma del Estado de los años 1990 en América Latina (Estrada, 2005). Las diferentes versiones del llamado Consenso de Washington²⁴ (1989 y posteriores revisiones²⁵) son reflejo directo de la influencia de esta escuela neo-institucionalista, y de su evolución, sobre las transformaciones institucionales promovidas (o impuestas) en la mayoría de los países latinoamericanos.

Sin embargo, en concordancia con la consideración hecha anteriormente en relación a la complejidad de los procesos sociales y la necesidad de tomar en cuenta las distintas vertientes del neo-institucionalismo, es preciso señalar los posibles aportes para una mayor comprensión de los procesos de transformación social. En

23 Por ejemplo, ver el texto-programa de reformas de orientación ideológica neo-institucional para el caso de Colombia propuesto por Wiesner (1997), economista, exdirector del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y exdirectivo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

24 Se reconoce al economista neo-institucionalista John Williamson como el autor principal de este conjunto de recomendaciones que servirán de guía para las reformas estructurales impuestas por las instituciones financieras internacionales.

25 A partir de 2007, el Banco Mundial (BM) reconoce la necesidad de la intervención del Estado (en *Rapport mondial sur le développement*). Se puede decir que se pasa progresivamente de un neo-institucionalismo mínimo centrado principalmente, si no exclusivamente, en la institución del mercado (neo-liberalismo) a un neo-institucionalismo con una repartición más *equilibrada* de los roles como reguladores entre la institución del Estado y la del mercado. Se admite la necesidad para los Estados de disponer de instituciones públicas fuertes *antes* de proceder a la apertura de sus economías. Asimismo, el Banco Interamericano del Desarrollo reconoce en su *Informe 2006* que “las instituciones y las costumbres políticas no son los únicos factores que influyen en la calidad de la política económica y social. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los líderes, son igualmente decisivos” (BID, 2006: v).

efecto, tanto la evolución del neo-institucionalismo económico o de elección racional hacia una rehabilitación de la importancia de las instituciones políticas, y en primer lugar la del Estado, como la necesidad de tener en cuenta los aportes de las demás vertientes del neo-institucionalismo permite focalizar la atención sobre otras instituciones y otros efectos institucionales (BID, 2006)²⁶. Una primera observación conduce a resaltar una característica del neo-institucionalismo económico: la convicción de que se puede predecir y orientar la conducta humana y las consecuencias sociales sencillamente a partir de técnicas de (re)ingeniería institucional (políticas públicas, leyes, decretos, etc.). Esta postura expresa una forma de voluntarismo político que considera que cambiando la estructura de incentivos mediante la ley (formalismo jurídico) y la manipulación de las instituciones formales, se podrá modificar razonablemente los comportamientos de los individuos, considerados como racionales. Existe (o existía) en esta perspectiva la idea de que cambiar a la sociedad por decreto es relativamente fácil.

En este sentido, la teoría neo-institucional ha permitido una renovación de la tradición política neo-burocrática que considera que la sociedad es (o puede ser) sometida y transformada por y desde el Estado. Esa concepción del cambio social tiene una larga tradición y profundo arraigo en América Latina. Así la perspectiva neo-institucional no hace sino reconfirmar la convicción de que el Estado es “el vector de la modernización y el crecimiento” por excelencia. Este credo se encuentra muy difundido en todas las estructuras de la sociedad latinoamericana (intelectuales, universitarios, militares, elites económicas, políticas, sociales, etc.): no se concibe “el avance o el progreso sino a la sombra del desarrollo de los aparatos del Estado y del papel de rector

26 El BID (2006) incluye en su enfoque metodológico a los partidos políticos, las legislaturas, los presidentes, el gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales, el poder Judicial y actores de la sociedad civil, y sus interacciones, como factores formales e informales que inciden en el proceso de formación de las políticas públicas y sus resultados.

que este último (tiene)” (Bataillon, 2004: 89-90). Esa tradición toma sus raíces desde la Colonia hasta los regímenes militares, autoritarios o desarrollistas del siglo anterior, pasando por los procesos de Independencia y el caudillismo, en donde el poder político ha sido siempre el lugar y el medio por excelencia para el mantenimiento y la reproducción de la dominación económica, social y hasta racial por parte de las elites españolas inicialmente, y luego oligárquicas o populistas y tecnocráticas desde la época republicana. Por esta razón, la perspectiva de una transformación social mediante labores de ingeniería institucional y política que promete el neo-institucionalismo, en su vertiente económica en particular, encontró fácilmente eco en todo el espectro político de las elites latinoamericanas. Así, en los años 80 y 90 del siglo pasado, los expertos neo-institucionalistas sustituyeron a los tecnócratas y planificadores de formación “cepalina” en las altas burocracias públicas y privadas. Entraron a las oficinas gubernamentales para legitimar e imponer desde allí reformas constitucionales e institucionales (constitución política, leyes) que apuntaban a trasladar las funciones reguladoras y distributivas del Estado hacia el mercado y la sociedad civil en casi todos los sectores (servicios públicos, salud, educación, etc.). La lógica del mercado debía permitir corregir todas las fallas y disfunciones de Estado. Prometía dinamizar el desarrollo económico y social de manera más eficiente y justa; transformar las burocracias estatales en garantes del (buen) funcionamiento de los mercados (equilibrio) y en discretos reguladores de las fallas de mercado en caso de que se presentasen; reducir, gracias a la terciarización de la ejecución y a la aplicación de los preceptos eficientistas de la Nueva Gestión Pública (NGP), la captura del Estado por *rent-seekers*, y disminuir el clientelismo y la corrupción burocráticos: es decir, “modernizar” el país. De la misma forma, la competición política pluralista debía permitir reforzar la democracia política con mayor participación ciudadana y debilitar los tradicionales políticos clientelistas.

Sin embargo, los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. Posteriormente, con el cambio de milenio, en la mayoría de los países, tanto el fracaso como el rechazo social

y popular de este modelo y/o sus consecuencias, provocaron un movimiento inverso o de reequilibrio entre mercado y Estado: la regulación estatal se restableció en algunos sectores de forma completa (producción y distribución) o parcial (mayor regulación) según las circunstancias nacionales (del “Socialismo del siglo XXI” de Venezuela hasta la “Tercera vía” de Colombia). Sin embargo, se puede recalcar una similitud en estos procesos: en casi todos los casos se pretendió realizar las transformaciones sociales esencial y prioritariamente desde el Estado. Las tendencias descentralizadoras de la década pasada se invirtieron y se asistió a una recentralización y re-jerarquización o verticalización del poder político-administrativo (o *top down* en el lenguaje de las políticas públicas). Según las situaciones nacionales, se retornó a la reconstitución de una burocracia tradicional o se profundizó la perspectiva gerencial, de costo-eficiencia, promovida por la NGP, o frecuentemente se llegó a una mezcla de las dos.

Así, desde el final de los años 1980 una nueva generación de políticos, expertos y tecnócratas formados al breviario neo-institucional económico conquistaron las riendas del Estado convencidos de la posibilidad de efectuar una nueva revolución por el Estado²⁷. Las divergencias en cuanto al lugar y a la importancia del mercado en relación al Estado como instancia de regulación económica y social no es suficiente para ocultar la tradicional fetichización o reificación del Estado y de la norma positiva para transformar la sociedad. Se tiende a intentar transformar a la sociedad sin que ésta sea considerada como actora central de la transformación, sino como un conglomerado de actores maleables. Esa tradición centrada en el Estado tiende a hacer caso omiso de las consecuencias históricas y sociológicas generadas por una tradición política e institucional marcada por un Estado formalmente democrático pero separado de la sociedad, resultante de una construcción histórica elitista, sin participación social y política incluyente, y mediada por las relaciones clientelistas y de patronazgo.

27 Se retoma aquí el título del libro de Mercier Vega (1978) con el cual este autor calificaba la ambición de la nueva clase dirigente latinoamericana en relación al modelo del Estado desarrollista de los años 60-70.

Los neo-institucionalismos histórico y sociológico y la transformación institucional

Las perspectivas histórica y sociológica del neo-institucionalismo insisten sobre el peso de las instituciones en las trayectorias de los procesos políticos y sociales. La vertiente histórica señala la importancia de las estructuras del sistema político como reflejo de las relaciones de poder entre actores sobre su dinámica y su transformación (dependencia del sendero). Y la variante sociológica insiste en el peso de la cultura política como patrón determinante del comportamiento. Por lo tanto, no tener en cuenta una larga historia política arraigada en el clientelismo y la exclusión social significa minimizar o ignorar la determinación que ejercen estas instituciones informales sobre las trayectorias (contingentes) de los diferentes individuos y grupos sociales.

Las transformaciones sociales impulsadas desde el Estado en los años de 1990, al trastocar las relaciones de poder entre los actores no quedaron sin consecuencias. La persistencia a través del tiempo de una cultura política clientelista hibridada con un traslado y vaciamiento de la regulación del Estado hacia el mercado, generando así modificaciones en las condiciones de acceso al sistema político, tuvo probablemente que ver con la agudización de la crisis de la representación política. Esta crisis se manifestó, según las situaciones particulares, de diversas maneras: desde el “¡que se vayan todos!” a la nostalgia del autoritarismo benevolente o paternalista (persistencia de la cultura caudillista), pasando frecuentemente por una refundación de los sistemas de partidos políticos y su deslegitimación.

Tal vez el proceso de reforma del Estado, inicialmente impulsado desde el neo-institucionalismo económico también despreció la importancia simbólica del Estado como institución que, en América Latina, creó la nación más que esta última construyera al primero. En este sentido, estas dos vertientes del neo-institucionalismo tienden a señalar el carácter persistente de las instituciones

políticas, en particular las informales relacionadas con la cultura política (clientelismo), desviando o impidiendo así que se cumplan las predicciones basadas en el cálculo racional.

El neo-institucionalismo discursivo y la transformación institucional

El neo-institucionalismo discursivo resalta el papel transformador de los discursos sobre el comportamiento de las instituciones, así como éstas estructuran o enmarcan la producción de discursos. En este sentido, se puede anotar la importancia que tomaron para la ciudadanía latinoamericana los valores de la democracia, de los derechos humanos y de la participación política (y las ideas que se hacen de ellos) en la narrativa de las transformaciones institucionales iniciadas en los años de 1990. El giro democrático de los regímenes políticos latinoamericanos se incrustó en la narrativa política para transformarse en un verdadero imperativo para cualquier proceso político (Blondiaux y Sintomer, 2002). La ampliación de las instituciones democráticas mediante la llamada democracia participativa y/o deliberativa como complemento a la democracia representativa fue vista como un camino alternativo y directo para el acceso al sistema político por muchos actores sociales, y como una fuente de legitimación por los políticos. Nuevas instituciones participativas y de consulta, como el presupuesto participativo y la consulta previa para pueblos indígenas, abrieron paso en la mayoría de los países latinoamericanos a una participación política de nuevos actores expresando nuevas reivindicaciones y exigencias sociales. La constitución de estos y otros escenarios nuevos de participación favorece una interacción social inédita entre políticos, funcionarios públicos y ciudadanía. Grupos sociales antes excluidos, marginados o invisibilizados tienen por allí oportunidades de tomar la palabra y ser escuchados. Este acceso a la vida pública significa ya un reconocimiento y un paso hacia la inclusión. Por eso, pueden favorecer una producción de discursos nuevos, potencialmente transformadora de las instituciones.

La perspectiva neo-institucionalista muestra la complejidad de la conducta humana y, a su vez, a través de sus vertientes, resalta el papel importante no solamente de la racionalidad (aunque limitada) sino también de los valores y de las ideas en la explicación de ésta. En particular, la variante neo-institucional discursiva abre nuevas pistas para interpretar la acción pública desde una perspectiva epistemológica constructivista. Con ella se reafirma el carácter fundamentalmente político, “en valor”, de la conducta humana frente a la pretensión explicativa estrictamente basada en la racionalidad instrumental desarrollada por la vertiente económica del neo-institucionalismo. De este modo, se rehabilitan los valores y la racionalidad política de la deliberación pública en donde se confrontan diferentes puntos de vista, frente a perspectivas científicas que favorecen más bien el elitismo y la tecnocracia y legitiman la exclusión de la ciudadanía mediante la profesionalización de los asuntos políticos. También destaca el efecto de la estructuración de los escenarios mismos de deliberación sobre la producción de sus contenidos: el tipo de instituciones y de participantes en una deliberación determina los discursos. Dicho de otro modo, la vertiente discursiva de neo-institucionalismo legitima la construcción de otros escenarios para el debate público, una democracia más participativa y deliberativa, como alternativa a una democracia representativa y delegataria que ha tendido, particularmente en América Latina, a encarnar modelos de representación social y política y de gestión pública excluyente, elitista y vertical, afianzada por la cultura política clientelista y caudillista.

Conclusión: hacia la formulación de políticas y dispositivos para la democratización institucional y social

La democratización del Estado y de la sociedad pasa por la construcción de nuevas articulaciones entre autoridades públicas y actores económicos y sociales para producir menos gobierno y

más gobernanza (Lascoumes y Le Gales, 2004: 21). Estas nuevas articulaciones deben apuntar a la transformación de la cultura política y a la reducción de la brecha entre Estado y sociedad. Para ello, es preciso que, desde la institución estatal, se generen los marcos discursivos, normativos, procedimentales e instrumentales para inducir y facilitar a la sociedad, en su diversidad, a encontrar un nuevo lugar y que pueda participar democráticamente en los procesos políticos y administrativos que la rigen y así ser ya no solamente la receptora pasiva de la política pública, sino su coproductora.

La teoría neo-institucionalista, en su diversidad, señala los desafíos que esperan a los gobernantes y formuladores de políticas, pero también ofrece algunas pistas para caminar en dirección de los objetivos anhelados. Enunciar objetivos políticos democratizadores implica para los formuladores de políticas creer en una teoría de la acción y en su capacidad de transformar la sociedad por medio de la acción institucional. Esta acción institucional particular debe tener en cuenta el conjunto de los efectos institucionales sobre la conducta humana. Se trata de incidir tanto sobre las instituciones informales (creencias, valores, ideas, etc.) como sobre las formales como el diseño institucional, las reglas de gobierno, las estructuras de deliberación pública (parlamento, sistema de partidos, reglas electorales, medios de comunicación, etc.)

De un lado, desde las perspectivas neo-institucionales discursivas y normativas, parece entonces preciso apoyar y reforzar los valores democráticos y de participación social y política ya presentes en la sociedad. En este sentido, la metáfora del gobierno y de la administración pública ya no puede ser la de un gran reloj o de una gran fábrica perfectamente coordinada en sus actividades, en un símil de una fábrica industrial, sino más bien la de un equipo de fútbol dirigido por un capitán (el Estado) capaz de integrar al conjunto de los jugadores (que representa la diversidad social, étnica, de género, etc. de la sociedad) en una visión de sociedad y en la coproducción de las acciones colectivas (gobernanza).

En este contexto la participación se vuelve entonces como una condición *sine qua non* de efectividad y de legitimidad para las mismas instituciones públicas, para la toma de decisiones y para la realización de las acciones públicas (Roth, 2013: 43). De otro lado, la perspectiva del neo-institucionalismo de elección racional, en particular con los trabajos de Ostrom (2005), indica la complejidad, pero también las posibilidades y los límites, de la ingeniería institucional predictiva, rechazando la validez de las recetas con pretensión de validez universal. Asimismo, en una perspectiva de gobernanza democrática, de autogobierno, sus trabajos ofrecen unos criterios de evaluación para guiar las acciones institucionales. Hace énfasis en particular sobre la participación colectiva de los involucrados (y sus modos de interacción) a la construcción de las reglas y al establecimiento de las sanciones; señala la importancia de la existencia de un sistema de monitoreo y de mecanismos ágiles de resolución de conflictos.

En este sentido, la democratización de los procesos de definición e implementación de políticas (ver CLAD, 2009, 2010) implica también que los formuladores de políticas –los funcionarios públicos– sean un actor clave para facilitar la participación a los procesos de deliberación pública de los actores involucrados. El imperativo participativo tiende a romper los supuestos que instituyeron y legitimaron una separación entre políticos profesionales y ciudadanos, entre expertos y profanos, entre Estado y sociedad. En esta nueva concepción, el Estado debe abandonar su posición de decisor soberano sustentada en una concepción de autoridad jerárquica: pasar del gobierno vertical a la gobernanza. El Estado y su administración deben democratizarse en su modo de gobernar y administrar. Esto significa abrir nuevos espacios de participación para la ciudadanía y fomentar y organizar la deliberación pública en escenarios más abiertos que, en particular, el tradicional escenario parlamentario. Este nuevo enfoque deliberativo implica definir entonces procedimientos político-administrativos nuevos que dan mayor importancia a la participación directa de la ciudadanía, en lugar y/o en complemento de la sola experticia y autoridad delegada

de los poderes ejecutivos y legislativos y de sus asesores (ver p.e. Lubambo *et al.*, 2006).

Esta nueva gobernanza del Estado se puede calificar de post-estatal en la medida que sustituye su poder de decisión jerárquico arbitrario (Roth, 2013) por una forma asumida de co-gobernación con la sociedad. La institución estatal se convierte más en una proveedora y una facilitadora de condiciones y de medios para la deliberación democrática entre expertos, políticos y ciudadanos (Fischer, 2009), que en una proveedora de soluciones elaboradas e impuestas por unas elites políticas, burocráticas y tecnocráticas separadas de la sociedad (Roth, 2013: 44). De una institución como el Estado se espera no tanto que defina los contenidos y las soluciones, sino que establezca las reglas procedimentales (las reglas de juego) para organizar de manera equitativa y clara los nuevos escenarios de la deliberación pública, permitiendo así la emergencia de soluciones innovadoras resultantes de la participación del conjunto de los actores sociales y políticos reflejando así mejor la pluralidad y la diversidad de la sociedad. Se trata entonces de generalizar y profundizar los escenarios de deliberación pública tanto entre ciudadanía como entre ésta, expertos y funcionarios, con fundamento en valores democráticos y mediante dispositivos institucionales claramente definidos tales como las consultas, los foros ciudadanos, los presupuestos participativos, las conferencias de consenso²⁸, etc. con el fin de acercar el trabajo de las instituciones administrativas y gubernamentales a la ciudadanía cerrando así la brecha entre Estado y sociedad. Como le señala Aguilar (2013), la democratización de las instituciones públicas pasa por una transformación tanto en el modo de “gobernar el gobierno” como en el de relacionarse con la sociedad.

28 Al respecto, se puede leer con provecho las experiencias de deliberación pública realizadas en Uruguay (Lázaro *et al.*, 2013) bajo el nombre de Juicio ciudadano, así como el sustento teórico de la inclusión de la ciudadanía en las deliberaciones públicas en Fischer (2003; 2009).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013). *El gobierno del gobierno*, INAP, México
- Banco Interamericano del Desarrollo (2006). Informe 2006. *La política de las políticas públicas*, BID, Washington
- Bataillon, Gilles (2004). “Democratizaciones o revoluciones democráticas: América latina 1978-2004”, en *Istor*, Vol. 5, N°18, pp. 81-107
- Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves (2002). “L’impératif délibératif”, en *Politix*, Vol. 15 N°57, pp. 17-35
- Bourdieu, Pierre (1997). *Meditations pascaliennes*, Seuil, Paris
- Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (dir.) (2010). *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la FNSP, Paris
- Buchanan, J., Tollison, R.D., Tullock, G. (1980). *Toward a Theory of Rent-seeking Society*, Texas A. and M. University Press, College Station
- Buchanan, James, Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent*, University of Michigan, Ann Arbor
- Cárdenas, Juan Camilo (2009). *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*, 2ª reimpresión, Edición Uniandes, Bogotá
- Campbell, John, Pedersen, Ove (eds) (2001). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton University Press, Princeton
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, CLAD, Caracas, link: www.clad.org/declaraciones

- CLAD (2010). *Gestión pública latinoamericana para el siglo XXI*, CLAD, Caracas, link: www.clad.org/declaraciones
- Crozier, Michel, Friedberg, Erhardt (1977). *L'acteur et le système*, Seuil, Paris
- Dupont, Cédric, Passy, Florence (2014). "Bourdieu et l'Etat-Introduction au débat", en *Revue suisse de science politique*, Vol. 20 (1), pp. 1-3
- Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford University Press, Oxford
- Estrada, Jairo, (Ed.) (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Evans, P.B. et al., (eds) (1985). *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Cambridge
- Finnemore Martha, Sikkink, Kathrin (2001). "Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, pp. 391-416
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, Oxford
- Fischer, Frank (2009). *Democracy & Expertise*, Oxford University Press, Oxford
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity, Oxford
- _____ (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* 3 (1) pp. 275-297

- Hall Peter, Taylor, Rosemary (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism", en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957
- Hall Peter, Taylor, Rosemary (1997). "La science politique et les trois neo-institutionalismes", en *Revue française de science politique*, N°3-4, pp. 469-496
- Hess, C., Ostrom E. (eds) (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, The MIT Press, Cambridge
- Kalmanovitz, Salomón (2001). *Las instituciones y el desarrollo en Colombia*, Norma, Bogotá
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zürich
- Lane, Jan-Erik (1995). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, London
- Lane, Jan-Erik (2005). *Public Administration and Public Management*, Routledge, London
- Lascoumes, Pierre, Le Gales, Patrick (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses de la FNSP, Paris
- Lázaro M., Trimble M., Umpiérrez A., Vásquez A., Pereira G. (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*, Universidad de la República, Montevideo, link: www.democraticdiaguenetwork.org/app/documents/view/es/1939/10
- Lowi, Theodore (1964). "American Business, Public Policy, Case Studies and Politic Theory", *World Politics*, Vol. XVI, 4
- Lubambo, Catia, Bandeira Coelho, Denilson, Melo, Marcus André (orgs) (2006). *Diseño institucional y participación política*, Clacso, Buenos Aires

- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, FCE, México (trad.)
- March, James G., Olsen, Johan P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, N°78, pp. 738-749
- March, James G., Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York
- Massardier, Gilles (2008). *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris
- Meny, Yves, Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona (trad.)
- Mercier Vega, Louis (1978). *La révolution par l'État. Une nouvelle classe dirigeante en Amérique latine*, Payot, Paris
- Merino, Mauricio, Cejudo, Guillermo J., et al., (2010). *Problemas, decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública, FCE, CIDE, México
- Muller, Pierre, Surel, Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Paris
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, St Martin's Press, New York
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes*, FCE, México

- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton
- Palier, Bruno, Surel Yves (2005). “Les trois I et l’analyse de l’État en action”, en *Revue française de science politique*, Vol. 52, N°1, pp. 7-32
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas*, FLACSO, México (trad.)
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona (trad.)
- Powell, Walter W., DiMaggio, Paul J. (Comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México (trad.)
- Pulantzas, Nicos (1973). *Political Power and Social Classes*, New Left Books, London
- Roe, Emery (1994). *Narrative Policy Analysis*, Duke University Press, London
- Roth Deubel, André-Noël (Ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá
- Roth Deubel, André-Noël (2013). “Democracia participativa en América latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal” en *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N°56, pp. 31-58
- Roth Deubel, André-Noël (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá (10ª edición actualizada)
- Sabatier, Paul A., (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder

- Sabatier, Paul A., (ed.) (2007). *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, (2d Ed.)
- Sabatier, Paul A. (ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (trad.), Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, Buenos Aires (trad. de la edición original de 2007).
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual review of Political Science*, 11, pp 303-326
- Scott, W. R., Meyer, J. W. (eds) (1994). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, sage Publications, Thousands Oaks
- Steinmo et al., (eds) (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, New York
- Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, W. W. Norton & Company, New York
- _____ (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (2), pp. 281-200
- Waeber, R. K., Rockman, B. A. (eds) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington
- Weber, Max (1987). *Economía y sociedad*, FCE, México (trad.)
- Wiesner, Eduardo (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Un análisis neoinstitucional, DNP-TM Editores, Bogotá
- Williamson, O. (1985). *The Economic institutions of Capitalism*, Free Press, New York

Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas¹

Guillaume Fontaine*

Resumen

Con la crisis del modelo secuencial, abierta en la década de 1980, se han multiplicado los enfoques teóricos de análisis de políticas públicas. En la actualidad, tres paradigmas dominan el campo de estudio: el conductista, el cognitivista y el neo-institucionalista. Este texto presenta los avances conceptuales y metodológicos del neo-institucionalismo, que analizan las políticas públicas como variables dependientes. Nos preocupamos por la manera en la cual estas tesis analizan el rol del Estado en las políticas públicas. Nos preguntamos, en qué medida y por qué el neo-institucionalismo es susceptible de sustituir al paradigma conductista, dominante hasta mediados de los años de 1980, para explicar la importancia de las instituciones en el proceso político. Estudiamos, en particular, el aporte más reciente de la teoría de la elección racional al análisis de políticas públicas y en

* **Guillaume Fontaine.** Doctorado en Sociología por la Universidad de París III-Sorbonne Nouvelle y una habilitación a dirigir investigaciones (pos-doctorado) en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po). Actualmente es coordinador del Departamento de Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador.

1 El presente texto fue presentado en el 7.º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política en Bogotá, 25-27 de septiembre de 2013, área “Administración pública y políticas públicas”, simposio sobre “Enfoques neo-institucionalistas de análisis de políticas públicas”. Una versión de este texto ha sido publicada en la Revista Andina de Estudios Políticos, Vol 5:2 con el título: Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas.

qué medida este enfoque se distancia del paradigma conductista para incorporarse al neo-institucionalista.

Introducción

Para empezar, quisiera llamar la atención sobre el problema que tenemos algunos al utilizar la noción de neo-institucionalismo. En particular en ciencia política, se observa mucho en los textos y en las investigaciones que reclaman del neo-institucionalismo una especie de formalismo, en particular en el método, que se asimila mucho al formalismo de la econometría o de los estudios de micro-economía. Entonces es muy común oír que los neo-institucionalistas en ciencia política son positivistas, para empezar, y calificar los estudios de “cuantitativistas”.

Creo que eso es una reducción excesiva, en particular en ciencia política. Si ustedes quieren manejar la información de otra manera, basta con ver la producción de Guy Peters y los autores que han trabajado alrededor de él, sobre la transformación de la administración pública y la institucionalización de las prácticas del Estado a través del servicio público. Una característica de estos estudios, más que el método cuantitativo, es la casuística, el estudio de caso. No es que hay una connotación positivista en la noción de neo-institucionalismo, sino que en realidad hay una escuela positivista dentro de los enfoques neo-institucionalistas, que le debe mucho, precisamente, a la teoría de la elección racional.

Tenemos dos cuerpos de literatura aquí: el uno es la teoría de la elección racional y el otro, que está en ciernes, el neo-institucionalismo; lo que estamos viendo ahora es la intersección entre ambos conjuntos. Hemos visto mucho de la teoría de elección racional a propósito del conductismo; luego observamos que hay mucho más del neo-institucionalismo que el de la elección racional; entonces hay dos cuerpos de literatura que convergen y, en efecto, dan lugar a una teoría y más que todo una metodología tremendamente fructífera.

Podríamos ver eso en un sentido cronológico: ¿cuál fue el primer autor que enunció la idea de institucionalismo de la elección racional? No me parece que esta sea una manera interesante de abordar el problema. Me inclino más por una interpretación del neo-institucionalismo económico que de la elección racional, lo cual es discutible puesto que hay una literatura neo-institucionalista de la ciencia política que no se asimila con la economía, pero los tres autores a los que me voy a referir citan mucho a economistas.

Podríamos verlo de otra manera: desde el aporte de la economía al análisis de las instituciones o al neo-institucionalismo en otras disciplinas, pero no es eso tampoco, porque no hay un enfoque teórico desarrollado en los años 1980 con historiadores como Theda Skocpol (1985) y Paul Pierson (2000), con sociólogos como James March y Johan Olsen (1984), con economistas como Douglass North (1993).

En realidad partió al revés: de la limitación de los enfoques neoclásicos en economía, en particular con los trabajos de North, y llegó a tomar en consideración la importancia de las instituciones en los intercambios económicos. No es entonces cómo lo vemos hoy, a casi treinta años de distancia, sino más bien, desde los años 1980, cómo fue pensado el límite fundamental de la teoría neoclásica al explicar por qué aparecen fallas del mercado y cómo se superan estas fallas.

A continuación, quisiera mostrar de qué manera el análisis de políticas públicas puede aprovechar el aporte de los enfoques neo-institucionalistas comunes a varias disciplinas –ciencia política, historia, sociología, economía– para el entendimiento de los problemas que atañen al Estado y al mercado. Empezaré por identificar las problemáticas de investigación comunes a los enfoques neoinstitucionalistas, a partir de un análisis de tipologías. Luego mostraré cómo estos enfoques desembocan en una nueva manera de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad, por un lado, y el funcionamiento del Estado, por el otro. Finalmente mostraré cómo conllevan a una explicación satisfactoria de las relaciones entre el Estado y el mercado.

Los problemas comunes de los enfoques neo-institucionalistas

Un texto fundamental para descubrir la diversidad de los enfoques neo-institucionalistas es el de Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) sobre “los tres neo-institucionalismos”: el histórico, aquel de la elección racional y el sociológico. Es un artículo particular en la literatura porque no es de investigación propiamente, sino una reseña de trabajos que a inicios de los años 1990 existían y permitían vislumbrar un nuevo paradigma. El otro texto que quisiera utilizar es el de Vivien Lowndes (2010), que es mucho más reciente, pero no cambia la visión de Hall y Taylor, la profundiza y la actualiza. De estos textos se desprende una gran continuidad en la definición de lo que es, hasta hoy, el neo-institucionalismo.

Las instituciones como objeto de análisis

El texto de Hall y Taylor constituye un hito en ciencia política, al tratar de ubicar una serie de estudios que proceden de varias disciplinas y convergen hacia la explicación de varios problemas de ciencia política, y comparten, entre otras cosas, una preocupación por el rol de las instituciones en los procesos sociales, económicos y políticos. Más allá de su preocupación por explicar el rol de las instituciones en estos procesos, los tres enfoques guardan una definición relativamente unificada de las instituciones aunque plantean problemáticas distintas. La propuesta de este artículo es integrar estas tres escuelas en una misma lógica, en una misma discusión, empezando por el neo-institucionalismo histórico.

La idea del neo-institucionalismo histórico parte de una reconsideración del rol del Estado en los procesos socio-políticos, y da una importancia explicativa a ciertos procesos sistémicos en el funcionamiento del Estado y de las relaciones entre los Estados. Esta escuela se desarrolla reaccionando contra el estructuro-funcionalismo y la teoría dominante de los años 1960

en ciencias sociales según la cual, en el centro de las relaciones sociales, estaba una pugna por el acceso a recursos escasos.

Es también lo que sirve de hilo conductor a lo que llamamos la revolución conductista y explica cómo las estrategias individuales moldean las relaciones sociales y las decisiones que atañen a la acción colectiva. Lo que aportan los estudios históricos, en particular aquellos que hacen hincapié en el rol del Estado, es la idea según la cual estos conflictos, más que motivados por intereses egoístas, están estructurados por la organización del sistema institucional, el contexto institucional de lo político o de la comunidad política y de la economía.

A partir de esta observación se va a reformular la teoría institucional clásica, que se preocupaba por problemas del buen gobierno o los sistemas institucionales. ¿Cómo se ve el Estado desde este enfoque institucionalista histórico? Pasamos de una visión ideal a una visión práctica de las instituciones, en particular de las instituciones del Estado, para interesarnos en una serie de interacciones entre instituciones que definiré con mayor precisión ahora, o entre acciones individuales y colectivas. Podemos partir de una comparación internacional para analizar el impacto de las instituciones formales en diversos procesos nacionales. Se pueden analizar las relaciones entre el poder Legislativo, los intereses organizados, el electorado y el poder Judicial. Se puede estudiar la relación entre un modelo o un régimen político y un modelo económico o la matriz productiva de un país. Se puede analizar la relación entre democracia y desarrollo. Se puede analizar la relación histórica entre educación y nivel de desarrollo económico. Estas son las problemáticas que proponen los institucionalistas históricos que acoplan dos disciplinas: la historia y la economía política.

Hall y Taylor resaltan cuatro particularidades de este enfoque, que nos van a ayudar a discernir mejor de qué escuela se trata. La primera es la conceptualización de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. Esta conceptualización es general. Yo

decía “instituciones formales”, eso implica que hay instituciones “no-formales”, no todas las instituciones son formales.

Esto es uno de los aspectos más interesantes de este enfoque, para entender que las instituciones no son solo las organizaciones, sino también las reglas, escritas o no. Segunda particularidad: este enfoque insiste en las asimetrías de poder en relación con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones, contrario a la situación del velo de la ignorancia o de la situación ideal de habla. En el funcionamiento de las instituciones, están las disparidades de poder: el reparto desigual del poder entre los actores y entre las instituciones. Tercer elemento, el neo-institucionalismo histórico analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la trayectoria, es decir que la trayectoria normal de las instituciones es estable y está alterada en momentos particulares, en coyunturas críticas, por variables exógenas. Retomando la idea del incrementalismo y aplicándola a la transformación inherente a las organizaciones, hay poca variación en el tiempo y un efecto relativamente limitado del voluntarismo político, de las ideas en su funcionamiento, salvo en situaciones excepcionales en las cuales se abren ventanas de oportunidad o *policy windows*.

En coyunturas críticas, en momentos históricos particulares, el curso de las instituciones es alterado de manera brusca. Finalmente, la cuarta particularidad de este enfoque es que busca integrar el análisis institucional con la influencia de las ideas en los resultados políticos. En particular se destaca el trabajo de Peter Hall (1993) sobre la transformación de la política económica de Reino Unido en los años 1980, que ya vimos. Recordemos que según Hall, el rol de las ideas afecta los cambios de políticas en distintos grados, según el tipo de políticas y según el aspecto de la política que se considera. El grado menor es donde las ideas tienen el menor impacto; en el segundo orden de cambio, las ideas poseen un efecto mayor, pero no definitorio; en el tercer orden, el rol de las ideas es clave y afectan a la vez en la concepción del problema y en la concepción de las soluciones para dar lugar a un cambio de paradigma, una redefinición de la política en su conjunto.

La problemática central del neo-institucionalismo histórico es ¿cómo influyen las instituciones el comportamiento de los individuos? Es una pregunta común a los otros enfoques neo-institucionalistas, pero la virtud de los historiadores es haber sido los primeros en evidenciarlo. Luego esto fue acogido por los economistas y los sociólogos. Aquí hay dos hipótesis: las instituciones influyen este comportamiento en función de cálculos o de anticipaciones, o en función de la cultura.

La primera hipótesis es común al neo-institucionalismo de la elección racional, mientras que la segunda es común al neo-institucionalismo sociológico. La aproximación por las anticipaciones y el cálculo estratégico hace énfasis en los aspectos instrumentales de las conductas. Las instituciones influyen las conductas individuales porque maximizan los beneficios y cuando no operan de esta manera, entonces las instituciones están reformadas. Al contrario, si hacemos énfasis en la dimensión cultural de la explicación, las conductas de los individuos dependen de su visión del mundo y, en este sentido, el individuo busca más una satisfacción que una maximización de sus beneficios. La lógica de lo adecuado hace que, más que buscar un resultado óptimo, el individuo persiga la satisfacción de sus necesidades, las cuales están definidas por su visión del mundo. La elección del individuo se hace más en función de una situación que de un cálculo racional. Entonces, las instituciones influyen su conducta al darle una visión común del entorno y de los distintos factores (subjetivos y culturales) que afectan su situación.

¿Qué hacen las instituciones o cómo funcionan? Primera hipótesis: las instituciones influyen las conductas al procurar más o menos incertidumbre sobre la conducta de los otros actores, incrementando el grado de predictibilidad de una situación. Entonces, las instituciones proveen de información, mecanismos de institucionalización de los arreglos, incentivos positivos y negativos, que inciden en la decisión, luego en el comportamiento. Al contrario, la hipótesis culturalista plantea que las instituciones ofrecen modelos cognitivos para la interpretación y la acción. Son

marcos de interpretación del mundo; por lo tanto, las instituciones afectan las identidades y las preferencias de los actores.

¿Por qué duran o no las instituciones? En la perspectiva estratégica, las instituciones subsisten gracias a un equilibrio de Nash, un punto en el cual cualquier conducta de desviación tiene un costo mayor a una conducta de conformismo, lo que preserva al grupo o la composición del mismo. Mientras una institución coadyuva más a la resolución de un problema de acción colectiva, más dura.

Los historiadores, Pierson en particular, añaden un punto que discutiré más adelante. No duran solo porque son confiables sino también porque ganan en confiabilidad, es la tesis de los rendimientos crecientes. Al contrario, para la hipótesis culturalista, las instituciones perduran porque en su mayoría no pueden ser cuestionadas explícitamente. No podemos reformar un poder Judicial, la administración estatal, porque no son entidades discretas, son sistemas de entidades que reflejan el producto de conflictos y negociaciones. No es que existen y dejan de existir, sino que existen y se transforman constantemente para adecuarse al contexto social.

Por otro lado, las instituciones estructuran las opciones de reforma o de cambio que podrían hacer los individuos. Este es otro aspecto de la dependencia de la trayectoria: las instituciones condicionan las elecciones posibles para reformar. Este es, por ejemplo, el problema que encuentra el legislador a la hora de reformar una ley.

Si una ley es el producto de una negociación, por cierto mediatizada en el Congreso o la Asamblea Nacional, entre partidos, entre distintas representaciones del problema, reformar la ley implicaría entonces replantear esta discusión desde cero. Ahora bien, lo que observamos es que los efectos de una ley, por ejemplo, las leyes de finanzas que se discuten cada año, tienen un alto grado de inercia, no son reformables tan fácilmente en parte porque el costo de transacción que implicaría una reforma completa de la ley es superior a los beneficios que trae la ley en su núcleo principal. Volvemos entonces al razonamiento incrementalista según el cual

una ley se reforma al margen, para responder a un mecanismo de adaptación, más que de optimización de cálculo estratégico. Es un problema de interpretación sobre en qué consiste la mejora: puede ser en términos de eficiencia económica o puede ser una adaptación a las nuevas condiciones de deliberación y de interacción social.

Para terminar con este texto, quisiera resumir algunas ideas clave sobre el neo-institucionalismo de elección racional y sobre el sociológico. Los problemas cambian porque ya no se trata de explicar el funcionamiento del Estado en su conjunto sino de determinadas actividades del Estado.

En este sentido, era lógico, como lo hacen Hall y Taylor, ubicar al neo-institucionalismo histórico como el origen de los otros dos enfoques. Sin embargo, no es que el neo-institucionalismo de la elección racional naciera de una discusión entre historiadores, se desarrolló simultáneamente, en el ámbito de la economía y de la economía política. Asimismo, no es que el neo-institucionalismo sociológico sea una especie de producto de debates entre historiadores, también se desarrolló de manera autónoma, en particular en la teoría de las organizaciones. Entonces son como tres bloques que desarrollan una misma serie de preguntas, las que acabo de sintetizar, a partir de observaciones independientes las unas de las otras.

Donde estaba el problema hace veinte años es en la falta de consenso en torno a los métodos y a las problemáticas de investigación. Creo que esta dificultad se ha superado y quisiera mostrarlo a partir del texto de Vivien Lowndes (2010). Pero antes, quiero resaltar las principales características de las dos otras escuelas. El institucionalismo de la elección racional partía de una concepción conductista de la evolución de las instituciones y de la relación entre las instituciones y las acciones individuales y colectivas. Por partir de esta visión conductista, nos enfrentamos a dos posibles interpretaciones.

La primera es absorber las instituciones en la teoría de la elección racional, lo que significaría un fortalecimiento del paradigma

conductista por enriquecimiento, en particular por la incorporación de las problemáticas institucionales. Ahora bien, uno no se vuelve institucionalista por preocuparse por las instituciones. Lo que ocurrió fue más bien lo contrario. Es la teoría de la elección racional la que fue enmendada por el rol de las instituciones, no tanto como objeto de análisis, aunque es parte de la explicación, sino más bien como elemento metodológico.

¿Cómo se resuelve este dilema? Vamos, primero, en el orden cronológico por el cual se incorporaron estas problemáticas al razonamiento conductista. Yo decía que la historia y la sociología traen una crítica fuerte a la ciencia política, en particular la conductista, al decir que las preferencias, los intereses y los cálculos son determinados por una trayectoria histórica de las sociedades, que se plasma en sistemas institucionales, en culturas o conjuntos de valores que van a estructurar los términos de las elecciones.

Esta objeción al modelo de la teoría de elección racional es asumida, desde hacia varios años, por el conductismo. De ahí nace, por ejemplo, la nueva economía política, con los trabajos de Oliver Williamson (1989) y de Douglass North (1993), que precisamente trata de incorporar al razonamiento conductista la dimensión institucional. Esto funciona en dos sentidos. Primero, se asume que las instituciones van a facilitar las elecciones y las relaciones entre individuos; segundo, los individuos van a crear instituciones que faciliten estas elecciones y relaciones. Se podría ver en este razonamiento una circularidad: las instituciones nacen de las preferencias individuales y estructuran los intereses. Pero no es así, en realidad las instituciones son instituciones formales pero también son instituciones informales, reglas no-escritas o no-formalizadas. Lo que hacen los individuos es formalizar estas reglas, con el afán de reducir los costos transaccionales en sus relaciones. Y es así como, en efecto, hay un enriquecimiento mutuo de los dos paradigmas, que consiste primero en dar más solidez a la explicación ¿de dónde vienen las instituciones? En efecto, hay un motivo racional a la creación de instituciones y, desde luego al cambio o a las innovaciones institucionales.

Pero no caemos en el extremo de creer que son producto exclusivo de cálculos racionales, puesto que las instituciones pueden preexistir a la elección o a los términos de la elección. Esta idea va más allá de una nueva economía política y permea el análisis de políticas públicas, en particular sobre cuestiones relativas a la gestión de bienes de usos comunes, como vimos con Ostrom, y sobre la manera de modelizar los procesos de resolución de conflictos y de toma de decisión a partir de una racionalización de los términos de la resolución. Por ejemplo, si asumimos que el conjunto de decisiones racionales individuales lleva a una irracionalidad colectiva, entonces es racional elaborar reglas para que este conjunto no pase de cierto grado de irracionalidad; en otros términos, limitar la libertad de los individuos para evitar que ellos caigan en una lucha de todos contra todos. Este es el propósito del modelo de análisis y desarrollo institucional de Ostrom.

Respecto del neo-institucionalismo sociológico, no comparto la idea de Hall y Taylor, según la cual este enfoque valora únicamente la dimensión cultural de las instituciones. Creo que esto fue el origen de una mala interpretación y por eso prefiero la terminología de Lowndes, retomada de Peters, de neo-institucionalismo normativo. Pero veamos, en primer lugar, el argumento de Hall y Taylor al respecto. El neo-institucionalismo sociológico partió también de una refutación de la teoría de la elección racional, según la cual los intereses de los individuos, que los lleva a actuar siempre de manera racional, como maximizadores de beneficios, son una construcción del espíritu.

En realidad, lo que hace el individuo es definir preferencias con base en valores y en creencias culturales. En este sentido es que la racionalidad de las conductas está condicionada por la cultura de los individuos. El punto interesante de esta concepción va a consistir en fortalecer la noción de institución e incorporar la dimensión no-formal. Más allá de las reglas escritas, hay una serie de rutinas que derivan de los valores y de las creencias, reglas que son tan importantes como las escritas y que, en gran parte, las

originan. Pensemos en la costumbre, por ejemplo, o en derecho consuetudinario, que es producto de una tradición oral de las comunidades; pensemos en los códigos de conducta y en lo que implica la educación para definir los comportamientos adecuados o no, las conductas aceptadas por el conjunto de la comunidad y aquellas conductas desviantes, que serán sancionadas por ella. Estas reglas son el punto de partida de muchas reglas escritas, de abundantes normas, de muchos instrumentos formalizados para regular las conductas.

Entonces los problemas que plantea en esta perspectiva el neo-institucionalismo sociológico consisten en ver a las instituciones a la vez como productos de la cultura y vectores que la estructuran. Es la innovación más interesante y es ahí donde vemos que este razonamiento es tremendamente poderoso, porque absorbe una serie de teorías de alcance medio, relativas por ejemplo a los enfoques cognitivos, a los enfoques de redes o a los enfoques organizacionales. ¿Cómo es esto?

Se puede ver la cultura como una institución, se logra visualizar las redes como instituciones y ver el funcionamiento de las organizaciones de manera institucional, porque precisamente asumimos que no todas las instituciones son formales, desacoplamos la noción de institución y la de organización.

En efecto hay organizaciones, dentro de la categoría más amplia de instituciones, y hay entidades que no son tan discretas como las organizaciones pero que también operan y hacen que las organizaciones operen. Imaginemos si tuviéramos que codificar todas las instituciones en una organización, asumiendo que en algún momento se pueda hacer un pare en el proceso histórico, pues el concepto aquí es que las instituciones son dinámicas; si son producto de interacciones y de culturas, se transforman continuamente y no tenemos el mismo problema que los economistas, que se preguntan de dónde vienen y cuándo cambian las instituciones. Asumimos que siempre existieron y cambian continuamente. Imaginemos,

como lo hace la metafísica, que pudiéramos codificar y formalizar todas las prácticas de una organización en un momento dado para determinar cuál es la regla ideal, que refleja un punto de equilibrio entre todos los conflictos posibles. Pues nos encontraríamos con una jurisprudencia absurda, con un sinnúmero de usos, de hábitos totalmente internalizados por los individuos, que se volverían vectores exógenos de conductas, reglas de conducta.

Esto abre la puerta a una reflexión infinita en el ámbito de las políticas públicas. Pensemos, por ejemplo, en la manera en que se asignan las responsabilidades a individuos dentro de un movimiento político. Sabemos que interviene una valoración de competencias profesionales, de experiencia, de formación, por ejemplo de especialización en derecho, en economía, etc. Sabemos que esto no es suficiente, los individuos no son máquinas sustituibles en función de estos parámetros, tienen relaciones, es decir que, lo que algunos llamarán el “capital social” cuenta tanto como la formación de estos individuos. Desde luego, la formación de estos individuos se da también en función de este capital social. Es así como funcionan las redes, es decir que tienen un punto de referencia, por ejemplo, de qué forma tal escuela en tal disciplina ejerce tal actividad en el aparato estatal, pero al mismo tiempo como se sabe que estas escuelas preparan estas actividades, generan una cultura institucional, un espíritu de cuerpo, redes de alumni. Pasado cierto momento, es muy difícil discernir cuál es el aspecto más importante y cuál es el que más potencia el otro: ¿es la escuela, como organización y como sistema institucional formal, la que hace posible la red? ¿o es la red lo que hace posible la escuela? Pensemos, por ejemplo, en las redes de alumni de la *Ivy League* en Estados Unidos. De hecho, el efecto es de retroalimentación mutua, es decir que el capital simbólico que encarnan estas universidades hace posible la calidad de estas redes y, a su vez, las redes potencian la fama, la notoriedad de estas instituciones, que atraen a mejores candidatos, pueden aplicar costos mayores, lo cual permite a su vez contratar a mejores profesores, tener mejores bibliotecas, mejores instalaciones, etc.

Otro ejemplo de cómo se van retroalimentando las dimensiones formales e informales de las instituciones lo ofrece el poder Legislativo. Recordemos cómo funcionan las sesiones parlamentarias o las asambleas constituyentes. Hay un buen número de artículos que se discuten cuando la participación de la asamblea es escasa, y eso es parte de los cálculos de los grupos parlamentarios para hacerlos pasar. Hay, a la vez, un aspecto formal y un aspecto informal en los procesos legislativos.

La sesión parlamentaria, la sesión de la constituyente, la mesa de concertación o la comisión que prepara los debates son aspectos formales de este proceso, codificados y normados por la ley. Pero hay prácticas que inciden en la orientación de este proceso según el tema, según la coyuntura política.

Eso es el juego de la política, que en un momento puede estar a favor de un grupo y en el siguiente instante a favor del contrincante, lo cual tiene como apuesta la institucionalización de una relación de fuerzas. ¿Qué pasa cuando se reforma una Constitución? Se codifica, se formaliza una nueva relación de fuerzas. La manera en que se hace también refleja este balance de poder, esta configuración de actores.

Las instituciones como variables independientes

A partir del texto de Lowndes, quisiera resaltar algunas claves analíticas que nos podrán servir para luego utilizar estos enfoques neo-institucionalistas en el análisis de políticas. Dice Lowndes que el regreso del institucionalismo y su reformulación como neo-institucionalismo en los años 1980 es una reacción contra el carácter “subsociado” de los enfoques dominantes en ciencia política.

Ello alude en particular a la influencia que tuvieron el conductismo y la teoría de la elección racional en el análisis de las instituciones como variables dependientes: es decir que veían a las instituciones

como el producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos. En este sentido, el conductismo miraba a las instituciones como una agregación de las preferencias individuales.

En realidad, lo que afirman los neo-institucionalistas es que las instituciones son algo más que la sumatoria de sus componentes. Como dicen March y Olsen, las instituciones importan en la trayectoria de las elecciones individuales. Es así como el neo-institucionalismo atraviesa otros campos, penetra la teoría de la regulación y de los regímenes, y traspasa la teoría de los costos de oportunidad.

En otros términos, veo la relación entre la teoría crítica, la teoría de la elección racional y el neo-institucionalismo como una revisión de las dos primeras con los aportes de la primera, no al revés. Lo que observamos hoy es una consolidación del neo-institucionalismo a costa de una autonomía de las teorías de alcance medio.

¿Cuáles eran los problemas de investigación del institucionalismo clásico? El punto nodal era las estructuras del gobierno. La discusión en torno a la gobernanza, que se formalizó en el mismo momento, a partir de los años 1980, introduce una nueva dimensión a estas estructuras de gobierno, que describen Jon Pierre y Guy Peters (2000): la aparición de varios niveles de gobierno, sub y supranacionales, la intervención de actores no-estatales en el proceso político, actores sociales y actores económicos. Es esto lo que hace que la visión clásica del institucionalismo quede obsoleta. No queda inútil, pero hay que reformarla y modernizarla. En los trabajos clásicos del institucionalismo, se hacía hincapié en las instituciones formales como los sistemas electorales, sistemas políticos, administraciones públicas, poderes judiciales, etc.

La preocupación radicaba en determinar por qué algunas eran mejores que otras, por qué algunas duraban más que otras, por qué algunas eran más complejas que otras. Esto, a su vez, interesó a la economía política y a la comparación internacional o transnacional, para determinar cómo funcionaban las industrias nacionalizadas,

las empresas públicas o cómo funcionaban las legislaciones y el entorno jurídico para determinadas industrias. El neo-liberalismo y el proteccionismo son producto de estas deliberaciones sobre mayor o menor grado de coerción estatal.

Cuando emerge el neo-institucionalismo, empieza por revisar la noción de instituciones formales e incorpora a la noción de institución, en una dimensión cultural, una dimensión informal que va a modificar el marco analítico de dos maneras. Primero, contesta la idea según la cual las preferencias se pueden objetivizar y modelar a partir de un simple cálculo de costos y beneficios; segundo, objeta la visión clásica de las instituciones: ya no las ve como entidades neutras, ajenas a las interacciones sociales o productos asceptizados de estas interacciones. Con esta doble objeción, lo que se logra es ver o definir un concepto de institución que emerge de la agregación de conductas y tiene algo adicional, que es, en cierta forma, autorealizador: las instituciones producen nuevas relaciones.

Por otro lado, la lógica de lo adecuado rebate la idea de la racionalidad con arreglo afín, que era un argumento central de la teoría de la elección racional. No solo las instituciones agregan algo a las partes que las conforman, además la manera de funcionar de estas instituciones no obedece a un principio instrumental de racionalidad, sino a un principio oportunista, adecuado de racionalidad.

Siguiendo a Peters (2003), Lowndes propone una tipología más desagregada que la de Hall y Taylor, donde introduce la noción de neo-institucionalismo normativo y empírico, a partir del texto seminal de March y Olsen de 1984. Este último estudia cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales. Desde luego, para explicar las conductas individuales, se vuelve relevante identificar los valores y las normas, que son a la vez reglas formalizadas e implícitas. Un segundo tipo es el neo-institucionalismo empírico, que analiza unos tipos de instituciones y su impacto en los resultados de los gobiernos, es

decir que las instituciones se vuelven las variables independientes de las políticas. Esto no tiene una connotación tan culturalista como los primeros trabajos de March y Olsen, en particular, en el texto ulterior publicado por estos autores sobre la gobernanza democrática. Una idea central es que las políticas públicas son soluciones óptimas a problemas, elaboradas a partir de los arreglos entre actores. Así se revisa la discusión sobre los triángulos de hierro y sobre la relación entre los grupos de interés y el Estado. Hay algo más que un arreglo entre grupos de interés y tomadores de decisión, que está determinado por las instituciones. Podemos ver las interacciones entre grupos de interés y actores estatales como instituciones. Tenemos nuevamente dos dimensiones de las instituciones: una cultural, puesto que las instituciones resultan de un acervo de valores y creencias, y otra dimensión estructural que hace que estas instituciones generen formas de relacionarse en la sociedad y entre los individuos y el Estado.

El tercer tipo de neo-institucionalismo, según Lowndes, es el neo-institucionalismo histórico que analiza la manera en que las instituciones tienen sentido para los individuos. Es quizá lo que quedó de la dimensión cognitivista del neo-institucionalismo: la manera en que las instituciones son legítimas y duran en el tiempo, es preferible a otras. Un cuarto enfoque es el neo-institucionalismo de las redes, que evidencia cómo ciertos modos de interacción entre individuos y grupos estructuran las conductas políticas. Aquí, las redes son instituciones, lo cual no ha de sorprendernos, puesto que ellas corresponden en parte a la definición de instituciones como acervo de interacciones regulares y más o menos formalizadas. Un quinto enfoque, el neo-institucionalismo de la elección racional, analiza las instituciones como sistemas de reglas en los cuales los individuos buscan maximizar sus ganancias.

Finalmente, Lowndes identifica un neo-institucionalismo constructivista, que analiza los marcos de significación, ideas y narrativas utilizadas para explicar, deliberar o legitimar la acción política, y un neo-institucionalismo feminista, que estudia cómo las normas de género inciden en las instituciones y cómo los procesos institucionales construyen y mantienen dinámicas de poder sexual.

Cuando decimos que las instituciones son normas y que estas normas condicionan las decisiones –en efecto hay normas de género, que limitan el funcionamiento de las asambleas legislativas, de la administración pública y de las empresas públicas, en cierto sentido– entonces opera nuevamente el principio de instituciones informales o reglas no-formalizadas para explicar cómo una variable de género afecta la acción colectiva. Esto significa que mientras no hayamos podido revertir, en una organización del Estado, el equilibrio de género o la equidad de género, será muy difícil reformar las reglas patriarcales que orientan las políticas públicas. Si asumimos que las instituciones inciden en la formulación de la agenda, entonces sabemos que la agenda de un sistema patriarcal es patriarcal.

¿Por qué hay problemas que se inscriben a la agenda y otros no? Tomemos el problema de la contracepción, las políticas de salud reproductiva, que se han impuesto como problemas legítimos en ciertos países y no en otros, precisamente por la dependencia de la trayectoria que describía. Más allá de lo que los medios atribuyan a la opinión pública, si está preparada o no a ciertas reformas sociales, quien define el problema orienta la política pública. Si un sistema refleja una cultura patriarcal, el sistema no va a evolucionar en contra de esta cultura; para que se dé un cambio, se necesita una coyuntura crítica, como ocurrió con el reconocimiento del derecho de voto a las mujeres en Francia, después de la Segunda Guerra Mundial.

Los problemas del Estado

La relación entre la sociedad y el Estado

La importancia de las instituciones se plantea desde los años ochenta en reacción a la hegemonía de los estudios y teorías de elección y en particular del individualismo metodológico, a través de una serie de estudios en torno al Estado, conducidos por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985). Dentro de

la ciencia política es una aproximación particular y es hasta difícil dialogar, dentro de una misma disciplina, la tradición histórica y la tradición del individualismo metodológico. Las preguntas no son las mismas, las premisas teóricas no son iguales, por supuesto; los métodos, desde luego, no son los mismos, hasta tal punto que uno podría preguntarse si, finalmente, se trata de la misma disciplina. Lo que queda claro es que el punto común es el Estado.

En un caso, el Estado —el individualismo metodológico— se ve como producto de cálculos racionales, de conductas y trayectorias individuales, y no hay autonomía del Estado; es una resultante de estrategias. En el otro, lo que plantean en particular Paul Pierson y Theda Skocpol (2008) es que el Estado existe fuera de esto, es más, el Estado antecede a esto. Entonces la tesis del neo-institucionalismo histórico es que el Estado goza de una fuerte autonomía frente a la sociedad.

Es una cosa que todavía genera discusión, pensemos en una definición de qué es el Estado. Separemos dos problemas muy distintos aquí: la constitución o la naturaleza del Estado y la función o el rol del Estado. La primera pregunta que se debe plantear es ¿cómo se constituye el Estado? De hecho, la Constitución literalmente expresa esta preocupación. Así, la Constitución del Estado surge de una voluntad colectiva. Tradicionalmente, esta voluntad se expresa a través de asambleas constituyentes o, en el caso de no reformarse del todo, del poder Legislativo. La idea es que a través de esta deliberación colectiva haya una delegación de poder a un número reducido de actores. Entonces esto es la definición genérica del Estado. ¿Quiénes son estos actores? Ahí empieza un segundo aspecto de la constitución del Estado. Insisto en que no me preocupo por el Estado autoritario, con el afán de simplificar la discusión, de hecho, la mayoría de los estudios del neo-institucionalismo histórico, más allá de los estudios sobre la transición democrática, estudian políticas del Estado en sociedades democráticas. El Estado de bienestar social es, quizás, el tema más recurrente en estos estudios, pero también la justicia, los sistemas electorales, el rol de las instituciones no-estatales, etc.

Entonces me ubico en un ámbito democrático y pienso que, detrás de la constitución del Estado, de la delegación de poder que da lugar a la constitución del Estado, hay un principio normativo que descansa en la separación de poderes. Esto remonta a la teoría de la democracia en Montesquieu, es decir, la división entre el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Frente al poder Ejecutivo, que encarnan el gobierno y el presidente de la República o el primer ministro como jefe del Estado, el poder Legislativo puede ser unicameral como en Ecuador o bicameral como en Francia, tener un rol más o menos importante, según si es un régimen parlamentario o presidencial. Entre el Legislativo y el Ejecutivo hay una relación codificada por la Constitución. Y la policía, la ejecución de las leyes, la sanción a las infracciones, la justicia, el control sobre el Ejecutivo y sobre el Legislativo —por ejemplo las cortes constitucionales— son constitutivos del poder Judicial. Hasta aquí, sobre la constitución del Estado.

Ahora bien, lo que dice Skocpol, a inicios de los años ochenta, es que es necesario volver a analizar el rol del Estado en los procesos sociales, por ejemplo, a través de la regulación, de las políticas públicas, de la creación o innovación de las instituciones y de una manera que contradice fundamentalmente la tesis de elección racional, osea no como “el Estado es el producto de interacciones racionales” sino como “el Estado orienta las conductas individuales y colectivas”. Las guía de múltiples maneras y es ahí donde empieza la agenda de investigación neo-institucionalista.

Esto plantea en realidad algo que no es obvio para todos, y que remonta a la teoría de la burocracia en Weber. Más allá de la teoría contractualista y de la tradición moderna, después de fines del siglo XVIII, en la filosofía política, es la idea de que el funcionamiento del Estado tiende a autonomizarlo de la sociedad. Weber lo observaba a partir de la burocracia, en la cual veía el ideal-tipo de racionalidad instrumental más avanzado porque obedecía a una serie de principios que buscan una objetivación de sus procesos. Lo que se buscó en la creación de una burocracia profesional, la cual hace funcionar

al Estado, es eliminar todo aspecto subjetivo para garantizar el grado más puro de meritocracia, que es el principio fundacional de la burocracia en Weber. Es decir que el Estado necesita un cuerpo profesional de servidores públicos, selectos no en función de un linaje, de un nombre o de un título nobiliario, no en función de relaciones personales sino en función de competencias y estas competencias son fragmentadas para responder a necesidades específicas en cada ámbito de la acción pública.

Ahora bien, el mismo Weber observaba que, por su funcionamiento, precisamente, la burocracia tendía a autonomizarse de, no solamente del poder Ejecutivo sino también de la sociedad en general. Hay una dinámica de las instituciones públicas, que deriva de las reglas, de las normas que se establecen para su funcionamiento –tales como los concursos de méritos, todo lo que tiene que ver con la vocación del servicio público, la obligación de reserva, la prohibición de ejercer actividades en el sector privado, etc.– que han generado un hábitus colectivo, una manera de hacer, de pensar su oficio, cada vez más endógeno y autónomo. Esto es el punto de partida, es una manera concreta de entender la autonomía del Estado frente a la sociedad. Luego podemos entenderla de manera un poco más sofisticada. Cuando uno observa la dificultad de reformar los sistemas políticos o los sistemas de partidos en las democracias avanzadas, uno piensa que hay una serie de fenómenos y procesos que escapan al ámbito mismo de la voluntad política; hay también una inercia en la estructura del régimen político. Por ejemplo, los regímenes presidenciales no funcionan de la misma manera que los parlamentarios, lo cual tiene consecuencias sobre la manera de elaborar y ejecutar las políticas. Al fin y al cabo, los intereses que sirven de referencia a la teoría de la elección racional, a su vez, son moldeados y regulados por estas estructuras institucionales. Entonces el primer punto respecto al neo-institucionalismo histórico es que el Estado cuenta y tiene que volver a ser un objeto de estudio. Volveremos sobre la distinción entre institucionalismo (clásico) y neo-institucionalismo, pero hay que aclarar enseguida que es un objeto distinto al que preocupa

a la filosofía política. No se trata de reflexionar sobre principios como el buen gobierno, el buen Estado o las buenas instituciones, que guían la discusión en Montesquieu y la literatura posterior —piensemos en Rousseau, Hobbes, Locke, o más reciente, en Dahl o en Bobbio—, sino de preguntarse de manera más empírica cómo funcionan estas instituciones. Es decir, no es una reflexión sobre los principios sino sobre los procesos.

Uno de los problemas en la discusión sobre el Estado consiste en determinar si es una entidad o un sistema de entidades. Detrás de esto, hemos visto que está el problema del grado de autonomía del Estado respecto a la sociedad. Si uno asume que el Estado es una entidad, es autónomo de la sociedad, si uno asume que el Estado hace sistema con varias entidades, uno puede entender mejor cómo la sociedad permea a las instituciones estatales. Precisamente, el aporte del neo-institucionalismo radica en analizar al Estado como una institución compleja que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos; es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro, como lo planteaban los institucionalistas clásicos.

La filosofía política y los constitucionalistas ven al Estado como el producto de una discusión ideal en la cual cada legislador decide, expresa su criterio sin conocer las consecuencias de la decisión o sin ser afectados por ellas. La idea del velo de la ignorancia de John Rawls es que no sabemos cuáles son las últimas consecuencias del orden que estamos estableciendo, desde luego, podemos estar arriba de la escala social y beneficiarnos del sistema, o podemos estar abajo y ser víctimas del mismo; este velo de ignorancia nos obliga a tomar una decisión justa, una decisión que genere un consenso entre todos los deliberantes según el cual la peor decisión tiene el menor impacto negativo sobre el más desprovisto de recursos. En teoría de juegos, que inspira a Rawls en este tema, hemos visto que se trata del *minimum maximorum*, es decir, que la decisión ideal consiste en elegir el mal menor de todos los estados posibles.

El problema es que esto no sirve mucho para analizar procesos democráticos, sistemas de partidos o instituciones públicas, porque la discusión de la filosofía política es una discusión metafísica. La discusión que tenemos sobre los procesos políticos y las políticas públicas es una discusión práctica. En otros términos, y esto es uno de los reparos que se pueden formular en contra del giro interpretativo, es muy discutible trasladar premisas y conclusiones de una metafísica a una discusión práctica. El mismo Habermas advierte que la discusión en torno a la situación ideal de habla y la teoría de la acción comunicativa es una discusión que atañe a la formulación del derecho, es un elemento de teoría fundacional, no práctica, que trata de principios, no de intereses. Aplicar una discusión sobre los principios a una situación práctica implicaría, por ejemplo, dar nombres y apellidos a los deliberantes, lo que está explícitamente descartado por la teoría. Desde el momento en que nos ubicamos en una situación concreta, como defender intereses de clase, deja de existir el velo de la ignorancia, deja de existir la situación ideal de habla, deja de existir el razonamiento sobre las mejores instituciones posibles.

El funcionamiento del Estado

Hay una segunda dimensión que alimenta esta discusión; es la sociológica, en particular a través de dos autores muy citados en el estudio de las políticas públicas, que son Johan Olsen y James March (1984). Esta influencia viene de una dimensión particular que es la sociología de las organizaciones. Una vez que hemos asumido que el Estado como tal es un objeto de análisis, y el funcionamiento del Estado es un objeto de análisis legítimo, llegamos a asumir que lo que constituye al Estado es un objeto de análisis legítimo. Aquí la división de tareas entre las disciplinas es más fácil: la ciencia política se va a interesar por los regímenes políticos, los sistemas de partidos, los procesos electorales, la cultura política, una serie de aspectos relacionados con el sustrato de este aparato que llamamos Estado; la sociología de las organizaciones se preocupa

por los aspectos más técnicos de esta organización, de este sistema de organizaciones. Entendemos por organizaciones no solamente a las organizaciones públicas, sino que aquí me interesa en particular la organización del Estado. En realidad, una empresa privada es una organización, una universidad es una organización, un club de fútbol es una organización, entonces esta noción corresponde a una realidad muy heterogénea. No tenemos un tipo ideal de organización, tenemos seis o siete, pero las que nos interesan son las organizaciones públicas. Lo que aporta la sociología de las organizaciones a esta comprensión es un aspecto descuidado de la teoría de la elección racional, que es: lo que motiva a los actores es también su cultura, su educación, su religión, el medio social en el que nacieron y el medio en el que se mueve, el medio profesional, el medio institucional en el que evolucionan estos actores. Entonces, las trayectorias, las preferencias de los actores son determinadas por otra cosa que por los intereses racionales.

Ya había esta preocupación por las representaciones en los autores que clasifiqué como aquellos de los enfoques cognitivos; la estructura del razonamiento viene de percepciones, de una sensibilidad, de una representación, en particular de los problemas. La manera en que uno analiza distintas soluciones dependerá de la manera en que uno percibe un problema. Sobre eso hemos hablado ya varias veces. Entonces, hasta cierto punto podría decir que March y Olsen son cognitivistas. Pero no es el caso porque lo que nos interesa en estos autores no es tanto la relación entre representaciones y decisión, sino la relación entre representaciones e instituciones. Es decir que en las conductas regulares de los actores –individuales o colectivos– hay una dimensión institucional. ¿De dónde o cuándo nace eso? Partiendo de una definición operativa, podríamos asumir, como March y Olsen, que las conductas se institucionalizan en el momento en que se estabilizan en el tiempo. Esto da lugar a una rutinización de las conductas y es precisamente en esta regularidad de las conductas que radica el carácter institucional –y no solo organizacional– de las relaciones sociales. La genial idea de March y Olsen en ese momento fue rehabilitar una cosa que era muy difícil de medir, de delimitar, una cosa no tan concreta como es una

institución formal, con un organigrama, con un edificio físico, con una serie de códigos que la marcan, que la inscriben en el mundo, y decir: en el trabajo de explicación de las conductas intervienen también no hábitos (una noción excesivamente determinista) sino instituciones informales.

La noción de institución informal alude a dos aspectos complementarios: la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluidas las relaciones de poder, y las reglas. No solo las leyes son reglas; cuando hablamos de regulación, hablamos por supuesto de la regulación legal o jurídica, pero hay otras formas de regulación: la costumbre es una, los códigos de conducta son otra, la “buena” educación, el “buen gusto”, diría Bourdieu, son formas de regulación de las conductas. Aquí empieza otra discusión; no podemos explicar todo con la sociología de las organizaciones pero quisiera que se vislumbre la diversidad de los temas de investigación a partir del momento en que se asume la idea de March y Olsen: entender las instituciones, no solamente con una visión tradicional, e incluir a esta visión una dimensión que falta por caracterizar, para entender qué es y qué no es una institución.

La cultura es probablemente la noción más difícil de aprender como institución, quizá necesitamos un nivel intermedio -la familia, las creencias- más fácil de caracterizar para analizar las conductas. Tengo mucho recelo, quizá por la influencia que tienen los estudios culturales en las ciencias sociales, cuando escucho hablar de cultura política o de cultura en general. Quizá eso es demasiado amplio, demasiado vago para ser estudiado como objeto científico. Lo que sí entiendo son ciertos atributos que asociamos con la cultura: la lengua, la religión, las costumbres, la organización social son en efecto dimensiones de lo que podría constituir una cultura. La otra razón por la que no asimilaría -y tampoco lo hacen March y Olsen- a la cultura a una institución es el riesgo de caer en una acepción esencialista de la cultura, lo que tiene precedentes dramáticos en la historia, así como pasó con las razas, las civilizaciones y una serie de conceptos que terminaron siendo conceptos de dominación y hasta de erradicación de los otros.

El Estado cuenta, dice Skocpol; las instituciones cuentan, afirman March y Olsen; y eso ¿a qué nos lleva? Hay muchas disciplinas interesadas en esta nueva propuesta teórica: la historia, la ciencia política, la sociología, pero también la economía está hoy atravesada por este debate y se trata precisamente de aplicar ciertos métodos comunes, equiparables, en distintas disciplinas. En lo que nos interesa, aplicar eso al análisis de políticas públicas, queda una idea más que añadir, que había sido propuesta por March y Olsen (2006), y es la lógica de lo adecuado. La idea de estos autores era encontrar una modelización simple que se contraponga con la lógica de las consecuencias, derivada de lo que Weber llamaba las conductas orientadas hacia fines o conductas racionales instrumentales.

Detrás de este problema está una discusión sobre ¿qué es lo racional? “Racional”, en el sentido weberiano del individualismo metodológico, alude a una dimensión instrumental de la razón; porque el individuo es racional, puede elegir los medios adecuados a sus fines. Es el fundamento de la economía neo-clásica y se aplica, desde luego, a todas las conductas para los enfoques conductistas: de la elección de una escuela para sus hijos, hasta la elección de su ropa, pasando por la elección de su alcalde o diputado, todo obedece a este tipo de racionalidad, que es una optimización de ganancias. Ahora, lo que dicen March y Olsen es que no todo es así objetivable; el interés que está detrás de una decisión es altamente variable, según el contexto. Incluso en una misma categoría de actores, se pueden observar variaciones entre los intereses. Esta variación se da por la naturaleza intrínseca de la identidad, pero también por su entorno. De ahí surge la idea de una lógica de lo adecuado.

La lógica consecuencialista es lo que motiva a los actores, la lógica de lo adecuado es otra manera de entender lo que motiva a los actores. Lo adecuado tiene mucho que ver con los razonamientos incrementalistas y de la racionalidad limitada, es decir, lo que se entiende por “adecuado” es una solución provisional, contextual, que no es necesariamente la mejor opción, sino la menos mala, la que permite generar un consenso. Volvemos a las reglas, a lo

que permite a una colectividad estabilizarse en el tiempo; la lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida en colectividad. Las organizaciones siguen esta misma lógica, no solo los individuos; siendo el producto de creencias, de valores, ideas y reglas compartidas, las organizaciones institucionalizan las relaciones sociales.

Entonces aquí tenemos dos momentos: un momento creador de las organizaciones, es decir que las organizaciones no surgen de la nada, nacen de conductas rutinizadas, pero a su vez, las organizaciones rutinizan, estructuran o regulan las conductas. Y es precisamente en este vaivén entre el individuo y las instituciones, o entre la sociedad y el Estado, que se puede rastrear este proceso de institucionalización de las conductas. Eso rompe con una visión individualista de la cohesión social, sin resucitar la visión colectivista de la misma; no hay que esperar una ruptura sistémica de estas relaciones, sino que por su propia evolución histórica, la sociedad se va perfeccionando y constituye sistemas o subsistemas cada vez más estables.

En la discusión sobre la tipología de los neo-institucionalismos, eso es un tema controvertido. Si asumimos que las instituciones inciden en la sociedad y la sociedad crea instituciones, ¿dónde empieza y dónde termina todo esto? ¿cuándo y por qué cambian las instituciones? ¿cuándo y por qué dejan de cambiar? Pensemos en una institución como la Constitución política del Estado, ¿cuándo dejamos de reformarla? ¿En qué momento podemos decir que hemos llegado a un consenso satisfactorio para que eso no necesite reformarse en los próximos diez años? Entonces, detrás de la pregunta de ¿cómo cambian las instituciones? está, otra vez, una agenda de investigación, que nos interesa para entender cómo cambian las políticas, porque en parte reformar una ley es producto de una política, que puede resultar de una alternancia en el gobierno o de la necesidad de responder a variables exógenas (una guerra, una crisis económica, etc.). Un fenómeno nuevo, como un evento climático o social, genera la necesidad o la posibilidad de cambio de políticas. Ahora bien, no es tan fácil, porque en el tiempo

histórico, que interesa a los historiadores neo-institucionalistas, no hay manera de parar las cosas. Una asamblea constituyente es una suerte de paréntesis histórico; *stricto sensu*, es un momento en que esa división entre los tres poderes está en suspenso, porque la asamblea constituyente, como pueblo, encarna los tres poderes y esto es un acto fundacional de un nuevo régimen político, del cual saldrá entonces una nueva modalidad en la división entre los tres poderes.

Dicho de paso, en este momento puede surgir una discusión sobre otros poderes. Ahora se habla mucho de Control Social y de Participación Ciudadana, porque esto supone que respondería a una serie de disfuncionamientos de las democracias representativas, entre estos, la corrupción y el clientelismo, que se han convertido en problemas para nada propios de América Latina, y que afectan también a democracias muy sofisticadas, muy avanzadas. La cuestión del plurinacionalismo o de la plurinacionalidad también es un momento fundacional en ciertos países. La discusión sobre la estructura del gobierno, federal o centralista, también es un momento fundacional. Todo esto no se cambia cada diez años, pese a la inestabilidad política y las crisis que, en efecto, han dado lugar a algunas reformas constitucionales. Entonces la pregunta es, en el tiempo real (que es el que nos interesa), ¿cuáles son las variables determinantes del cambio institucional? Aquí tenemos un dilema, pues estamos diciendo a la vez que las conductas están estructuradas por las instituciones y que las instituciones pueden ser modificadas. Entonces vuelvo a la pregunta inicial ¿qué es el Estado? porque quienes constituyen las instituciones son también los individuos. La gran dificultad está en encontrar una definición funcional a las instituciones, y esto trasciende la dicotomía de instituciones formales e informales.

La definición más interesante que he encontrado está en un texto de Viven Lowndes (2010): son instituciones las prácticas codificadas como procedimientos operativos estándares. Para ilustrar esto, tomemos el ejemplo de la rutina de asistir a un curso de análisis de políticas públicas tres veces por semana. Podemos verlo como

una obligación para cumplir los requisitos de aprobación de créditos académicos y conseguir un título de grado. Esta es la dimensión formal de la institución, en este caso, atender clase es nada más que cumplir con una norma formal, que es el reglamento docente de la institución o la ley de educación superior de un país. No todos tienen las mismas motivaciones, pero todos asumen que estas son las reglas y que son justas. Luego, hay otra manera de pensar esta rutina, que consiste en analizar qué hay detrás de esta motivación.

¿Qué provecho saco yo de obligarme a atender un curso? Eso remite obviamente a otras preguntas, en la terminología de March y Olsen, creencias y valores. ¿Creo o no en este saber que se dispensa? Estas son otras rutinas, no formales, en el sentido de no codificadas en una ley o un reglamento. Son prácticas que tienen un grado de coerción, porque los interesados se las imponen, los que asumen esta rutina aceptan que esto les cuesta (trabajo, sueño, dinero, etc.) pero no lo miran como una obligación externa, no es una coerción exógena. Es justamente esa la idea de procedimientos operativos estándares. Sabemos que hay que cumplir con ciertas obligaciones, tareas que preparar, exámenes que dar, y esto lo asumimos como una institución.

Esto estructura nuestras agendas. Asimismo, podemos considerar una serie de actos cotidianos. En el código de conducción ecuatoriano, hay una serie de prácticas que, para un neozelandés no son lógicas. ¿Por qué manejar a la derecha y no a la izquierda? A un nivel más sutil, hay prácticas que hacen sentido en un contexto nacional y no en otro, como el uso del pito por los automovilistas, el carril que toman para rebasar, el trato que reservan a los peatones y los ciclistas, etc. No es que nos inventamos un código nacional de tránsito, la casi totalidad de las reglas de estos códigos son reglas asumidas a nivel internacional. Pero hay otra cosa detrás. Si tengo que salir mañana a estudiar las política de transporte, me interesará entender la práctica de los automovilistas y choferes de buses; más allá de las reglas y de la cultura, me importará la manera en que estos actores han internalizado o no estas obligaciones y detrás, la manera en que ellos crean sus propias reglas, sus propias rutinas, sus propios

códigos de conducta. Un instructor de conducción me contaba sobre las limitaciones de velocidad: cuando se formalizó la prohibición de pasarse de los 50 km/h en áreas urbanas, los taxistas hacían *lobbying* en el Ministerio de Transporte para que se les otorgara una derogación, porque ellos “sí saben manejar”, como si ellos pudieran ir más rápido por tener más práctica. Esto es lo que nos interesa, entre otras cosas, a la hora de explicar los disfuncionamientos en la política de transporte, más allá de la cultura o de lo que en algunos países se llama civismo. En algunos casos, el discurso sobre el civismo esconde una incapacidad del Estado de hacer cumplir la ley. El civismo es quizá el grado adicional de rutinización pero el nivel mínimo de institucionalización y en particular de coerción requiere medios económicos, técnicos, recursos humanos, etc. que no todos los Estados están dispuestos a crear o utilizar.

El segundo aporte de la sociología al neo-institucionalismo aplicado al análisis de las políticas públicas interesa a la transformación de las instituciones. Walter Powell y Paul DiMaggio (1999) han coordinado una serie de estudios sobre la transformación de las organizaciones que podemos fácilmente extrapolar a las organizaciones públicas. Son problemas en los que vamos a volver a ver una interacción entre las ideas y las instituciones. La pregunta de estos autores es ¿cómo cambian las instituciones internamente? Ellos elaboran una tipología del cambio institucional, que llaman la teoría de los isomorfismos institucionales. Lo interesante es que se pueden identificar ciertos patrones de transformación, que luego nos van a ayudar a entender, no solamente una organización en particular, sino un modo de diseñar organizaciones. Entonces ¿cómo evolucionan y se transforman las organizaciones? Se transforman primero cuando están en competencia: es decir que dos organizaciones compiten hasta que la una se impone como la mejor, la más efectiva, la más eficiente.

Segunda modalidad: se transforman por imitación; cuando hay una experiencia exitosa en un contexto (dentro del mismo país, en varias políticas sectoriales) y se va a copiar esta modalidad organizacional

para aplicarla a otra política. Un ejemplo clásico de esto es la manera en que se multiplicaron las alianzas público-privado en la época de los gobiernos neo-liberales a los que aludía hace un momento, alianzas entre una agencia del Estado y un operador privado para un proyecto dado. Este tipo de experiencias, que fueron bastante exitosas en el transporte, fueron replicadas en otros ámbitos, como la gestión del agua, ciertos servicios públicos como las telecomunicaciones, los servicios sanitarios, y hasta los hospitales.

La tercera modalidad de cambio es la influencia de grupos o redes de actores, de los actores que dirigen las organizaciones. Eso trasciende ya la institución para ir más allá, a lo que antecedió el rol que pudieron tener las universidades, los clubes de reflexión, las escuelas en la difusión de las ideas (se hablaba mucho de los *Chicago boys* en los años 1980, luego de los *Harvard boys* en los años 1990 en América Latina). Esto alude a las modalidades de uniformización de ciertas organizaciones. La escuela de políticas públicas de Harvard es famosa por eso, por formar elites que luego se convierten en interlocutores de las elites del país de donde se producen los modelos. Los *Harvard boys* no tendrían tanta influencia si no hubiera tantos graduados de Harvard en los países donde intervienen.

La tesis de los cambios de paradigmas

¿Cómo evolucionan las políticas? ¿Cómo se transforman o siguen iguales? Desde los trabajos de Herbert Simon (1991) sobre la racionalidad limitada, y de Charles Lindblom (1958) sobre el incrementalismo, hay una tradición que explica el cambio de políticas desde una visión lineal (muy compatible con la noción de lógica de lo adecuado, dicho de paso) y como un proceso gradual, sin grandes cambios o rupturas en las políticas sectoriales. Entonces, si asumimos que no hay cambios radicales aún cuando hay alternancias en el poder —esa es la idea según la cual las políticas hacen la política, no al revés—, entonces ¿cómo explicar que a veces surjan estos cambios o rupturas? Peter Hall

(1993) plantea esta pregunta a partir de la política económica de Reino Unido, desde los años 1960 hasta mediados de 1980. Hay una dimensión histórica, una dimensión sectorial y una dimensión, vamos a ver, institucional en su estudio. Durante muchos años, marcadamente hasta 1979 con la elección de Margaret Thatcher como primera ministra del gobierno de Reino Unido, este país se caracterizaba por un proceso de *stop and go*, o sea, por la alternancia de políticas conservadoras y social-demócratas. En realidad esto era una manera simple de referirse a la variación del gasto público, no a un cambio de política económica, de keynesiana a monetarista.

Lo que denotaba esto a lo largo de los años setenta es la contienda entre dos propuestas políticas. La doble pregunta de Hall es ¿qué hizo posible y de qué manera se dio el cambio que encarnó el gobierno de Margaret Thatcher (son diez años de su administración) a través de la adopción de políticas monetaristas? Este fenómeno se dio no solo en Inglaterra sino después en Alemania, en Estados Unidos, en Francia, en América Latina, etc. Ahí es donde interviene la idea de políticas públicas como paradigmas.

El punto de partida de la tesis de Peter Hall, según la cual las políticas pueden ser asimiladas como paradigmas, está en que la solución dada a un problema depende de la idea que se hacen los actores de los problemas. Estamos muy cercanos, nuevamente, de un postulado cognitivista según el cual la realidad es una construcción social y es interpretada para dar lugar a deliberaciones y decisiones. Pero hay algo más, por lo que Hall no es cognitivista, y es que no se trata de que la percepción del problema determina la solución, y desde luego el rumbo de la política, sino que en el proceso de formulación de la política o en el transcurso del proceso político interfieren estas representaciones y compiten entre sí, los actores se enfrentan con percepciones contrapuestas. Este es el punto que nos interesa en la presente discusión, es decir ¿cómo se materializa esta contraposición de visiones del problema? ¿Cómo se dan estas confrontaciones en la duración, en el tiempo largo?

La tesis de Hall es relativamente simple, por esto ha inspirado a tantos autores. Hall dice que, en el caso de la política económica de Reino Unido, lo que se observa es que hay tres tipos de cambios y él los asimila a tres órdenes o tres niveles de cambio. Los cambios del primer nivel son cambios instrumentales, que se deciden en función de ajustes de los instrumentos de políticas públicas. Una tasa de cambio, una tasa de interés interbancario es un instrumento, dice Hall, sobre el cual un gobierno puede jugar para dar cierta orientación a una política. Esto es lo que caracterizaba al *stop and go*, concretamente, los impuestos sobre los ingresos, sobre el valor agregado o sobre las ganancias, son instrumentos de política económica.

Hay un segundo nivel, quizás más difícil de aprender, que refiere a una acción más delicada y consiste en crear nuevos instrumentos o experimentar nuevas maneras de enfrentar un problema sin redefinirlo. Por ejemplo, crear una política de control a las fronteras sobre los capitales o eventualmente imponer una limitación a la circulación de los capitales afuera mediante un control, un impuesto o un límite a la cantidad de dinero que se puede exportar, etc. Se trata aquí de formular una política distinta, y es otra vez donde intervienen las ideas. Finalmente, la alternancia en el poder se da a partir de esto, a partir de un debate de ideas: es preferible favorecer la inversión privada por sobre la inversión pública, o lo contrario. Pero ello no lleva a reformar la política económica y, en particular, no significa una redefinición del problema, sigue siendo un problema de desempleo o de inflación, que se va a enfrentar con más o menos gasto público y desde luego con más o menos impuestos.

Hay un tipo de cambios que es estructural. Cuando Margaret Thatcher impone el razonamiento y el modelo monetarista a todos los actores y desde luego a todos los ministerios, entonces a todas las políticas sectoriales, ella hace algo más que ajustar las tuercas o cambiar los instrumentos. Lo que hace es reformular el problema. La famosa frase de Ronald Reagan, “El Estado no es la solución, el Estado es el problema”, encarna este cambio. Hemos experimentado en los años 1970, dice Hall, un sinnúmero

de políticas o de programas que trataban de reequilibrar las cuentas públicas, dinamizar la economía, en particular la creación de empleos, y todas han fallado. Entonces, cuando se elige a Thatcher, es el momento de una ruptura en este curso de las políticas que se ajustan a la lógica de lo adecuado. ¿Cómo se da este cambio de paradigma? Es ahí donde empieza la reflexión de tipo neo-institucionalista.

Quizá es necesario revisar qué significa esta idea de política como paradigma. Por analogía con la teoría de Kuhn (1971), las políticas, como las teorías científicas, son el producto de una representación del mundo. Adicionalmente, el cambio de paradigma se da en función de una confrontación de las explicaciones posibles del mundo, que pasa por varias etapas. Hay una etapa en la cual estas explicaciones coexisten, sin que una domine a las demás. Hay una segunda etapa en la cual se empiezan a comparar y se confrontan las virtudes explicativas de cada una, lo que genera comunidades y escuelas. Hay un momento en el cual una de estas interpretaciones domina a las demás y se renuncia progresivamente a estas últimas y se impone un paradigma.

¿Cómo funciona esto con las políticas? La idea es que en este momento que antecede al cambio de políticas haya una discusión sobre las virtudes explicativas y la capacidad de resolver problemas de varias opciones de políticas que se confronta al ritmo de las alternancias en el ciclo electoral, hasta que se imponga la idea según la cual estas teorías —una política es una teoría— no son satisfactorias y no permiten resolver los problemas que enfrenta el gobierno. Entonces aparecen actores no-estatales, actores que no eran parte del proceso de toma de decisión o actores que asumen un rol más importante que en el pasado (los medios de comunicación, y entre ellos, ciertos periodistas, expertos, etc.) y se instaaura un debate público sobre opciones que, hasta ese entonces, no eran debatidas. Por ejemplo, la privatización de ciertas empresas públicas, la terciarización de ciertos servicios públicos, soluciones que no estaban contempladas, ni siquiera por los conservadores, porque no eran aceptables dada la representación del problema.

Para ser más explícito, en los años 1970, en los países de la OCDE estamos todavía pensando en dos cosas: la una es que el crecimiento económico es infinito y, desde luego, se trata de reanudar con él, con eso salimos de la crisis; la segunda es que los Estados son soberanos y todavía las políticas económicas se deciden dentro de las fronteras nacionales, cuando esto en realidad ya estalló, en particular con el doble choque petrolero, y va a ser cada vez menos real con la desregulación de los mercados financieros, desde inicios de los años 1980. Este último punto ilustra lo que decía hace un rato sobre la relación entre el cambio institucional y la estabilidad de las rutinas o de las relaciones sociales. Se vuelve a la vez una consecuencia y un factor agravante de la desregulación, porque el discurso monetarista plantea la necesidad de desregular los mercados financieros, es decir, es en ese momento, entre 1979 y 1981, que se impone la idea según la cual la resolución de la crisis económica pasa por el desmembramiento del Estado de bienestar social.

Hasta ese momento, todavía se pensaba, desde la derecha o desde la izquierda, en ¿cómo salvar al Estado de bienestar social? Ya hablamos del informe de la comisión trilateral sobre la crisis de la gobernabilidad de las democracias y era exactamente este el problema: ¿cómo salvar la democracia, que en ese momento era asociada inextricablemente con el Estado de bienestar social, en un contexto de crecientes amenazas y de menores capacidades económicas del Estado? Pues cinco años después de este informe, se impone la idea en muchos países de que la resolución del problema pasa por un reinvento, una reestructuración del Estado.

Detrás de esta idea está el problema de ¿cómo se hizo esto? ¿Cómo una idea pudo imponerse y dar lugar a un giro de esta magnitud, que abarcó hasta a los países latinoamericanos? Esto, explica Hall, se da por el rol de ciertos actores en las arenas públicas, en los foros públicos, que se imponen como actores clave. Por ejemplo, hay un desplazamiento de la decisión en materia de política económica dentro del gobierno; aparecen actores no-estatales que inciden en la decisión y que colaboran con el gobierno para ejecutarla. Esto no

es del todo nuevo, pero es fundamentalmente diferente de cómo funcionaba el Estado antes. Tradicionalmente, el Estado actuaba a partir de mecanismos de representación e intermediación, que algunos asimilan al pluralismo político o al corporativismo, según el contexto local. Había canales de interlocución entre el gobierno y la sociedad, que encarnaban los sindicatos, los gremios profesionales, las asociaciones, etc. Lo que cambia en el proceso de interlocución es la naturaleza de la legitimidad de los interlocutores del gobierno, que en gran parte va a descansar, a partir de los años 1980, en su capacidad económica y técnica de resolver problemas. Eso es una ruptura paradigmática. Una cosa es, como gobierno, interactuar con representantes electos y con cierto poder representativo, delegativo; otra cosa es hablar con actores que tienen la chequera. En particular, eso vale en la implementación de las políticas.

Por ejemplo, en la política de salud, los interlocutores cambian de naturaleza. En el momento del pluralismo, los interlocutores eran los médicos, las asociaciones profesionales de la rama, los usuarios con sus asociaciones, etc. De lo que se discutía era del servicio público, no se cuestionaba su naturaleza de servicio público, se discutía de sus modalidades. Con el gobierno de Thatcher, la política de salud ya no se discute con estos actores, o mejor dicho estos actores se han convertido en los adversarios; los interlocutores son actores privados que están en condición de asumir la responsabilidad, por ejemplo, de la gestión de los hospitales, o la prestación de los servicios de salud. Y esta capacidad de asumir este rol no depende de una legitimidad política o corporativista, sino de una capacidad financiera y técnica. Lo mismo se dio para las telecomunicaciones, para los ferrocarriles, el sector aeronáutico, etc., en todo lo que se consideraba como el dominio estratégico del Estado. El desmembramiento del Estado de bienestar social no pasa solo por la reducción de las prestaciones sociales, atraviesa literalmente por un desbaratamiento del servicio público.

A diferencia de otros autores que quisieron retomar esta idea, Hall llama la atención sobre el hecho de que la analogía entre políticas y paradigmas no vale para cualquier política. Esta analogía es

particularmente útil para políticas que movilizan muchos saberes expertos; la política de armamento, la política energética y la política económica son ejemplos. Antes de terminar, quisiera volver a la pregunta de ¿qué son los paradigmas en ciencias sociales? Escuchamos que cuando hay un cambio fuerte en la manera de pensar un tema, por ejemplo la política cultural, hay un cambio de paradigma. Ahora en Ecuador estamos hablando mucho del cambio de paradigma por el buen vivir, hay muchos debates sobre el modelo de desarrollo, la organización de la sociedad, etc. Hasta llegar a decir que esto existe, faltará mucho tiempo, porque no basta con decir que hay otra manera de hacer. Las ideas monetaristas existían veinte años antes de imponerse como el referencial global de las políticas sectoriales; no bastó que algunos las defendieran, incluso dentro del aparato político y del sistema de partidos, para que se diera el cambio de paradigma. El cambio de paradigma en este sentido, en el sentido de Hall, se da de manera sistémica, no de manera ideológica.

Quisiera llamar la atención sobre el peligro de confundir lo que son los discursos con lo que son las políticas. No basta con anunciar un cambio para que el cambio se dé y, en realidad, en muy pocas oportunidades se da de esta manera. En muchos casos (vuelvo a March y Olsen) el cambio no se da por voluntad política, ni siquiera de un grupo dominante o hegemónico en el proceso político, el cambio se da por una convergencia de factores que, en varios casos, no se dio cuando se formuló la propuesta. ¿Por qué digo que vuelvo a March y Olsen? Porque es la idea del tacho de basura (Cohen, March y Olsen, 1972) que servía de metáfora para ilustrar que ciertas soluciones existen antes de los problemas. En realidad ha habido reflexiones anteriores al momento en que se toma una decisión, en las cuales se han visto todas las opciones posibles. Eso es lo que hace la academia, por ejemplo. Como la academia estudia problemas teóricos en economía, en sociología, etc., lo que hace es finalmente comparar con situaciones en otros países, comparar distintos períodos o comparar varios aspectos de una misma problemática social (la violencia, la delincuencia, la pobreza, los hogares, el desempleo, etc.) y todo esto finalmente permea el

mundo político, la administración pública, que puede mandar a hacer informes sin necesariamente llevarlos a la práctica (hay un sinnúmero de informes que quedan en un cajón diez años antes de encontrar, aunque sea a alguien que los lea). La idea del tacho de basura es que hay una dependencia de la trayectoria de esas ideas, que solo en determinados momentos, en coyunturas críticas, encuentran un problema y se vuelven la solución a este problema. Entonces, hasta que se ponga a funcionar un nuevo paradigma, del buen vivir, del Estado de buen vivir, de lo que sea del buen vivir, hará falta algo más que la propuesta política de un gobierno o de un sector de la sociedad.

Los problemas del mercado

La relación entre el Estado y el mercado

La teoría que propone Douglass North (1993) acopla una teoría de las conductas humanas a una teoría de los costos de negociación. Lo que plantea North es que el proceso de intercambio comercial conlleva empíricamente a un incremento de los costos que son parte de los costos totales de producción. Hay además de los costos de la cadena productiva, para cualquier bien o servicio, un costo al cual se suma un valor agregado para definir un precio o un valor de intercambio en el mercado.

Pero existe algo más y es lo que llama la atención de North inicialmente, que tiene que ver con la negociación de este precio. ¿Por qué cuesta negociar? Cuesta porque hay una asimetría de información entre el vendedor y el comprador o porque la información es incompleta, en particular el comprador maneja una información mucho menos completa que el que vende el bien o el servicio, o porque hay una manipulación de la información, en general, por el mismo vendedor que busca maximizar el valor agregado y su margen de beneficios. Entonces, esto rompe con

el modelo de equilibrio general de Leon Walras, el credo de la escuela neo-clásica y desde luego del neo-liberalismo, que parte de una premisa falsa según la cual los bienes que se intercambian son idénticos, el mercado donde se intercambian es único y este intercambio es instantáneo. Esta triple premisa es la que ampara el modelo de equilibrio general, pero no es cierta porque hay una diversidad de bienes, hay varios mercados, más aún en un contexto de globalización, los mercados se han diversificado.

Es un error de la teoría crítica, en particular del marxismo, asimilar la globalización y la ideología de la globalización (una expresión utilizada por Ulrich Beck) como una unificación del mercado mundial. En realidad la globalización es concomitante a una diversificación de los mercados, se traduce más por una unificación de los flujos, como la que encarna en particular la economía financiera, es decir la sintonización de los mercados bursátiles. Hay un solo mercado financiero, pero es probablemente el único caso y de hecho eso es una idea muy abstracta; decir que hay un solo mercado financiero es limitarlo a una categoría genérica, pero dentro de esta categoría hay tal diversidad de productos que no hay un solo mercado tampoco. Eso dicho, si algo se pudiera asimilar a la globalización de un mercado, es la finanza, porque con el juego de los husos horarios se puede tener transacciones en tiempo real 24 horas. Fuera de este caso específico, no existe ningún mercado, sea de zapatos, sea de hamburguesas, que sea único. Entonces ni siquiera a este nivel se averigua la premisa del modelo de equilibrio general.

Desde luego, la determinación del valor de los bienes y servicios es el resultado de una negociación. Es precisamente porque existe una diversidad de bienes y servicios, de mercados y porque los intercambios no son instantáneos, que cuesta negociar. Los costos adicionales incluyen la adquisición de información. Piensen en el comportamiento racional de un individuo cuando compra un bien. Lo que hace es definir un precio que considera razonable para satisfacer una expectativa que considera suya, legítima. Para llegar a un equilibrio, este individuo busca información sobre dónde se vende, cuál es el precio de mercado, y observa que hay una diversidad

de precios. ¿Qué explica esta diversidad? Puede ser que algunas cadenas hacen economías de escala, como en la gran distribución, o que es un bien importado, entonces hay un impuesto o un arancel, o que hay un costo de transporte, etc. Todo eso es el valor integrado del precio que hace que nuestro individuo vaya a comprar o no este bien, tras un proceso de adquisición de información.

Hay dos cosas más en este proceso. Hay la acción que consiste en comparar los bienes de la oferta. Hoy con Internet, tenemos acceso instantáneamente a muchos proveedores de este bien. Ya no es como antes, cuando teníamos que esperar una cotización; podemos comparar el precio de un bien en varios países pero esta operación sigue teniendo un costo. Entre paréntesis podemos preguntarnos cuál es el costo de este proceso para la sociedad, cuando realizamos esta búsqueda por Internet en nuestra oficina, en vez de trabajar, preparando un viaje de vacaciones, comparando la ropa para nuestros hijos, etc. Por último, un costo adicional a la transacción viene del cumplimiento de esta última. Este costo lo encarna, por ejemplo, la garantía de calidad del producto. El costo de cumplimiento atañe también a la realización de un contrato de compra-venta, la entrega a tiempo o si la entrega es diferida. Estos ejemplos algo triviales se entienden en una economía compleja, donde el intercambio dejó de ser directo y es mediado por terceros. Es ahí donde las cosas se vuelven interesantes para estudiar el aporte de la nueva economía institucional a la comprensión de las políticas públicas.

Un punto de partida de North es que estos costos marginales son crecientes. Eso nos alerta porque nos dice que en una economía moderna la complejización de los intercambios comerciales genera un crecimiento de los costos marginales y estos necesitan una atención particular, especialmente en casos de intervención del Estado en determinados mercados. Es necesario preocuparse por estos costos marginales porque su volumen y valor es masivo, crece de manera exponencial con la intervención del Estado. La masa crítica de los intercambios, y eso es todo el problema de

la crisis del Estado de bienestar social, es tal que estos costos se convierten en un problema político. Más allá de una “nueva” economía, lo que nos interesa aquí es la dimensión institucional de esta economía o cómo las instituciones constituyen un elemento explicativo de la economía y desde luego requieren una atención específica.

Los derechos de propiedad, que marcan el punto de partida de la negociación entre un vendedor y un comprador, incluyen normas legales (la patente), formas organizacionales (la manera en que se produce y se comercializa) y normas de conducta. Hago hincapié en el último aspecto, es decir, en el hecho de que en vender un producto o ceder un derecho de uso —como es clásico en el caso de los programas informáticos—, hay un código de conducta, que puede ser formalizado por la factura o un contrato de prestación. Desde luego es fácil entender que algo media esta transacción, y que este algo se puede asimilar a una institución. Esta institución, dice North, proporciona la estructura del intercambio, determina el costo de la transacción y de la transformación.

Resumimos. Tenemos un costo, como nos dice la teoría clásica de los intercambios, que está definido por un acuerdo entre un comprador y un vendedor, en el cual intervienen los costos de producción y un valor agregado. A esto se suma un costo de transacción, que deriva de la adquisición de la información, y se complejiza a medida que entran más *inputs* en el proceso de elaboración y que incrementa el costo de búsqueda de información por el comprador. El costo de la transacción tiene que ser mitigado por una serie de regularidades que se asimilar a instituciones. Es a la vez una garantía de que la transacción está bien hecha o de que el acuerdo nace de una transacción regular, y una garantía del cumplimiento del resultado de la transacción, que en muchos casos implica acudir a terceros o a árbitros, que incrementan a su vez el costo de la transacción. Entonces la negociación es un momento y el cumplimiento es el momento ulterior que está institucionalizado. Por último, fuera de las operaciones coyunturales, pensemos en la economía como un sistema en el cual hay actores como las

instituciones del Estado, el gobierno, la administración pública, etc., que manejan volúmenes financieros en estas negociaciones mucho mayores a los intercambios entre empresas y geométricamente crecientes. La complejidad de estos intercambios varía en función del tamaño y del alcance del intercambio. Entonces, al intercambio clásico entre dos individuos, se sustituye un intercambio mediado por terceros (intermediarios de servicios, abogados, distribuidores, etc.), no involucrados en la producción del bien o del servicio.

Para terminar ¿qué son estas instituciones? El contrato es una institución, el contrato con el pliego de condiciones que se aplica a cada etapa de la cadena productiva garantiza al productor de un bien que este último sea como él quiere y garantiza al comprador que sea lo que él busca. El mercado es una institución, el mercado como lugar abstracto donde se da esta transacción, es una institución con grados de complejidad variables en función de la transacción. La realización del proceso, la etapa posterior a la venta es también función de instituciones formales, de dispositivos legales y técnicos, en los cuales intervienen terceros.

La gestión de los bienes de uso común

La misma pregunta se hace Elinor Ostrom (2000) sobre la utilización de recursos de uso común, o la gestión de estos recursos. Hoy se ha vuelto relativamente común hablar de la crisis global o de la crisis ambiental global como de una crisis de los bienes comunes. El aire se contamina, el agua se rarifica, los suelos se empobrecen. Todos estos bienes hace treinta años eran considerados por muchos como bienes de uso común, para no decir como bienes comunes. ¿Quién puede poner un precio sobre el aire? El famoso derecho de propiedad al cual aludía North. Lo mismo pasa con el agua. Si hay varias comunidades a la orilla de un río, ¿cuál es la dueña del río? Obviamente, el uso del agua por la comunidad aguas arriba tiene mayores efectos para las demás que el uso por la comunidad aguas abajo. Lo que pueden hacer estas últimas afecta poco a las comunidades de arriba, entonces este bien que aparentemente es

de todos, no es en sí un objeto de propiedad. La propiedad nace de un acuerdo, de una transacción entre la comunidad de arriba y la de abajo.

Lo mismo pasa con los campos abiertos, como en el régimen de *open field* en Inglaterra, que son de uso común, los pastizales. Igual con los bosques; tenemos unos recursos extremadamente valorados, tanto al nivel simbólico como al económico, que son de todos. Ahora, dejaron de ser de todos en el momento en que apareció el Estado. El Estado maneja estos bienes como los bienes de todos, pero los maneja él, a través de empresas públicas o de lo que es la administración pública, la dirección forestal en un ministerio dado. ¿Por qué apareció eso? Es lo que nos interesa aquí. Ostrom ha escrito mucho sobre este tema, como veremos a partir del estudio del modelo de análisis y desarrollo institucional (IAD por sus siglas en inglés), que es tan citado en análisis de políticas como el modelo de coaliciones de causa (ACF) de Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (1993).

Por ahora quisiera introducir la teoría de los bienes de uso común y ver cómo Ostrom acopla un modelo basado en un producto derivado de la teoría de la elección racional, la teoría de juegos, a una teoría de las políticas públicas. Ella parte de la tragedia de los comunes y del rol del Estado o del mercado en prevenirla o acelerarla. Los problemas vienen entonces de las fallas del mercado o de las del Estado. A esto tenemos que encontrar una solución, con la ayuda de las instituciones.

Hay otras instituciones además del Estado y el mercado para regular la gestión de los recursos de uso común. Los tres modelos clásicos que se suelen citar son la tragedia de los comunes, una teoría formulada por Garrett Hardin en 1968, el dilema del prisionero, metáfora de la teoría de juegos, que encontramos en Trebilcock, Niskanen y los autores de la escuela de la elección pública (Hindmoor, 2006), y la lógica de acción colectiva, título de un libro famoso de Mancur Olson, sobre el rol de los grupos e individuos en los intercambios socioeconómicos.

La idea detrás del modelo de la tragedia de los comunes es que, si uno aplica *stricto sensu* una lógica de mercado a la gestión de los pastizales o campos abiertos, el interés de cada usuario conspira contra el interés general. ¿Cómo se da esto? La maximización de los beneficios individuales llega rápidamente a una sobreexplotación del recurso; esta sobreexplotación lleva al agotamiento del recurso y al decrecimiento de los rendimientos para todos. La tragedia de los comunes es eso: si cada individuo maximiza sus intereses, a mayor o menor plazo este individuo llegará a no poder satisfacer esos intereses. Detrás de él, la colectividad no logrará satisfacer sus necesidades.

Hay dos alternativas a partir de esta constatación: imponer un control absoluto sobre la explotación, por ejemplo, a través del dominio del Estado, y eliminar la propiedad privada (cuando un bien es de todos, su uso tiene que ser regulado por el Estado); al opuesto, privatizar este recurso de uso común, dividir el predio entre los usuarios para que cada uno maximice el rendimiento (no solo el uso) de la tierra.

En el dilema del prisionero, lo que está en juego es evaluar la pertinencia de dos estrategias por parte de los actores, que son: una estrategia de cooperación, y la de desertión o dimisión. En el momento en que dos actores se ponen de acuerdo, podemos decir que cooperan; en cambio, si cada uno decide hacer lo que quiere, diremos que ambos desertan o dimiten. En el caso de los bienes de uso común, lo que dice el modelo es que todos los actores tienen un interés mayor en desertar que en cooperar. El riesgo de ser el tonto, si uno coopera, es mayor a la oportunidad de ganancia que ofrece la estrategia de dimisión. En una estrategia de cooperación, ninguno consigue más del 50% del predio; mientras que en una estrategia egoísta, por la libre competencia cada uno puede esperar conseguir el 100% del predio a costa del otro. Si uno coopera y el otro no, el primero es entonces el tonto, lo cual hace que en el dilema del prisionero, la estrategia ganadora sea la dimisión.

Finalmente, el modelo de la lógica de la acción colectiva, que es afín con la teoría de juegos, contrapone la manera en que un grupo

organizado puede conseguir ciertas ventajas o tener beneficios en formarse e imponerse reglas, frente a la estrategia del oportunista (*free rider*), el que valora el interés individual por encima de colectivo. El problema es cuál es el momento en que se vuelve mejor para el individuo cumplir con las reglas colectivas, a la luz de los beneficios que trae una estrategia egoísta. El costo o la pérdida que implica un comportamiento egoísta siempre será inferior al costo inmediato que implica adscribirse a las normas y comportamientos colectivos. Un tipo de *free rider* es el pasajero clandestino, que no paga por un servicio colectivo y lo hace asumir a la comunidad.

¿Cuáles son los problemas planteados por estos tres modelos, según Ostrom? El primer aspecto es valorar el aporte de la teoría de juegos al entendimiento de la acción colectiva. Antes de ver sus límites, hay que asumir que estos modelos tienen validez explicativa para elegir entre formas de regulación de la acción colectiva, que nos interesa para la gestión de los bienes de uso común. Pero es una teoría que deja muchos enigmas, en particular, dice Ostrom, debido a un problema de inferencia empírica. Está bien tener un modelo y es uno de los ejercicios más difíciles en la elaboración de una tesis, pero también hay que confrontarlo con la realidad. El problema en el caso de la gestión de los bienes de uso común es que las múltiples situaciones complejizan el modelo más que simplificarse con este último. Es decir que en cada caso, de pesquería, manejo de bosques o de cuencas hídricas, aparecen situaciones que hacen excepción al modelo, de tal manera que el modelo deja de ser explicativo en algún momento. En efecto, podemos acudir a un modelo tipificado para simplificar una realidad compleja, siempre y cuando en esta realidad entre el modelo, se puedan convertir elementos de complejidad en datos cuantitativos para establecer relaciones causales entre ellos. El problema es cuando los datos no-explicativos superan los explicativos de la realidad, no del modelo. Es precisamente el límite al cual se enfrenta la economía neo-clásica a la hora de explicar la gestión de los bienes de uso común. De ahí, decía en la introducción de esta parte, ninguna de las dos soluciones extremas que se contemplan es aceptable.

La primera es la solución del “todo Estado”, el Leviatán. En la teoría de Hobbes, el hombre es un lobo para el hombre y se creó al Estado para pacificar esta guerra de todos contra todos. Es una visión pesimista de la naturaleza humana y de la sociedad a la que da lugar a la creación del Estado. Entonces, para resolver el problema del egoísmo de los usuarios, lo que haría falta según esta teoría es un Estado fuerte, un Estado socialista, que controle estos bienes para el bien de todos.

La historia nos enseña que esto no funciona, la historia del socialismo real ha demostrado que el Estado no actúa por el interés general, sino que rápidamente surgen grupos de interés dentro de él, que súbitamente aprovechan su postura de acceso a cierta información y su poder para sacar provecho del sistema. ¿Por qué lo hacen? Porque el Estado es ineficiente, no puede encontrar un método sistemático de maximización de las ganancias; al manejar los bienes de todos, maneja los bienes de nadie. Desde luego, se desperdician los bienes que son escasos. Hay múltiples ejemplos de ello, entre éstos la catástrofe de Chernobyl. La otra solución es la privatización preconizada por los anarco-libertarios como Von Hayek o Fukuyama. Es decir, si privatizamos todo, es el fin de la propiedad común pero es la garantía de que se va a potenciar el rendimiento de los bienes. Esto tampoco funciona. Es la tragedia de los bienes privados: cuando uno muere, deja hijos que se pelean para determinar quién se va a llevar el pedazo de tierra. En general, es con las herencias que se dan los mayores dramas familiares, precisamente porque no hay un sentido racional de maximización individual de los rendimientos.

Entonces ¿cuál es la solución alternativa, la más común en la realidad? Es una situación donde hay un contrato, una institución, que regule un juego de tal modo que el juego de competencia sea cooperativo. Esto es muy fácil de entender a partir de la tragedia de los comunes. ¿Qué dicen los campesinos al día dos, luego de darse cuenta de este peligro? ¿Qué es lo que pasa en los llanos orientales en Colombia, en la selva amazónica? Algunos aprovecharán la oportunidad para vender enseguida a una empresa palmicultora, que va a llenar el terreno de abonos químicos. Los suertudos venderán a la compañía petrolera, porque coincide que justamente

ahí hay petróleo y consiguen negociar el predio o un derecho de vía. Pero ¿qué pasa con los que quieren vivir ahí todavía? Un contrato de grado más o menos complejo. Un primer tipo de contrato es el de propiedad colectiva, un título de propiedad que puede ser de la comuna, de la asociación, de la comunidad indígena o de la parroquia. El otro es un contrato de propiedad individual, que puede ser parroquial, que contempla un uso común de los recursos, mediante una cooperativa u otra forma de asociación.

Vemos que las dos situaciones se encuentran en la realidad, de manera híbrida, y la pregunta es ¿cuál es el nivel de equilibrio, de estabilización, en la negociación entre los usuarios, que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para todos? Esto no es un tema nuevo para la teoría de la elección racional, pero para resolver este problema, hay que cambiar de problemática. Más que maximizar sus ganancias, los usuarios van a minimizar el riesgo de que se acaben estas ganancias. Eso en teoría de juegos se llama *minimum maximorum*, es decir, el mal menor. En vez de maximizar sus ganancias a corto plazo, con lo cual éstas serán nulas a mediano plazo, lo que hacemos es ponernos de acuerdo en definir reglas para evitar que se llegue a una situación en la cual las ganancias sean nulas.

Es así como funciona el Protocolo de Kyoto. Todos sabemos que tiene un costo de oportunidad reducir las emisiones de CO_2 para cualquier país, rico o pobre. Este costo es imprescindible, puesto que todos comprendemos que el crecimiento de las emisiones de CO_2 y otros gases de efecto invernadero de los últimos cincuenta años ha tenido un impacto muy negativo para el conjunto del planeta. Nuevamente hay la solución teórica de dejar que las reglas del mercado apliquen, y habrá beneficiarios y perdedores, habrá palmicultura en Rusia pero en África subsahariana probablemente no habrá dónde vivir porque ni siquiera habrá agua. Es la solución apocalíptica del “todo mercado”. La solución del “todo Estado” no aplica; en un sistema de países soberanos y de Estados democráticos, no hay tal cosa como un gobierno mundial. Es un error el haber asimilado la gobernanza ambiental global a un gobierno mundial de los comunes. Eso no existe.

Lo que existe es una situación intermedia que es muy comparable a la situación que describe Ostrom a partir del modelo de Hardin.

Esto se suele llamar la teoría de los regímenes. Los Estados elaboran ciertas reglas, como el Protocolo de Kyoto, la Agenda XXI, las convenciones, etc. Hay una serie de instrumentos legales internacionales que son de dominio del derecho blando y traducen precisamente esta negociación de contratos vinculantes entre los Estados, que no solucionan el problema pero mitigan los efectos perversos de una situación.

Eso se puede asimilar a un costo de cumplimiento. En efecto, tenemos actores que no son vendedores y compradores sino usuarios, pero, como en el mercado, estos actores fijan reglas, regulan el intercambio, aceptan límites a su libertad o frenan sus cálculos egoístas con el afán de preservar el futuro. El optimismo de Ostrom radica en que si estos acuerdos vienen de los propios actores, se elimina el problema del acceso a la información incompleta, porque los usuarios están informados en la misma medida de la capacidad de carga del recurso. No estamos en una situación de información desigual, donde uno sabe y el otro no, y desde luego en un juego de transacción básica, donde se maximizará el valor agregado de un predio. Pueden acudir a fuentes de información complementaria, pero se supone que todos lo hacen con el mismo costo, entonces no se genera un desequilibrio ni un crecimiento exponencial del costo para fijar estas reglas de uso. La segunda lección de este ejemplo es que uno observa la creciente complejidad de los arreglos institucionales y obviamente ello justifica que estos arreglos sean objeto de un análisis particular. No se pueden tratar, como lo hace la teoría de juegos, como meras variables o fuera de control o secundarias, en sí constituyen un problema de análisis.

La tesis del institucionalismo de la elección racional

Finalmente quisiera abordar dos ideas complementarias a partir del texto de Shepsle (2006), que ofrece una buena síntesis de la

discusión sobre el neo-institucionalismo de la elección racional. Primero, la noción de institución aquí se puede entender como una variable exógena o endógena del proceso y de las interacciones sociales. En la concepción de North, la variable es exógena porque impone reglas desde el exterior a los actores. Es típico de los tratados comerciales, de los tratados internacionales o de la legislación nacional enmarcar una negociación en un proceso legal o normativo. No es que se impone por un actor exógeno, sino que los actores están desposeídos de su capacidad de control y confían en que, por parte de las entidades públicas y de terceros privados reconocidos como legítimos, se puede ejercer un control y sancionar, desde luego, desviaciones en estas relaciones.

Al revés, vemos con Ostrom que los actores fijan o aceptan cumplir con reglas, porque sino, no hay juego. Para cada participante de un juego, las reglas son exógenas y son negociables, son instituciones. Esto resume buena parte de la discusión económica sobre el neo-institucionalismo. Las instituciones, desde el neo-institucionalismo de la elección racional, son modelos de equilibrio negociados para facilitar la acción. Excluimos en este sentido las instituciones que resultan de contingencias históricas, que son las que interesan al neo-institucionalismo histórico. Hay una trayectoria institucional. Comentaba en otra parte que los sistemas electorales o los regímenes políticos resultan de una adecuación paulatina -salvo en momentos particulares donde se da una ruptura- de una adaptación a contextos locales, culturales, históricos. Estas instituciones van a orientar el curso de la vida social, económica y política de estos países. Ahora, desde la perspectiva económica, sigue siendo dominante la preocupación por las conductas, pero uno observa que ellas no son libres, no son desreguladas y sobre todo no se rigen por los intereses; en el sentido de la teoría de la elección racional, también heredan. Desde un nivel macroteórico, podemos encontrar una explicación conductista a la creación de instituciones. Es la idea de North: las instituciones son producto de conductas racionales. Pero no es lo que nos interesa aquí, lo que nos interesa es que estas instituciones se heredan. Son renegociadas, por ejemplo, los términos del contrato,

la ley, las reglas de conducta en el mercado son negociadas, pero antes de ser negociadas se heredan, no solo de manera histórica sino también en una dimensión económica. El valor de estas instituciones radica en mitigar los costos de transacción de los actores. Si no los mitigan para cada actor, lo hacen para el conjunto de actores, pero en gran parte lo hacen a nivel individual.

El otro aspecto interesante de este texto es la distinción entre instituciones estructuradas y no estructuradas. Decimos que la definición más general de una institución es que es robusta en el tiempo, la cualidad de una institución es que es estable. Eso es lo que la hace valiosa o justifica su aparición. Esta estabilidad puede ser formal o informal, puede ser estructurada o implícita. Nuevamente, en los intercambios económicos vamos a encontrar un sinnúmero de ejemplos de prácticas implícitas que trascienden la norma, el contrato, la ley o el reglamento. El reglamento nos da, por ejemplo, normas de calidad, nos dice a qué horario se abre y se cierra el mercado, nos manifiesta cuáles son los mecanismos de definición del precio, si es una bolsa o si es centralizado por unos pocos actores. Los mecanismos son reglas implícitas que tienen mucho más que ver con la cultura organizacional. Pensemos, por ejemplo, en el hecho de que los comercios abran los días feriados y los fines de semana. Aquí, en una economía mercantilizada nadie se extraña de que los supermercados abran el domingo, pero en otros países esto es absolutamente impensable, la ley lo prohíbe: punto. Asimismo, respecto a la circulación de los bienes y servicios, hay países donde los productos importados y las transacciones financieras en el exterior están sujetas a un impuesto o un gravamen especial, mientras que en otros esto es herético o inadmisibile.

Vemos que hay dos dimensiones en estas reglas. Hay una dimensión formal, estructurada, y una dimensión que las hace viables, aceptables. Ello vale para todo tipo de regulaciones. Ninguna regulación es el producto de un cálculo, de un *minimum maximorum*. En realidad hay otra cosa que interviene en la discusión sobre la regulación de las transacciones, y esta otra cosa es en gran parte un *hábitus*, en el sentido dado por Bourdieu. Más allá de las instituciones,

e incluso asociadas a las instituciones formales, hay códigos, reglas implícitas que las refuerzan o la desvirtúan. Cuando decimos “hecha la ley, hecha la trampa” o “la ley se acata pero no se cumple”, expresamos que la ley se impone a todos pero no es efectiva, y eso se traduce en un *hábitus*, una institución no-estructurada.

En conclusión, ¿cuáles son los límites de los aportes de la elección racional al neo-institucionalismo? El primer límite que destaca Shepsle atañe a la racionalidad. Los actores tienen una racionalidad limitada; desde luego, descansar en esta racionalidad el fundamento de una institución dejará siempre un punto ciego, un nivel no explicable, que llevará a una regresión infinita para encontrar una explicación a las conductas institucionales.

El segundo aspecto es el enfoque conductista, seguimos con una aproximación individual y no sistémica a las instituciones, asumiendo como premisa que estas conductas individuales hacen que el sistema funcione, que el sistema sea producto de las conductas. Ahora bien, sabemos que hay ciertos problemas que no son asimilables a problemas de interacciones individuales. Hay un desfase entre los efectos inmediatos y diferidos de una acción. Típico de la gestión de los bienes comunes es que el beneficio es inmediato y el costo diferido; el beneficio es individual y el costo colectivo. Desde luego, las instituciones que deben enmarcar estas conductas se enfrentan a problemas que no son solo problemas de conductas individuales sino también de acción colectiva.

El tercer punto es el problema de los costos transaccionales, que lleva también a una especie de regresión infinita. Los costos transaccionales incluyen la adquisición de información, el seguimiento de la ejecución de un acuerdo, el cumplimiento de los compromisos, etc. Pero más allá de cada caso particular, vemos la complejidad de medir y evaluar estos costos transaccionales a nivel colectivo, en particular con el Estado de bienestar social, cuando el Estado asume un rol de actor económico.

Conclusión

¿Qué nos dicen las tipologías del neo-institucionalismo? Nos dicen que hay varias maneras de aplicar un mismo enfoque, que consiste en identificar una relación causal entre las instituciones y las conductas. Lo interesante de eso es ver cómo una teoría *a priori* difusa, en los años 1980, va estructurándose en una macro-teoría y asimilando las teorías de alcance medio. Las teorías de redes, ciertas teorías feministas, ciertas teorías de la elección racional, ciertas teorías históricas, son afines con el neo-institucionalismo, ¿por qué? El dilema está en el objeto; en realidad todo cambia según uno observa a las instituciones como objeto por explicar, como variables dependientes, o si uno las utiliza como explicaciones, como variables independientes. No nos sirve mucho esencializar las instituciones como lo hacía el institucionalismo clásico, al tratar de discutir al infinito sobre las mejores instituciones. Ese no es el punto. Eso es un elemento y se ha vuelto un tema de análisis; por ejemplo, la reforma del Estado es un tema de análisis, como la reforma administrativa, pero no es el fin de un enfoque teórico, no da lugar a un enfoque teórico propio. Una pregunta relativa a las mejores instituciones posibles va a movilizar distintos enfoques teóricos, no necesariamente neo-institucionalistas. Lo mismo pasa con muchos problemas de las ciencias sociales, como la gobernanza, las redes, el desarrollo sostenible, etc. y es que el objeto no da necesariamente lugar a una teoría. Más bien el objeto convoca a una discusión, a varias teorías, y la mejor es la que encuentra una explicación más robusta de lo que pretende explicar. De ahí el doble problema de formulación de la explicación y de la problemática. Eso tiene un límite: hay problemáticas más sensatas que otras.

El problema que teníamos en los años 1990 consistía en determinar un enfoque común a varias disciplinas. Hasta Hall y Taylor eran discutibles, pues los tres enfoques que destacan no hacían un paradigma. Veinte años después, me parece que hemos dado un gran salto y podemos encontrar este paradigma. Creo que la demostración o la dimensión cognitivista que veían estos autores

no explica de manera satisfactoria el rol de las instituciones en las conductas. En esta tensión entre los enfoques cognitivos y neo-institucionalistas, la dimensión constructivista del neo-institucionalismo sociológico se ha limitado a la redefinición de las instituciones, en particular con la identificación de instituciones informales.

En parte, es afín con la teoría crítica y con la lectura que hacen ciertos autores de los instrumentos de políticas como representaciones y construcciones sociales, donde discrepo con la idea de Yves Surel (2000) de analizar el cambio de políticas y de instituciones como el producto de un voluntarismo político; es que no encuentro claro el método de análisis, en particular ¿cómo se miden las representaciones que supuestamente estructuran las políticas públicas? Ahí está, quizá, el límite entre el principio de explicación causal y el principio de interpretación. Por ello creo que tenemos que optar por uno u otro, no es tan fácil, como pretenden Bruno Palier e Yves Surel (2005) asimilar los enfoques conductistas, cognitivistas y neo-institucionalistas para explicar simultáneamente el rol de las ideas, de los intereses y de las instituciones en las políticas públicas.

Por otro lado, la asociación del análisis institucional con la elección racional consolida a la segunda como modelo, no como teoría. El modelo de elección racional se puede perfeccionar *ad infinitum* porque los casos se crean a partir de la teoría. El método que aplica Ostrom es experimental (Ostrom, 2010), entonces es un método fundamentalmente artificial, es una manera de reproducir interacciones en una situación ideal para observar el efecto de ciertas variables sobre otras. Esto es un modelo, no una teoría. La que queda debilitada es la teoría conductista, es la que deriva de la teoría de elección racional y de su contraparte metodológica que es el individualismo metodológico. Si hemos asumido que una institución no es una aglutinación de individuos, se vuelve muy difícil encontrar una teoría explicativa que parta solamente de las conductas individuales.

Entonces ¿cuál es el aporte del neo-institucionalismo al análisis de las políticas públicas? El punto común de los enfoques

neo-institucionalistas radica en la importancia que se da al rol de las instituciones en las interacciones sociales y económicas, luego en los procesos políticos. Partimos de la idea de algunos historiadores de la autonomía del Estado frente a la sociedad, continuamos con la reflexión de la sociología de las organizaciones, en particular con la idea de March y Olsen de una racionalidad no necesariamente instrumental sino más bien coyuntural -la lógica de lo adecuado *versus* la lógica de las consecuencias- y llegamos a entender que en la transformación de las políticas hay varios grados que, en particular, son asimilables a procesos institucionales. En el grado mínimo hay pocos cambios institucionales; hemos visto que se trata más bien de ajustes instrumentales, pero hay momentos de cambios radicales, los cambios de políticas se explican por cambios institucionales. Este es un punto que cabe enfatizar: el cambio institucional origina el cambio de política y no al revés. Eso invalida la idea de Lowi según la cual las políticas hacen la política, pero lo contradice solo en determinadas circunstancias, en coyunturas críticas.

Los cambios de paradigmas no se definen por cambios de ideas, se definen por cambios sistémicos; las ideas tienen un rol importante en estos cambios pero no son suficientes, lo que determina la trayectoria, la suerte de estos cambios es su dimensión institucional. Entonces el vaivén entre ideas e instituciones se da de la siguiente manera: en situaciones normales, en coyunturas normales, en etapas de políticas normales, como en las ciencias normales de Kuhn, no hay un cuestionamiento sistémico, no hay un cuestionamiento del orden institucional. El cuestionamiento del orden institucional se da en los cambios de tercer grado, cuando un sistema entra en crisis así como una ciencia entra en crisis, por su incapacidad de solucionar un problema legítimo, un problema considerado prioritario por la sociedad.

Hasta ahí la analogía con los paradigmas. Es una metáfora. No nos interesa saber si es exacta o no la delineación entre el paradigma monetarista y el keynesiano, siguen coexistiendo. Las ciencias sociales no funcionan como la astronomía o la biología, porque no

hay una prueba final, definitiva, de que el mundo es así y no de otra manera. En eso coincido con Charles Tilly. Pero ¿vale botar al bebé con el agua de la tina del baño? No lo creo. Todos entendemos muy bien, a partir del texto de Hall, que está mal interpretado por Surel (2008), que ciertos cambios son paradigmáticos. Si bien es cierto soy crítico con la idea de un “paradigma del buen vivir”, también estoy consciente de que en algunos países de América Latina estamos viviendo un cambio paradigmático desde mediados de 2000 que, si uno lo traduce en términos de política económica, puede entenderse como la respuesta al cambio que se dio por 1980 (por un efecto pendular), con los ajustes estructurales de las políticas neo-liberales. Todo el problema es ¿en qué consiste este cambio? Más allá de los discursos y de los programas electorales, ¿en efecto hay que estudiar cómo se está reformando el Estado en nuestros países? ¿cómo está evolucionando el rol de la sociedad civil, en particular (pero no solo) en los procesos políticos? ¿cómo están apareciendo actores no-tradicionales en estos procesos (a lo cual, la ciencia política suele referirse como a la crisis de los partidos políticos)? ¿cómo se redefine nuestra relación con el sistema mundial, en particular la economía pero también las relaciones internacionales políticas, diplomáticas, etc?

Estas son las preguntas de investigación que tenemos que hacernos y creo que los enfoques neo-institucionalistas aportan con muchas claves analíticas y más adelante espero mostrar que aportan con muchos aspectos metodológicos a esta actividad. Lo que se debe entender es que una enmienda de la teoría neo-clásica en economía reconoce la importancia de las instituciones, de ahí la “nueva” economía. Pero a la vez es difícil evaluar el aporte de la economía a la optimización de los modelos institucionales en el ámbito de las políticas públicas. Como mencioné anteriormente, hay dos conjuntos de literatura teórica y nos interesa el punto de intersección entre estos dos cuerpos y el enriquecimiento mutuo (*cross fertilization*) que de ello resulta. Pero creo que la teoría neo-clásica llega a sus límites en el momento de cuestionar el modelo de equilibrio general, porque muchos aspectos de las conductas de los actores no son traducibles a un esquema de intereses ni de costos y beneficios. O,

si debemos hacerlo, es de una manera muy abstracta, como vimos con los modelos del dilema del prisionero, del *free rider* o del pasajero clandestino. Al revés, me parece que observamos la importancia de incorporar la complejidad de las variables que afectan estas relaciones sin perder de vista la necesidad de explicarlas. Quien dice complejo puede decir, bueno, nada es explicable, todo es relativo. Sin perder de vista la intención de llegar a un nivel de explicación satisfactorio, asumir que no son propicios estos modelos de juego. Lo que hace el neo-institucionalismo económico es plantear un nuevo reto a la teoría económica, más que la teoría económica resuelva problemas institucionalistas.

Observamos que el epicentro se va hacia entender mejor las instituciones, utilizando técnicas y métodos económicos. Eso es muy interesante, porque nos dice que en efecto hay cierta inconmensurabilidad entre estos enfoques, simplemente para definir el dato: ¿qué es la información crítica que necesitamos? No obstante, hay un diálogo. No llegamos a una síntesis, y por eso tengo mis dudas sobre la expresión misma de neo-institucionalismo de la elección racional, creo que esta expresión no es exacta, y prefiero hablar de neo-institucionalismo económico, que da cuenta del aporte de la economía al análisis de las instituciones.

El neo-institucionalismo de la elección racional deja entender que habría una apropiación del neo-institucionalismo por la economía, cuando lo que hemos visto es que hay una apropiación de la economía por el neo-institucionalismo, lo que es típico de la constitución de un paradigma. La capacidad de procesar objeciones, problemas de otras disciplinas y otros enfoques teóricos es lo que precisamente califica a una teoría para paradigma. Una teoría que no puede procesar eso es una teoría que rápidamente encuentra sus límites, como es el caso de la teoría de la elección racional, que empieza por evacuar todos los problemas que no entran en el modelo para validarlo. Al revés, una teoría que es capaz de procesar las discusiones y adecuarse, adaptar sus tesis y sus conclusiones a estas objeciones, está muy calificada y encuentra cada vez un mayor número de adeptos, genera cada vez más estudios empíricos que acogen sus métodos.

Bibliografía

- Cohen Michael, March James, Olsen Johan (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1-25.
- DiMaggio Paul, Walter W. Powell (1999b). "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales". In: P. DiMaggio, W.
- W. Powell (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 104-125.
- Evans Peter, Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol (Ed.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 390 p.
- Hall Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall Peter, Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hindmoor Andrew (2006). *Rational Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jenkins-Smith Hank, Paul Sabatier (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Kingdon John W. (2003/1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 254 p.
- Kuhn Thomas (1971/1962). *La Estructura de las revoluciones científicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 319 p.
- Lindblom Charles E. (1958). "Policy Analysis". *The American Economic Review*, 48 (3): 298-312.

- Lowi Theodore Jay (2009). *Arenas of Power*. Boulder, London: Paradigm.
- Lowndes Vivien (2010). "The Institutional Approach". In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- March James, Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- North Douglass (1993). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom Elinor (2000/1990). *El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom Elinor (2010). "Background on the Institutional Analysis and Development Framework". *Policy Studies Journal*, 39 (1): 7-27.
- Palier Bruno, Yves Surel (2005). "Les « trois I » et l'analyse de l'État en action". *Revue Française de Science Politique*, 55 (1): 7-32.
- Peters Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Pierre Jon, Guy B. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Pierson Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Pierson Paul, Theda Skocpol (2008/1993). "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1): 7-38.

- Shepsle Kenneth (2006). "Rational Choice Institutionalism", in: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 23-37.
- Simon Herbert (1991). "Bounded Rationality and Organizational Learning". "Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March" *Organization Science*, 2 (1): 125-134.
- Skocpol Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol (Ed.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-35.
- Steinmo Sven (2008). "Historical Institutionalism", in: Donatella Della Porta, Michael Keating (Ed.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 118-139.
- Surel Yves (2008/1995). "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos*, 33: 41-65.
- Surel Yves (2000). "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making". *Journal of European Public Policy*, 7 (4): 495-512.
- Williamson Oliver (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 435 p.

Gobernanza, políticas públicas y territorio

2



Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública

Joan Subirats*

Las formas tradicionales de gobierno ante el cambio de época: las políticas públicas

La crisis económico-financiera de 2007 y la revolución tecnológica que significa Internet, y más concretamente las herramientas 2.0, son dos importantes factores de cambio que han sacudido las sociedades contemporáneas en general. Sin embargo, el cambio de época que estamos viviendo es mucho más complejo y empieza a forjarse durante la década de los años 70 del siglo pasado. Se produce entonces un punto de inflexión hacia nuevos paradigmas de regulación del conflicto social, cuestionando tanto el protagonismo como los modos tradicionales de gobierno y, sobre todo, se desarrollan a partir de ese momento distintos vectores de cambio económico y social que van a sentar las bases del nuevo mundo, la nueva época en la que estamos ya plenamente inmersos actualmente.

Pero vayamos por pasos. En primer lugar, vamos a caracterizar el modelo de Estado y de políticas sobre las cuales se producen los cambios de los que estamos hablando. Después de la Segunda

* **Joan Subirats** es catedrático en Ciencia Política, especialista en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas Universidad Autónoma Barcelona.

Guerra Mundial se instauró en Europa, y después en otras partes del mundo, aunque con notables diferencias entre países y en diferentes momentos y épocas, un modelo de Estado redistributivo basado en la implantación de una serie de servicios sociales de carácter universal (educación, sanidad y subsidios por enfermedad, desempleo, jubilación, etc.). Un Estado que continuaba siendo liberal, que se continuaba sustentando en el modelo de democracia representativa surgido después de las Revoluciones Francesa y Americana pero que, además, pretendía dar respuesta a las enormes desigualdades generadas por el capitalismo a lo largo de los siglos XIX y XX.

Ese modelo de Estado se edificó sobre una sociedad fuertemente estratificada, pero con grupos sociales más bien homogéneos. En este contexto, 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. Las formas y los estilos de gobierno de este período, que llamaríamos de “gobierno tradicional”, se caracterizan por los siguientes elementos:

- ▀ Representatividad. Se trata de formas de gobierno basadas únicamente en modelo de democracia liberal-representativo propio de la modernidad. Los gobernantes son elegidos, mediante un sistema de representación, para tomar decisiones y asumir toda la responsabilidad en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas. Las elecciones periódicas y competitivas son el principal (y prácticamente único) mecanismo a través del cual el pueblo soberano controla la acción de los gobernantes.
- ▀ Jerarquía. El Estado, que es el único decisor público, toma y ejecuta sus decisiones con una lógica jerárquica. Esta jerarquía se reproduce tanto a nivel organizacional (internamente el Estado se organiza con dinámicas de carácter vertical) como a nivel relacional (el Estado se relaciona verticalmente con todos los actores, también con la ciudadanía). Cabe destacar, en este sentido, que los

principales y casi exclusivos interlocutores del Estado son los llamados agentes sociales —sindicatos y patronales—. Con ellos se pacta el equilibrio entre el modelo económico, que continúa siendo de libre mercado, y el modelo social, basado en unas políticas de carácter redistributivo.

- Burocracia. La administración pública se organiza mediante una estructura jerárquica que se caracteriza por una serie de procedimientos explícitos y regularizados, una división de responsabilidades y una especialización del trabajo. Se trata de una estructura organizativa rígida y autoritaria en la que las relaciones son impersonales y no hay demasiado espacio para el espíritu crítico y la creatividad.
- Especialización competencial. Tanto la administración como las políticas públicas se estructuran en base a departamentos estancos e inconexos entre sí, sin lógicas de transversalidad administrativa y sin capacidad para diagnosticar problemas complejos y plantear respuestas de carácter integral.
- Estado-nación. Las intervenciones políticas se estructuran en base a un Estado que se identifica con una Nación, y esto es una población soberana de la que emerge su legitimidad y un territorio bien definido sobre el cual ejercer sus actuaciones. En este sentido, la población y los límites territoriales se asimilan como los espacios de identificación de problemas y producción de soluciones y son, al mismo tiempo, los espacios sobre los que se basan las competencias de la administración pública.

Las políticas públicas propias de este tipo de Estado tendieron a configurarse de manera universalista, partiendo del supuesto de que se debía responder a necesidades y demandas de carácter homogéneo. Así, las formas de gobierno tradicional se caracterizaron por producir políticas de carácter redistributivo (basadas en un sistema fiscal de carácter progresivo, de matriz también “Estado-nación”, pero lo hicieron de manera poco

diversificada o personalizada. 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 programas, etc.

En este contexto, el Estado se muestra como decisor único y ejecutor privilegiado de las políticas públicas. Sin embargo, ello no quiere decir que no hubiese otros actores que influyeran en dichas políticas. Como ya hemos apuntado, ese tipo de Estado fue el resultado del acuerdo entre el Estado y los llamados “agentes sociales”. Además, en cada ámbito de política pública existían distintos actores (responsables del problema, beneficiarios finales, beneficiarios indirectos, afectados indirectos) que no jugaban necesariamente un rol pasivo en el proceso de *policy making* sino que configuraban una red de actores alrededor de una determinada política (*policy network*) y que movilizaban sus recursos para influir en la toma de decisiones públicas.

La producción de políticas públicas por parte de las formas de gobierno tradicionales se caracterizó por el hecho de que el Estado (como actor político-administrativo) no sólo se consideraba el único actor de naturaleza pública sino que también era el único responsable de impulsar las políticas. En consecuencia, aunque otros actores de naturaleza privada pudieran condicionar, influir o presionar sobre las actuaciones del Estado; éste actuaba siempre con una lógica de arriba a abajo (*top-down*) imponiendo sus soluciones y responsabilizándose tanto de su ejecución como de su éxito o fracaso. La fuerte intervención pública (redistributiva) propia del Estado sumada a la lógica estatocéntrica que acabamos de describir condujo a un escenario de Estados fuertes, responsables de una parte muy importante del Producto Interno Bruto, sustentados por una política fiscal de carga progresiva, con una organización administrativa (burocrática) muy grande y con un gran número de trabajadores públicos. Si bien este es un modelo que se implantó básicamente en la Europa occidental, lo cierto es que generó influencia en otras partes del mundo, aunque, en

la práctica con concreciones muy distintas. En América Latina, la política social fue prácticamente marginalizada durante muchos años, y por tanto, la construcción de las políticas públicas de bienestar han sido mucho menos homogéneas y han combinado elementos de universalidad con políticas de transferencias monetarias condicionadas, fundadas en políticas fiscales que parten, asimismo, de umbrales de tasación notablemente diferenciados por países (Lavinas, 2014).

Durante la segunda mitad del siglo XX, se desarrolla en la Ciencia Política una nueva corriente de estudio, el Análisis de Políticas Públicas, complementando lo que hasta entonces era un campo casi dominado en exclusiva por las lógicas propias del garantismo jurídico y el procedimentalismo administrativo (Subirats, 1989). Es evidente que el surgimiento de perspectivas como la Gestión Pública o el Análisis de Políticas Públicas tiene que ver con el proceso de crecimiento del Estado como prestador de servicios. En ese contexto, las administraciones públicas vieron muy ampliadas sus funciones, sus efectivos y su ámbito de intervención. A medida que aumentaba la agenda de intervención de los poderes públicos, crecía el número de personas que prestaban servicios en sus administraciones, crecían las normas y los procedimientos vinculados a esas intervenciones, y se acrecentaba el interés por relacionar la importante cifra de recursos en que se basaba esa capacidad de acción y los resultados que conseguía.

Una de las definiciones más difundidas es la que propone Dye (1987: 1) quien afirma que una política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Con el mismo espíritu, Mény y Thoenig (1989: 129) proponen la siguiente definición: “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político [*puissance*] y de legitimidad gubernamental”. Más articulada es la definición que contiene un manual aparecido en varias lenguas que afirma que una política pública es “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats *et al.*, 2007: 38).

Como es evidente, mientras Dye, Mény y Thoenig afirman que las políticas públicas son solamente las actividades desarrolladas por las instituciones públicas, Subirats-Knoepfel y sus coautores, aun afirmando la necesidad de la participación de éstas, admiten que los actores pueden ser también privados, aunque introducen dos cautelas: la primera es que el conjunto de las acciones debe ser, al menos en las intenciones, coherente, y la segunda, que apunta a la existencia de un problema colectivo.

Desde un mayor nivel de abstracción, podemos definir una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es, “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (Dunn, 1981: 60).

Dentro de esta definición no hay limitaciones relativas a la coherencia de las acciones (hay que considerar actores del proceso también a aquellos que se oponen a la solución del problema), ni a la obligada presencia de instituciones públicas (aunque estarán presentes con toda probabilidad). Es en cambio decisivo, la existencia de un problema colectivo cuyos contornos son objeto, inevitablemente, de la interpretación que haga de los mismos los analistas y los que quieran intervenir sobre ello. En este sentido, es importante considerar qué piensan los actores y cómo estos definen el problema. No se plantean tampoco limitaciones relativas a la naturaleza de los problemas, ya que es del todo evidente que en el curso de la historia y en diferentes lugares ha habido variaciones significativas de los problemas definidos como colectivos, o mejor aún, de los problemas para los que ha sido propuesta o requerida una actuación de los poderes públicos. Afirmar una relación biunívoca estricta entre actividades de los gobiernos y existencia de políticas públicas soslaya el hecho de que más allá de las decisiones de modificar el modo de resolver un problema colectivo, e incluso antes de reconocer la existencia del mismo, existen ya actores sociales, expertos, grupos de interés, personalidades individuales, en el entorno de esa problemática. En realidad, se podría ir todavía más allá y sostener que lo que

define como pública una política es únicamente la existencia de un problema colectivo. Las políticas públicas implican pues la voluntad de asumir ese problema colectivo, desde la potestad y la capacidad de los poderes públicos y de las administraciones que de ellos dependen, asumiendo que ello se da en un complejo entramado de actores con sus propios intereses, recursos y estrategias.

Este modelo de hegemonía pública ante los problemas sociales que en Europa se consolidó en la segunda postguerra, se empezó a cuestionar durante la década de 1970 cuando los proyectos neoliberales de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido se consolidaron a finales de esa década, como “la” respuesta a la recesión económica derivada de las crisis energéticas. Es en este contexto que se cuestiona la capacidad real que tiene el Estado para dirigir y controlar el cambio social, proponiendo a su vez el retorno al mercado como la única forma plausible, eficiente y eficaz de regulación de las necesidades sociales.

Coinciden durante el último tercio del siglo XX diversos factores que contribuyen a problematizar las formas tradicionales de gobierno. Por una lado, una rápida transición de una economía productiva a una economía con fuertes componentes financieros, aprovechando el rapidísimo cambio tecnológico, las facilidades para la evasión y la elusión fiscal, y la pérdida de centralidad y de estabilidad del trabajo como componente central de estructuración social. Mientras que, por otro lado, a finales de siglo se va constatando un fuerte proceso de individualización y de restructuración de los espacios de socialización (Giddens, 1993). Todo ello conlleva a que las formas de articulación social (familias, lugares de trabajo, organizaciones políticas y sindicales, barrios y comunidades, etc.) se debiliten y se vuelvan menos capaces de encauzar y gestionar los conflictos. Durante estos años se pasó de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras, a un nuevo escenario en el que las perspectivas y los recorridos vitales de las personas vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo (Beck, 1998). De una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes

de desigualdad de carácter material en los que los individuos se podían agrupar en clases sociales e incluso se posibilitaban ciertas trayectorias de movilidad social ascendente, se transitó hacia una sociedad en la que los vínculos de integración social se debilitan y predomina cada vez más la dicotomía entre la inclusión y la exclusión social. Y, por último, se pasó de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social (género, etnia, edad), generando, por tanto, una mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones. Las experiencias del llamado “Consenso de Washington” afectaron de manera muy directa las condiciones de vida de la población en América Latina, así como situaron el papel de las administraciones públicas en una relativa marginalidad de la que sólo han ido saliendo, y de manera desigual, a partir de la reciente oleada de cambios en los gobiernos de muchos de los más importantes países, que han implementado cambios significativos en las prestaciones sociales con resultados significativos (aunque inestables y diversificados) en los grandes temas de la desigualdad social.

Nos encontramos, a principios del siglo XXI, ante una nueva sociedad mucho más heterogénea, diversificada e individualizada, con unos problemas mucho más complejos. Las políticas universales y homogéneas diseñadas e implementadas dentro de la lógica de los estados de bienestar europeos, no están siendo capaces de dar respuestas a esta nueva realidad. Los cambios sociales y económicos acontecidos globalmente durante las últimas décadas del milenio han configurado una nueva sociedad que requiere de nuevas políticas y nuevas formas de gobierno. Las formas tradicionales de gobierno, pues, tienen un grave problema de funcionalidad frente a este nuevo y cambiante escenario.

Sin embargo, los problemas de funcionalidad no son los únicos que ponen en duda la viabilidad de dichas formas de gobierno. Paralelo a la incapacidad de los gobiernos para dar respuestas eficaces a los nuevos problemas se manifiesta también una crisis de legitimidad. Muchas de las políticas implementadas desde la lógica estatocéntrica acabó reforzando un modelo de “democracia por

delegación” en el que la ciudadanía delegaba a los responsables políticos una provisión tecnocrática de servicios públicos, mientras estos concebían a los ciudadanos únicamente como clientes de estos servicios, unos clientes que cada cuatro años se convertían en votantes. Esta dinámica ha contribuido, sin duda, a un creciente alejamiento entre “la política de las instituciones” y la ciudadanía. La democracia representativa, al mismo tiempo que se ha ido expandiendo y consolidando como sistema de regulación política por todo el mundo, presenta hoy en día claros y preocupantes síntomas de agotamiento. Las democracias occidentales han experimentado en las últimas décadas un aumento continuado de la abstención electoral y un descenso significativo en las tasas de afiliación en los partidos políticos y los sindicatos. 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, desde finales del siglo pasado, hacia un cierto estancamiento del modelo democrático predominante.

Aunque las formas de gobierno tradicionales fueron problematizadas desde el último tercio del siglo XX, la realidad es que este modelo de Estado ha sobrevivido hasta nuestros días, aunque con alteraciones importantes en algunos países. Sin embargo, la crisis actual pone en evidencia las enormes dificultades para mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo y de redistribución como respuesta a las desigualdades. Al mismo tiempo, tal y como veremos más adelante, los problemas de legitimidad se han acentuado también como consecuencia de la situación actual.

Nuevos estilos de gobierno participativos y en red: la gobernanza

La gobernanza es una forma específica de regulación, coordinación y control (Rhodes, 1997) que se fundamenta en el hecho de incorporar, en el acto de gobernar, a actores del mercado y de la sociedad civil. Como indica Kooiman (1993), se trata de crear nuevas estructuras

y capacidades de gobierno derivadas de la interacción de una multiplicidad de actores influyentes. En este nuevo paradigma, pues, el Estado no es el único actor responsable de la elaboración de las políticas públicas sino que, voluntariamente, comparte esa responsabilidad con otros actores.

La gobernanza aparece a finales del siglo XX como la respuesta a las dos grandes debilidades de las formas tradicionales de gobierno: su falta de funcionalidad y su falta de legitimidad. La gobernanza, pues, es un nuevo paradigma que propone una nueva forma de gobernar que dé respuesta al conjunto de profundos y acelerados cambios socioeconómicos que se han descrito en el apartado anterior. Cabe destacar, sin embargo, que el concepto bebe de dos tipos de presiones opuestas sobre estas tradicionales formas de gobierno. De la suma de esas dos presiones, la gobernanza ha sido definida como una fórmula para superar tanto las rigideces de la burocracia como las inequidades generadas por el mercado. Veamos esas dos tendencias.

En primer lugar encontramos la presión neoliberal que, como ya hemos argumentado, surge en los años 70 postulándose por una reducción del Estado en beneficio de los mecanismos de mercado. Se argumenta que la excesiva dimensión del Estado y su carácter burocrático son fuentes de ineficiencia. Así, desde esta concepción se defiende la gobernanza como un nuevo paradigma de regulación donde el Estado cede parte de sus funciones en favor del sector privado, articulando distintas formas de colaboración público-privada (partenariados) para dar respuestas más eficaces, y sobre todo más eficientes, a los problemas colectivos. En la mayoría de los casos estas redes de gobernanza, buscando legitimar sus actuaciones, suelen involucrar también a determinados agentes de la sociedad civil.

Por otro lado, sin embargo, se producen también otras presiones sobre la democracia representativa que, más inspiradas en su falta de legitimidad que en su falta de eficiencia y eficacia, abogan por la gobernanza como un nuevo paradigma de regulación que

involucre a la ciudadanía en general, y a la sociedad civil organizada en particular, en la elaboración de las políticas públicas. Esta visión participativa de la gobernanza, más orientada a la comunidad que al mercado, bebe de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de diversas reivindicaciones populares protagonizadas por distintos movimientos sociales en distintos puntos del planeta durante las décadas de 1980 y 1990. Además, con una visión más igualitarista, se contrapone a las teorías neoliberales argumentando que la regulación por parte del mercado es fuente de desigualdad. En este sentido, se defiende la involucración de la sociedad civil en el proceso de elaboración de las políticas públicas como una garantía para evitar las inequidades del mercado. Para referirse a este modelo de redes de gobernanza algunos autores (Blanco y Gomà, 2002) hablan de “redes participativas”, destacando el hecho que estas redes se plantean desde la lógica de la participación de la ciudadanía (organizada o no) en la toma de decisiones públicas.

En consecuencia, estas redes de gobernanza suelen dotarse de instrumentos más o menos formales de participación ciudadana (órganos estables de participación, procesos participativos, etc.). Esta concepción de la gobernanza, que defiende un estilo de gobierno participativo y relacional articulado en red, es el que desarrollaremos a continuación.

Son numerosas las administraciones públicas, sobre todo locales pero también regionales, que durante las dos últimas décadas han puesto en práctica diferentes estructuras de gobernanza participativa –consejos consultivos, jurados ciudadanos, presupuestos participativos u otros procesos y mecanismos de participación ciudadana– (Subirats *et al.*, 2001; Del Pino y Colino, 2003; Alguacil, 2006; Parés, 2009). Seguramente son muchos y diversos los objetivos que se han perseguido con este tipo de experiencias, si bien hay dos argumentos que destacan por encima del resto y que están estrechamente vinculados a las debilidades de las formas tradicionales de gobierno identificadas en el apartado anterior (Font, 2001). El primero hace referencia

a la voluntad de mejorar las políticas públicas; entendiendo que el hecho de involucrar a los actores clave y/o a la ciudadanía en general en el proceso de definición del problema, de decisión, de implementación o de evaluación de una política permite un mejor diagnóstico y, a la vez, facilita la aparición de soluciones creativas e innovadoras que pueden mejorar la respuesta de la administración al problema que se pretende resolver. El segundo argumento, en cambio, enfatiza el hecho de que hacer que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones públicas puede promover entre los participantes una mayor comprensión del problema y una corresponsabilización de la solución, de modo que la política pública finalmente implementada obtendrá un mayor grado de legitimidad.

Aunque la gobernanza participativa ha tomado múltiples formas y se ha desarrollado con grados muy distintos de profundidad en las distintas administraciones, podemos distinguir los siguientes rasgos característicos de estas nuevas formas de intervención política:

Participación

La involucración de la ciudadanía en los procesos de *policy-making* es el principal factor diferencial de la gobernanza participativa. En este sentido, la gobernanza participativa se inspira en las teorías de la democracia participativa, entendiendo que las tradicionales formas representativas de gobierno deben ser complementadas con instrumentos participativos. Así, la gobernanza no plantea suprimir o sustituir las estructuras representativas sino complementarlas con el uso de prácticas de gobierno participativas. Además, se asume que las prácticas participativas de gobierno deben ser promovidas por las administraciones públicas, que son las que deciden cómo se participa, sobre qué se participa y quién participa. En consecuencia, estamos hablando de fórmulas de participación *top-down*, dirigidas desde el Estado y en las que la ciudadanía participa por invitación de este último.

Horizontalidad

En contraposición al carácter jerárquico y autoritario de las formas tradicionales de gobierno, la gobernanza apuesta por una articulación horizontal y relativamente estable de las relaciones entre los distintos actores que forman parte de la red. Dichos actores interactúan entre sí a través de distintas formas (negociación, deliberación, luchas de poder). Sin embargo, estas interacciones se producen de forma autorregulada y dentro de un marco de funcionamiento institucionalizado (Sorensen y Torfing, 2005).

Gobierno relacional

Frente a la burocracia propia de las formas tradicionales de gobierno, el paradigma de la gobernanza plantea una organización relacional en la que los distintos actores y los distintos niveles de gobierno se articulen entre sí en forma de red. El modelo burocrático se ha caracterizado por diseñar las políticas de arriba a abajo, buscando soluciones técnicas a problemas políticos. Los problemas actuales (más complejos y con un mayor número de actores en juego) no se pueden resolver con estas formas de proceder, pues sin tener en cuenta la realidad específica de cada problema y sin escuchar a los distintos actores (afectados, beneficiados, etc.) lo más probable es que la respuesta (la política impulsada) sea inadecuada. En este sentido, la nueva forma de intervención política propone flexibilizar los procedimientos de toma de decisiones y basarlos en el fomento de las relaciones tanto internas (dentro de la propia administración) como externas (entre la administración y el resto de actores y ciudadanos).

Transversalidad

Dentro de esta lógica relacional, las administraciones públicas deberían cambiar no sólo su organización y su estructura sino también la forma de abordar los problemas. Así, desde las nuevas

formas de gobernanza participativa se apuesta por una mayor transversalidad de las actuaciones públicas. Así, la administración debería superar su excesiva fragmentación (tanto horizontal como vertical) para ser capaz de dar respuestas eficaces a los nuevos problemas complejos.

Gobernanza multinivel

El límite territorial y demográfico del Estado-nación empieza a difundirse y ganan fuerza las lógicas de gobierno y de intervención pública que se producen en niveles tanto infra-estatales (local y regional) como supra-estatales (europeo e internacional). En este contexto la producción de políticas públicas pasa necesariamente por formas de gobernanza multinivel que contemplen una mayor articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. La gobernanza participativa, en definitiva, es una nueva forma de elaborar las políticas públicas. Sin embargo, eso no significa que los resultados de los procesos de gobernanza sean necesariamente distintos de los procesos tradicionales de gobierno (Stoker, 1998). Aún así, sus defensores argumentan que, gracias a la involucración de los distintos actores en la resolución de los problemas colectivos y gracias también a una mayor proximidad tanto al origen como a las consecuencias de dichos problemas mediante fórmulas de gobernanza multinivel, las políticas públicas producidas bajo este paradigma responden mejor (de forma más eficaz) frente a la complejidad y, al mismo tiempo, son capaces de producir soluciones específicas adaptadas a la heterogeneidad y la diversidad de la nueva sociedad. En este sentido, pues, la gobernanza participativa permitiría superar la rigidez de la burocracia, produciendo soluciones adecuadas a una nueva realidad y, al mismo tiempo, mantener la lógica redistributiva de las intervenciones públicas para garantizar altos niveles de bienestar colectivo.

En este contexto, las experiencias de participación ciudadana promovidas por diversas administraciones públicas aumentaron significativamente durante los años previos al actual escenario de

crisis económica y financiera. Al mismo tiempo, sin embargo, y en paralelo a este incremento cuantitativo, también se empezaba a poner en duda la calidad de estas experiencias y su efectiva capacidad para alcanzar los dos objetivos antes mencionados (Parés, 2009). Es en este contexto que fue creciendo la necesidad de disponer de instrumentos de evaluación que nos permitieran identificar las fortalezas y las debilidades de las experiencias participativas.

El debate sobre cómo evaluar la participación de la ciudadanía en las instituciones públicas emerge en la Ciencia Política durante la primera década del milenio a nivel internacional. Algunas de las contribuciones a este debate focalizan su atención en la evaluación de los espacios y mecanismos concretos de participación (Anduiza, 2005; Blanco y Ballester, 2011; Fung, 2003; Jorba *et al.*, 2007; Papadopoulos y Warin, 2007), mientras que otros lo abordan en el paraguas de la llamada gobernanza en red (Bevir, 2010; Mathur y Skelcher, 2007; Sorensen y Torfing, 2005). Así, las nuevas formas de gobernanza participativa impulsadas desde las administraciones públicas vendrán acompañadas, desde el Análisis de Políticas Públicas, de nuevos enfoques evaluativos. Éstos pondrán el acento en el papel de los actores en general y de la ciudadanía en particular, la articulación más o menos democrática de las redes de gobernanza y el análisis de los mecanismos participativos, tanto en lo relativo a su funcionamiento como en lo referente a sus impactos en las políticas públicas.

Experimentación democrática, nuevas tecnologías y nuevas formas de desarrollo y de participación política

Las nuevas formas de gobernanza participativa, más allá de si fueron aplicadas con mayor o menor intensidad y con mayor o menor calidad democrática, parece que no fueron capaces ni de transformar muchas de las inercias de las formas de gobierno

tradicionales ni de resolver sus principales debilidades: su falta de funcionalidad en la resolución de los problemas complejos de la nueva sociedad y su falta de legitimidad evidenciada por la creciente desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los partidos políticos.

Así, mientras la sociedad seguía cambiando, diversificándose y complejizándose a un ritmo vertiginoso, la política institucionalizada se transformaba poco y a un ritmo claramente insuficiente. Sin menospreciar aquellas experiencias de gobernanza participativa que fueron exitosas y que consiguieron dar buenas respuestas a los problemas de la gente, podemos afirmar que, en términos generales, la incapacidad de los gobiernos para adaptarse a la nueva época fue más que significativa. Seguramente tenían más respuestas reactivas que respuestas estratégicas frente al nuevo escenario. En medio de esta situación, y quizá cuando más estaban creciendo las prácticas de gobernanza participativa en muchas partes, estalló la crisis económico-financiera de 2007.

La crisis impactó directamente sobre el equilibrio logrado por el estado del bienestar entre la economía de libre mercado y las políticas sociales de redistribución, poniendo de manifiesto las dificultades para sostener un modelo de Estado basado en la generación de bienestar colectivo. Las políticas de austeridad adoptadas por la gran mayoría de los gobiernos europeos no han hecho más que multiplicar los efectos de la recesión, incrementando las desigualdades sociales en todos los países donde se han aplicado, como ya pasó de hecho en momentos anteriores en países de América Latina. Con ello ha incrementado exponencialmente la percepción de la ciudadanía sobre la incapacidad de la política institucionalizada (de los gobiernos) para dar respuesta a sus problemas cotidianos. En otras palabras, la crisis de funcionalidad de la política institucionalizada ha aumentado hasta tal punto que, hoy en día, una gran mayoría de los ciudadanos en Europa percibe a “los políticos” como parte del problema y no como parte de la solución. Un hecho que, en gran medida, se explica también por un

aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas, es decir, por una profundización en la crisis de legitimidad de dichas instituciones. La falta de transparencia en la gestión de la crisis y en muchos de los procesos que la originaron, la proximidad entre intereses políticos e intereses del sector financiero y la aparición de múltiples casos de corrupción han contribuido, sin duda alguna, a que hoy hablemos no sólo de una crisis económico-financiera sino también de una crisis del sistema democrático. No ocurre lo mismo en América Latina, sobre todo a medida que los cambios en las lógicas de acción de los gobiernos progresistas y populares no han supuesto una desmovilización de la ciudadanía, sino que una y otra dinámica se han alimentado conjuntamente.

Pero, al mismo tiempo que ambas crisis impactaban brutalmente en nuestras vidas, la revolución tecnológica de Internet llegaba a su punto máximo con la aparición y difusión de las herramientas 2.0, y muy especialmente de las redes sociales. Un nuevo cambio que, como mostraremos a continuación, no sólo transformaría nuestras formas de relación sino que, además, cuestionaría todas las estructuras de intermediación (incluido el Estado) y abriría la puerta a nuevas formas de participación política.

Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal, lo han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir. Como resultado de todo ello, los impactos han sido y empiezan a ser cada vez más significativos también en los espacios colectivos de la política y de las políticas. Internet está favoreciendo cambios en el proceso de elaboración, formación e implementación de las políticas públicas, y está obligando a resituar la posición y el rol de los poderes públicos y de las administraciones que de ellos dependen.

Aún así, las instituciones públicas, las políticas y las administraciones parece que siguen actuando de la misma forma que siempre, sin grandes cambios, como si el nuevo contexto social y político fuera algo meramente temporal. Resulta indudable que estamos

situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependientes a nivel global. Más parecidas globalmente, pero más diversificadas también en cada espacio. No obstante, las instituciones públicas, las políticas y las administraciones siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, población, soberanía. Unos vínculos territoriales y de población que fijan las competencias y el marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Las causas, las consecuencias y las respuestas a los problemas colectivos hoy en día pasan, sin duda alguna, por la articulación de flujos y relaciones entre lo global y lo local, entrando constantemente en contradicción y poniendo en crisis las bases mismas y las lógicas de actuación de los Estados-nación.

Los cambios que están sufriendo las sociedades contemporáneas en los últimos años, por otro lado, parece que sí están transformando las formas de participación de la ciudadanía en la esfera pública (Subirats, 2011), hasta el punto que se hace evidente que el nuevo escenario obliga a replantear tanto la necesidad como los formatos de la participación ciudadana promovida por las instituciones públicas. De hecho, hemos observado recientemente como muchas de las administraciones públicas que habían liderado este tipo de experiencias de gobernanza participativa han dejado de promoverlas y/o han reducido su intensidad, ya sea como consecuencia de las crecientes restricciones presupuestarias o por un cambio de sus prioridades. Simultáneamente, observamos también como cada vez proliferan más los ejemplos de iniciativas ciudadanas que, ya sea desde el “no nos representan” del movimiento 15M (España), o, en América Latina, los casos de “Yo soy 132” (México), “Pase Libre” (Brasil) o la movilización de los estudiantes chilenos, optan por nuevas formas de auto-organización basadas en la cooperación y la colaboración entre ciudadanos al margen (o en contra) del Estado.

Constatamos, pues, que ni las formas tradicionales de gobierno propias de las democracias liberal-representativas ni las nuevas formas de gobernanza, que han incorporado elementos de

democracia participativa, se vislumbran hoy en día como totalmente capaces de dar respuestas satisfactorias frente a la crisis y reducir el distanciamiento entre la sociedad y las instituciones públicas. Al mismo tiempo, sin embargo, aparecen nuevas voces que claman por una democracia más radical, más directa, más real. Un nuevo modelo que, inspirado en las aportaciones de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1985) enfatiza el papel de la sociedad civil y de los movimientos sociales en la democracia, oponiéndose al modelo dominante (liberal-representativo) e incorporando la diversidad como una tercera dimensión que se suma a la libertad y la igualdad. En este sentido, se argumenta que la búsqueda del consenso propio de las democracias tanto liberales como participativas (o deliberativas), acaba oprimiendo a las voces disidentes, a las voces minoritarias. Se propone, por el contrario, un modelo de democracia basado en la diferencia donde el interés público (general) no se imponga por encima de los múltiples y diversos intereses colectivos. Se entiende, pues, que los intereses colectivos, aunque no sean mayoritarios, son también intereses comunes, compartidos entre diversos ciudadanos y ciudadanas que colaboran entre sí pensando en lo común y no en lo individual.

Las teorías de la democracia radical surgieron durante la década de 1980 del siglo XX. Sin embargo, ha sido en los últimos años cuando se han multiplicado y diversificado nuevas prácticas de participación política inspiradas en este modelo. Se trata de prácticas de participación política que se producen al margen del Estado pero que buscan agregar intereses comunes para dar respuesta a problemas colectivos. En ocasiones estas prácticas buscan presionar e incidir sobre los procesos convencionales de elaboración de políticas públicas, mientras que en otras ocasiones son prácticas de “democracia implementativa” que buscan dar respuestas desde la autogestión. Se trata, además, de prácticas de participación política basadas en la colaboración entre actores y/o ciudadanos que comparten intereses comunes y se fundamentan en valores como la cooperación y el acceso, en contraposición a los principios liberales de competencia y propiedad. Para definir estas prácticas participativas diversos autores están utilizando el

concepto de “innovación social”, que la propia Comisión Europea define como “nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficiencia que sus alternativas) y que, a su vez, crean nuevas relaciones sociales y colaborativas”. En términos generales, la innovación social hace referencia a procesos y prácticas cooperativas de base ciudadana con un marcado carácter de servicio público que mejoran las anteriores soluciones a los problemas sociales. En síntesis, y en contraposición a las formas de gobierno precedentes, podemos distinguir los siguientes rasgos característicos de estas nuevas formas participación política desde abajo:

Radicalidad democrática

Como hemos visto, se inspiran en un modelo de democracia basada en respeto a la diversidad y la gestión de “lo común” en base a la agregación de intereses colectivos, sin que estos sean oprimidos por las visiones dominantes del Estado y del mercado.

Colaboración

Estas nuevas formas de participación política huyen de la jerarquía y tienen un carácter horizontal y compartido. Sin embargo, el factor más característico es que se estructuran a partir de la colaboración entre ciudadanos que comparten preocupaciones, visiones, objetivos... Así, ya no hablamos de actores con intereses particulares que establecen entre sí unas relaciones más jerárquicas o más horizontales, sino de actores y ciudadanos que se relacionan y colaboran entre sí porque tienen un objetivo común.

Conectividad

Una de las características más esenciales de estas nuevas formas de participación desde abajo es la minimización (o eliminación) de las estructuras de intermediación. Así, las formas tradicionales de

organización se convierten en prescindibles. Lo relevante no es la organización sino la agregación de ciudadanos con intereses comunes y, en consecuencia, el factor clave es la capacidad para conectar esos ciudadanos. Como veremos, Internet es la plataforma que hace que esas formas organizativas sean posibles. De hecho, en lugar de organizaciones más bien deberíamos hablar de conglomerados de usuarios de Internet, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia.

Presión e implementación

Las nuevas formas de participación política desde abajo se fundamentan en una determinada visión del mundo, comparten preocupaciones y objetivos y, en consecuencia, buscan tener una incidencia sobre la esfera pública. Es por ello que muchas de estas prácticas de participación política buscan presionar sobre el Estado e incidir en la agenda política y en las políticas públicas. En este sentido, movilizaciones como las de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (España) o contra la llamada “Ley Sinde” (España) son un claro ejemplo de ello. Al mismo tiempo, sin embargo, muchas de estas experiencias tienen una lógica claramente implementativa, buscando resolver los problemas colectivos que el Estado no es capaz de solucionar. Iniciativas como los huertos urbanos, la autogestión de espacios vacíos, las cooperativas de consumo u otras experiencias colaborativas ejemplifican esta dimensión implementativa.

Glocalización

Muchas de las experiencias de innovación social surgidas desde abajo actúan desde una lógica que combina la escala local con la global. Así, encontramos iniciativas locales para gestionar las consecuencias de problemas globales, iniciativas que buscan re-escalar y ubicarse en escalas superiores, e iniciativas de

distintos territorios que entran en contacto o que se reproducen por encima de los Estados-nación y sin tener en cuenta la organización geográfica de las administraciones públicas.

Aunque estén emergiendo nuevas formas de participación política desde abajo y aunque éstas, como veremos, estén impactando significativamente en la agenda pública y las políticas públicas, hasta el momento los gobiernos continúan actuando (aunque no siempre) al margen de estas experiencias de innovación social. De hecho, muchas de las políticas públicas impulsadas durante estos años de crisis son, por sus deficiencias, el origen de muchas de estas prácticas de innovación social. Así, la emergencia de estas nuevas formas de participación política se produce en un momento en el que las políticas públicas se están caracterizando por una fuerte tendencia privatizadora (reduciendo el papel del Estado) y por una lógica de austeridad. Este enfoque basado en la reducción del gasto público está afectando claramente el carácter social de las políticas públicas, que están dejando de ser redistributivas. Este reduccionismo de las políticas públicas, además, impide tanto planteamientos universalistas como enfoques basados en la especificidad, pues solo permite abordar necesidades colectivas muy básicas y de forma minimalista.

Parece claro que, en paralelo a la multiplicación y la diversificación de las formas de hacer política, las relaciones entre la administración y la ciudadanía se están transformando. El Estado debe complementar su protagonismo político con otras formas de implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, otras formas de participación política y de acción colectiva. Algunas de estas formas de participación política son muy conocidas, mientras otras son innovadoras y responden a las características de una sociedad mucho más diversa y fragmentada que dispone de nuevos instrumentos de relación y que está experimentando con nuevas formas de organización social.

En este escenario, el tema del desarrollo local resulta especialmente importante. En efecto, los procesos de globalización y las dinámicas

propias de la fase del capitalismo financiero en la que estamos, parece restringir mucho las opciones sobre los que pueden operar los gobiernos de los Estados. Sabemos que, a pesar de ello, el margen existe como se ha demostrado en las nuevas prácticas de los gobiernos de amplia base popular en muchos países de América Latina. Pero, al mismo tiempo, lo que parece confirmarse es la gran significación de las experiencias innovadoras de desarrollo local que van emergiendo en distintas partes y las capacidades de aprendizaje cruzado que se plantean. En efecto, las dinámicas de experimentación e innovación, en muchos casos aprovechando y sistematizando largas tradiciones plenamente vigentes, se dan sobre todo a escala local. En muchos casos se basan en la existencia de redes sociales que permiten pasar de la cooperación más micro a dinámicas de conexión que permiten escalas mayores e iniciativas más ambiciosas. Se ha constatado (Ostrom, 2011) la gran significación de la relación entre recurso y comunidad a la hora de pensar en formatos de gobierno de lo común, consiguiendo además estructuras de gestión y de gobierno mucho más resilientes en el tiempo. Las experiencias de “Cities in Transition” a escala global muestran interesantes procesos de fertilización cruzada entre lugares y experiencias distintas.

Los impactos de Internet en la política y en las políticas

Veamos a continuación cómo Internet está modificando la escena política, alterando las relaciones de poder, incidiendo en la forma de entender la producción de políticas públicas y obligando a reformular los enfoques analíticos de las mismas.

En primer lugar, Internet ha permitido que se produzca una multiplicación y una diversificación de los actores políticos. El propio concepto de actor se ha utilizado tradicionalmente en la Ciencia Política como el de un “intermediador” organizado capaz de estructurar determinados intereses. Justamente por su rol

de intermediación entre la ciudadanía y las esferas de toma de decisiones, los actores políticos han jugado un papel clave en la elaboración de las políticas públicas. Su capacidad organizativa les ha permitido incidir en la política. Así, en el esquema clásico de elaboración de políticas públicas se articulaban redes de actores (*policy networks*) con intereses sobre la política en cuestión. Estas redes de actores estaban configuradas por actores públicos (instituciones públicas) que tenían la responsabilidad de acción y actores no-públicos que buscaban influir en la política y que interactuaban entre sí y con los actores públicos para determinar la política concreta que finalmente sería implementada. Internet transforma totalmente este escenario ya que la articulación de personas con intereses compartidos es más fácil, al no requerir de un alto grado de organización. Así, convertirse en un nuevo actor es mucho más fácil, hasta el punto que el propio concepto de “actor” puede llegar a ponerse en duda.

Esto no significa que los actores tradicionales desaparezcan. Se mantienen en la escena política pero tienen que compartir ese escenario con nuevos actores y nuevas formas de actuar, mucho más flexibles, dinámicas y de rápida creación. Al mismo tiempo, la facilidad con la que pueden crearse conglomerados de ciudadanos y ciudadanas con objetivos comunes facilita que estos se agrupen alrededor de intereses mucho más específicos, pues no es necesario que compartan nada más que aquello que les ha unido en ese momento concreto. Con ello, no sólo se multiplican los actores sino que también se diversifican los intereses que consiguen entrar en juego.

En segundo lugar, Internet ha logrado reducir de forma muy significativa los costes de la acción colectiva. La ciudadanía tiene hoy menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a

los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Con Internet, el recurso principal pasa a ser la conectividad y la capacidad de relacionarse con otros a través de la red, mientras que otros recursos que tradicionalmente eran muy relevantes (como la disponibilidad de tiempo o de dinero) hoy pasan a un segundo nivel.

En tercer lugar, Internet está permitiendo una redistribución de los recursos entre los actores y, en consecuencia, una alteración de las relaciones de poder. Antes era necesario un alto grado de organización y una buena dotación de recursos de distinta índole para lograr entrar en la arena política e incidir en las políticas públicas. Hoy en día eso ya no es necesario ya que con Internet es posible movilizar a muchos ciudadanos e incidir en la opinión pública sin un alto grado de organización y con pocos recursos. La red facilita el acceso al conocimiento, facilita compartir recursos y facilita la colaboración. Con ello la ciudadanía (y también los actores colectivos) cuentan con más recursos cognitivos y con una mayor capacidad de producción conjunta de conocimiento, de información y de estrategias de acción. Así, se redistribuyen los recursos y pueden alterarse las relaciones de poder. La capacidad para influir en la política ya no está sólo en manos de los actores tradicionales más organizados. Estos están perdiendo poder en favor de ciudadanos y ciudadanas anónimos que, a través de Internet, no sólo están logrando jugar un papel en determinadas políticas públicas sino que también están logrando empoderarse y actuar al margen del Estado, con una lógica implementativa, en la resolución de problemas colectivos.

Y por último, aunque no menos importante, se diversifican los repertorios de acción colectiva. La redistribución de recursos y la alteración de las relaciones de poder, en gran medida, se produce por efecto de los nuevos repertorios de acción colectiva que permite Internet. Con Internet se abre un gran abanico de oportunidades para innovar con nuevas formas de acción colectiva basadas en la conectividad de ciudadanas y ciudadanos con

objetivos compartidos: difusión y convocatorias a través de las redes sociales, recogida de firmas on-line, mensajes masivos a responsables políticos, etc. En términos de Bennet y Segerberg (2011), se está pasando de la acción colectiva a la acción conectiva, un tipo de acción que con un coste mucho menor permite agregar a un número mucho mayor de ciudadanos y colectivos, pudiendo lograr unos niveles de visibilización pública y de impacto político mucho más grandes. Las nuevas formas de acción conectiva están muy vinculadas a las características de los nuevos actores que emergen: no disponen de una estructura organizativa propia, no están permanentemente en un proceso de interacción y su acción está más basada en la relación que en el interés compartido. En consonancia con ello, la acción que desarrollan se produce a través de momentos de agregación colectiva en red, sin interlocutores estables y claramente definidos. Su fuerza no está en la cantidad de gente que puedan “representar”, sino en su capacidad de “interconectar” y aglutinar la opinión pública en Internet, acrecentando la presión ciudadana (en Internet y fuera de él).

En definitiva, Internet permite agregar intereses comunes a bajo coste. Ello está facilitando el surgimiento de nuevos actores que agregan ciudadanos en base a intereses muy diversos y, al mismo tiempo, está redistribuyendo los recursos entre los distintos actores, permitiendo que con pocos recursos se puedan lograr grandes impactos. Esta mayor capacidad de agregación de intereses comunes en red ha permitido a los nuevos actores no depender obligatoriamente de los intermediarios o actores tradicionales que venían representando los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONG, etc.). Ello les ha permitido asegurar su presencia directa en los debates de conformación de la agenda pública y disponer de una capacidad de incidencia mucho más directa sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, Internet también está desbordando a los medios de comunicación de masas como “gatekeepers” privilegiados y está abriendo nuevas vías tanto para incidir directamente en la agenda pública como para alterar la agenda de los propios medios de comunicación de masas.

A partir de las transformaciones y las potencialidades que se acaban de comentar se deduce que Internet está teniendo claros impactos sobre los procesos de elaboración de las políticas públicas. Como hemos visto, modifica la arena de la política y altera el mapa de actores y sus recursos. Al mismo tiempo, Internet tiene también un gran impacto en las distintas fases de los procesos de elaboración de políticas públicas. La movilización ciudadana a través de Internet es capaz de introducir temas en la agenda política que de otra forma no habrían entrado; puede configurar la definición de los problemas a los que se enfrenta una determinada política a través de la difusión mediante Internet de contenidos y argumentos puede movilizar a la ciudadanía proponiendo respuestas u oponiéndose a las acciones planteadas por las instituciones públicas y puede permitir un seguimiento de las políticas implementadas, desde fuera de las administraciones públicas y con acciones colaborativas de evaluación de sus resultados.

Por otro lado, a nadie se le escapa que la gran fluidez del escenario de las políticas públicas hoy, pues, se debe en parte a las relaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, creando ecosistemas informacionales en red, lo que convierte a los procesos de conformación de las políticas en mucho más complejos e impredecibles (Subirats, 2011).

Al mismo tiempo que Internet condiciona el *policy making*, también deberá condicionar el análisis y la evaluación de dichas políticas públicas. Internet debe ser incorporado al análisis de las políticas públicas, al mismo tiempo que nos obliga a repensar los paradigmas utilizados hasta el momento. Aún no disponemos de instrumentos analíticos suficientemente afinados para seguir, desde la perspectiva de la investigación en ciencias sociales, los procesos surgidos de Internet que inciden en la formulación de las políticas públicas. Al no existir espacios claros de intermediación, al margen del propio Internet, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregativa, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda, sino

con su grado o capacidad para conseguir distribuir el mensaje, presentarlo con el formato adecuado, y conseguir así alianzas que vayan mucho más allá de su “hábitat” ordinario. Obviamente, la gran pluralidad de intervinientes (dada la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado), hace que la importancia que se dé a un problema pueda ser mucha o poca, con notables dosis de aleatoriedad. La tendencia a convertir en “nuevos” ciertos temas de largo recorrido, es también visible, dada la novedad del propio medio en que circula la información y el hecho que el grado de expertise sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable. Algunas investigaciones se han llevado ya a cabo y pueden ser útiles en el futuro desde el punto de vista metodológico (Salcedo, 2012; Fuster Morell, 2010).

Por último, las nuevas formas de experimentación democrática en el abordaje de “lo común” desde abajo, sin que el Estado ocupe un papel de centralidad, requieren también de nuevos enfoques analíticos que vayan más allá del análisis y la evaluación de políticas institucionales y conciban “lo público” como lo común y no únicamente como lo que atañe a las administraciones públicas. Desde esta perspectiva, la participación de la ciudadanía en la esfera pública ve reforzada su dimensión como “práctica social” y, en consecuencia, desde la Ciencia Política habrá que desarrollar nuevos marcos conceptuales y analíticos que entiendan la participación en un sentido más amplio y que focalicen su atención en cuestiones como las características, los factores explicativos, las posibilidades de *scaling up* o los impactos de todas esas nuevas prácticas de innovación social.

Comentarios finales

En este recorrido por la evolución reciente del proceso de formación, elaboración, y decisión de las políticas públicas, hemos tratado de poner de manifiesto algunos de los impactos que sobre el proceso de conformación de una política pública está teniendo y puede seguir

teniendo ese nuevo espacio de relaciones sociales que posibilita y genera Internet. Debemos seguir trabajando en ello ya que estamos en un primer estadio de reflexiones al respecto y no tenemos aún suficiente recorrido histórico como para abordar el tema con más profundidad. Pero, no queremos cerrar esta aportación más reflexiva que académica, sin referirnos al ámbito más propio de la gestión.

Más arriba, hemos hecho alusión a los límites de una aproximación estrictamente instrumental de la relación entre Internet y el funcionamiento de las administraciones públicas. Son conocidos los datos que apuntan a los discretos resultados que ha tenido en España la fuerte inversión realizada para informatizar a las administraciones públicas. Los estudios más recientes sobre utilización de las vías informáticas para acceder a la administración y resolver trámites, apuntan a muy bajos porcentajes de uso (Aeval 2011). La hipótesis que mejor explica esa desproporción entre inversión y efectos, lo tendríamos, como ya hemos señalado, en que la estrategia básica ha consistido en incorporar los nuevos instrumentos informáticos a los antiguos procesos administrativos, sin cambiar la lógica de los mismos. En base a motivos de seguridad jurídica (en muchos casos vinculados a la idea de desconfianza cruzada entre operadores) y sin aprovechar las potencialidades de Internet, se ha preferido agilizar partes del proceso, pero despersonalizando el mismo, y generando así incluso mayores dosis de rigidez en los casos en que la estandarización de situaciones no resulta tan fácil.

Los retos en el escenario de la gestión pública están muy relacionados con los temas de transparencia, control y evaluación desde una perspectiva ciudadana y no estrictamente interinstitucional. La palanca de cambio del funcionamiento de las administraciones públicas no está en la mejora interna de su funcionamiento, por importante que ello sea, sino en su capacidad de servir y responder a las necesidades públicas, y para ello transparencia, control y evaluación resultan estrategias imprescindibles. Estrategias que con Internet pueden verse notablemente facilitadas y activadas. Pero, ello no es en absoluto ineluctable. Dependerá de cómo se aprovechan esas oportunidades y a quiénes benefician.

Hemos también hecho referencia a la evolución en los formatos de participación ciudadana y cómo ello ha ido incidiendo en la manera de entender la labor de gobierno. En la tabla N.º1 siguiente, hemos tratado de recoger esa evolución, con la necesaria dosis de provisionalidad que se requiere cuando hablamos de un proceso en continua transformación. Pero, entendemos que es oportuno tratar de sistematizar y tipologizar en la medida de lo posible esa evolución para que permita debates y discusiones al respecto en un futuro ineludiblemente cercano.

Tabla N.º 1 Diferencias entre gobierno tradicional, gobernanza participativa y nuevas formas desde abajo

	Gobierno Tradicional	Gobernanza Participativa	Nuevas formas desde abajo
Democracia	Representativa	Participativa	Radical
Estructura	Jerárquica	Horizontal	Colaborativa
Organización	Burocrática	Relacional	Conectiva
Respuestas	Sectoriales	Transversales	Presión e implementación
Territorialidad	Estado-Nación	Multinivel	Glocal
Políticas públicas	Estatocéntricas Redistributivas Universalistas	Articuladas en red Redistributivas Específicas	Privatización Reduccionistas Minimalistas
Análisis y evaluación	Actores, recursos, reglas Análisis cíclico	Gobernanza democrática Evaluación de la participación	Internet Innovación social

Hemos señalado asimismo la importancia de los temas vinculados al desarrollo y a la innovación local en momentos como los actuales, garantizando dinámicas potentes de conexión recursos-comunidad, y potenciando lógicas de gobierno local de los bienes comunes en aras a mejorar la resiliencia y la continuidad de tales experiencias.

No podemos cerrar este ensayo con forma alguna de conclusiones. Se trata de una reflexión abierta, sin duda imprecisa e incompleta. Pero, justificable ante la creciente distancia entre las formas en que algunos operaban y otros analizábamos el funcionamiento de las interrelaciones entre política, políticas y gestión pública, y las nuevas realidades emergentes que ponen en cuestión muchos de lo que hasta hace poco considerábamos paradigmas canónicos. Deberemos profundizar en el tema y repensar muchas cosas. Vivimos la transición entre dos épocas.

Como hemos ido afirmando, entendemos que todo se mueve a nuestro alrededor, y vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movediza y cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios. Y lógicamente también las políticas públicas y su administración y gestión. Pero, es precisamente la voluntad de defender la política y la democracia lo que ha constituido el hilo conductor de estas reflexiones.

Bibliografía

- AEVAL (2011). “La administración pública a juicio de los ciudadanos. Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración. Informes del Observatorio de los Servicios Públicos”, AEVAL, Madrid.
- Alguacil, J. (Ed.) (2006). *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Madrid.
- Anduiza, E. y S. De Maya (2005). *La Qualitat en la Participació: una proposta d'indicadors*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy*, University California Press, Berkeley.
- Bennett, W.L. y A. Segerberg (2011). “*The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*”, Paper presented at the Information, Communication & Society, Oxford Internet Institute Symposium, “A Decade in Internet Time”, Oxford University.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Blanco, I. y R. Gomà (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona.
- Chadwick, A. (2006). *Internet Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Chadwick, A.; Howard, Ph., (eds.), (2009). *The Handbook of Internet Politics*, Routledge, Londres.
- Del Pino, E. y C. Colina (2003). *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Fundación Alternativas, Madrid.

- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Dye, T.R. (1987). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- Fung, A. (2003). "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences", *The Journal of Political Philosophy*, N. o 11, pp. 338-367.
- Fuster Morell, M. (2010). "*Governance on line creation communities. Provision of infrastructure for the building of digital commons*", Tesis doctoral, European University Institute.
- Fuster, M.; Subirats, J. (2012). *Més enllà d'Internet com a eina de la vella política: Cap a un nou Policy Making? Els casos del Moviment de Cultura i pel procomú digital i el 15M*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, mimeo. Acceso en formato digital: <http://bit.ly/HhGzcJ>
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid.
- Jellinek, G. (1978). *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid.
- Jorba, L.; Martí, J.; Parés, M. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*, Sage, Londres.
- Laclau, E.; Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, Londres.
- Lowi, Th. (1972). "*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*". *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul.-Aug., 1972), 298-310.

- Mathur, N., Skelcher, C. (2007). *"Evaluating democratic performance: methodologies for assessing the relationship between network governance and citizens"*, Public Administration Review N. o 67, pp. 228-237
- Mény, Y. y J. C. Thoenig (1989). *Politiques Publiques*, Paris, PUF (trad. esp. Las Políticas Públicas, Barcelona, Ariel, 1991).
- Ostrom, E., (2011). *El gobierno de los bienes comunes*, Fondo de Cultura Económica, México
- Papadopoulos, Y. y P. Warin (2007). "Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective?", *European Journal of Political Research* N. o 46, pp. 445-472.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Ariel, Barcelona.
- Poster, M. (2007). *"Internet Piracy as Radical Democracy"*, en Dahlberg, L.-Siapera, E., (eds.), *Radical Democracy and the Internet. Interrogating Theory and Practice*, Palgrave-macmillan, Nueva York, 207-225.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Salcedo, J.L. (2012). *"La visibilidad mediática de actores políticos en la red. La política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y el Reino Unido"*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sorensen, E.; Torfing, J. (2005). "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, N. o 28, pp. 195- 218.
- Stoker, G. (1998). *"Governance as a theory: five positions"*, International social Science Journal, N. o 50, pp. 17-28.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.

_____ (2011). *Otra sociedad. ¿Otra política?*, Icaria, Barcelona.

Subirats, J., I. Blanco y Q. Brugué (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis Catalans*, Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varonne (2007). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.

Sunstein, C.R. (2007). *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, Princeton.

Las redes de política

María Belén Albornoz*

Del triángulo de hierro a las redes de asuntos

El desarrollo del concepto de redes de política tiene antecedentes importantes en la literatura norteamericana de los años cincuenta y sesenta (Jordan, 1990), particularmente en la noción de subsistemas de política (Marsh y Rhodes, 1992). En aquellos años, Freeman (1965) concibe los subsistemas de política para explicar los patrones de interacción entre los actores que intervienen en el proceso de la toma de decisiones de las políticas públicas, pues considera que la política pública se define en todas las decisiones que se toman de manera regular a través de los contactos entre los grupos de interés, los individuos, las agencias burocráticas y el gobierno que interactúan en los subsistemas.

En este mismo sentido, el concepto de subgobiernos también permite explicar el proceso de toma de decisión por parte de los grupos de individuos que participan en áreas sustantivas de la política, en especial los miembros del senado o del Ejecutivo, los equipos del Congreso, los burócratas y los representantes de los grupos

* **María Belén Albornoz:** Ph.D en Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo y Magíster en Comunicación con mención en Políticas Públicas de Internet es profesora - investigadora de FLACSO Ecuador en el Departamento de Asuntos Públicos. Ha publicado sobre estudios sociales de ciencia, tecnología y sociedad, redes sociales y políticas públicas. Se destacan: *La esfera pública en la blogosfera política ecuatoriana* (2010), *Computadores y cajas negras* (2013), *Políticas tecnológicas y tecnologías políticas. Dinámicas de inclusión, desarrollo e innovación en América Latina* (2015). Actualmente es Coordinadora Docente de FLACSO Ecuador.

privados. Preocupa particularmente que los intereses privados de los subgobiernos puedan volverse dominantes y capturen la agencia del gobierno que debería regular la actividad de los miembros del subgobierno. Esta “captura de la agencia” (Carter, 1964; McConnell, 1966) por parte de grupos privilegiados con lazos muy cercanos a los gobiernos tiene como resultado la exclusión de otros grupos que intervienen en el proceso de la política. Ello puede ser mejor explicado según Lowi (1964) gracias a la naturaleza triangular de estas relaciones y utiliza la metáfora del “triángulo de hierro” para mostrar la interacción casi simbiótica que se ejerce entre los grupos de interés, las agencias gubernamentales y los comités del Congreso.

Según Peters, cada actor del triángulo necesita a los otros para tener éxito, así, los grupos de presión necesitan a las agencias gubernamentales para que les presten sus servicios y les faciliten el acceso al gobierno, las agencias, a su vez, necesitan a los grupos de presión para movilizar apoyos políticos a los programas que impulsan, y del mismo modo actúan los comités del Congreso. Todos los actores del triángulo “representan muchas veces a los mismos individuos que juegan roles distintos como clientes, votantes o miembros de organizaciones. Gran parte de la política de Estados Unidos puede explicarse a través de la existencia de la funcionalidad de subsistemas de política específicos y por la ausencia de la coordinación central efectiva” (1986: 24). El triángulo de hierro supone que pocos actores tienen la capacidad de convertirse en entidades autónomas de manera estable dentro de un circuito cerrado que controla la toma de decisiones sobre programas vinculados a los intereses directos de cada uno de los actores.

Pero una versión menos rígida de la metáfora se elabora años más tarde para analizar los patrones dominantes de comportamiento gubernamental, donde la relación entre administradores, cabilderos y académicos que comparten un mismo problema es entendida como una relación mucho más real que la que se da entre congresistas o entre administradores en general (Griffiths, 1979). La política dentro de cada sistema se construye sobre un patrón de intercambios

triangular, donde cada lado del triángulo complementa y sostiene al otro (Lowi, 1964). Pero ya no se trata de triángulos de hierro sino de patrones relaciones triangulares entre actores predecibles que conforman estructuras de poder basadas en intereses particulares dentro del marco de la vida política (McConnell, 1966).

Una década más tarde Hugh Heclo analiza los cambios de la política norteamericana y propone que la visión convencional que se ha utilizado para explicar los cambios de política y de administración basados en los actores poderosos deja por fuera otros factores que están en juego. Existen otras configuraciones dentro de la política que tienen que ver con los intereses de nuevos actores que poseen la capacidad de colocar sus asuntos dentro de la esfera pública, de hacer negocios y de elegir políticas. Ello se debe a que las actividades del gobierno han aumentado y con ello las expectativas sociales, la sociedad civil es capaz de organizarse alrededor de temas de interés local y nacional, y la fuerza de trabajo en la burocracia del gobierno se ha estratificado y especializado. Por tanto, es cada vez más difícil vincular lo que los funcionarios políticos hacen en Washington con lo que los ciudadanos esperan de ellos y están dispuestos a aceptar. La metáfora de los triángulos cerrados de control deja de funcionar para explicar las grandes redes abiertas de personas que inciden de manera cada vez más determinante en el gobierno (1978, 258).

McConnell ya había observado que en las políticas de agricultura y de agua se iba consolidando más el número de participantes y la capacidad de multiplicarse de los grupos organizados en la vida privada (1966). Heclo por su parte, estudiaba cómo ciertas políticas ya no estaban dominadas por la antigua comunidad de Washington, tal es el caso de la Seguridad Social que se politiza y se vuelve controversial: el Cuerpo de Ingenieros del Ejército antes controlado por subgobiernos es arrastrado a la reyerta de las políticas ambientales o las políticas de seguridad del tráfico, que se ponen en constante peligro de extinción gracias al movimiento de consumidores (1978). Fritscheler también encontraba en su estudio sobre políticas tabacaleras que el subsistema del tabaco se había

transformado en los últimos ocho años; los pequeños grupos en el Congreso, en las agencias y los grupos del tabaco habían perdido el control del proceso de la política y ello era una muestra de los cambios importantes que estaban ocurriendo en la política en general (1975).

Por una parte, el gobierno incorpora más asuntos difíciles a la agenda pública, motivando con ello una movilización inesperada de grupos, los que reclaman que se atiendan sus intereses en las negociaciones en el proceso de elaboración de las políticas. Esto provoca que el foco de la conducción política y administrativa se disperse. Por otro lado, según Heclo (1978), el incremento de las políticas de bienestar favorece que surjan “subculturas especializadas” integradas por “observadores” que poseen un alto nivel de conocimiento y una comprensión detallada de los asuntos especializados. Ello va de la mano con un proceso de profesionalización de la burocracia que incorpora perfiles universitarios y expertos en los temas de las políticas que aumenta en un 90 por ciento los puestos ejecutivos de nivel medio en el gobierno, de los cuales las dos quintas partes podrían ser etiquetadas como científicos (1978: 261-62).

Las redes de asuntos incluyen un alto número de participantes distribuidos por temas y con diferente nivel de compromiso, por lo que es muy difícil identificar los contornos de las redes y las divisiones entre unas y otras. Los participantes de las redes entran y salen constantemente y, a diferencia de los grupos cohesionados por programas, el compromiso intelectual y emocional es el elemento que aglutina a los distintos actores, así “los miembros de una red refuerzan recíprocamente su percepción de los intereses que tienen, no al revés (como se haría en la política estándar o en los modelos económicos), dejando que los intereses definan las posiciones a tomar con respecto a los problemas” (Heclo, 1978: 264).

La base de las redes de asuntos es el conocimiento compartido entre los participantes y el entendimiento de la política en términos

similares, aunque ello no signifique necesariamente llegar a acuerdos. Son estas creencias comunes dentro de las redes de asuntos las que permiten que sus miembros se reconozcan como parte de la red, bien como conocedores, bien como expertos. El conocimiento se convierte así en un elemento fundamental para la acción de la red de asuntos, pues es un camino para que los ciudadanos encuentren respuestas, discutan evidencias y elaboren alternativas. La transformación de la política norteamericana permite que las redes de asuntos aparezcan como alternativas democráticas de transformación de los procesos de toma de decisión, sin que ello signifique que éstas se hayan consolidado para reemplazar las formas de subgobierno ya establecidas en el sistema político. Lo que sí logran las redes de asuntos es disminuir las posibilidades de predicción de la toma de decisión y restringen los cálculos políticos de los líderes de gobierno.

Los expertos de la red no son necesariamente los científicos o los políticos, sino aquellos que tienen el conocimiento de los temas y de los debates sobre una política, son los “activistas políticos” (*policy politicians*) los que son hábiles para utilizar a los proveedores de conocimiento; es decir, son expertos en utilizar expertos (Heclo, 1978). Según Heclo, las redes de asuntos no sólo comparten información sobre los problemas de la política sino también sobre las personas, los portavoces de los grupos de interés no necesitan ocupar puestos de elección pero sí necesitan acreditación de su reputación, la que se logra mediante comunicación verbal. “Esta reputación depende poco de lo que en términos weberianos, sería una evaluación burocráticamente racional del desempeño objetivo, o de lo que el politólogo pudiera apreciar como su cuota de poder individual. Y depende mucho menos de las opiniones que pudiera tener el electorado. Lo que finalmente importa son las evaluaciones que las personas como ellos hacen respecto a qué tan bien este tecnopolítico principiante maneja sus tareas de gobierno” (Heclo, 1978: 269).

Los límites entre la estructura gubernamental y su entorno tienden a difuminarse y van ganando terreno las personas con títulos

especializados, las universidades y los tanques de pensamiento. En los bordes de la burocracia especializada están las redes de asuntos y es en estos bordes, en los que la reputación se gana o se pierde, y desde los que se llenan las vacantes de las personas elegidas. Este sistema presenta tres ventajas: a) las redes de asuntos entran en mejor sintonía con los cambios importantes de la sociedad ya que a los votantes les atrae más el estilo de política basado en asuntos y menos en la identificación partidaria; b) vinculan mejor el Congreso con el poder Ejecutivo porque las redes tienen un alto dominio intelectual y profesional sobre las políticas y reducen el contexto de debate y de la toma de decisiones de ambos poderes del Estado ya que los vínculos entre las tecnocracias de los dos poderes ha ido incrementándose a lo largo del tiempo, algo que cada vez les resulta más difícil de conseguir a los partidos políticos; c) el grado de maniobra de los ejecutivos políticos es cada vez más grande debido a este nuevo escenario de juego de influencias desarticulado, en parte debido al aumento de intermediarios administrativos y de redes de expertos que ofrecen marcos estratégicos nuevos a los tomadores de decisión. Estas ventajas, según Heclo, están relacionadas a los procesos de elaboración de políticas, pero pueden constituir un elemento de riesgo para agravar los problemas de legitimidad y de desencanto público (Heclo, 1978: 273-78).

El cambio de triángulos de hierro a redes de política implica un cambio en la noción de poder, mientras McConnell (1966) muestra una estructura de poder cerrada y centrada en los intereses, Heclo (1978) observa que ya no existe una estructura fija o identificable de poder. Todos los actores afirman que no tienen el poder, que la toma de decisión se da en otro lugar. Las redes de asuntos sugieren un regreso a las premisas pluralistas sobre el poder donde nadie domina (Polsby, 1963) y son representadas como grupos que se alinean para influir sobre un programa sin que nadie pueda determinar quién tiene el control de la política y de los asuntos.

Las redes de asuntos son impredecibles e inestables, vuelven casi imposible el consenso pues rechazan el marco autoritario de toma de decisiones ya que tienen todos los incentivos de la tecnocracia

política para no cerrar el debate. Las mayores recompensas de estos grupos altamente intelectuales tienen que ver con cuestionar los conocimientos aceptados, las redes de asuntos ofrecen continuos cambios de rumbo en políticas particulares porque son incapaces de suprimir el escepticismo y acordar un curso de acción (Heclo, 1978: 121). Esta fragmentación de la política en redes de asuntos es particularmente peligrosa para el Ejecutivo pues limita todavía más su posibilidad de ejercer autoridad ya que elimina al grupo de participantes que estaría dispuesto a negociar y a dejarse influenciar por la presidencia. Ello ha sido visible en los reveses en la membresía del Congreso, en el cambio de las reglas que afecta la importancia de la autoridad presidencial y reduce la cohesión de los partidos y, en el debilitamiento de la popularidad del presidente en el público (King, 1978; Davis, 1979). El Congreso es cada vez menos susceptible de ser persuadido por el Ejecutivo y esta erosión del triángulo de hierro basado en el Congreso (Jordan, 1981) vuelve menos útil y menos posibles los acuerdos con los líderes del Congreso.

Las redes de política pueden obstaculizar la política democrática en varios aspectos. Primero, porque tienden a volver *complejo* lo que era percibido como simple, las acciones de las redes que suelen ser convenientes para un objetivo de la política tienden a ser contradictorias con los objetivos de otra. Segundo, los activistas políticos constantemente recomiendan los acuerdos y el *consenso*, pero en la práctica, los expertos de las redes de asuntos desatan constantes debates sobre qué es una buena política y cómo alcanzarla. Tercero, la diferencia entre líderes y seguidores se establece a través de una asimetría psicológica en la que los creyentes son los líderes, seguros de su posición y de lo que se deben hacer, mientras que los votantes ponen distancia para crear su propio juicio y esperar la próxima contienda política. Las redes de asuntos hacen todo lo contrario, los creyentes son los activistas que se movilizan alrededor de asuntos de interés y los dirigentes políticos deben volverse muy versados en los asuntos públicos que manejan, lo que disminuye la *confianza* de los ciudadanos en sus dirigentes. Y cuarto, los incentivos de la nueva tecnocracia experta en políticas funcionan en contra de un *cierre* del debate, las redes

de asuntos se mantienen visibles en la esfera pública cuando sus expertos cuestionan y proponen un curso de acción, pero salen de la mira del público cuando abandonan su escepticismo y acuerdan acciones políticas (Heclo, 1978: 278-82).

Sin embargo, para Rose (1980), esta fragmentación no es necesariamente una debilidad ya que la toma de decisiones a pequeña escala requiere de un proceso adecuado y de una estructura política que se adapte al tamaño de los problemas. Las redes de política funcionan porque incrementan la interdependencia de las áreas de política, en especial en un sistema como el estadounidense, en el que no existe una autoridad central, en que los problemas colectivos abarcan más de un triángulo de hierro y de subgobiernos y, que sólo logra decisiones finales a través del voto.

Tanto los triángulos de hierro como las redes de asuntos fueron dos modelos utilizados por la academia para describir el proceso de política de Estados Unidos desde los años cincuenta. Heclo señala que la diferencia entre ambos modelos tiene que ver con las diferencias de las prácticas políticas de los años cincuenta-sesenta y de los años setenta-ochenta. Los triángulos de hierro muestran la falta de acceso del público al proceso de toma de decisión y las redes de asuntos enseñan cómo la ausencia del principio de autoridad en la toma de decisiones puede provocar que la política se vaya a la deriva.

Mientras los triángulos de hierro fueron invadidos por nuevos grupos de interés con diversos valores y agencias, parte del orden, del aprendizaje mutuo y la imaginaria de los triángulos de hierro permanece. Pues aunque las redes de política no son arreglos discretos distintos a los triángulos de hierro, son triángulos con un incremento en el número de grupos, con mayor desagregación del poder, con participantes menos predecibles, con una reducida cohesión y homogeneidad producida por la movilización del cambio de los valores de los grupos que lleva a una capacidad reducida de cierre de la toma de decisiones.

“Sería ingenuo sugerir que las nubes de redes de asuntos que han acompañado la expansión de las políticas a nivel nacional puedan reemplazar formas más familiares como las de subgobiernos” (Heclo, 1978: 105). Las estructuras de triángulos de hierro se han vuelto menos exclusivas y algunas de las políticas que se procesan a través de ellos podrían incluso ser renombradas como redes de asuntos (Jordan, 1981).

Comunidades de política

El concepto de comunidades de política fue utilizado por Heclo y Wildavsky para mostrar cuán flexible podía ser la distinción entre organizaciones públicas y privadas y para analizar el detalle de la formación y la implementación exitosa de la política a través del estudio de los patrones de vínculos dentro de un sector afectado por la política y los niveles de subgobierno. Años más tarde la literatura sobre comunidades de política coincidirá en que están constituidas por una cultura y un entendimiento común sobre el proceso de toma de decisiones dentro de un dominio de la política (Dowding, 1995: 138).

Richardson y Jordan (1979) utilizan la noción de comunidades de política para explicar las políticas de educación, transporte y gobierno local desde los estrechos lazos que se establecen entre servidores civiles y los grupos de interés favorecidos. Luego desarrollan la idea de que existen comunidades de intereses (*commonality of interests*) dentro de la elaboración de las políticas, compuestos por elementos verticales aislados de otros procesos de la política (otros grupos, Parlamento, otros departamentos). La propuesta de Richardson y Jordan rompe con la evaluación estándar de las relaciones de presión grupos-gobierno de negociación bilateral y amplía la noción de comunidades de política a dominios donde la distinción entre Estado y sociedad no era tan clara. Sin intentar tipificar las comunidades de política estos dos autores proponen que es necesario estudiar las comunidades de política para comprender las dinámicas de cambio radical de las políticas.

La propuesta de Marsh y Rhodes en cambio, intenta integrar el análisis de comunidades de política a las grandes teorías sobre el Estado, viéndolas como un nivel meso entre teorías micro (como la acción racional) y teorías macro (teorías del Estado). Este modelo ha tenido críticas sobre la intención de elevar el estudio de las comunidades de política a un nivel de mesoteoría, primero porque el trabajo explicativo realizado por Marsh y Rhodes se centra en el nivel micro, en particular en las características de los actores y descuida totalmente las características de la estructura de la red.

Tabla N.º 1: Tipos de redes de política: características de las comunidades de política y las redes de asuntos

Dimensión	Comunidades de política	Redes de asuntos
	Membresía	
Número de participantes	Número muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Largo
Tipo de interés	Intereses dominantes económicos y/o profesionales	Engloba un mayor rango de intereses afectados
	Integración	
Frecuencia de la interacción	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos en todos los temas relacionados con los asuntos de la política	Contacto fluctuante en frecuencia e intensidad
Continuidad	Membresía, valores y resultados persistentes en el tiempo	Acceso fluctuante y significativo
Consenso	Todos los participantes comparte una base de valores y aceptan la legitimidad de sus resultados	Existen algunos acuerdos pero el conflicto siempre está presente



Dimensión	Comunidades de política	Redes de asuntos
	Recursos	
Distribución de recursos (dentro de la red)	Todos los participantes tienen relaciones basadas en recursos básicos, en una relación de intercambio	Algunos participantes pueden tener recursos pero estos son limitados a relaciones básicas consultivas
Distribución interna	Jerárquica: los líderes pueden ofrecer membresías	Distribución variada y capacidad para regular los miembros
Poder	Hay un balance de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe sumar positivamente para que la comunidad persista en el tiempo	Poderes desiguales que reflejan recursos desiguales y acceso desigual. Suman cero

Fuente: Marsh y Rhodes, 1992: 251.

Para Dowding, las comunidades de política (y las redes de política en general) tienen un valor metafórico, pero pueden ser muy útiles para entender las estructuras de negociación sobre cómo se forman las preferencias. Por tanto liga la teoría de la negociación a la teoría de redes para mostrar cómo los negociadores pueden cambiar incondicionalmente la estructura de incentivos de los grupos (Dowding, 1995: 145-6).

Las comunidades de política aparecen en los años setenta de la mano de las teorías sobre la agenda para dar cuenta de los asuntos que las comunidades de política colocan en la esfera pública de forma amplia y sostenida, y entran en competencia con las agendas de los gobiernos, más cerradas e institucionales donde cada segmento está ocupado por grupos organizados, poco reconocidos para el público en general y normalmente impenetrables (Richardson y Jordan, 1979).

Ambas agendas se influyen mutuamente cuando las comunidades intentan que sus asuntos sean incorporados dentro de la agenda gubernamental, y a su vez, el gobierno busca influir en los asuntos de la sociedad. La relación entre las agendas puede ayudar a ubicar los conflictos en el sistema político, pues a mayor desajuste entre las agendas las controversias serán mucho más intensas y frecuentes (Elder y Cobb, 1984). Del mismo modo, los expertos que se integran a las comunidades de política, “profesionales de las políticas” (Walker, 1974), se apoyan en la legitimidad que el público le confiere a la acción racional dentro del debate de los asuntos de la agenda pública, así, a mayor controversia en la definición del problema de la política, la influencia del conocimiento experto es mayor, mientras que si la controversia disminuye su influencia es menor (Elder y Cobb, 1984).

Esto permite construir como hipótesis, que a mayor desajuste entre las dos agendas, los conflictos en el sistema político serán más frecuentes y más intensos (Cobb y Elder, 1984: 26). Los expertos también se agrupan en comunidades: las de “profesionales de las políticas” (Walker, 1974), utilizan su experticia y se apoyan en la legitimidad que el público confiere a la elección racional en el debate de los asuntos de la agenda pública. A mayor controversia en la definición del problema, la influencia experta es mayor. Si la controversia se estabiliza, su influencia es menor (Elder y Cobb, 1984: 86).

Debates contemporáneos sobre las redes de política

Una premisa central de la perspectiva de redes es la conceptualización de la estructura social como un patrón de relaciones entre actores sociales en la elaboración de las políticas (Knoke, 1993; Marsh y Smith, 2000). Las redes, entendidas como estructuras sociales, tienen la capacidad de unir entre sí distintos niveles de análisis de la actividad política y de sus consecuencias.

El análisis de redes asume explícitamente que los actores participan en los sistemas sociales conectándose con otros actores cuyas relaciones tienen una importante influencia en el comportamiento de cada uno (Knoke, 2008). Del mismo modo, las redes afectan las percepciones, las acciones y las creencias de los actores a través de mecanismos estructurales que son construidos socialmente por medio de relaciones entre entidades, ofreciendo la posibilidad de explicar tanto las estructuras y las entidades, como los cambios que ocurren en el nivel micro en relación a las alteraciones estructurales de nivel macro (Marsh y Rhodes, 1992).

El modelo genérico de Knoke

Las redes de política están conformadas por patrones de vínculos, y no por vínculos entre pares de actores, que permiten ubicar su posición dentro de la estructura global de la red.

Para Knoke, la estructura de la red incide más en el flujo de información, de ideas, de oportunidades y barreras, de la acumulación o desaparición de los recursos, o del alcance de objetivos, que los atributos de los actores que pertenecen a la red tales como edad o género, que son irrelevantes para el concepto de estructura social. Aunque los actores que comparten atributos similares tienden a actuar de forma parecida, esta convergencia sólo puede ser estudiada desde las posiciones equivalentes que ocupan frente a otros actores dentro de la red (White *et al.*, 1976; Burt, 1976).

En enfoque de redes se basa en las conexiones dinámicas entre las posiciones de los actores, lo que permite explorar los procesos causales de los sistemas sociales, en particular el estudio del poder político y la formulación de las políticas. Knoke (1993) utiliza las posiciones y los roles de los actores sociales dentro de la red como las unidades básicas de análisis de un sistema político complejo, y parte de las conexiones que aparecen en distintas posiciones de la red acercándose a la teoría de redes sociales (nodos, relaciones,

contexto) y a las redes de asuntos (fragilidad de las interacciones cambiantes entre personas y grupos dentro de una red).

El poder político es un elemento central dentro del modelo genérico, pues es parte de las interacciones entre dos o más actores, donde uno intenta ganar control sobre el comportamiento de los otros (Knoke, 1990). La dicotomía entre influencia y dominación es básica para analizar los tipos de relaciones de poder dentro del marco de las redes. La influencia es posible gracias a las acciones intencionales de un actor que transmite información para alterar las acciones futuras de otros actores; para que la influencia ocurra, es necesario que se establezca un canal de comunicación entre emisor y receptor y que el receptor confíe en que la información transmitida es verdadera (Parsons, 1963); así la influencia opera bajo el principio de la persuasión.

La dominación en cambio, es una relación de poder en la que un actor controla el comportamiento de otro a través del estímulo o la amenaza y opera a través de la sanción, sea esta positiva o negativa. La conexión entre los actores se basa en la certeza del poder del dominador de cumplir su promesa y la dominación funciona bajo el principio de la coerción.

Por varios años Knoke y Laumann (1982) han denominado dominios de la política a las arenas de decisiones colectivas, esto es, a la selección de cursos de acción para resolver los problemas sustantivos que los convocan. Igualmente Burstein (1991) añade que cada dominio de la política produce una lógica coherente sustantiva (unas bases funcionales para enmarcar las políticas públicas) y que los participantes construyen una cultura común sobre cómo debe, o debería, funcionar la sociedad.

Un dominio de la política tiene a su vez actores, acciones, relaciones y eventos. Las acciones llevadas a cabo por los actores tienen como propósito cambiar las relaciones de poder existentes dentro de un dominio a favor de sus intereses particulares; la acción más común es la movilización y ésta implica buscar el control sobre

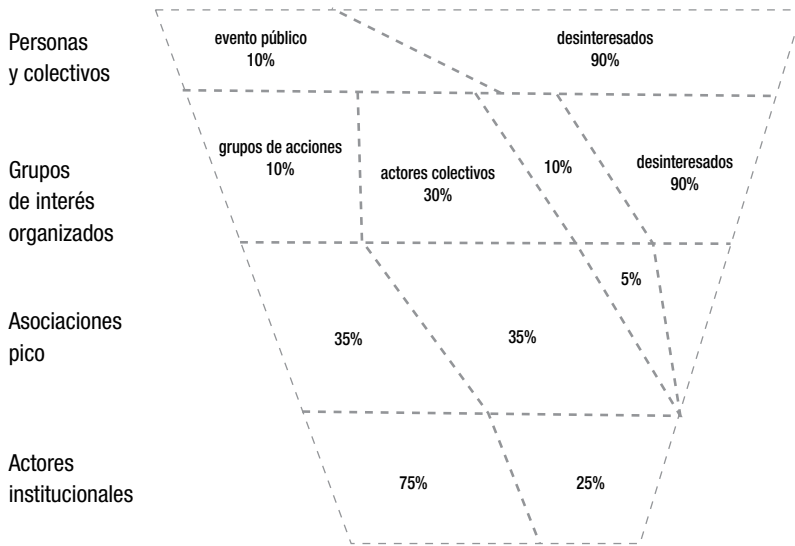
los recursos de los otros actores. Otras acciones posibles son el cabildeo y la publicidad. Los eventos en cambio, son “propuestas concretas para solucionar un problema de dominio o un asunto que debe ser decidido por un órgano normativo” (Laumann y Knoke, 1987: 17). Los eventos según Knoke son de tres tipos: iniciativas de programas, normativas y asignaciones y cuando un evento ocurre en un momento y lugar específico, tiene la capacidad de mantener o cambiar un grupo de prácticas existentes.

Los actores de política, las acciones políticas, las relaciones de poder y los eventos de la política construyen el modelo genérico para un dominio de la política. La base del enfoque de redes es que los actores de un dominio de la política interna usan sus relaciones con otros actores para adquirir la suficiente influencia y dominio de los recursos para presionar a las autoridades encargadas de decidir sobre un evento de la política, con la intención de incrementar las posibilidades de que esas autoridades decidan a favor de los intereses de esos actores (Knoke, 1993: 170).

En modelo genérico utiliza la metáfora del embudo de movilización para explicar cómo los actores ganan posiciones dentro de la red y las relaciones de poder que se generan dentro de la toma de decisiones cuando un evento de la política se mueve hacia su solución definitiva. El embudo muestra cómo pocos actores movilizan sus posiciones y se mantienen dentro de la lucha por la toma de decisiones. Mientras el embudo se cierra, los intereses de los grupos organizados se perciben con más claridad dentro del evento de la política y es posible explicar las sociedades que se establecen entre pocos, mientras la mayoría de los actores que participaron al inicio del evento quedan excluidos del proceso de toma de decisiones.

El éxito o el fracaso de la lucha por la toma de decisiones de un evento de la política depende de cuál lado de la controversia puede consolidar más influencias y dominio sobre los recursos para neutralizar las ventajas del otro lado. Estos recursos se van consiguiendo en cada uno de los niveles del embudo: la opinión

Gráfico N.º 1
Modelo genérico de Knoke



Fuente: Traducción de Knoke, 1993: 175

pública y los votos se logran a través de las personas y los colectivos; la publicidad y las bases del cabildo se apoyan en los grupos de interés; las asociaciones pico logran que los cabilderos entren a las oficinas de los burócratas y los políticos; y dentro de las arenas institucionales, los abogados y reguladores forcejean para dar apoyo a sus proyectos favoritos.

El modelo dialéctico de Marsh y Smith

Marsh y Smith proponen el modelo dialéctico para superar en enfoque estructural de redes que Marsh y Rhodes desarrollan en

1992, que descuida las características de los actores, el contexto y los productos de la política. Se trata pues de un modelo de mesonivel que permite comprender el análisis micro del proceso de la política y se hace cargo igualmente del rol del gobierno y de la distribución del poder.

La estructura de las redes explica las relaciones de un limitado grupo de actores que se relacionan durante el proceso de formulación de la política pública. La estructura sigue siendo significativa porque ayuda a explicar las decisiones de la política a través de las creencias y discursos que los actores han definido en relación con la política. De este modo, las características de los actores no son simples atributos, sino características estructurales de la red de política (Marsh y Smith, 2000).

Las redes de política son el resultado de comportamientos repetitivos, de la definición de roles y respuestas y reflejan cómo se distribuye el poder en la resolución de las controversias. Son igualmente una trayectoria de los conflictos del pasado y de la cultura que se articula alrededor de los valores de los tomadores de decisión. Por ello, Marsh y Smith proponen a las redes de política como variables explicativas del proceso de formulación de políticas públicas en tres niveles dialécticos: red y contexto, estructura y agencia, y red y productos de la política.

El modelo dialéctico tiene un componente sociológico que hace referencia a la teoría de la estructuración en dos de sus conceptos principales: reflexividad y acción (Giddens, 1995). La reflexividad es entendida como el reflejo de la vida social y no sólo como una mera conciencia, por ende, permite estudiar las prácticas sociales. Y la acción es abordada como un continuo fluir de la conducta, un proceso que se enmarca en un tiempo y una temporalidad particular en una historia.

La teoría de la estructuración articula las nociones de agencia y estructura a partir de la reflexividad (registro continuo de una acción) y supone la racionalización de los actores dentro de un

proceso de prácticas sociales en un espacio y tiempo determinados (estructuración).

La reflexividad entonces funciona con una doble hermenéutica que produce una distancia con los hechos y al mismo tiempo una explicación de los mismos. La acción por otro lado, es un registro reflexivo de la racionalización y motivación para la acción de los actores que hace referencia a su intencionalidad. Este registro reflexivo se convierte así en el vínculo entre la acción y la estructura y establece la relación de unos actores con otros.

La agencia de un actor, o su naturaleza del obrar (Giddens, 1995) se da a través de la intencionalidad de la acción y de las consecuencias no buscadas de ella (prácticas institucionalizadas). La naturaleza del obrar es una intervención sobre el mundo y como tal, implica poder sobre un estado de las cosas o sobre un proceso. Las estructuras, en cambio, existen como huellas que orientan las actitudes de los agentes, son las propiedades articuladoras que ligan los sistemas sociales dentro de un espacio-tiempo y permiten que prácticas sociales similares existan a lo largo de segmentos variables de tiempo y espacio de forma sistémica (1995:54). La noción de estructura que usa Giddens, y que retoman Marsh y Smith, desmitifica la versión de estructura cerrada, fija y mecánica que trabajan otros autores.

El modelo dialéctico se aleja de otros modelos de redes que privilegian la agencia o la estructura y reconoce una relación simétrica y dialéctica entre estructura y agencia. En otras palabras, el modelo centra el análisis de las redes de política en la relación interactiva entre dos variables, donde cada una afecta a la otra dentro de un proceso continuo e iterativo (Marsh y Smith, 2000). Al considerar a las redes de política como variables explicativas propone tres relaciones dialécticas para el análisis:

- ▶ Estructura y agencia
- ▶ Red y contexto
- ▶ Red y resultados de la política pública

Las redes de política institucionalizan los valores y los sistemas de creencias de los actores y a partir de su estructura, pueden incluso moldear sus actitudes y comportamientos. Las redes no son neutras, todo lo contrario, inscriben la distribución del poder y los conflictos del pasado que han incidido sobre los resultados presentes de la política.

Por otra parte, ayudan a tomar decisiones difíciles dentro de la formulación de la política a través de comportamientos recurrentes y rutinizados que simplifican el proceso de la toma de decisión por medio de la limitación de las acciones, problemas y soluciones.

Marsh y Smith se apoyan en Hay (1995) para incluir en su modelo la noción de aprendizajes estratégicos para explicar cómo cada actor aporta con conocimientos estratégicos al contexto estructurado de la red y cómo, a su vez, este contexto y los conocimientos estratégicos moldean la acción de los agentes.

Estructura y agencia

Las redes de política son portadoras de agencia que mantienen una visión del mundo que funciona como una limitación estructural derivada de una cultura común que condiciona la acción de los miembros de la red. Es por ello que es tan importante entender cómo los patrones de comportamiento se producen, reproducen y cambian dentro de la red. Porque las preferencias de los agentes y sus construcciones discursivas ayudan a generar los límites y las oportunidades que la estructura de la red ofrece, y al mismo tiempo, la estructura de la red condiciona estas preferencias y discursos. Es por ello que los agentes importan, pues son quienes negocian e interpretan estos límites y oportunidades desde las posiciones que ocupan dentro del contexto estructurado en que opera la red. Por sobre todo, existe una necesidad de entender cómo los actores interpretan estas estructuras.

Red y contexto

De acuerdo al modelo dialéctico, las redes reflejan estructuras exógenas, de modo que la estructura de la red usualmente reproduce patrones más amplios de estructuras sociales más complejas como inequidad o exclusión, por ejemplo. Es por ello que las redes deben ser explicadas desde su origen, y no deben ser tomadas como estructuras dadas. Marsh y Smith proponen que se debe estudiar cómo las redes están inscritas en otras divisiones estructurales, pues la estructura, el cambio de la red y los resultados de la política pueden ser parcialmente comprendidos a través de referencias exógenas, donde la autoridad política constituye la limitación externa más importante que la red tiene, ya que figuras tales como ministros o presidentes cuentan con la capacidad para asumir el costo social, económico y político de interferir o fragmentar una comunidad de política, pero es muy poco frecuente que los miembros de la red ignoren las presiones políticas para el cambio de la red.

Cualquier cambio endógeno o exógeno afecta a los intereses, las relaciones y los recursos de los actores dentro de la red. Todos los cambios están mediados por la comprensión de los agentes y son interpretados dentro del contexto de estructuras, reglas, relaciones interpersonales y normas dentro de la red.

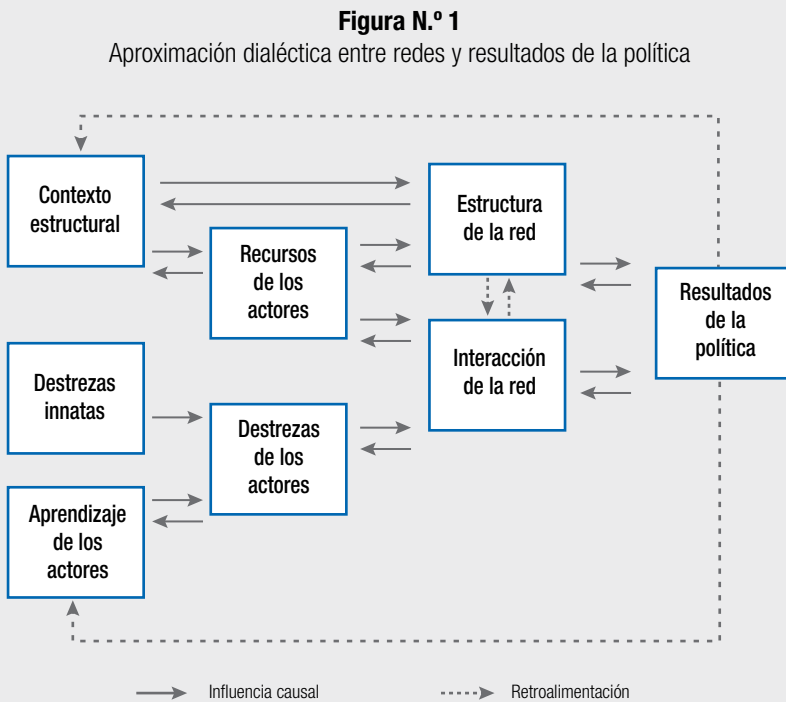
Red y resultados de la política pública

Los productos de la política reflejan una relación dialéctica entre la estructura de la red y sus interacciones y no constituyen la simple suma de los efectos de las estructuras y sus agentes. Estos afectan a las redes en la medida en que puede darse un cambio en la composición de la red o en el equilibrio de sus recursos.

Los resultados de la política pueden además tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo que podría debilitar la posición de los intereses particulares en relación con la red. Ello provoca cambios en las acciones de los agentes a través de estrategias que

les permitan alcanzar un mejor posicionamiento de sus intereses. Considerando que no existe un vínculo causal unidireccional entre redes y resultados, las redes a su vez pueden afectar los resultados de las políticas ya que constituyen la estructuración de los conflictos del pasado y el poder organizacional del presente. En este nivel, los aprendizajes estratégicos se convierten en un mecanismo de acción muy efectivo.

A continuación se presenta la aproximación dialéctica entre redes y resultados de la política:



El diagrama del modelo dialéctico muestra que:

- ▀ El contexto estructural más amplio afecta a la estructura de la red al igual que los recursos que los actores poseen. La estructura de la red es un reflejo del contexto estructural, la interacción de la red, los recursos de los actores y el resultado político.
- ▀ La interacción dentro de la red y la negociación es una combinación de la estructura de la red, de los actores, de las habilidades de cada uno de ellos y de la interacción de las políticas.
- ▀ La habilidad de los actores es una combinación de su habilidad innata y de un proceso de aprendizaje.
- ▀ Finalmente, el resultado de la política se basa en la relación dialéctica de la estructura de la red y la interacción de la red.

El enfoque dialéctico enfatiza en la importancia de las explicaciones estructurales e intencionales del quehacer de la política y sostiene que las estructuras facilitan y constriñen las operaciones de los agentes. Así, los productos de la política son el resultado de las acciones calculadas estratégicamente de los sujetos que son capaces de tomar opciones políticas, negociar e incluso romper redes (Marsh y Smith, 2000: 5-7).

Las redes y los cambios de política pueden ser analizados por factores endógenos y exógenos porque la estructura de la red usualmente refleja patrones estructurales más vastos dentro de la sociedad, permitiendo que tanto el cambio de la política como las redes sea mediado por el entendimiento de los agentes, quienes interpretan el marco del contexto de estructuras, normas, reglas y relaciones interpersonales. Para entender el cambio de las redes es vital tomar en consideración la perspectiva temporal. Un análisis que se concentra en la estructura o en la agencia es inadecuado, pues no toma en cuenta cómo las redes se han formado, y cómo los

resultados de la política cambian a través del tiempo. Los actores aprenden dentro de la red hasta que desarrollan un aprendizaje estratégico mientras el contexto y la red interactúan para producir la política a través de la mediación de opciones estratégicas de algunos actores para presionar por una política en particular. Así, las redes moldean las opciones y las opciones refuerzan e institucionalizan la red (Marsh y Smith, 2000: 14).

El modelo ideacional de Kisby

El modelo de Kisby es una variante del modelo dialéctico, pues por una parte lo completa incluyendo el contexto de las ideas y, por otra, avanza hacia un enfoque institucional donde resalta la importancia de los departamentos gubernamentales y de los actores, al igual que de los grupos de presión y de otros actores informales que participan en la formulación de las políticas públicas.

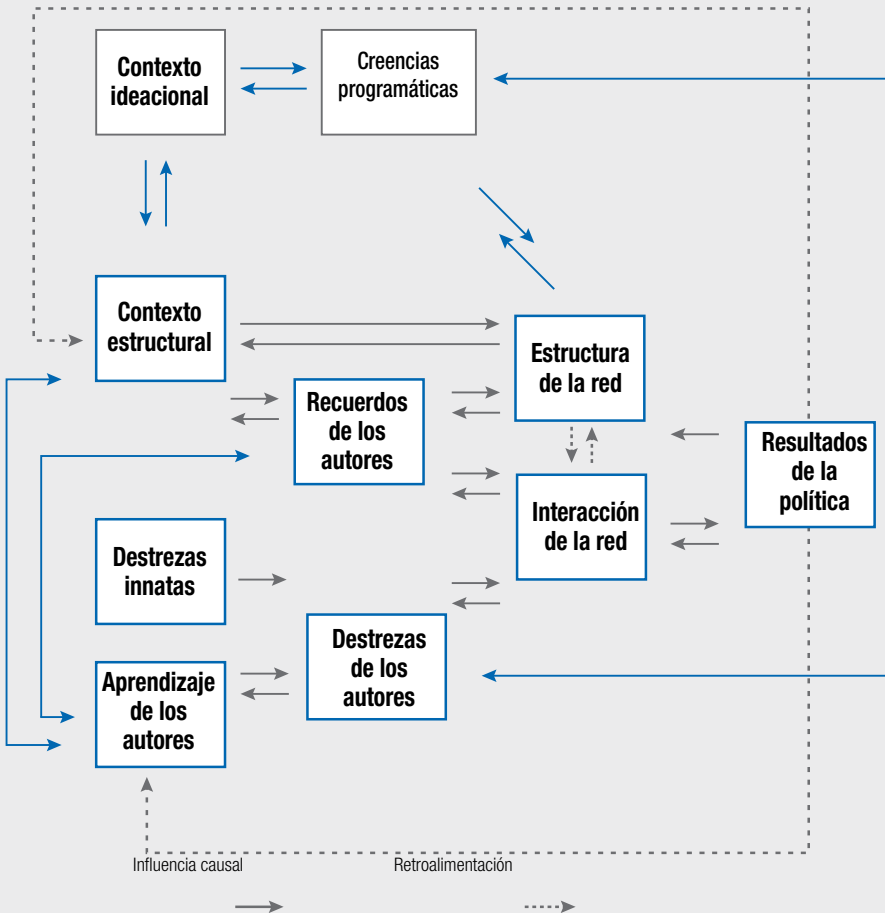
Kisby aporta la noción de creencias programáticas a modo de la ideología que está implícita en la red y observa cómo esta ideología es capaz de condicionar las relaciones y las acciones entre los actores. Ello permite superar los límites del modelo dialéctico, que al centrarse en la estructura y agencia enfatiza las explicaciones estructurales e intencionales de la formulación de la política pública. Las creencias programáticas proporcionan el marco ideacional en el que se formulan los programas de acción que les permiten a los actores desarrollar propuestas concretas de política pública.

Siguiendo a Berman (2001), Kisby no afirma que las ideas sean más importantes que los intereses en todas las ocasiones, pero donde creencias programáticas particulares han adquirido vida propia, su posible influencia en los resultados de la política al ser apropiadas por los miembros de una red de política, merece ser analizada empíricamente, pues las ideas están vinculadas a las relaciones interactivas dentro de la red y los resultados de la política (2007: 83). Kisby se pregunta por qué funcionan las redes

de política y da un salto sobre el modelo dialéctico que interroga cómo funcionan dichas redes.

Figura N.º 2

Aproximación dialéctica entre redes y resultados de la política



Apoyándose en Majone (1989), argumenta que el conjunto de las ideas que poseen los tomadores de decisión permite crear respuestas concretas frente a los eventos de la política pública, y con ello facilitan la definición de alternativas conceptuales frente a los problemas de la política.

Incluso Toke y Marsh (2003) van más allá que Marsh y Smith y concluyen que los discursos dominantes pueden ser estudiados como estructuras ideacionales utilizadas para excluir explícitamente a aquellos que no tienen el mismo punto de vista.

Algunos autores solo resaltan la importancia de los factores socio-económicos para explicar el cambio de la política y este tipo de enfoques desestiman el rol de las ideas en su explicación del quehacer de la política pública, utilizando variables como poder, intereses e instituciones. En general según Kisby, las ideas son usualmente ignoradas porque es difícil estudiar el impacto de lo ideacional (Finlayson, 2004; Yee, 1996; Pierson, 1993). Citando a Berman señala que los científicos políticos “prefieren estudiar cosas que pueden ser vistas, medidas y contadas, y las ideas parecen ser lo opuesto –vagas, amorfas y en constante evolución–” (1998:16). Sin embargo, Majone sostiene que el grupo de ideas existentes moldea la respuesta de los tomadores de decisión a los eventos, al definir alternativas conceptuales entre las que pueden escoger. Por ejemplo, muestra cómo el presidente Roosevelt no se apoyó en las ideas keynesianas porque constituían el fondo dominante sobre el que la política se decidía, sino porque ayudaron a que la política fiscal expansionista se convirtiera en la idea central de la política económica liberal por varias décadas (1989:145). Del mismo modo, las ideas sobre las causas de la pobreza en los años sesenta ayudaron a influenciar la política en esa área; en los años cincuenta la pobreza no tenía un espacio importante en la política pública a pesar de que el nivel de distribución del ingreso era muy parecido al de la siguiente década, pero es en los años sesenta que emerge un consenso intelectual sobre las causas estructurales de la pobreza y con ello la pobreza adquiere relevancia dentro de la política pública.

De acuerdo con Kisby, estos ejemplos sugieren que el cambio de ideas usualmente precede los cambios en la política, pero en vez de simplemente ubicar lo ideacional como telón de fondo de la política, propone analizar la influencia de las ideas en lo gubernamental a través del estudio de por qué y cómo ideas específicas pueden persuadir a los actores clave para influenciar la toma de decisiones.

La influencia de las ideas sobre la red puede ser vista como un elemento constitutivo de la relación interactiva entre agentes y red. Los agentes pueden utilizar las ideas de nuevas maneras utilizando diferentes vías, e inclusive introducir ideas propias. De hecho, la estructura y la dinámica de la red determina el nivel de apertura de los miembros a nuevas ideas y creencias programáticas exógenas, pues mientras más abierta es una red de política sus ideas serán más difusas, pero cuanto más cerrada es una red, más efectivo es el proceso de convertir las ideas en resultados de política pública.

Conclusiones

Las redes de política tienen que ver con la estructura de las relaciones de un grupo limitado de actores durante el diseño de la política pública. Esta estructura es significativa porque nos permite conocer cómo los actores definen sus creencias políticas, sus preferencias y discursos en relación con los otros. Del mismo modo, las creencias políticas se inscriben en instrumentos que ayudan a explicar el diseño de la política, los cambios de la política o las fallas de implementación.

Los estudios de redes se hacen cargo sólo de los actores que participan directamente en la formulación e implementación de la política, por tanto, el reto de estudiar las redes es determinar cuáles actores participan en la red y cuáles actores, a pesar de su interés en la política, actúan desde afuera de la red (Montpetit, 2005).

Estructuralmente las redes ofrecen varias características:

- el grado de apertura de los actores
- la distribución de las capacidades entre los actores de la red
- la cohesión de las preferencias de la política y las ideas que mantienen los actores en un tiempo determinado
- la naturaleza de la interacción entre las autoridades públicas y los actores de sociedad civil en las redes de política
- la dominación de un asunto de la política en algunos lugares de la estructura y el choque de varias redes en otros espacios

Analizar la política desde las redes es oportuno hoy en día porque el Estado moderno se ha vuelto cada vez más complejo y los estudios sobre el cambio de la política basados en los actores más poderosos, como el triángulo de hierro, dejan de ser adecuados. Del mismo modo, la sociedad civil ha logrado formas de organización más eficaces que obligan a los tomadores de decisión a incluirla en los eventos de la política, pues intervienen de forma más determinante en el gobierno.

Bibliografía

- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (2001). “Ideas, norms and culture in political analysis”. En *Comparative Politics*, Vol. 33(2), 231-50.
- Burstein, P. (1991). “Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes”. En *Annual Review of Sociology* Vol. 17, 327-50.
- Burt, R. (1976). “Positions in Networks”. En *Social Forces* 55: 93-122.
- Carter, D. (1964). *Power in Washington*. New York: Random House.
- Davis, E. L. (1979). “Legislative reform and the decline of presidential influence on Capitol Hill”. En *British Journal of Political Science* 9, 465-79.
- Dowding, K. (1995). “Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”. En *Political Studies*, XLIII, 136-158.
- Elder, C. y Cobb, R. (1984). “La formación de la agenda”. En Aguilar (Comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 257-284.
- Fritscheler, A. L. (1975). *Smoking and Politics*. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Finlayson, A. (2004). “Political science, political ideas and rhetoric”. En *Economy and Society*, Vol. 33(4), 528-49.
- Freeman, L. (1965). *Political Process*. New York: Random House.
- Giddens, A. (1995). *La construcción de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- Griffiths, E.S. (1979). *The Impasse of Democracy*. New York: Hamilton-Hilton.
- Hay, C. (1995). "Structure and Agency". En Marsh y Stoker (Ed.) *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: MAcmillan. 189-208.
- Heclo, H. (1978). "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 257-284.
- Jordan, G. (1981). Iron triangles. Wolly Corporatism and Elatstic Nets: Images of the Policy Process. En *Journal of Public Policy*, Vol. 1(1) 95-123.
- King, A. (ed.) (1978). *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- Kisby, B. (2007). "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". En *Policy Studies*, Vol. 28(1) 71-90.
- Knoke, D. (1993). "Networks as political glue". En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage. 164-184.
- Knoke, D. y Laumann, E. (1982). "The Social Organization of National Policy Domains: an Exploration of some Structural Hypotheses". En Peter et al., (Ed.) *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage. 255-70.
- Knoke, D. y Yang, S. (2008). *Social network analysis*. London: Sage.
- Laumann, E. y Knoke, D. (1987). *The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lowi, T. (1964). "How the farmers get what they want". En *Reporter*, mayo 21.

- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Marsh, D. y Rhodes, A.W. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, D. y Smith, M. (2000). "Understanding policy networks: Towards a dialectical approach". En *Political Studies*, Vol. 48(1), 4-21.
- McConnell, G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.
- Montpetit, E. (2005). "A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Differences between the United States and Canada". En *Journal of Public Policy*, Vol. 25(3) 339-366.
- Peters, G. (1986). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.
- Pierson, P. (1993). "When effect becomes cause: Policy feedback and political change". En *World Politics*, Vol. 45 (4), 595-628.
- Polsby, N.W. (1963). *Community Power and Political Theory*. New Haven and London: Yale University Press.
- Richardson, J. y Jordan, A.G. (1979). *Governing under pressure: British Politics in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.
- _____ (1987). *Government and Pressure Groups in Britain*. Oxford: Clarendon.
- Rose, R. (1980). "Government against subgovernments". En Rose y Suleiman (eds.) *Presidents and Prime Ministers*. Washington D.C: American Enterprise Institute.
- Parsons, T. (1963). "On the Concept of Influence". En *Public Opinion Quarterly*, Vol. 27, 37-62.

- Toke, D. y Marsh, D. (2003). "Policy networks and GM crops issue: Assessing the utility of a Dialectical Model of Policy Networks". En *Public Administration*, Vol .81(2) 229-51.
- Walker, J. (1974). "The Diffusion of Knowledge and Policy Change: Toward a Theory of Agenda Setting". En *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Chicago.
- White, H. Boorman, S. y Breiger, R. (1976). "Social Structure from Multiple Networks I Blockmodels of Roles and Positions". En *American Journal of Sociology* Vol. 81, 730-80.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power. The art of craft of policy analysis*. Boston: Little Brown.
- Yee, A. (1996). "The causal effect of ideas on policies". En *International Organization*, Vol.50 (1), 69-108.

La construcción del Estado¹ y los procesos de planificación multiescalar²

Alicia Williner*

Introducción

Este documento tiene el propósito de poner en discusión, algunos conceptos –que siendo frecuentemente utilizados– requieren precisiones en un foro de discusión, para garantizar que el lenguaje que se utilice tenga significados comunes.

El eje de discusión girará en torno a los conceptos de Estado, gobierno, democracia, gobernabilidad, gobernanza, liderazgo, capacidades políticas y planificación multinivel.

* **Alicia Williner Martina-Argentina**, Historiadora-Master en Administración-Doctora en el estudio de las sociedades latinoamericanas. Funcionaria de ILPES-CEPAL desde el año 2004. Sus líneas de investigación comprenden: Participación ciudadana y planificación participativa-Liderazgo público-Planificación con enfoque de género, así como los capitales intangibles en los procesos de cambio estructural.

1 El título pretende provocar al lector para insistir en los peligros que encierra la reificación del Estado. Berger y Luckman (1966) explican: “la reificación es la aprehensión de los productos de la actividad humana como si fueran algo más que eso (...) implica que el hombre (...) es capaz de olvidar su propia autoría del mundo humano (...) Es experimentado como un *opus alienum* sobre el que no tiene control (...) Los significados humanos ya no son comprendidos como los que producen mundo sino como productos de la “naturaleza de las cosas” (O’ Donnell, 2010: 198).

2 Se adopta el concepto de multiescalaridad porque se refiere no sólo a divisiones político-administrativas, sino a “niveles de resolución geográficas en el cual un determinado fenómeno se piensa, actúa o estudia”, (Agnew 1997; Brenner 2004), lo que implica que los instrumentos de gestión pública diseñados con participación ciudadana pueden usarse también a niveles de cuenca, región transfronteriza, valle, entre otros, que no necesariamente coincidan con las divisiones territoriales político-administrativas.

Uno de los desafíos que tiene actualmente la región, es dar respuestas (a través del papel articulador del Estado) factibles de ser llevadas a cabo, a los problemas que la sociedad identifica y reclama.

Pero ¿con qué capacidades cuenta un Estado para dar estas respuestas? ¿Qué capacidades necesita?

Los sistemas democráticos de América Latina y el Caribe, en muchos casos muy vulnerables aún, se encuentran interpelados en dos frentes: en el logro de un desarrollo que permita calidad de vida en la sociedad, y en garantizar que los procesos de desarrollo tengan el carácter de sostenible. Una ecuación, por cierto, difícil. Las capacidades a desarrollar o fortalecer deberán estar vinculadas a esos dos ejes. Estos dos desafíos implican crear y fortalecer liderazgos en el ámbito privado y en el ámbito gubernamental para consolidar un servicio público que dirija todas sus estrategias a una mayor igualdad en nuestras sociedades, denunciando y rechazando explícitamente las culturas y prácticas de privilegios instaladas a través de toda la trama social.

El proceso de configurar líderes y lideresas preparados para dar respuesta a esos desafíos, con una ética y un sentido de lo público y el bien común, es un lento proceso que supone cambio de mentalidades, pero, por lento, no significa que no sea urgente. Esos desafíos se insertan en el marco de la gobernanza, un concepto de múltiples alcances pero que aquí se define como “el arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional y su finalidad, el desarrollo humano”.

La discusión acerca de qué Estado se necesita, para qué gobernanza y con qué recursos se logran esos objetivos, lleva a la discusión acerca de los modelos de Estado que existen, profundizar acerca de los alcances del término gobernanza multiescalar o multinivel y la relevancia de la planificación como un recurso que potencia a través de su diseño y ejecución, las capacidades políticas de quienes gobiernan y también de la sociedad en su conjunto.

Marco conceptual

Estado, gobierno y democracia

O'Donnell considera que un Estado³ se caracteriza por lo siguiente:

- ▶ La existencia de una burocracia, la maquinaria estatal más importante que le da la movilidad al sector público, y es la encargada de cumplir las funciones fundamentales para lograr el bienestar común; esta dimensión refleja en parte la eficacia del Estado
- ▶ el ordenamiento jurídico o sistema legal, es decir, el conjunto de reglas de juego por medio de las cuales se mantiene el Estado de derecho, lo que garantiza la seguridad y el orden público; y permite asegurar que las acciones estatales se dirijan hacia la obtención del bien común
- ▶ en tercer lugar, la identidad colectiva, referida al reconocimiento de “nosotros” como parte de “algo” mucho más grande e importante y, por lo tanto, coloca los intereses de la colectividad por encima de los intereses individuales; representa la credibilidad del Estado
- ▶ finalmente, la percepción del otro, que es la forma en la que se observa a los que no son parte de nuestra colectividad (Estado) y cómo es la relación con ellos (O'Donnell, 1997).

3 O'Donnell enumera estas condiciones, como fines deseables, pero explicita que esas son condiciones que no se han materializado por completo en ningún Estado, (en algunos Estados con menor intensidad que en otros están presentes esas condiciones). En el caso que la presencia de esas condiciones sean mínimas, se está frente a bajas capacidades de los Estados (2010: cap.3)

Hay dos dimensiones más que son necesarias destacar, para responder a lo que es un Estado:

- ▀ la dimensión física, territorial,
- ▀ y el poder coercitivo que tiene el Estado, a través del monopolio legítimo de la fuerza.

¿Cómo se vincula este concepto de Estado a la idea de gobierno y democracia? El gobierno constituye la agencia efectiva del Estado y entre los sistemas que adopta un gobierno, el que es objeto de estudio aquí es el sistema democrático, con características como la división de poderes, acceso a información, elecciones libres, Estado de derecho.⁴

En el informe presentado por Cepal en su Trigésimo tercer período de sesiones (2010) se recuerda que, como consecuencia de una época de austeridad fiscal, énfasis en el control macroeconómico y desmantelamiento institucional, los Estados de la región deben afrontar un déficit considerable (Cepal, 2010: 232).

Ante esa situación, los gobiernos enfrentan, en conjunto con la sociedad, los desafíos de redefinir el rol del Estado por medio de lo que Cepal denomina “la restitución de la centralidad de tres valores esenciales: el interés general y la provisión de bienes públicos, la visión estratégica concentrada a corto, mediano y largo plazo y la política” (Cepal, 2010: 233-234).

Hoy se advierte en América Latina una variedad de políticas de Estado muy amplia. Algunos Estados a través de sus gobiernos,

4 O'Donnell (2010) define a una democracia como aquel sistema que se estructura en tres componentes: cuenta con elecciones limpias (competitivas, libres, igualitarias, decisivas, inclusivas e institucionalizadas); derechos de votar y ser elegido y un conjunto de libertades necesarias para posibilitar tales elecciones y el ejercicio de los derechos del ciudadano a la participación (35-37).

configurados en torno a un modelo neoliberal intacto, otros, que buscan introducir reformas a ese modelo y otros que declaran a esa propuesta como inviable buscando de alguna forma la “refundación” de un Estado más inclusivo y, por tanto, cohesionado.

Pero el común denominador que hoy aglutina a los Estados de la región, es que todos ellos se encuentran bajo un sistema de gobierno democrático, con mayores o menores dificultades, pero reconociendo que la democracia es un valor en sí misma, que no puede perderse de ninguna forma.

En la declaración de Belén, Costa Rica, en la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños (Celac) en los días 28 y 29 de enero, se estableció, entre otros puntos:

Garantizar el pleno respeto de la democracia, el Estado de Derecho, así como de todos los derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y el derecho a la paz, en un modelo de desarrollo sostenible que coloque a la persona humana en el centro de nuestras políticas. Por ello, reconoce la importancia de fomentar la plena participación ciudadana plural, amplia y diversa.

El Gobierno y los ciudadanos como agencia: gobernabilidad y gobernanza

El gobierno constituye la agencia efectiva del Estado. La vía para llegar al gobierno no es una sola, y América Latina tiene variados ejemplos de ello.

En las últimas décadas, la vía democrática, a través de elecciones generales, es a beneficio de todos la más usada. La región ha comenzado a contar con presidentes, hombres y mujeres elegidos por el voto popular.

La democracia representativa⁵ está instalada en la región y hoy se discute cada vez más la necesidad de al menos, evocar instrumentos que ayuden a profundizar la democracia a través de mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, referéndum, y otras modalidades.

Gobernar no es sinónimo de ganar una elección. Las elecciones se ganan con campañas políticas que no siempre tienen un programa preciso, muchas veces estas campañas son atravesadas por el poder económico de respaldo, la capacidad de persuasión, el marketing político detrás de los candidatos.

Pero para gobernar además de proyectos políticos y direccionalidad a la conducción política, se requieren métodos. Es común gobernar sin un método. Entonces abundan los ideólogos sin soporte científico en sus decisiones o los tecnócratas sin ideologías.

El gobierno es quien tiene, al menos al inicio de su mandato un poder político suficiente para lograr intercambios entre lo que su programa ofrece y lo que la población demanda (Matus, 1998:31). Es relevante destacar aquí lo que Carlos Matus denomina el triángulo del gobierno.

Uno de los vértices es lo que el autor denomina el proyecto político de gobierno; el segundo vértice es la gobernabilidad, y el tercer vértice, la capacidad política con la que cuenta el gobierno.

5 Si bien la democracia está presente en toda la región, algunos líderes políticos han tenido y en algunos casos tienen, un sesgo anti-institucional que frecuentemente contiene un profundo escepticismo sobre las instituciones del régimen democrático. El hecho de haber sido elegidos por votación popular, les autoriza a gobernar como les parece e ignoran muchas de las instituciones antiguas o recientes que han sido creadas en nuestras democracias para ejercer el derecho a control de los recursos públicos y la gestión de los mismos. Esto hace que esas democracias, con esas características no sean representativas, sino delegativas. (O'Donnell, 2010: 226)

El primer vértice, el proyecto político supone el contenido propositivo de los proyectos de acción. En él se define el tipo de sociedad que se pretende construir, las reformas políticas necesarias, el estilo de desarrollo al que se apuesta y la política económica que permite modelar el país y la sociedad que se desea. El Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) es un ejemplo de ello en Ecuador.

El segundo vértice, es el de la gobernabilidad. La gobernabilidad expresa el poder que un actor político tiene para llevar a cabo su proyecto, cuanto más variables controle él y su equipo, más capacidad de acción y concreción tendrá. La gobernabilidad se vincula a la direccionalidad que le da el gobierno a su proyecto y cómo hace que éste sea ejecutado de manera sostenida.

El tercer vértice está representado por las capacidades políticas del gobierno. Se trata de cómo hacer política pública en estos tiempos, y este vértice remite directamente al concepto de gobernanza

Los tres vértices están vinculados a un común denominador: dependen de la acción humana.

El concepto de gobernanza se está usando mucho, tiene múltiples significaciones de acuerdo a las miradas analíticas de cada quien; se usa en muchos documentos públicos, se confunde habitualmente con la gobernabilidad y es un concepto más reciente que éste último.

En el 12 período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública, de Naciones Unidas, reunido en Nueva York en abril de 2013, se presentó un documento que lleva el título de “La gobernanza pública al servicio de la agenda para el desarrollo después del 2015”.

En el inicio del documento, se hace una reflexión acerca de la vinculación entre niveles de confianza y niveles de gobernanza.

Un análisis académico realizado en varios países arroja que existe una fuerte correlación entre niveles de confianza y niveles de gobernanza. Una gobernanza efectiva apoya los valores de la democracia y el que se permita a los votantes informados tomar opciones y decisiones libremente con base en información y sin miedo a sufrir represalias, es un indicador de gobernanza.

La gobernanza (que deriva del inglés *governance*) es una modalidad de gestión de las políticas públicas.

Actualmente el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de una sociedad con el nivel de complejidad que hoy presenta.

Entonces, el concepto de gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico por parte del Estado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos y administraciones públicas, y actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En Europa ya desde la década de los 90, se ha venido discutiendo el concepto de gobernanza y no hay consenso en torno a la definición. Dos escuelas se identifican claramente: la escuelas de las redes de políticas públicas y la escuela de la gobernanza (Klijn, 2007).

Cuatro conceptos han dominado la literatura europea en torno a este tema:

- Para Jessop (1998), la gobernanza se define como heterarquía, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Para Jessop existe una ruptura histórica en la forma de gobernar: si bien coexisten formas jerárquicas (la autoridad), formas económicas (el mercado), hoy predomina la forma heterárquica, de redes autoorganizadas y asociaciones. Esta mirada se asocia mucho a la dinámica de la sociedad civil, a las condiciones de igualdad, negociación, horizontalidad.

- Scharpf (1993), Mayntz (1993 y 1994) Kooiman (1993 y 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) adoptan una definición más limitada. Las políticas en vez de emanar de una autoridad central ejecutiva o legislativa se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas (Mayntz, 1994: 5).
- Rhodes (2007 y 1997) adopta en cambio una definición amplia de gobernanza haciendo referencia a los distintos niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional. Desde esta perspectiva, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas.
- Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) definen a la gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de una sociedad.

Las cuatro perspectivas tienen en común el reconocimiento de la existencia de problemas complejos que no pueden ser resueltos solamente por el Estado y que por tanto empiezan a valorizarse acciones provenientes de las organizaciones civiles y del sector privado: Estado, sociedad civil y mercado.

En América Latina las prácticas sociales identificadas bajo el concepto de gobernanza varían respecto a la teoría y la experiencia europea. Bajo el paradigma neoliberal, el concepto de gobernanza adquirió las más diversas formas en la práctica latinoamericana.

Por ejemplo, en la gestión de las políticas públicas desde 1980 en adelante la región experimentó cambios notables. Atendiendo a recomendaciones de organismos de cooperación, se veía la gobernanza como una herramienta alternativa en la gestión por ejemplo, de servicios sanitarios.

Se diagnosticó que el Estado no era eficiente en la administración y provisión de estos recursos y comenzó a introducirse la idea de realizar alianzas públicos-privadas para los servicios públicos.

En esa participación de otros actores que no fueran el Estado, el mercado tuvo mucho más protagonismo que la sociedad civil y buena parte de los servicios públicos de la región fueron privatizados (Zurbriggen, 2011: 9).

También en los procesos de gestión del desarrollo territorial, el componente gobernanza se introdujo de forma tal que bajo el paradigma del desarrollo endógeno, se pretendía que los espacios locales, desde la administración gubernamental local en alianza con el sector privado y las organizaciones sociales, pudieran hacer mover la máquina del desarrollo, de manera autónoma sin el marco del Estado nacional que habría mostrado mucha ineficiencia y abandono, según esa perspectiva del desarrollo endógeno.

La asociatividad entre sectores públicos de distintos niveles de Estado, o entre el sector público y el sector privado es un instrumento valioso en cualquier proceso de gestión de un proyecto que dé respuestas a las necesidades de la gente, pero es importante considerar que en toda asociación de intereses del sector público, privado ligado al mercado y organizaciones sociales, actores que son protagonistas de un proceso de gobernanza, las asimetrías de poder deben hacerse conscientes entre los protagonistas de una dinámica de gobernanza y deben ser explicitadas.

En una región como América Latina, con una marcada desigualdad en la distribución de recursos económicos y de poder, existe una brecha real entre cómo operan las instituciones públicas, las empresas, los partidos políticos, los ciudadanos y todos los otros actores de un territorio⁶.

6 Se sugiere la lectura del texto "La producción social como un juego", p. 120 y siguientes en Matus, 1998.

Cuando se habla de ciudadanos, hay que hacer explícita la idea de que los ciudadanos no son una masa homogénea. Medina Echavarría expresa ya en 1970: “... en el siglo XX la burguesía hispanoamericana no ha mostrado la capacidad de la burguesía liberal europea para crear un capitalismo nacional autónomo” (Medina Echavarría, 1970: 27). En muchos países, las elites económicas tradicionales siguen apropiándose del aparato del Estado y los sectores más pobres de la población han sufrido en las últimas décadas una suerte de golpe de despolitización que se ha ido acrecentando en este siglo XXI.

Agencia y Estado

Para enfrentar y revertir esas asimetrías se requiere de un Estado profundamente democrático, que condene con severidad las prácticas corruptas para ir avanzando en la práctica de más gobernanza real.

Se necesita fortalecer un Estado distinto al consolidado en el siglo XX, que se manifestaba débil en cuanto a garantizar el estado de derecho, atravesado por dictaduras militares en buena parte del siglo, sin rendición de cuentas, jerárquico, verticalista, cooptado muchas veces por un único partido político (O'Donnell, 1997) o por sectores empresariales. Un Estado que con esas características y de propiedad de una élite, aprendió a procesar demandas, resolver conflictos, distribuir recursos públicos y poder, orientado muchas veces a satisfacer intereses de pequeños grupos y no garante del bien común⁷.

7 América Latina se caracteriza por su heterogeneidad estructural, no sólo en lo económico y social, sino también en lo político. Sin embargo hay que recordar que en estos últimos 15 años, algunos Estados de la región han procurado acciones en pro de cohesionar socialmente a la población, esfuerzo propio de un Estado que pretende recuperar su fortaleza y su responsabilidad de velar por el bien común.

Ese Estado es el que debe revisarse, un Estado que se concentre en procesos de eficiencia y profundización de las prácticas democráticas, para así responder a la idea de que la gobernanza es un hecho cada vez más palpable. Es importante destacar la contribución que hace en 2010 Guillermo O'Donnell a replantear el carácter burocrático del Estado.

Dice O'Donnell: "Por burocrático me refiero a relaciones sociales jerárquicas de mando y obediencia formalmente establecidas por medio de reglas explícitas. Ese carácter jerárquico es inherente a la mayoría, aunque no a todas las relaciones sociales implicadas por el Estado..." pese a los intentos realizados por los enfoques de la "Nueva gestión Pública" y la "gobernanza" para eliminar o reducir el carácter jerárquico de las instituciones estatales.

La influencia de esos enfoques introducidos por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, ha disminuido en los últimos tiempos, ante el creciente descubrimiento de sus no pocas consecuencias negativas, tanto en términos de eficacia como de los efectos desigualadores de la reducción de los ciudadanos a la mera categoría de clientes.

Esto ha llevado al "redescubrimiento de la burocracia" como componente indispensable de muchas instituciones y tareas estatales. Nadie puede negar sin embargo, que el carácter burocrático y jerárquico del Estado, también es en sí mismo desigualitario, tanto para los que trabajan en esas burocracias como para los que interactúan con ellas.

Agrega O'Donnell un comentario que es el eje de discusión de este documento: "Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general) (O'Donnell, 2010: 82).

Los ciudadanos como agentes

Así como el gobierno se constituye en una agencia del Estado, los ciudadanos, también son agentes del Estado.

Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias. Puede que un ciudadano no ejerza el derecho al voto o la libertad de ser candidato en elecciones, pero el sistema legal democrático considera a todos igualmente capaces de ejercitar tanto esos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes.

Gobierno y ciudadanos⁸ son agentes del Estado que en el marco del paradigma de la gobernanza deberán hacer esfuerzos por trabajar conjuntamente, ejerciendo el derecho a la opinión y trabajando en el entendimiento⁹ y no con la lógica del arbitrio.

Gobernanza y planificación multiescalar

La Unión Europea define a la gobernanza multiescalar como “la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión (Unión Europea, 2009).

8 O'Donnell define a los ciudadanos como “individuos que cuentan con la asignación legal de derechos y obligaciones correspondientes implicados por la apuesta democrática; es decir, participar en elecciones limpias, votar y ser elegido, y tomar parte en actividades afines, junto con algunas libertades (tales como la de expresión, asociación, acceso a libre información y libre movimiento) necesarias para el ejercicio efectivo de esos derechos”. (2010: 42).

9 La búsqueda del entendimiento es una acción fundamental en la construcción de la democracia. “Construir una red dialógica de discurso implica que podemos co-constituir una esfera pública al dirigirnos a otros y a los gobernantes sobre cuestiones que consideramos relevantes y se refieren a valores, identidades y/o intereses de presunta importancia pública”. En esa dinámica de interrelaciones “... debemos tener el derecho de hacer esas interpelaciones y gozar de libertades que nos protejan y realmente permitan el ejercicio de ese derecho” (O'Donnell, 2010: 190).

La gobernanza como propuesta de diseño y gestión de políticas públicas en cada uno de los niveles del Estado reclama hoy la articulación entre diversos agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.

En ese sentido, todo proceso de gobernanza se vincula estrechamente a un proceso de planificación. Es aquí donde hace sentido el tercer vértice del triángulo de un gobierno del que habla Matus, el de las capacidades políticas.

La planificación constituye, en este contexto, la hoja de ruta de las capacidades políticas de un gobierno que quiere concretar acciones bajo el paradigma de la gobernanza (gobierno en redes, gestión de políticas públicas en redes, participación de la empresa privada y de la sociedad civil en coordinación con el Estado) a favor de mejorar la calidad de vida de la gente en un proceso de desarrollo sustentable.

Un proceso de gobernanza y planificación multinivel que desde una mirada normativa implica definir un proyecto político desde el gobierno pero construido a partir de las necesidades, demandas e intereses de la sociedad en su conjunto, y acompañar ese proyecto con una planificación que plasme en su diseño y ejecución lo que el proyecto político construyó, requiere de los actores implicados en estos procesos, lo siguiente:

- ▮ Establecer normas y competencias claras de los niveles de Estado y de la participación de la sociedad civil y de la empresa en la gestión de políticas públicas;
- ▮ Garantizar mediante mecanismos pertinentes, la representación de todos los sectores de cualquier escala territorial donde el proyecto político se desarrolle a través de un proceso de planificación;

- No olvidar el enfoque territorial integrado en cada instancia de planificación;
- Coordinar, experimentar y cooperar en la construcción del diseño de políticas, y la ejecución de acciones a través de los procesos de planificación;
- Los procesos de planificación deberían tener anexos, planes de acción temporales, dispositivos de seguimiento político a cada plan de acción y cuadros de indicadores de seguimiento para monitorear el cumplimiento.

Liderazgo y desarrollo de capacidades políticas. Política y planificación

Estas formas diferentes de dinámicas institucionales y prácticas políticas necesarias para consolidar las democracias en la región y con ella, la gobernanza, requiere de nuevos tipos de liderazgos.

¿Qué es ser un líder? ¿Qué características tiene una lideresa?

En un estudio realizado hace algunos años en Estados Unidos (Preskill y Brookfield, 2009), cuando se les preguntaba a los encuestados que era un líder, gran parte de ellos contestaron que eran hombres, vinculados al poder y al control y al pedir referencias de nombres, lo habitual fue encontrar respuestas relacionadas a líderes políticos.

En el marco de la propuesta de gobernanza, la definición de líder o lideresa debe trascender ese estereotipo, para considerar que ciertamente existen líderes y lideresas en movimientos sociales, en sindicatos, en empresas, en gobiernos de los distintos niveles que cumplen un rol de líderes reconocidos; por eso en ILPES se argumenta que para realizar un análisis de qué líderes se necesitan en este contexto histórico regional, se debe hablar de “líderes

públicos para el desarrollo”, hombres y mujeres que con sus subjetividades, sin embargo, respondan como líderes públicos con una mirada hacia el bien común.

Es fundamental analizar qué tipo de líderes y lideresas requiere el contexto histórico actual e identificar que la condición de líder no indica siempre acciones positivas, también existen los liderazgos negativos.

Preskill y Brookfield (2009: 15-20) luego de una investigación acuciosa sobre las tipologías encontradas en su investigación, definen que las características de un líder se vinculan a:

- ▶ La capacidad de mantenerse abierto a las contribuciones de otros
- ▶ La capacidad de ejercer la autocrítica
- ▶ La capacidad para ser soporte y promotor en el crecimiento de otros
- ▶ Capacidad para generar liderazgos colectivos
- ▶ Capacidad para analizar la propia experiencia, el camino andado
- ▶ Capacidad de sumar y avanzar
- ▶ Capacidad para instalar permanentemente prácticas democráticas
- ▶ Capacidad para sostener la esperanza en la fase de lucha
- ▶ Capacidad para aprender a crear comunidad

Hablar de líderes o lideresas supone hablar de capacidades políticas, de capacidades de conducción y necesariamente esas capacidades se vinculan a la posesión de poder.

Nye (2011: 6) define el poder como “la capacidad de hacer cosas en situaciones sociales que afectan a otros, para obtener resultados que nosotros queremos”.

El Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, regional, nacional, supranacional) a la vez que genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas.

El poder siempre se ejerce para cambiar algo; para resistir un cambio o para acceder a lo que uno quiere lograr.

Definir el poder no es fácil porque los tipos de poder varían de acuerdo a las distintas relaciones humanas establecidas.

Sin embargo, para el propósito de este documento, (discutir acerca de la relevancia de la planificación multinivel de acuerdo a los modelos de Estado que se tienen), se define el poder en términos de aquellos recursos con que los sujetos cuentan para producir resultados.

Un Estado tiene, a través del gobierno, poder (recursos económicos, recursos humanos, territorios, tiempo, recursos naturales, fuerza militar, estabilidad social, apoyo internacional, etc.) para instalar un proyecto político y fortalecer capacidades políticas de manera tal de plasmar el proyecto en un proceso de planificación. A través de esos recursos, las burocracias del Estado y el sistema legal con que cuenta generan, para los habitantes de un territorio, el bien público del orden general y la previsibilidad de las relaciones sociales.

Pero contar con todos esos recursos no es garantía de lograr todo lo que se ha enumerado en el proyecto político. El poder que confieren la existencia y pertenencia de esos recursos deberá ir acompañado de liderazgos y de estrategias. Ya se adelantaron algunos elementos del concepto de liderazgo, ahora es el turno de hablar de estrategias.

¿Qué es una estrategia? Las estrategias (Coraggio, 1981: 147) son formas de acción organizada en situaciones conflictivas. Si, como se indica en la introducción, la propuesta de cambio estructural para la igualdad que realiza Cepal desde 2010 en adelante, propone fundamentalmente un conjunto de medidas que permitan que toda acción en pro de la igualdad se sostenga en un enfoque de derechos y que además, el desarrollo al que se apueste, tenga un carácter de sustentabilidad, esos dos objetivos por sí mismos obligarán a romper con la estructura desigual de esta sociedad.

Esos objetivos no se podrán lograr con cambios marginales, manteniendo las estructuras vigentes intocables, y sin afectar los intereses de nadie.

Esos objetivos indican qué tipo de Estado y qué tipo de desarrollo se necesita construir. Por lo tanto, la elaboración de un proyecto político en cada uno de los países, reflejado en planes de desarrollo nacional, regional, local serán en sí mismos de carácter contradictorio y en su implementación, entrarán en conflicto con aquéllos que verán atacados sus intereses.

El diseño de un conjunto de estrategias contenidas en el plan de desarrollo de un país, deberán contener un conjunto de acciones de carácter político dentro del sistema social en el que se quiere intervenir.

Apostar a procesos de planificación es creer en las posibilidades de la acción política del ser humano (Medina Echavarría, 1970: 58). Las preguntas fundamentales son: ¿planificar qué?, ¿para qué? y ¿para quiénes? ¿Para acelerar, por ejemplo, las tasas de crecimiento de un país o planificar para lograr transformaciones sociales importantes?

Si se opta por la segunda opción, las estrategias definidas intentarán producir cambios sustanciales en las condiciones de vida de los quintiles más pobres de la población, en contraposición a los intereses políticos, económicos y sociales de los grupos

pertenecientes a la clase dominante que en muchos casos controlan los principales aparatos del Estado.

Diseñar cualquier estrategia en un plan de desarrollo exigirá hacer un diagnóstico de las contradicciones de la estructura económica y del sistema político imperante, de las fuerzas sociales existentes y posibles de ser organizadas, de las instituciones y de las formas de organización social establecidas (Coraggio, 1981: 175). Sin esa decisión, el plan será un documento más en las bibliotecas de todas las administraciones gubernamentales.

Como toda estrategia real, deberá establecer qué objetivos se propone, quiénes son los aliados, quiénes los afectados, quiénes los posibles beneficiados. La estrategia deberá pensarse de principio a fin políticamente, realizando una lectura del mundo en el cual el plan pretende operar.

Por eso es invaluable realizar un diagnóstico objetivo y científico de la realidad social en la cual se producen los problemas que se quieren resolver, y además identificar cuáles son las fuerzas sociales, el capital político, los recursos existentes para llevar a cabo cambios estructurales a partir de las acciones propuestas en la o las estrategias.

Por ese motivo es tan importante diferenciar planes de acuerdos a distintos niveles de Estado o distintas escalas, porque cada realidad deberá construir estrategias regionales diferentes. No tiene sentido la construcción de un plan nacional en abstracto; tiene sentido un plan nacional que contenga el proyecto político del gobierno, para que sirva de marco conductor de los sucesivos planes territoriales y entonces, a partir de ese plan nacional, puedan surgir diversidad de planes que coordinados a este plan director, identifique un diagnóstico propio, estrategias y acciones que respondan a los problemas estructurales de cada nivel, región o escala específica. Ahora bien, con la elaboración del plan o los planes, el proceso no se termina. Comienza allí la labor del líder o de la lideresa con su equipo de trabajo (Matus, 2008).

Si el diseño de un plan muestra en sí mismo las contracciones propias de una realidad social, su puesta en acción manifiesta las contradicciones en su propia práctica. ¿Cómo hacer para que esas contradicciones puedan superarse sin que los intereses y necesidades de cada grupo queden anuladas?

Allí es donde se manifiesta que los recursos son sólo un componente de un proceso de gobernanza y planificación multinivel. Lo que se necesita además de recursos, es un alto contenido de poder que Nye denomina “poder inteligente”. Tener poder no significa “ordenar” a otros cambiar, pensar diferente, renunciar a sus intereses, el poder real para cambiar situaciones y mantener la gobernabilidad de un sistema, supone la habilidad para escuchar a otros, y convencerlos luego de la necesidad de los cambios.

Tener poder es tener “la habilidad de obtener de otros aquello que es contrario a las preferencias y estrategias iniciales de esos otros” (Robert Dahl en Nye, 2011: 14).

Al poder denominado “duro” por Nye, (la fuerza militar, por ejemplo), actualmente cada vez más se le otorga importancia al “poder blando”, aquel poder que busca “formar preferencias”.

Uno de los recursos que más utiliza el poder blando son las redes sociales. La habilidad para crear redes de confianza posibilita que algunos grupos trabajen juntos en dirección a objetivos comunes. Cada vez más, los estadistas utilizan en las estrategias que elaboran el poder comunicacional¹⁰.

10 Barbara Tuchmann en “*La marcha de la locura*” realiza una detallada descripción de lo que se conoce como “That help to win over the hearts and minds of the majority of the population.”

El poder duro habitualmente es utilizado a través de recursos tangibles, como el dinero o la fuerza militar. El poder blando usa recursos intangibles, como la persuasión y la violencia simbólica¹¹.

El uso de poder inteligente en un líder combina necesariamente el poder blando y el poder duro. Ejercer un poder inteligente supone tener habilidad para combinar recursos de poder duro y blando a través de estrategias efectivas.

Ninguno de los dos poderes opera en forma individual, ciertas acciones de ejercicio de poder duro llevan consigo prácticas de poder blando, sino no podría justificarse cómo existieron Hitler, Genghis Khan y Joseph Stalin. El ejercicio de poder blando, basado fundamentalmente en la persuasión, lleva a obtener resultados a largo plazo, y no siempre con éxito. El poder blando es muy sensible a la credibilidad. Si un gobierno ejerce un poder de propaganda invasivo, si se manifiesta manipulador, si controla canales de información, su credibilidad es destruida. El poder blando es un gran recurso, es menos riesgoso que el poder militar o económico pero es difícil de crear, fácil de perder y costoso de restablecer.

El poder blando se ejerce a través de la credibilidad y utiliza básicamente las redes sociales que en la actualidad han llegado a ser muy importantes en la consolidación o destrucción de un proyecto político de gobierno. Hoy más que nunca, las redes sociales han democratizado la política y la opinión pública y si bien la brecha digital sigue siendo una realidad, cada vez más el poder blando se ha fortalecido entre actores no gubernamentales que presionan sobre los gobiernos para cambiar situaciones.

11 La violencia simbólica es esa coerción que se instituye por mediación de una adhesión que el dominado no puede evitar otorgar al dominante (y por lo tanto a la dominación), cuando sólo dispone para pensarlo y pensarse, o mejor aún, para pensar su relación con él, de instrumentos de conocimiento que comparte con él. A través de la violencia simbólica se instala el “debe ser” en una sociedad.

El uso del ciberespacio, su control y en manos de quién está hoy, es tema para otro documento, pero es importante pensar qué impacto tendrá a corto plazo el uso de las redes sociales en los procesos de negociación política y representación de intereses de los ciudadanos comunes. Actualmente el poder blando y el uso de redes sociales es un recurso fundamental de los Estados, al momento de instalar un proyecto político, dar direccionalidad al mismo y crear capacidades en todos los niveles gubernamentales para hacer posible, a través de un plan de desarrollo nacional, implementar las estrategias que hayan sido pensadas para lograr cambios estructurales.

Por eso la relevancia de una estrategia comunicacional que vaya a la par de los procesos de planificación y gobernanza multinivel.

Una estrategia comunicacional que otorgue una narrativa convincente responde básicamente a 5 preguntas ejes:

- ▶ ¿Qué objetivos y resultados se esperan en la implementación del plan de desarrollo?
- ▶ ¿Qué recursos están disponibles, cuáles se necesitan y en qué contexto esos recursos serán utilizados?
- ▶ ¿Quiénes deberán ser persuadidos de que este plan es una alternativa viable? (cálculos de influencia)
- ▶ ¿Que recursos de poder deberán ser utilizados para llegar al éxito de los propósitos?
- ▶ ¿Cuáles son las reales posibilidades de éxito en la implementación de este plan de desarrollo?

La planificación como herramienta para la ejecución de un proyecto político: la importancia de la planificación en múltiples escalas

En este último punto, se hará referencia a la Planificación Estratégica Situacional (PES).

Su autor, Carlos Matus plantea que en el proceso de planificación hay 4 momentos. Los llama momentos, diferenciándolos de las “etapas” tradicionales del viejo paradigma. Estos momentos son:

- | | |
|------------------------|--------------------------------|
| 1. Momento explicativo | 3. Momento estratégico |
| 2. Momento normativo | 4. Momento táctico-operacional |

1. **El momento explicativo** es aquel en el que el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta, e intentando explicarse las causas que lo generan.
2. **El momento normativo** es aquel en el cual el actor que planifica diseña cómo debe ser la realidad o la situación. Este momento es el que la planificación tradicional confundió con la totalidad de la planificación, para terminar identificando planificación con diseño. Para Matus, lo normativo es sólo un momento del proceso de planificación, aquel momento de diseño que se mueve en el plano del “deber ser”.
3. **El momento estratégico** es el de la construcción de la viabilidad. El actor que planifica se pregunta: ¿cómo puede ser viable mi diseño normativo?, ¿qué obstáculos debo vencer y cómo los puedo superar para que mi diseño del

deber ser se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación?

Aquí aparecen “obstáculos” políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Quien planifica no sólo debe diseñar cómo deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de cómo sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño.

4. El momento táctico-operacional es el momento decisivo porque los otros momentos tienen una única utilidad: constituirse en un cálculo para la acción, en un cálculo que precede y preside la acción. Sin embargo, es indispensable calcular explorando más allá del presente para darle racionalidad a nuestras decisiones de hoy; pero, al final, juzgaremos la planificación por la forma en que ese cálculo es capaz de alterar, conducir y orientar las acciones presentes.

Este cálculo es el centro del momento táctico-operacional y tiene como objeto orientar cada paso que demos en el día a día y evaluarlo en relación a la situación-objetivo, no sólo para constatar la aproximación alcanzada respecto a ella, sino también para revisarla como guía que seguirá precediendo y presidiendo nuestros pasos siguientes.

La realidad se construye en el presente. Los resultados que obtenemos en la realidad son un producto de esos pasos que damos en el día a día, no cuentan los planes que simplemente pensamos o diseñamos, sólo pesan aquellos que preceden y presiden nuestros pasos.

La relevancia de analizar la situación

Todo proceso de planificación, requiere de un diagnóstico que describa la realidad del territorio en el cual se planificará.

Matus denomina al diagnóstico “situación” porque este concepto representa mejor las contradicciones socioeconómicas y políticas que están presentes en un territorio.

Un diagnóstico situacional no puede tener una única mirada, sino múltiples, representando de esa forma lo más fielmente posible la situación que está “ocurriendo” según la mirada de esos actores.

La importancia de la situación

La palabra situación tiene un significado común de fácil entendimiento. Ese concepto común de situación tiene una gran eficacia práctica en la delimitación y contenido de una zona importante de problemas de la realidad. La concepción más intuitiva y simple nos señala que una situación es donde está situado algo; ese algo es el actor y la acción. La situación es todo aquello que es relevante para la acción. Y, lo que es relevante para la acción de actores con distintos objetivos es naturalmente diferente. Objetivamente la realidad es diferente para los distintos actores.

La situación es condicionante del actor y de la acción, y la acción objetivada en la realidad en hechos sociales o proyectos es eficaz en la construcción de la situación. La situación existe como una realidad producida, como una resultante de los hechos y fuerzas, anteriores y presentes, de los diversos actores en pugna allí situados.

La situación es, pues, una realidad explicada por un actor en relación con las acciones que proyecta. Pero esa explicación no admite las parcelaciones artificiales que exhibe el mundo de las ciencias; es una realidad integral y su explicación es necesariamente integradora. El análisis crítico de la situación no puede ser puramente económico, puramente político, o sólo sociológico, ecológico, demográfico, jurídico, etc. Las ciencias están a disposición del actor como parcelas artificiales del conocimiento que éste debe integrar en la definición de la situación que enfrenta. Por otra parte, el actor que intenta explicar la realidad y definir y delimitar una situación debe entender

la racionalidad de los otros actores, porque su lucha está inserta en la lucha de los otros que persiguen distintos propósitos.

El abordaje de la explicación situacional exige de alguna teoría general que permita entender los diversos aspectos de la realidad social objeto de análisis. En todo sistema real, concreto o abstracto, existe una apariencia observable y un esquema de estructuras de apoyo que explican y condicionan la naturaleza y características de lo que aparece. La realidad es ambas cosas a la vez y en consecuencia, la explicación de la realidad debe integrar estos dos niveles. Matus distingue: el mundo de los hechos sociales (apariencia) y el mundo de las estructuras (esencias) que condicionan y enmarcan las fronteras de esos hechos sociales. De aquí surge ya una forma más rigurosa de abordar el concepto de situación. Es la siguiente:

$$S = (G, F)$$

donde G es el componente estructural, la estructura, y F es el contorno fenoménico, donde están los hechos sociales y las fuerzas sociales.

El análisis situacional

En la propuesta de Matus, el análisis situacional debe abordar 3 niveles de la realidad, relevantes para el actor:

- 1. El nivel de la producción o flujos de producción social:** Este nivel es una parte del fenómeno: constituye la fenoproducción o los flujos de producción. En este nivel está toda la producción de hechos sociales, políticos, económicos, etc., así como las relaciones entre hechos. Este concepto de fenoproducción no distingue el “destino” o efecto último de la producción: la fenoproducción puede agotarse en su propio nivel 1, acumularse como fenoestructura en el nivel 2, o genoestructurarse en el nivel 3.
- 2. El nivel de las acumulaciones:** También en el plano del fenómeno, sean éstas acumulaciones político-sociales,

económicas, etc. En este plano están las “fenoestructuras” o estructuras del fenómeno (fenoestructura). Son las estructuraciones y acumulaciones no esenciales que manifiestan en el fenómeno el carácter de la genoestructura. Por ejemplo, son fenoestructuras las fuerzas sociales y las agrupaciones sociales (que manifiestan la estructura de clases en sus diversos niveles de conciencia), las acumulaciones físico-espaciales (infraestructura física), las acumulaciones de conocimiento tecnológico y científico, los valores no esenciales al sistema (fenovalores), etc.

- 3. El nivel de las acumulaciones esenciales:** Genoestructuras o, en la teoría marxista, las estructuras de base. En este nivel están las acumulaciones que delimitan el marco más amplio de las posibilidades del sistema, o sea, las acumulaciones que determinan a las fenoestructuras y a la fenoproducción. En las genoestructuras radica la identidad del sistema.

En las genoestructuras están:

- 3.1. La estructura económica social**, que precisa el “modo de producción material”, a través de:

- a. el factor de producción dominante
- b. los propietarios del factor de producción dominante
- c. las clases sociales originadas en a y b

La producción misma, como flujo y acumulaciones no esenciales, está en el plano del fenómeno y determinada por el “modo de producción”.

- 3.2. La estructura político-jurídica**, que expresa las relaciones de juridicidad, institucionales y de poder que son inherentes y necesarias al modo de producción material.

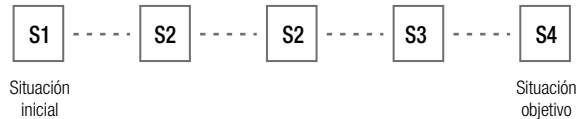
3.3. La estructura ideológico-cultural, que se expresa en las ideas, creencias, valores y actitudes, etc., necesarias y esenciales a la coherencia de la genoestructura como totalidad unitaria.

Otro autor que se constituye en referencia en estos temas, Medina Echavarría, ya citado anteriormente en el texto, reafirma la relevancia del diagnóstico en un proceso de planificación: “De los distintos momentos de que se compone la elaboración de un plan, el primero es el que unos y otros denominan diagnóstico, sobre el cual se carece extrañamente de reglas técnicas, pese a ser decisivo (...) en el momento en que se trata de alterar de alguna manera el mecanismo de mercado, hay que tener en cuenta, junto a los elementos puramente técnicos, los valores que deben inspirar la acción modificadora juzgada necesaria y hacer efectivamente operantes semejantes valores en el proceso de determinación de los objetivos. Aceptada esa exigencia de la identificación previa de un sistema de valores, cabe señalar dos momentos sucesivos en la política del plan: a). la averiguación de la divergencia existente entre el orden económico real y el que se considera acorde con los fines que se pretende conseguir, b). la determinación de la acción que debe realizarse para eliminar esa divergencia” (Medina Echavarría, 1972: 152-153).

¿Qué implica planificar situaciones?

Para Matus, la planificación de situaciones supone diseñar cambios situacionales en el contexto de fuerzas oponentes o con distintos proyectos. El punto de partida de la realidad se precisa como “situación inicial”. El objetivo perseguido por una fuerza social se expresa en la definición de la “situación objetivo”. Entre una situación y otra media todo un proceso de cambio situacional que puede afectar la fenosituación, las fenoeestructuras y las genoestructuras. Un encadenamiento de cambios situacionales donde cada situación siguiente es única se denomina trayectoria.

Por lo tanto, entre la situación inicial y la situación-objetivo de una fuerza social pueden existir una o varias trayectorias.



Una vez establecidos estos conceptos, Matus considera necesario precisar dos cuestiones básicas de la teoría de planificación de situaciones:

1. el significado del concepto de cambio situacional
2. el proceso de construcción de viabilidad para la situación-objetivo de una fuerza social.

Dentro del concepto de cambio situacional Matus indica que hay que distinguir tres tipos:

- a. cambio fenosituacional
- b. reforma genoestructural
- c. transformación

Estas tres formas de cambio situacional, se presentan en la realidad con periodicidad muy diferente.

- a. El cambio fenosituacional, por ejemplo, es continuo y permanente porque se refiere a hechos dominantes en una situación.
- b. La reforma genoestructural, por el contrario, sólo se gesta en períodos críticos, caracterizados por una fuerte presión fenosituacional, alto abuso de los recursos de poder,

ruptura del equilibrio de las fuerzas en pugna y formulación de proyectos de reforma de aceptación mayoritaria para las fuerzas dominantes.

- c. La transformación es un cambio excepcional en la historia de situaciones que ocurre aún con menos regularidad y más distanciamiento que las revoluciones sociales, que parecen ser su única vía. Se caracteriza por la alteración del modo de producción.

Algunas sugerencias acerca de los procesos de planificación escritos en 1970

En un texto de Cibotti y Bardeci de junio de 1970, presentado en la reunión de expertos sobre capacidad administrativa para el desarrollo, 45 años atrás afirmaban: “La contradicción reside en que la planificación se ha instaurado en toda América Latina en su aspecto formal, pero está perdiendo importancia como instrumento eficaz de acción práctica”.

A lo largo del documento señalan, entre otros componentes, lo siguiente:

... existe un divorcio entre el planificador y el político. Uno de los rasgos esenciales del medio político latinoamericano es su inestabilidad que lleva a los gobiernos a utilizar gran parte de su capacidad de maniobra para lograr el apoyo de los principales grupos de presión. Esto hace fracasar el esquema de coherencia que el planificador vuelca en el plan para hacer que los objetivos y los instrumentos sean compatibles (Cibotti y Bardeci, 1970: 7).

Otra causa que marca cierto divorcio es “... la actitud tecnicista del planificador, simplificando la interpretación de la realidad socio-política de los países”.

Agregan Cibotti y Bardeci: “los mecanismos de planificación han quedado instalados en la cúpula del aparato burocrático”, y Medina Echavarría complementa: “todo el saber acumulado por una burocracia no produce por sí mismo un acto de decisión. Las decisiones son tomadas en la cima”.

El mismo autor realiza otros alcances importantes a tener en cuenta: “En todo proceso de planificación los mecanismos de negociación son importantes, allí se juega, el juego efectivo de los intereses” (Medina Echavarría, 1970: 137).

Es importante la conexión con que deben contar los órganos de planificación con los grupos más representativos de los diversos intereses sociales, ya sean económicos (empresas, sindicatos) o bien intereses culturales, artísticos, científicos. No puede olvidarse tampoco la significación que tienen los partidos políticos en los procesos de planificación. El sistema de partidos contribuye a la continuidad de la cultura política sin la cual es imposible la acción a largo plazo de tareas planificadoras. (Medina Echavarría, 1970: 139-142).

La planificación nacional debe constituirse en el marco de referencia, pero no en el cuadro normativo de la planificación regional (Medina Echavarría, 1970: 139).

Conclusiones

Para cerrar este documento y abrir el diálogo, se destacan algunas afirmaciones que son interesantes para poner a consideración para una mayor discusión:

1. El gobierno es una agencia efectiva del Estado que hoy se encuentra frente al desafío de producir cambios referidos al orden jurídico, a los mecanismos burocráticos, al orden político, a la ética y a todas aquellas dimensiones que permitan construir una democracia más profunda. De lo que

se trata, es de achicar no sólo la brecha de las desigualdades económicas y sociales, sino la brecha entre el mundo de los gobiernos y de los políticos y el mundo de la ciudadanía.

2. Aunque muchas de las democracias en América Latina y el Caribe, aún son vulnerables, la región está de acuerdo en que ese sistema debe ser preservado, como el mejor sistema hasta hoy conocido, factible, por cierto, de ser mejorado.
3. El gobierno según Matus cuenta con tres vértices (proyecto político, gobernabilidad y capacidades políticas) que deben interactuar en conjunto para lograr coherencia en la conducción técnico-política de los Estados, incorporando a la ciudadanía en el diseño y en la gestión de las políticas públicas, lo que ha sido denominado gobernanza pública.
4. Es importante saber cuál es el modelo de Estado desde donde se habla y se construye gobernanza, para relevar cuál es el rol que se le reserva al Estado en esa sociedad que busca construir con el mercado y la sociedad civil.
5. Definido el modelo de Estado y el proyecto político que lo sostiene, el gobierno debe proveer los recursos necesarios para desarrollar y fortalecer las capacidades políticas del equipo de gobierno, de manera de plasmar a través de procesos de planificación multiescalar, las estrategias y acciones que el proyecto político requiera.
6. La gobernanza y planificación multiescalar o multinivel, para ser puesta en marcha como sello de un Estado y de un Gobierno que apueste a ese paradigma, requiere de líderes y lideresas que usando el “poder inteligente” puedan concretizar a corto, mediano y largo plazo a través de procesos planificados, el proyecto político que fue propuesto en su momento.

Bibliografía

- Cepal (2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir. Brasilia, 30 de mayo del 2010.
- Cepal (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. San Salvador, agosto del 2012.
- Cepal (2014). Pactos por la igualdad. Hacia un futuro sostenible, Lima , mayo del 2014.
- Cibotti, R. y Bardeci, O. “Un enfoque crítico de la planificación en América Latina” Santiago de Chile, 16 a 21 de noviembre de 1970. Consejo económico-social. Reunión de expertos sobre capacidad administrativa para el desarrollo.
- Matus, C. (2008). El líder sin Estado mayor. La oficina del gobernante. Universidad de La Matanza, San Justo, Buenos Aires, Argentina.
- Matus,C. (1998). Adios,señor Presidente, Edic LOM, 1998.p.31
- Medina Echavarría, J. (1972). Discurso sobre política y planeación. México, Siglo XXI editores,
- O'Donnell, G. (1997). Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Contrapuntos.
- O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia y Estado, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Preskill, S. Brookfield, S. (2009). Learning as a way of leading (Lessons from the struggle for Social Justice), Jossey-Bass. A wiley imprint. San Francisco
- Unión Europea (2009). Comité de Regiones, Libro Blanco del Comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel, 2009
- Zurbruggen, Cristina (2011). Gobernanza: una Mirada desde América Latina, FLACSO, México.

Democracia y participación

3



Participación social, confianza interpersonal y bienestar

Cristina Bastidas*

Introducción

La organización de los colectivos de una sociedad es un elemento fundamental para la ampliación de los márgenes de democracia. El republicanismo cívico dejó sentada la idea de que los valores y las virtudes cívicas de los ciudadanos mejoran la calidad de las democracias y aumentan el bienestar colectivo. Una serie de estudios sobre la confianza social, la participación social y las organizaciones ha demostrado que aquellas sociedades en las que hay más confianza social y mayor predisposición a actuar colectivamente, tienen mayores conquistas democráticas y de derechos que otras. Intentaremos explicar algunas de ellas.

La mayor parte de democracias modernas en el mundo contemporáneo han combinado vertientes filosóficas democráticas, republicanas y liberales y, por ende, diversos mecanismos y formas de participación de los colectivos. Es generalizada ya la idea de que el voto, como única forma de participación y expresión popular atrofia las capacidades ciudadanas de implicación en lo colectivo.

* **Cristina Bastidas** es licenciada en Ciencias de la Educación con especialidad en administración educativa por la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE), socióloga con mención en desarrollo por la Pontificia Universidad de Salamanca. Se ha desempeñado como docente investigadora en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador y FLACSO, sede Ecuador. Ha colaborado con varios organismos del estado, como SENPLADES y CEAACES. Actualmente prepara su proyecto de tesis doctoral que lo desarrollarán en la Universidad de Amsterdam.

Por ello, la mayor parte de Estados democráticos han implementado en las últimas décadas una serie de canales complementarios de participación para garantizar que los ciudadanos desarrollen virtudes cívicas, comunitarias y tengan mayores posibilidades de enfrentar las problemáticas sociales de forma colectiva.

No existe transformación social posible si ésta no permea a la sociedad. El poder popular no solo es delegable. El ejercicio público de implicación ciudadana, es la forma como se evita que las democracias sean sólo representativas. Es responsabilidad del Estado abrir canales de diálogo y participación así como desarrollar las capacidades cívicas de sus ciudadanos para que estos puedan participar de forma efectiva en espacios colectivos.

El objetivo de este documento es contar con una mirada rápida de las teorías y los estudios más importantes que explican la participación ciudadana, así como las tendencias de participación, confianza, organización existentes actualmente en nuestro país.

Los datos que se presentan corresponden a varias fuentes: Encuesta de Opinión Pública Latinobarómetro, la Encuesta de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt-LAPOP, la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo 2011 y datos extraídos del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Con estas fuentes las variables a analizarse en esta sección son las de confianza interpersonal, tiempo dedicado a organizaciones y actividades comunitarias, participación asociativa, participación en interfaces socio-estatales.

¿Por qué las personas participan?

Entender por qué las personas participan y por qué dejan de hacerlo es una de las primeras interrogantes que requiere ser despejada. Las ciencias sociales han intentado responder a esta pregunta desde varias tendencias. A continuación se expondrá de

forma sintética las diferentes teorías y su interpretación sobre el fenómeno de la participación. Las explicaciones más importantes son: las teorías centradas en el individuo y la acción racional; las teorías de la identidad, teorías de la movilización de redes y capital social y la estructura de oportunidades.

Teorías de la acción racional

Estas explicaciones¹ conciben al ciudadano como un actor orientado hacia fines de autointerés y a un cálculo instrumental coste-beneficio de la acción. Los partidarios de esta teoría señalan que el individuo que participa en ámbitos colectivos (partidos, organizaciones sociales, movimientos sociales, etc.) busca la maximización de sus intereses individuales. No hay condiciones estructurales que determinen la participación política, todo dependerá del cálculo realizado por el individuo y de los beneficios que una u otra vía de participación política le permitan obtener.

Según Olson (1971), un individuo racional se afiliará a una organización, o participará en los esfuerzos colectivos sólo si, antes de hacerlo, sabría que lo que conseguirá al organizarse es más que lo que conseguirá sin hacerlo. En el sentido inverso, un individuo no participará si calcula que sin participar conseguirá los mismos beneficios de aquellos que participen. El “*free-rider*”, según Olson, es el individuo que sin participar en organizaciones colectivas consigue los beneficios de aquellos que lo hacen. Desde la perspectiva de Olson (1971) en todo ámbito de acción colectiva el individuo tendrá que maximizar sus intereses individuales. Oberschall (1973) amplía la línea argumentativa de Olson y señala que la movilización y la acción colectiva aparecen en función de la relación existente entre riesgos y recompensas. El término

1 Las explicaciones sobre participación que privilegian el análisis del individuo y su cálculo para participar son fruto de la influencia que tuvo la teoría de la acción racional sobre las ciencias sociales y permeó a todas las explicaciones de los fenómenos sociales.

“recompensas” amplía el concepto de beneficios de Olson y contempla las ganancias en términos de prestigio, estatus social y satisfacción. Tanto para Olson como para Oberschall, el individuo decidirá participar políticamente en base a un cálculo sobre las recompensas y ganancias que pueda obtener.

Teorías de la identidad

Gran parte de los teóricos sobre la identidad reaccionan frente a los argumentos sugeridos por Olson sobre el cálculo que hacen los individuos para movilizarse. Moe (1980) señalaba que los incentivos colectivos eran una parte fundamental para entender la participación política de los individuos y que éstos estaban por encima de los incentivos de tipo individual. Además, señalaba que los incentivos colectivos se basaban en relaciones y solidaridades grupales previas que generarían una identidad colectiva orientada hacia fines comunes.

Otros avances más recientes de las teorías de la identidad se encuentran en Piazzorno (1994), quien señaló que los individuos no pueden realizar los cálculos de costo y beneficio de la participación que las teorías de la acción racional defendían, debido a que les es imposible anticiparse sobre los resultados que obtendrán al participar. Desde su perspectiva, habría que buscar respuestas más realistas a la creciente participación de los individuos. De esta forma, el autor nos ofrece una respuesta alternativa a esta situación y plantea que la incertidumbre de este cálculo individual se supera en parte por la recompensa que produce el reconocimiento colectivo y el sentirse miembro y parte de algo. La búsqueda de identidad colectiva es el factor más poderoso que moviliza a los individuos hacia los espacios de acción y participación colectiva.

Teorías centradas en la movilización y organización de redes

Según la teoría de movilización de recursos, la acción colectiva no institucionalización, surge por un conflicto o insatisfacción con el poder, sin embargo, no es éste el que genera necesariamente a un

movimiento social o alguna forma de participación política no convencional. El camino que hay entre la existencia de un conflicto dado y la generación de formas de participación no convencional se explica por la capacidad de movilización de recursos que tienen los innovadores o líderes políticos. Esta capacidad está dada en función de: apoyos externos, generación de apoyos, recursos materiales, educativos, políticos entre otros elementos. Por tanto, son los recursos y la capacidad de movilizarlos los que definen que un conflicto, ruptura o insatisfacción llegue a movilizar a las personas a participar políticamente.

Estas perspectivas suponen que la insatisfacción política y la conflictividad social son inherentes a todas las sociedades y ello implica que las variaciones en términos de existencia o no de participación política y acción colectiva están dadas más que por la insatisfacción de las personas, por la disponibilidad de recursos que permitan la creación de estructuras organizativas. La teoría de la movilización de recursos rompe con la tradición del uso de categorías psicológicas características de las explicaciones centradas en los individuos. Desplaza hacia el centro del análisis a las relaciones entre individuos, las organizaciones y las estrategias y recursos disponibles.

Tilly (1978), uno de los precursores de la teoría de movilización de recursos planteaba la importancia de tomar en cuenta las interacciones estratégicas que se generan en las dinámicas de participación y acción colectiva. Tales interacciones generan diferentes capacidades de movilización y abren un amplio marco de repertorios de acción colectiva. La movilización para Tilly es el proceso en el que un grupo adquiere control colectivo sobre los recursos que son necesarios para la acción colectiva. En la misma línea, Jenkis (1983) planteó que la forma el impacto y el relacionamiento que tienen las actuaciones políticas no convencionales con la democracia depende de los recursos estratégicos que tengan a su disposición y los procesos políticos en los que tienen lugar.

Capital social y redes

Klandermans (1994) denomina a la red social como un conjunto de actores conectados entre sí que configuran un espacio social

relativamente cerrado y cuya capacidad de movilización radica en su potencial comunicativo. Las redes están compuestas por puntos que son los actores y nodos que son los marcos de relacionamiento y vínculo entre los actores. Para esta teoría se puede distinguir entre redes formales y redes informales. Las formales son aquellas que existen a través de pautas concertadas e institucionalizadas, y las informales son aquellas en las que sobresale un vínculo afectivo, familiar, parentesco más flexible, espontáneo y menos pautado. Desde esta perspectiva, lo que moviliza a los individuos a participar es la existencia de redes de solidaridad, confianza mutua y reciprocidad presentes en una sociedad.

La obra *Haciendo funcionar la democracia*, de Putnam, es sin duda el estudio que consolidó una trayectoria de pensamiento sobre cultura cívica, comunitarismo y participación en redes, que se había desarrollado en estudios anteriores a los de capital social. A través de un estudio Putnam (1994) evidencia que lo que divide a las comunidades del norte de Italia y las del sur no es su mejor desempeño económico, ni la industrialización ni un mayor peso de la modernidad, sino, un mayor stock de capital social presente en los individuos que habitan en la región del norte de Italia.

Los teóricos de redes y de capital social plantean que las variables de confianza interpersonal, redes de solidaridad y relaciones horizontales de reciprocidad incidirán positivamente en la participación organizativa de las personas y aumentarán el stock de capital social presente en una sociedad. Pero además, visibilizarán una relación positiva entre participación organizativa y funcionamiento de la democracia. De lo cual se puede inferir que para estas teorías existe una relación positiva entre participación no institucional y participación institucional o formal en la democracia.

Teorías centradas en las estructura de oportunidades políticas

Las explicaciones centradas en el contexto en el que se da la participación política privilegian el concepto de estructura de

oportunidades políticas como variable explicativa de la participación política de los individuos. Desde esta perspectiva, pese a que existieron movimientos populares y diversas formas de participación en regímenes no democráticos, lo que hoy entendemos por participación política, sólo puede explicarse dentro de un contexto democrático. La existencia de mecanismos no convencionales de participación política está dada por las oportunidades políticas presentes en momentos y coyunturas determinados.

El concepto de *estructura de oportunidades políticas* fue elaborado por Eisinger y redefinido por otros autores como Tarrow (1997). Estos autores plantean que las acciones políticas no institucionales estarán moderadas por las estructuras formales, los procedimientos formales e informales, las estrategias que usen los actores para movilizarse y la configuración del poder del contexto. La diversa combinación de estos factores genera un sistema de estructuras de oportunidad diferenciado. Desde esta explicación, la estructura política existente desarrolla condiciones para que los movimientos sociales actúen en coordinación con el sistema político o que adopten prácticas más radicales y menos institucionales. Así, si la estructura política genera estrategias de diálogo, canales institucionales de participación y amplía el margen de poder de los ciudadanos, las personas, grupos o movimientos sociales, tendrán mayor coordinación e incidencia en el sistema político. Si por el contrario, la estructura política configura condiciones adversas para que los grupos u organizaciones participen, éstos tendrán menos opciones de incidencia política por canales institucionales formales del sistema.

Para Tarrow, las oportunidades políticas son “dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– del entorno político que fomentan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1997:45). Los repertorios de acción² colectiva se aprenden y se configuran en función de las estructuras políticas

2 Maneras en las que se expresa la demanda que se repiten o institucionalizan como formas de expresión en los grupos sociales. Por ejemplo, el repertorio común del movimiento indígena de los noventa fue la protesta en la calle.

y su mayor o menor permeabilidad a las demandas sociales. En las sociedades existe lo que él denomina ciclos de protesta o periodos de intensa movilización política, protesta y manifestaciones. Estos ciclos se mantienen no sólo por un efecto de contagio sino cuando ciertos grupos que actúan colectivamente logran avances e invitan a otros a buscar resultados similares.

Uno de los aportes que más llama la atención del concepto de estructura de oportunidades políticas es el establecimiento de una relación entre los mecanismos irruptivos o no convencionales de participación política y los institucionales. Así, Tarrow señala que “aunque los movimientos se conciben generalmente como agentes externos, cuando estos tienen éxito la acción colectiva los inserta en complejas redes políticas poniéndolos al alcance del Estado” (Tarrow, 1997: 55).

Tendencias de participación en Ecuador

Confianza social

Los teóricos de redes y de capital social, presentados en la parte precedente, plantean que las variables de confianza interpersonal, redes de solidaridad horizontales y relaciones de reciprocidad incidirán positivamente en la participación organizativa de las personas y en su interés por los asuntos públicos. Desde estas perspectivas, la confianza se convierte en un elemento central de la participación de los individuos en organizaciones, así como de su capacidad colectiva de actuar en conjunto.

La existencia de confianza interpersonal es quizá el primer elemento que permite a los individuos acercarse al encuentro con otros y pensar que junto a las demás personas podrán conseguir objetivos colectivos. En sociedades altamente estratificadas, con altos niveles de inseguridad y desigualdad y con un predominio de relaciones verticales, no aflora la confianza suficiente como

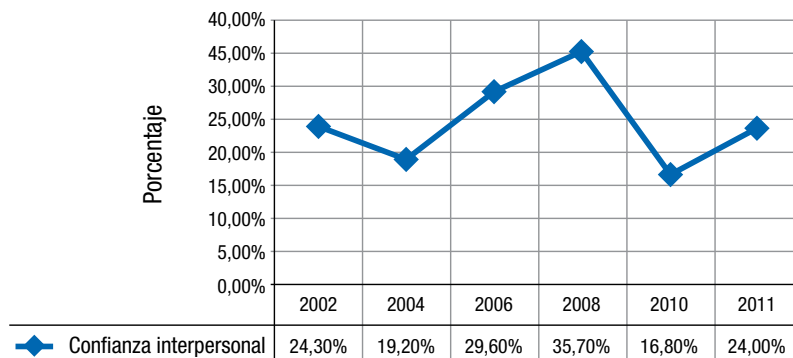
para participar. Por el contrario, en sociedades con relaciones sociales más horizontales, las personas ven a los otros con mayor proximidad y pueden confiar y participar a su lado. La participación comunitaria es la mejor expresión de participación en sociedades indígenas con altos rasgos de reciprocidad y horizontalidad.

El Gráfico N.º 1 que se presenta a continuación expresa las variaciones de la confianza interpersonal registradas a partir de 2002 en Ecuador. A la pregunta “¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?”, el porcentaje de personas que contestaron que “se puede confiar en la mayoría de personas” y sus variaciones año a año son las siguientes (Ver Gráfico N.º 1).

Como se puede apreciar en el Gráfico N.º 1, los márgenes de confianza registrados en el país expresaron un incremento sustantivo entre 2006 y 2008 y tuvieron un descenso en 2010. El año 2011 se caracteriza por una recuperación de los márgenes

Gráfico N.º 1
Confianza interpersonal

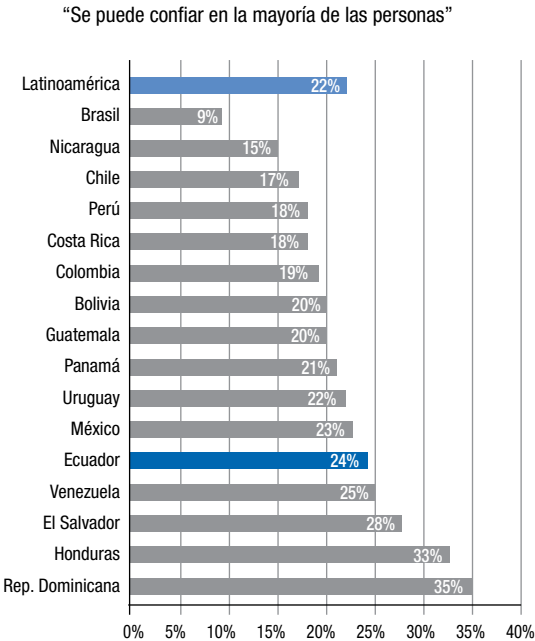
¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato de los demás?, el porcentaje de personas que contestaron que “se puede confiar en la mayoría de personas”



de confianza interpersonal en relación al año anterior sin llegar a igualar los niveles alcanzados en 2008. Es posible que entre 2006-2008, la percepción sobre un nuevo momento en la historia del país haya generado una sensación de mayor confianza entre las personas.

En relación a otros países de la región, en 2011, Ecuador registra uno de los más altos grados de confianza interpersonal, como lo expresa el Gráfico N.º 2.

Gráfico N.º 2
Confianza interpersonal Ecuador y Latinoamérica



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

El porcentaje de personas que afirman que es posible confiar en la mayoría de personas en Ecuador es superior a la media regional en dos puntos porcentuales. Ecuador está entre los 5 países con mayor grado de confianza interpersonal en 2011. Tan sólo Venezuela, El Salvador, Honduras y República Dominicana expresan un mayor grado de confianza interpersonal. La limitación de este dato es que puede variar mucho de año a año y difícilmente muestra tendencias estables en el tiempo para Ecuador.

En todo caso, la base del capital social con en el que una sociedad cuenta es la confianza interpersonal que las personas manifiestan. Knack y Keefer (1997) realizan un estudio sobre el capital social y demuestran estadísticamente que en un amplio grupo de países, la confianza y las normas de cooperación generan crecimiento económico y que este está más presente en sociedades con menos polarización y desigualdades de género y étnicas.

El tiempo dedicado a la participación

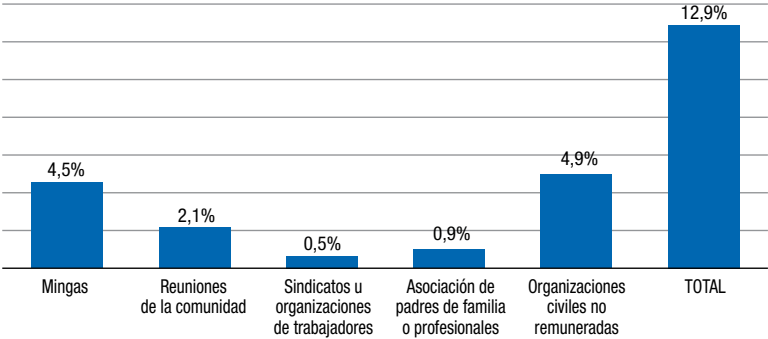
Según la teoría de la movilización de recursos, la participación de las personas sólo es posible cuando los grupos adquieren control sobre ciertos recursos, éstos no son sólo de tipo económico sino también discursivo, de tiempo, redes, etc. El tiempo es un recurso de acción colectiva. Constituye una de las variables que explican la implicación ciudadana en lo colectivo. Cuando los colectivos tienen trabajos altamente precarizados, una mala distribución del tiempo dedicado al cuidado, formas de explotación laboral, tienen menos tiempo para participar. De la misma forma, si las personas encuentran tiempo para la participación y la socialización, tendrán mayores posibilidades de participar.

El Gráfico N.º 3 que se presenta a continuación expresa el porcentaje de personas que dedicaron al menos una hora a la semana a la participación, en mingas, reuniones de la comunidad, sindicatos, reuniones de asociación y en organizaciones civiles no remuneradas para 2011. A la pregunta de “¿cuántas horas dedica

usted a participar en estos espacios?”, las personas encuestadas pueden contestar de cero horas en adelante. El Gráfico N.º 3 condensa todas las posibles respuestas de una hora en adelante.

Gráfico N.º 3

Porcentaje de la población que dedica al menos una hora a la participación en diversos tipos de organización

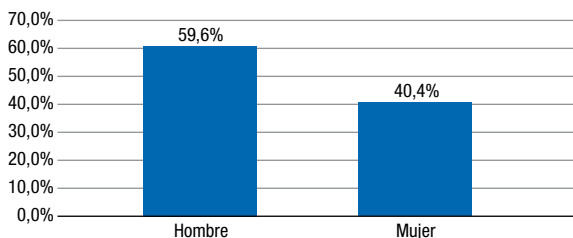


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, 2011.

El Gráfico N.º 3 demuestra que el total de personas que participan en alguno de estos espacios, al menos una hora a la semana, llega al 12,5% de la población. El 87,5% restante no dedicó tiempo alguno a participar en ninguno de estos espacios para 2011. La mayor parte de personas que participaron lo hicieron en organizaciones civiles no remuneradas con un 4,9% de la población seguido por un 4,5% en mingas, 2,1% en reuniones de la comunidad³, 0,9% en reuniones de asociación y 0,5% en sindicatos.

3 La muestra representa a todos los hogares particulares dentro del territorio ecuatoriano, incluido las zonas “no delimitadas”. Se excluyen: la Región Insular, la población en viviendas colectivas, viviendas flotantes y sectores con población indígena. Tienen un margen de error del 5%.

Gráfico N.º 4
Total de horas dedicadas a participar por sexo



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo, 2011.

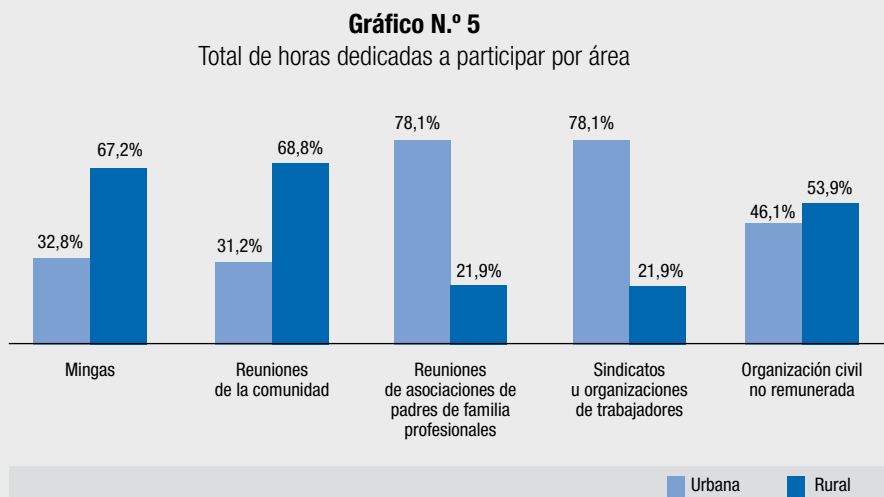
Generalmente son las mujeres las que menos tiempo tienen para la participación, lo que, como veremos después, no implica que sean las que menos participen. Debido a la altísima polarización en la distribución del tiempo de cuidado entre hombres y mujeres, y la consecuente concentración del cuidado en manos de mujeres, los grados de informalidad y precarización laboral, las mujeres tienen menos tiempo para participar. El Gráfico N.º 4 expresa el del total del tiempo dedicado a la participación por sexo. Del 12,5% total de personas que participan al menos una hora al día, expresado en el Gráfico N.º 3, el 60% son hombres y el 40% son mujeres, lo cual demuestra que los hombres tienen mayores probabilidades de dedicar parte de su tiempo a la participación en Ecuador. Las diferencias varían en 20 puntos porcentuales.

De la misma forma, si desagregamos el total de la participación por área, es posible visibilizar las diferencias del tiempo dedicado a participar en reuniones de la comunidad, mingas, sindicatos, asociaciones y organizaciones civiles no remuneradas existentes en el área urbana y rural.

Como se muestra en el Gráfico N.º 5, del total de personas que dedican al menos una hora a la semana a participar en reuniones de la comunidad, reuniones de organizaciones civiles no remuneradas y en mingas, la participación del área rural es mayor. Mientras que

la participación del área urbana es mayor en los casos de reuniones de asociación y reuniones de sindicatos. La disparidad más alta se encuentra en el total de la participación en sindicatos donde el 78,1% de personas que participan provienen del área urbana. La participación en reuniones de la comunidad y en mingas denota que son formas más comunes en el mundo rural; el 68,8% y el 67,2% de la participación en estos espacios corresponden al área rural. El Gráfico N.º 5 demostraría que las dinámicas urbanas y rurales de organización social son diferentes.

Para Ramírez (2012) un indicador fundamental de la “vida buena” de una sociedad es el tiempo que las personas en condiciones saludables tienen para hacer lo que desean y Cuanto tiempo de su día dedican al trabajo, amigos, familia, sociabilidad en general, ocio, deporte, amor, autoconocimiento. Aunque las corrientes tradicionales de la economía se han concentrado en la producción de ingreso y



consumo de bienes y recursos, la noción del buen vivir recupera estas otras dimensiones fundamentales de la vida, especialmente la de socialización y encuentro con los otros. De hecho gran parte de los estudios sobre felicidad y satisfacción con la vida demuestran que la socialización, en condiciones de igualdad, es un determinante de las sensaciones de bienestar percibidos por las personas.

Participación en organizaciones sociales

La participación en organizaciones sociales es un elemento fundamental que marca el grado de cohesión social existente en un país. Los estudios sobre redes y capital social señalan que además de la confianza, la participación en organizaciones resulta ser un elemento fundamental que evidencia si una sociedad tiene capacidad para asumir colectivamente los problemas y si, por tanto, cuenta con un stock de capital social.

La participación ciudadana es un eje transversal en la Nueva Carta Magna del Ecuador y adquiere concreción en la Ley de Participación Ciudadana y Control Social. A través de estos instrumentos jurídicos, se busca fortalecer el tejido social, incentivar la participación y abrir canales de participación en todos los niveles territoriales. En este contexto, es necesario revisar cuáles son las tendencias organizativas y participativas del país y las organizaciones que más convocan a la ciudadanía ecuatoriana.

El Gráfico N.º 6 recoge las tendencias de asistencia a reuniones en espacios organizativos. El Barómetro de las Américas mide la participación en organizaciones a partir de la variable asistencia a reuniones, con ello, busca evitar confundir en el análisis a las organizaciones que aunque existen, no convocan a la sociedad a participar regularmente en ella. De esta forma, asistir a las reuniones de la organización se convierte en el eje de análisis sobre la participación organizativa según esta fuente.

Como se muestra en el Gráfico N.º 6, hubo un descenso en la asistencia a reuniones en organizaciones entre 2001 y 2010. La

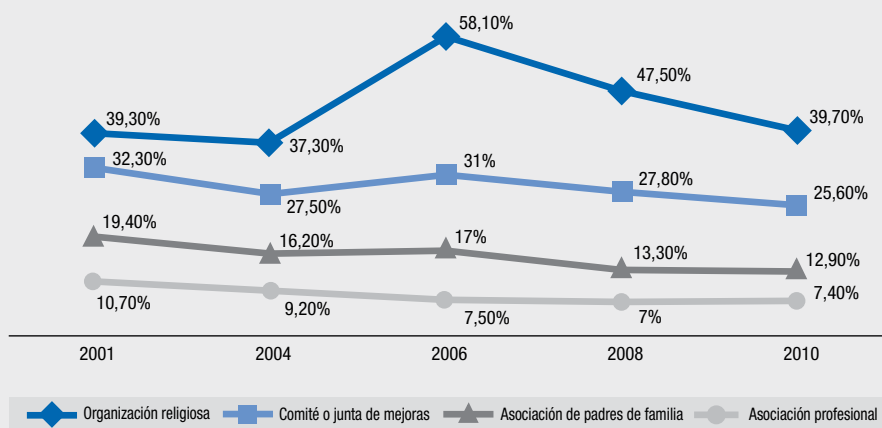
Iglesia que hasta 2006 tenía una tendencia de crecimiento sustantivo es la organización con un descenso más significativo en el último periodo. Las reuniones a movimientos políticos y asociaciones de profesionales son las únicas que registran un ligero aumento. Las reuniones de asociaciones de padres y comités o juntas de mejoras para la comunidad también registran un descenso con respecto a 2006. Entre 2008 y 2010 la mayor parte de espacios organizativos, salvo las organizaciones religiosas, demuestran una tendencia estable.

La existencia de organizaciones y colectivos en una sociedad son elementos fundamentales para el ejercicio democrático por parte de los ciudadanos. La organización colectiva de la sociedad garantiza la existencia de democracias con un sentido más amplio, incrementa el control social y el grado de exigibilidad de los ciudadanos hacia el Estado.

Gráfico N.º 6

Tendencia en la asistencia a reuniones en Ecuador

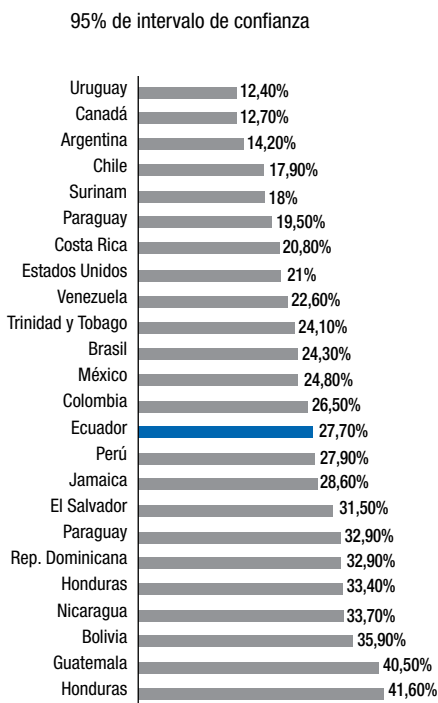
En los últimos meses ha participado en una manifestación o protesta pública
“una vez a la semana” y “una o dos veces al mes”



Otros datos nos reflejan una situación más optimista que la asistencia a reuniones de organizaciones. Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Ecuador resulta tener liderazgo en la región por el grado de cooperativismo de tipo económico. Aproximadamente un 5% de la población se encuentra afiliada a asociaciones y la participación comunitaria es una de las más altas de Latinoamérica.

De acuerdo al Gráfico N.º 7 que se expresa a continuación, Ecuador es uno de los países con mayores márgenes de participación comunitaria.

Gráfico N.º 7
Participación comunitaria América Latina



En relación al resto de países de América Latina, Ecuador ocupa una posición buena superando la media latinoamericana. Trece países son superados en la participación comunitaria por Ecuador y diez están por encima del país.

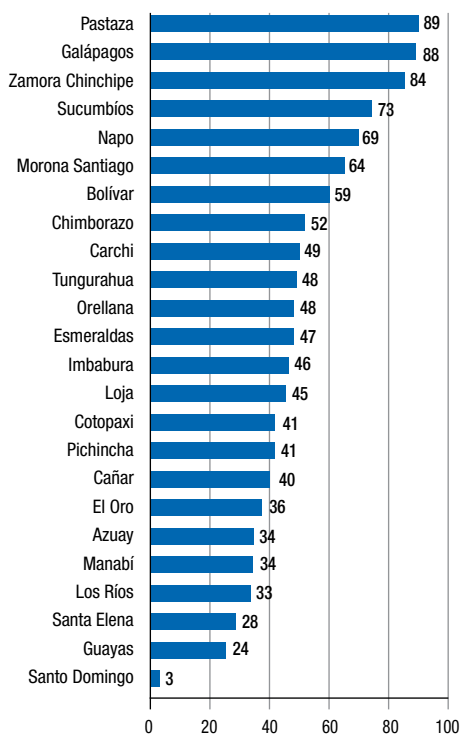
La mayor parte de países que tienen importantes porcentajes de participación comunitaria son países con diversidad étnica. Los pueblos indígenas en la región tradicionalmente han generado formas de participación comunitaria que se han conformado históricamente: las mingas, reuniones comunitarias son formas propias del mundo andino. Es quizá por ello que Bolivia y Guatemala ocupan las primeras tres posiciones de participación comunitaria. Según Donna Lee Van Cott (2000), los pueblos indígenas lograron reformas jurídicas y políticas en todos los países andinos a través de su acción colectiva.

Según el Informe del Barómetro de las Américas de Ecuador, la participación comunitaria en Ecuador en 2012 es mayor en las mujeres que en los hombres. Mientras que un 30,5% de las mujeres afirmaron participar en organizaciones comunitarias, un 24,8% de hombres lo hicieron. Además del género, otros factores como la educación de la madre, el nivel educativo y el ingreso fueron factores determinantes de la participación comunitaria. El quintil 5 y 3 eran los que más participaban, así mismo aquellos cuya madre no había tenido ninguna educación conjuntamente con los que la madre había tenido educación superior eran los que más participaban. Las personas que no tenían ningún nivel de instrucción y los que sólo habían concluido la primaria, también participaban en mayor medida. Estos datos reflejan que la participación comunitaria en Ecuador es un canal de participación y una vía de emergencia de grupos tradicionalmente marginados en el país.

El Gráfico N.º 8 demuestra el número de organizaciones existentes en cada provincia por cada 10.000 habitantes. A través del gráfico es posible hacer un análisis territorial de la participación en organizaciones.

El Gráfico N.º 8 demuestra que el número de organizaciones por cada 10.000 habitantes es mayor en las provincias de la Amazonía y menor en las provincias de la Costa. Después de la Amazonía, las provincias de la Sierra Centro: Bolívar, Chimborazo y Tungurahua conjuntamente con Carchi, expresan un alto número de organizaciones por habitante. Santa Elena, Guayas y Santo Domingo tienen el menor número de organizaciones en relación a su población.

Gráfico N.º 8
Número de organizaciones por cada 10.000 habitantes



Fuente: Registro Único de Organizaciones Sociales-Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

La participación con el Estado

Además de la participación asociativa y organizativa, los colectivos, organizaciones e individuos participan en espacios mixtos con el Estado y éste genera mecanismos de diálogo y control social con la ciudadanía. En esta parte de la investigación, se expondrán algunos datos de la participación de la sociedad civil en interfaces con el Estado, así como las diversas oportunidades políticas que el Estado abre para la participación ciudadana y sus diversas implicaciones.

En un análisis crítico sobre los aportes de Putnam al capital social, Levi (1996) subraya que pese a los grandes aportes de Putnam, es necesario hacer más hincapié en el rol que el Estado tiene sobre la creación de capital social. Para Levi, el peso que Putnam da a la confianza y la asociatividad genera una idea romántica de sociedad comunitarista e impide ver que el Estado es tal vez el actor central en la configuración de redes, relaciones menos estratificadas, mayor igualdad.

El encuentro entre el Estado con los colectivos, organizaciones e individuos de una sociedad está dado por dos elementos. Por un lado, se requiere que las instancias estatales tengan voluntad política y generen mecanismos para abrir canales de diálogo, participación y rendición de cuentas. Por otro, dicha participación depende de las capacidades organizativas y la exigibilidad de la ciudadanía. En esta parte se evidenciarán los espacios de diálogo y la participación de las personas en las instancias nacionales y en los gobiernos locales.

Para Tarrow (1995) la estructura de oportunidades políticas para la participación está dada en gran parte por las actitudes hacia la participación de los Estados y sus estructuras políticas. En Estados despóticos y poco democráticos la gente participa menos porque siente temor, en cambio, en Estados con mayor apertura o en situación de crisis política, las prácticas participativas afloran en mayor medida.

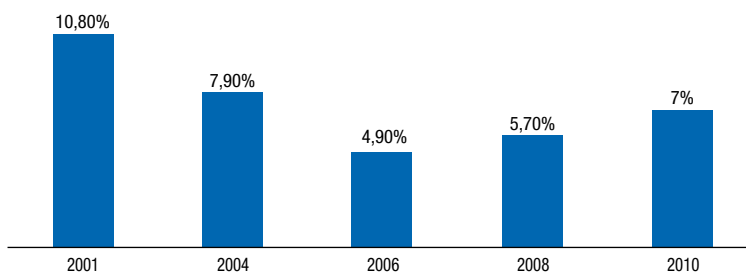
La Nueva Constitución de la República del Ecuador generó una serie de espacios de encuentro sociedad civil-Estado. A partir de la disposición presidencial, todos los Ministerios tienen que conformar consejos ciudadanos hasta abril de 2013. Del total de ministerios 14, han conformado consejos ciudadano hasta noviembre de 2013.

El Gráfico N.º 9 muestra con claridad una tendencia ya observada en relación a la participación asociativa. Existe descenso de los niveles de participación popular entre 2001 y 2008: la participación en reuniones municipales decae en 47% entre 2001 y 2008. En el ciclo 2008-2012 se asiste a una leve recuperación de los niveles de participación. Es posible que con la crisis política de inicios de la década pasada y la redefinición del Estado, las dinámicas tradicionales de participación local se vieran alteradas. Para 2010 hay una regeneración de la participación en lo local, seguramente por la reinstitucionalización de nuevas prácticas de participación en el ámbito local.

Finalmente, un aspecto fundamental del ejercicio ciudadano y las prácticas participativas es el concerniente a la rendición de cuentas.

Gráfico N.º 9

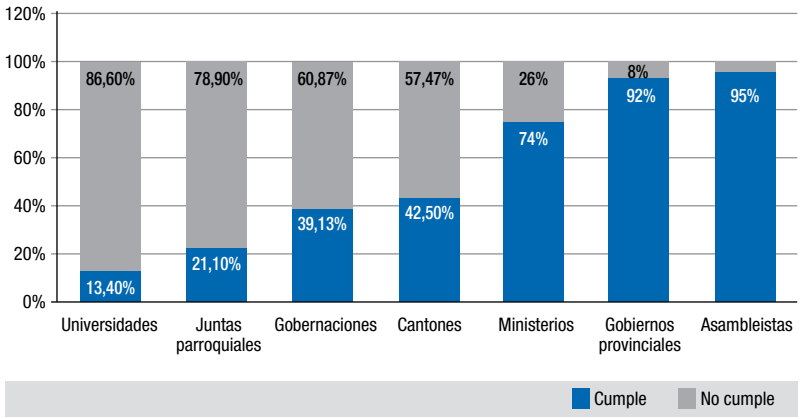
Participación en reuniones del gobierno municipal en Ecuador 2001-2010



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

El Gráfico N.º 10 muestra los niveles de cumplimiento institucional en la entrega de informes de rendición de cuentas por parte de diversas instancias “público estatales” o “público no estatales” que manejan fondos públicos y que, de acuerdo a la normativa vigente, están obligadas a entregar informes anuales de rendición de cuentas.

Gráfico N.º 10
Procesos de rendición de cuentas



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Como se puede apreciar, las universidades, juntas parroquiales y gobernaciones tienen los menores grados de cumplimiento de la normativa de la rendición de cuentas. Mientras que la Asamblea, los gobiernos provinciales y los ministerios sectoriales son los que más cumplen con la rendición anual de cuentas. El ejercicio de rendición de cuentas es una práctica fundamental para garantizar la transparencia de la acción pública y socializar los resultados logrados por las organizaciones estatales y públicas.

Sugerencias para una agenda de política pública en participación

La problemática de la organización colectiva y la acción colectiva en el momento actual está caracterizada por la presencia de un nuevo momento en la historia de Ecuador. Por un lado, es la primera vez en los últimos 20 años de democracia que se cuenta con un gobierno que puede mantenerse con altos grados de popularidad y legitimidad en el tiempo. El presidente ha asumido el discurso de muchas luchas sociales anteriores, y eso ha generado un escenario complejo para las organizaciones.

Según Meyer (2007), el aparecimiento de un nuevo actor legítimo en las sociedades cambia y altera el juego de la acción colectiva. “El establecimiento de un nuevo actor legítimo en el paisaje afecta a las perspectivas de todos los que buscan monopolizando algunas demandas, desplazando a los demás, y ocupando espacio en las principales instituciones y medios de comunicación que ya no es fácilmente accesible a nuevos grupos” (Meyer, 2007: 33).

En el periodo anterior a la elección de Correa, gran parte de las demandas sociales y de las organizaciones sociales tenían enemigos comunes: el sistema político ecuatoriano, las políticas neoliberales, los partidos políticos y el funcionamiento de las instituciones. Con el gobierno actual, muchas de esas grandes demandas que unificaban a fuerzas diversas presentes en la sociedad se han diluido o han pasado a tener menor importancia en el discurso porque han sido asumidas por el nuevo poder legítimo. Ello devino, probablemente, en una crisis de la capacidad organizativa colectiva, registrada en los años precedentes. Sin embargo, algunos datos, como la participación en organizaciones locales, muestran una mejora sustantiva y una probabilidad de reacomodo de las fuerzas organizativas de la sociedad. Es posible que la Ley de Participación Ciudadana y Control Social haya generado incentivos para la participación. Sería importante evaluar los efectos de la participación a partir de la expedición del Código de la Democracia.

Por otro lado, otra característica del momento actual en lo concerniente al ámbito democrático es la existencia de una mayor valoración del funcionamiento de las instituciones y de las políticas públicas ejecutadas. Con lo cual, la cultura política de la democracia expresada en la confianza ha mejorado notablemente. A pesar de que el gobierno goza de alta legitimidad y popularidad, ha tenido un problema evidente en la construcción de alianzas con las fuerzas organizativas y colectivas de la sociedad. Así, podemos decir que pese a ser un momento de alta legitimidad, la principal fuerza del proyecto político actual no se encuentra en la organización colectiva sino en el apoyo individual de los ecuatorianos al proyecto. Es fundamental, por tanto, generar una agenda de diálogo permanente con las organizaciones sociales y reconfigurar el eje de alianzas con las mismas.

Es posible que el Gobierno haya dado un énfasis en las políticas de redistribución y justicia económica, que tienen un carácter más universalista y tenga un déficit en el manejo y la implementación de las políticas de reconocimiento político y políticas de la diferencia (políticas de género, de identidad étnica, minorías, etc). Fraser (2006) señala que las demandas de justicia social de las sociedades contemporáneas se pueden clasificar en justicias de redistribución económica y demandas de reconocimiento político de la diferencia. Para Fraser, justamente una de las problemáticas que enfrentan las democracias es que generalmente se han disociado unas demandas de las otras en todos los ámbitos: los gobiernos, los movimientos y organizaciones, los académicos. Así, parecería ser que ese es también un problema del actual momento en Ecuador.

Por un lado, el gobierno tiene una aceptación amplia de la sociedad por una percepción de un buen manejo económico, por políticas concretas que han logrado con éxito mejorar los márgenes de redistribución económica a través de política social y debido a un crecimiento económico y lucha contra la pobreza que ha implementado con bastante eficacia. Por otro lado, tiene un grado de confrontación no necesaria con respecto a algunas demandas

legítimas de reconocimiento de sectores como el indígena y una debilidad en el discurso y de políticas de igualdad de género y de reconocimiento de identidades de género, el débil impuso que se ha dado a los Consejos de la Igualdad es sólo la expresión de ello.

El momento actual que se vive en el país puede ser la oportunidad histórica para saldar el conflicto entre una democracia reducida al voto y altamente excluyente que se había instalado en los países y las demandas de una profundización de la democracia por parte de sectores subalternos que han generado acción colectiva. La participación ciudadana y la deliberación profundizan la democracia porque permiten abrir los espacios de decisión a un colectivo más amplio de la sociedad. Además, influyen en las políticas públicas incorporando a la agenda las necesidades de aquellos sectores sociales que tradicionalmente tienen menos capacidad para expresar, articular y postular sus demandas. Sin embargo, es un modelo que implica un aprendizaje continuo por parte del Estado y de la forma de funcionar y gestionar conflictos en las instituciones políticas. Exige también un aprendizaje por parte de los actores organizados, y de los ciudadanos que se han mantenido tradicionalmente fuera de las decisiones colectivas. Estos elementos hacen compleja su realización, especialmente en aquellos sistemas democráticos excesivamente procedimentales.

Bibliografía

- Brysk, Alison (2007). *De la tribu a la aldea global, derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina*. Barcelona: edicions ballaterra.
- Fraser, Nanci (2006). *Social Justice in the age of Recognition*. California: Stadford University Press
- Inglehar, Ronald (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: Siglo XXI, 1991.
- Jenkins, Creig (1983). *La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales*, Revista Zona Abierta, n. 69: 51-120
- Klandermans, Bert (1994). Movilización y Participación. American Sociological Review, N. 49
- Knack, S. y P., Keefer (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross country Investigation, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXII, N° 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Levi, M. (1996). Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's "Making democracy work", *Politics & Society*, vol. 24, N° 1, California: Los Altos.
- Mc Adam, Tarrow y Tilly (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Editorial Hacer, 2005.
- Meyer, David (2007). *Las Políticas de Protesta*. Oxford: Oxford Universuty Press.
- Moe, Thompson (1980). *A calculus of Group membership*, Am. J., New York: Pol Sciences.
- Olson, Mancur (1991). *La lógica de la identidad colectiva*, VVAA: Diez Textos básicos de la Ciencia Política, Barcelona: Ariel.

- Oberschall, Anthony (1973). *Social Conflict and Social Movement*, NJ: Prentice Hall.
- Piazzorno, Alessandro (1994). *Identidad e Intereses*. Madrid: Zona Abierta.
- Putnam, Robert (1994). *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ramírez, Rene (2012). *La vida buena como riqueza de las naciones*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales
- Tarrow, S (1997). *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- Barómetro de las Américas (2012). “Informe Cultura Política de la Democracia”. Disponible en: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop>
- Latinobarómetro (2011). “Informe de la Cultura Política de la Democracia en América Latina”. Disponible en: www.latinobarometro.org

Democracia participativa: ¿a dónde queremos llegar?

José Antonio Moroni*

El porqué de la participación

Hombres y mujeres siempre lucharon por participar en la esfera pública. De esta manera, además de la igualdad y de la libertad, la demanda de participación siempre estuvo presente en las luchas sociales en los diferentes períodos de la historia y de diversas maneras. Participar significa incidir políticamente en las cuestiones que conciernen la vida concreta de las personas, pero también en los procesos de toma de decisión del Estado y de los gobiernos, lo que a su vez, afecta de una u otra forma la vida concreta de las personas y el interés de los diversos grupos y clases sociales.

La participación de todos y de todas es el elemento constituyente de la esfera pública; sin embargo, fue abandonada en razón del potencial cuestionador/desestabilizador que las estructuras de poder/dominación han identificado en ella.

En este sentido, la democracia pasa a ser entendida apenas como un método, o sea, un procedimiento de selección de los representantes por medio de elecciones. Dentro de esta concepción, los regímenes políticos democráticos son aquellos que siguen los procedimientos

* **José Antonio Moroni** es miembro del colegiado de gestión del INESC (Instituto de Estudios Socioeconómicos) en Brasilia y es miembro de la Plataforma Brasileña de los Movimientos Sociales por la Reforma del Sistema Político.

electorales y garantizan ciertas libertades e igualdades formales para que los “electores-clientes” puedan escoger en el mercado electoral la propuesta más adecuada a sus preferencias racionales.

Reducir la democracia y la participación política únicamente a los procedimientos electorales responde a los intereses de las élites políticas y económicas, pues apaga la voz y las demandas de los dominados. El discurso ideológico que brinda sustento a esta concepción de democracia es que todos tienen las mismas oportunidades y que las desigualdades entre las personas tienen origen en las diferentes capacidades individuales o depende de la suerte.

Esta concepción minimalista de democracia y participación, aliada a una igualdad establecida apenas desde el punto de vista formal, genera una sociedad basada en el privilegio (que es para unos pocos) y no en el derecho (que es para todos). En este caso, el Estado autoritario, no público, patrimonialista y patriarcal es una estructura al servicio de la manutención de este *status quo*.

A lo largo de la historia siempre surgido movimientos de resistencia a la dominación y a la apropiación del espacio y de los bienes públicos y del propio Estado por intereses privados. Esta es una lucha muy presente en los diferentes países en distintas épocas y momentos históricos.

En la última década, principalmente debido a la lucha de los diversos movimientos sociales, se ha retomado el tema de la democratización del Estado al debatir la siguiente cuestión: ¿qué mecanismos son necesarios para democratizar el Estado y tornarlo público? En la formulación de esa pregunta participó el criterio de que la democracia representativa vía partidos y proceso electoral no es suficiente para la complejidad de la sociedad moderna y de la multiplicidad de los sujetos políticos y sus intereses legítimos. Sería necesario crear otros mecanismos de participación para que esta complejidad y multiplicidad pueda emerger en la esfera pública e influir en las decisiones políticas.

Las modalidades tradicionales del derecho de participación política –como el derecho de votar y ser votado, la filiación partidaria,

etc.– no son suficientes para la ciudadanía de hoy. Hay una necesidad de crear nuevas modalidades de participación política, esto es, nuevas formas de ejercer el derecho fundamental del ser humano de “tomar parte en el gobierno de su país directamente o por intermedio de representantes libremente escogidos” (Artículo XXI de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

La participación tiene valor en sí misma, por eso no es instrumental de un proyecto político. Sin embargo, por otro lado, no se participa sin un proyecto político. Podemos decir que la participación tiene dos dimensiones fundamentales interconectadas y que interactúan permanentemente: la dimensión política y la pedagógica.

Dimensión política

La participación, antes de todo, es parte del poder y el reconocimiento del derecho a interferir de manera permanente en las decisiones políticas (dimensión política). Es también la manera en la que pueden expresarse de forma democrática las aspiraciones y las necesidades de los diferentes segmentos de la población en el espacio público, estando asociada al modo como esos “grupos” se perciben como ciudadanos y ciudadanas.

Dimensión pedagógica

La participación es un proceso educativo-pedagógico. Expresar deseos y necesidades, construir argumentos, formular propuestas, oír otros puntos de vista, reaccionar, debatir y llegar al consenso son actitudes que transforman a todos aquellos que integran procesos participativos. Es una verdadera educación republicana para el ejercicio de la ciudadanía, que amplía un espacio público real en donde la construcción dialogada del interés público pasa a ser el objetivo de todos los hombres y mujeres. Por eso, participar también es disputar sentidos y significados.

La interacción en esos espacios públicos genera solidaridad e identidades comunes, articulando grupos sociales que pasan a actuar como sujetos políticos colectivos, con perspectivas e identidades propias, reivindicando el reconocimiento, derechos, la redistribución de riquezas y de poder en la sociedad y en el Estado.

Partiendo de esas premisas, el presente análisis pretende ubicar y analizar la cuestión de la participación, pues entendemos que su legitimidad está en el reconocimiento de la democracia participativa como arreglo institucional que amplía la democracia política y el espacio público. A su vez, la legitimidad de la democracia participativa/deliberativa se fundamenta en el reconocimiento del derecho a la participación, de la diversidad de los sujetos políticos colectivos y de la importancia de la construcción del espacio público de conflicto/negociación. Por eso, se amplían los procesos democráticos y no hay actuación que sustituya o se oponga a la democracia representativa. Sin embargo, debemos reconocer que, en muchos momentos políticos, la democracia participativa debe intentar la representación para avanzar en la construcción democrática. Es de este conflicto que nacerán nuevos diseños democráticos.

La democracia participativa/deliberativa es un espacio esencialmente político instituido por representaciones gubernamentales y no gubernamentales responsables de elaborar, deliberar y monitorear la implementación de políticas públicas y que debe estar presente en las diferentes esferas del Estado. Esta concepción de democracia no puede restringirse al poder Ejecutivo, sino que también debe estar presente en el Legislativo y Judicial. Tampoco puede estar presente solamente en determinadas políticas públicas, sino que debe permear todas, inclusive las políticas económicas. De esa forma, se inaugura una nueva concepción democrática de espacio público. Podemos afirmar, también, que esta concepción de democracia participativa está relacionada con la cuestión de la democratización y de la conversión del Estado en espacio público. En otras palabras, es una de las posibilidades creadas para enfrentar a la casi total ausencia del pueblo en las decisiones de Estado, lo que genera una democracia sin pueblo.

Algunos elementos de la democracia participativa/deliberativa

Como punto de partida, queremos realizar cuatro afirmaciones:

- 1) que el derecho a la participación no se reduce a los instrumentos de la democracia participativa;
- 2) que existen otras formas legítimas de participación institucionalizadas o no (no se puede reducir la participación a la democracia participativa);
- 3) que la concepción de la democracia participativa escapa a los tradicionales mecanismos políticos de decisión y legitimación (democracia representativa), por lo tanto, no se basa en el principio de la mayoría política;
- 4) lo que sustenta la democracia participativa es el principio de que existe desigualdad en el reconocimiento de los diferentes sujetos políticos y que es necesaria la creación de “espacios de iguales” en donde estas desigualdades puedan ser procesadas.

Para cumplir con su papel, la democracia participativa/deliberativa, como espacio esencialmente político, debe tener instrumentos con las siguientes características:

- a) espacio público y estatal;
- b) participación popular por medio de representación y mecanismos de participación directa;
- c) representantes de la sociedad civil elegidos en un foro propio y por la misma sociedad;
- d) composición paritaria entre gobierno y sociedad (reconocimiento de la multiplicidad de sujetos políticos);

- e) creado por ley u otro instrumento jurídico, es decir, espacio institucional;
- f) atribuciones deliberativas y de control social;
- g) espacio público de la relación y de la interlocución entre Estado y sociedad;
- h) mecanismo de control de la sociedad sobre el Estado;
- i) con atribuciones de discusión sobre la aplicación de los recursos, esto es, del presupuesto público;
- j) libertad de selección para definir su organicidad;
- k) presente en todas las esferas del Estado y en todos los poderes, aunque funcionado en forma de sistema descentralizado.

Con base en esta concepción, podemos definirlo como un espacio fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma colegiada, autónomo, integrante del poder público, de carácter deliberativo, compuesto por miembros del gobierno y de la sociedad civil, con los objetivos de la elaboración, deliberación y control de la ejecución de las políticas públicas.

En una lectura simplificada, podemos decir que hay un desplazamiento del espacio de decisión del estatal-privado (que sucede históricamente) al estatal-público, dando oportunidad a los sujetos sociales de transformarse en sujetos políticos, en donde la gobernabilidad es democrática y compartida por todos y todas.

Podemos afirmar que el principal objetivo estratégico de la democracia participativa es la universalización de la ciudadanía y, por lo tanto, la construcción de una democracia cotidiana. La democracia no puede ser algo abstracto en la vida de las personas ni presentarse solo a elecciones específicas. Debe proporcionar a

los ciudadanos una participación plena en las cuestiones que les conciernen, además de favorecer su soberanía, autodeterminación y autonomía.

Desde el punto de vista ético-político, la universalización de la ciudadanía supone el combate a todas las formas de discriminación, la promoción de la igualdad de condiciones y de oportunidades entre diferentes que se tornaron desiguales. “Universalizar” significa extender a todos y a todas la cobertura de derechos iguales y, también responsabilizarlos por la efectivización de tales derechos. La universalización de la ciudadanía no se logrará sin la implementación de políticas reparadoras de los daños causados por siglos de explotación, desigualdades, preconceitos y discriminaciones.

La construcción de la democracia nos impone una vigilancia permanente y constante en el sentido de crear mecanismos institucionales de participación, con reglas claras y definidas que alivien las presiones de las mayorías sobre las minorías, o de las minorías activistas contra las mayorías pasivas. En este sentido, esos espacios deben tener estrategias claras y eficaces con miras a incorporar individuos o grupos sociales ajenos a la participación –los llamados “desilusionados” de la vida social.

De la misma forma que una sociedad democrática obliga al Estado a democratizarse, lo contrario debe ser verdad: la democracia exige una postura democrática de los ciudadanos y ciudadanas, ya sea en espacios públicos o privados.

Algunos mitos relacionados con la participación

En la mayoría de casos, la participación de la sociedad civil en las instancias de decisión está cercada por mitos creados por los discursos gubernamentales y reproducidos, sin sentido crítico, por segmentos de la sociedad civil. Vamos a citar solo cuatro de estos mitos que dificultan la participación:

- **La participación por sí sola cambia la realidad:** es un mito que despolitiza la participación pues no percibe que hay sujetos políticos que no quieren que las cosas cambien, no advierte la correlación de fuerzas y, por consiguiente, no distingue que hay otras formas e intereses, algunos legítimos, otros no tanto, que también definen las políticas. Es la despolitización de la participación.
- **La sociedad no está preparada para participar como protagonista de las políticas públicas:** este mito se basa en el preconceito según el cual la burocracia o lo político detiene el saber y la delegación para decidir. Tal mito justifica la tutela del Estado sobre la sociedad civil, lo que lleva al Estado, por ejemplo, a no crear espacios institucionalizados de participación o a indicar, escoger y determinar quiénes son los representantes de la sociedad en los espacios creados, así como a no hacer disponibles las informaciones (bajo la premisa de que la “sociedad no va a entender”). Este mito también se expresa en el discurso que dice que la sociedad civil debe ser capacitada para participar. Por ser algo nuevo en la cultura política, todos los agentes, gubernamentales o no, deben ser capacitados para entender y participar.
- **La sociedad no puede compartir la gobernabilidad:** esto es, la construcción de las condiciones políticas para tomar e implementar decisiones, porque el momento de la participación de la sociedad y de los ciudadanos y ciudadanas es el instante del voto. Ese concepto convierte al Estado en privado por medio del partido que gana la elección. Durante el mandato, el partido decide qué hacer de acuerdo a los intereses partidarios.
- **La sociedad es considerada un elemento que dificulta la toma de decisiones:** sea por la cuestión del tiempo (demora en decidir, obligatoriedad de convocar a reuniones, etc.), sea por la cuestión de posicionamiento crítico ante las propuestas o de la ausencia de éstas por parte del Estado.

Estos mitos son disfraces ideológicos forjados por aquellos que detienen el poder político (ya sea que tal poder provenga del poder económico, de la ocupación de un cargo burocrático o de un cargo electivo) y que rechazan cualquier mecanismo de reparto de este poder. Por eso, dichos mitos deben desvirtuarse con base en un concepto ampliado de democracia y de la politización de la participación.

Principios democráticos y democracia participativa

Hay que pensar en los principios democráticos, fundadores y constitutivos de la democracia participativa que deben apuntar a la construcción de una nueva institucionalidad. Los principios deben ser la igualdad, diversidad, justicia, libertad, participación, transparencia y control social.

Igualdad

Equilibrio de derechos y responsabilidades entre los ciudadanos y las ciudadanas en respeto a la diversidad. Se opone a las disparidades de renta, de posesión de tierras, de acceso a la salud, a la educación, a los espacios de decisión, de representación política, de acceso al comercio internacional entre los países, de apropiación de la riqueza producida en las relaciones de trabajo, entre otras.

Diversidad

Distinciones por aspectos de género, generación, raza/color, etnia, orientación sexual, persona con discapacidad, entre otros. Habla también de los diferentes espacios geográficos en donde se organizan las poblaciones (áreas urbana y rural, comunidades tradicionales, quilombolas, ribereñas, indígenas) y las distintas

actividades económicas practicadas (extractivista, artesanal, agricultura familiar, actividad pesquera, industrial). El concepto de diversidad no se opone al de igualdad, pues la igualdad busca respetar las diversidades.

Justicia

Defensa de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DHESCA), que busca restaurar los derechos amenazados y garantizar la implementación de los derechos no reconocidos o la creación de nuevos derechos. Tiene como orientación posicionarse contra prácticas que benefician el interés privado en detrimento del interés público (entre ellas, el clientelismo, patrimonialismo, nepotismo, la corrupción, el preconceito, las discriminaciones).

Libertad

Principio que prevé la libre expresión, movilización, actividad política y de organización de los ciudadanos y las ciudadanas. Orienta a la ciudadanía a expresarse y a actuar políticamente en defensa de valores democráticos, como la igualdad y los Derechos Humanos; contestar y actuar políticamente contra situaciones de desigualdades sociales, políticas, jurídicas y económicas. Este principio presupone la libre organización de la sociedad.

Participación

Derecho a la participación de la sociedad civil en los espacios públicos de decisión. Debe darse, de preferencia, por medio de la institucionalización de mecanismos de democracia participativa y directa, inclusive en la elaboración, deliberación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Es también un proceso de aprendizaje en la medida en que califica la intervención de la ciudadanía en los espacios públicos de decisión.

Transparencia

Acceso universal a la información pública por medio de la disponibilidad inteligible para el conjunto de la población. Incluye también la divulgación amplia, permanente e imparcial de las decisiones públicas, provengan de la burocracia o de los representantes elegidos/nombrados. Es una postura ética que se espera del poder público. La transparencia y el acceso a la información pública hacen parte de la defensa del derecho humano a la comunicación.

Control social

Monitoreo del Estado por parte de la sociedad civil con miras al control de las acciones gubernamentales. La calidad del control social presupone la transparencia y el acceso a las informaciones públicas. El control social tiene por objetivo la defensa y la implementación de políticas públicas que respeten el concepto de igualdad, universalidad, diversidad, justicia y libertad.

Lo que la democracia participativa debe enfrentar

La democracia participativa, además de ser un espacio de participación de la sociedad civil, debe enfrentar los asuntos que la democracia representativa no encaró o que en muchos casos la sustenta, tales como:

Patriarcado: Cualquier sistema de organización política, económica, industrial, financiera, religiosa y social en el que la aplastante mayoría de posiciones superiores en la jerarquía está ocupada por hombres.

Patrimonialismo: Conducta política de élites dominantes en el ejercicio de funciones públicas de gobierno que se caracteriza por la apropiación de lo público –del Estado, sus instituciones y sus recursos– como si fuese patrimonio privado.

Oligarquía: Forma de gobierno en la que el poder está concentrado en las manos de un pequeño número de individuos, en general con lazos familiares y/o vínculos partidarios, y pertenecientes a clases sociales privilegiadas. La organización política patriarcal y la conducta patrimonialista son trazos dominantes de los poderes oligárquicos.

Nepotismo: Práctica de favoritismo y distribución de empleos a parientes por parte de personas que ejercen cargos y funciones públicas.

Clientelismo: Costumbre basada en el intercambio de favores y en el apadrinamiento, usando las estructuras y servicios públicos en el interés particular de aquellos que ejercen la función pública.

Personalismo: Culto a la personalidad con la consiguiente desvalorización del debate político y la despolitización de los conflictos.

Corrupción: Es el otro lado de la moneda de la oligarquía, pues involucra la apropiación y desvío de recursos públicos para fines particulares de quien ya tiene el poder, además de servir como instrumento para quedar inmune a las puniciones legales y medio para mantenerse en el poder. La corrupción, por lo tanto, está asociada a la “oligarquización” del poder; en otras palabras, solo puede “ser corrupto o ser corruptor” quien tiene dinero y poder.

La construcción de estos principios, mencionados en la sección anterior, y las cuestiones que la democracia participativa deben apuntar a la construcción de una nueva institucionalidad democrática.

Los sujetos políticos de la nueva institucionalidad

Por más paradójico que pudiera parecer la afirmación, la democracia participativa/deliberativa tiene que buscar la radicalización de la democracia para enfrentar las desigualdades y la exclusión,

promover la diversidad, fomentar la participación ciudadana. Esto significa un nuevo diseño democrático que amplíe las posibilidades y oportunidades de participación política, capaz de incluir y procesar los proyectos de transformación social que segmentos históricamente excluidos de los espacios de poder –como las mujeres, afrodescendientes, homosexuales, indígenas, jóvenes, personas con deficiencias, ancianos y todos los desposeídos de derechos– traen al escenario político.

Estos “segmentos” no quieren la “inclusión” en el orden existente. Quieren cambiar tal orden. Por ello, piensan en la democracia representativa como un elemento clave en la crítica a las relaciones que estructuran este sistema, tanto en las relaciones políticas como en las personales.

Entienden que el patrimonialismo y el patriarcado están asociados; el clientelismo y el nepotismo que siempre lo acompaña; la relación entre el populismo y el personalismo, que eliminan los principios éticos y democráticos de la política; las oligarquías, respaldadas por la corrupción y sustentadas en múltiples formas de exclusión (por el racismo, etnocentrismo, machismo, homofobia y otras formas de discriminación) son elementos estructurantes del “modelo democrático” y por eso desean transformarlo.

Sin embargo, ¿cómo se articulan estos nuevos sujetos con los sujetos existentes, por ejemplo, con los partidos políticos y con los momentos electorales? ¿Qué nueva estrategia debe construirse? Aunque todavía no hay una respuesta, existen “cosas en el aire” que pueden surgir con potencial innovador. Cito por ejemplo todo el proceso de construcción del Foro Social Mundial, la construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil de forma horizontal, etc.

No obstante, para hablar de “nuevos sujetos políticos” debemos pensar la forma cómo se estructura este mismo campo de organizaciones de la sociedad civil y cómo construye sus relaciones políticas. Este campo político no es homogéneo; al contrario, es heterogéneo, complejo y con conceptos políticos muy distintos.

Convivimos con conceptos que consideran que todo se resolverá cuando se resuelvan las contradicciones de la relación capital-trabajo y que el instrumento de la transformación es el Estado; por tanto, debemos crear un instrumento para combatir este Estado (partido político). Para este concepto, por ejemplo, las desigualdades derivadas de las relaciones de género, étnico-raciales, de orientación sexual, etc. se solucionarán automáticamente cuando lleguemos al socialismo/comunismo vía toma del Estado. En este sentido, hacen una jerarquización de los movimientos, en **general** (movimientos que actúan en la relación capital-trabajo, principalmente el sindical) y **en específico** (movimientos que actúan en las relaciones entre las personas, mujeres, negros/as, niños/as, GLBTI, etc.). Es lógico que en este concepto, lo más importante sea el llamado “general”.

Al mismo tiempo, hay concepciones que prácticamente desconocen la importancia de la relación capital-trabajo, o sea, de la lucha de clases, y consideran que las desigualdades provocadas por cuestiones de género, étnico, racial etc. podrán resolverse solamente al ganar las conciencias individuales. Desconocen la importancia de la lucha institucional, por lo tanto del papel del Estado como uno de los principales promotores de estas desigualdades. Claro que dicha caracterización de ambas concepciones sirve mucho más para explicitar las diferencias políticas, por ende, estrategias, que un mapeo propiamente dicho de las diferentes concepciones políticas presentes hoy en las organizaciones de la sociedad civil brasileña. Identificamos con certeza mucho más concepciones que las dos mencionadas y la cuestión es, por lo tanto mucho más compleja y profunda de lo que se planteó.

Algunas consideraciones finales

Es necesario democratizar la vida social, las relaciones entre hombres y mujeres, niños, niñas y adultos, jóvenes, ancianos y ancianas, tanto en la vida privada, como en la esfera pública. Es preciso democratizar las relaciones de poder. Por lo tanto, la

democracia es mucho más que un sistema político formal –es también la forma cómo las personas se relacionan y se organizan.

La democracia participativa apunta a la construcción de un nuevo diseño democrático, una alternativa a la democracia representativa, sin excluirla, por medio del aumento de la transparencia y de la participación popular. El principal objetivo es concretar la acumulación de demandas y luchas de los movimientos sociales construidos a lo largo de décadas en la garantía de derechos, especialmente el derecho de participar de las decisiones y definiciones de políticas y acciones del Estado –un papel antes reservado solo para los gobernantes.

La democracia participativa es una institución política no tradicional de gestión de políticas públicas dirigida a la democratización del Estado y de la sociedad, que podrá promover cambios culturales, sociales, económicos y políticos que nos acercan más a la utópica radicalidad democrática. El desafío es incorporar otras formas de participación, por ejemplo, a través de redes sociales y formas no institucionalizadas de organizaciones de la sociedad civil. La democracia participativa no puede percibir como sociedad civil organizada únicamente a las formas tradicionales de organización de la sociedad. La construcción de la gestión participativa está protegida por la cimentación de una cultura participativa que admite, reivindica y valoriza la participación directa y el control social por parte de los usuarios y otros segmentos interesados en las políticas públicas. La construcción de esta cultura participativa es un proceso continuo de aprendizaje que permita la creación de los espacios participativos, tanto autónomos de la sociedad civil, como de control social junto al Estado.

Uno de los objetivos centrales de la democracia participativa es ampliar la representación característica de la democracia formal e integrar en la escena pública un nuevo conjunto de representantes de la sociedad. Una sociedad cada vez más plural, fragmentada y compleja. En este sentido, necesitamos reconocer las grandes asimetrías de recursos, conocimientos y poder que, de alguna forma, se reproducen en esos espacios.

Es preciso seguir pensando en cómo se organiza la sociedad civil, cómo construye sus relaciones políticas en un campo heterogéneo, complejo y de concepciones políticas muy distintas. En ese sentido, es conveniente percibir que convivimos todavía con concepciones que afirman que todo se solucionará cuando se resuelvan las contradicciones de la relación capital y trabajo. Para estas concepciones, las desigualdades derivadas de las relaciones de género, étnico-raciales, de orientación social etc. se resolverán automáticamente cuando lleguemos al socialismo. Así, éstas convergen para la jerarquización de los movimientos. El desafío más bien parece ser cómo articular nuevos y viejos sujetos políticos de forma no jerárquica.

Los representantes del gobierno en esos espacios deben ser representativos, disponer y socializar información con poder de hecho, para hablar en nombre de quien supuestamente representan, y poder de decisión.

Si la sociedad civil es diversa, diversa es también quien participa, y es posible observar el surgimiento de varios actores, portadores de diferentes proyectos políticos, pero que tienen en común la participación como algo esencial. Entre estos, los que defienden la participación como un derecho humano, hay aquellos que piensan en un Estado más sobrio, con las organizaciones de la sociedad civil substituyendo las instancias estatales en el ejercicio de varias funciones; o incluso defensores de propuestas que refuerzan solo el carácter fiscalizador, y casi policiaco, de la sociedad civil, con el objetivo divulgado de impedir la corrupción en los poderes públicos.

En fin, la participación y, en consecuencia, la democracia, sea cual sea la sociedad en que se inserte, siempre será un proyecto en disputa y en construcción.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia*. Rio y Janeiro: Paz y Terra.
- Falcão, M.C. (1991). A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro In: Sposati, A.; Falcão, M.C.; Fleury, S. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2. ed. Son Paulo: Cortez.
- Moroni, J.A. (2009). *Participamos y daí?* In: Observatório da Cidadanía. [Online] Disponível en: http://www.derechos.org.br/index2.php?option=con_content&del_pdf=1&id=603.
- Moroni, J.A. Ciconello, A. (2009). Participacao social no governo Lula. *Avançamos? Cadernos da Abong*, 2005. [Online] Disponível en: http://www2.abong.org.br/final/download/3_moroni.pdf.
- Raichelis, R. (1997). *A construcao da esfera pública no âmbito da política de assistência social*. 325 f. Tese (Doutorado em Servicio Social) –Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Souza Filho, R. (1996). *Rumo a democracia participativa*. Tesis (Maestría en Servicio Social)-Escola de Servicios Sociales, Universidade Federal del Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Reflexiones sobre el Estado ecuatoriano al 2015

4



La recuperación del Estado ecuatoriano a través de la planificación

Pabel Muñoz L.

Nila Chávez*

Desde 2006, Ecuador optó democráticamente por el proyecto político que propuso disputar y cambiar las relaciones de poder. El gobierno de la Revolución Ciudadana asumió así el compromiso de recuperar el Estado ecuatoriano para favorecer a la ciudadanía; para ello, se han elaborado tres planes nacionales de desarrollo desde 2007. Los objetivos, entre otros, han sido recuperar la facultad estatal de rectoría y definir herramientas que fomenten un cambio en el régimen de acumulación acompañado de un nuevo modo de regulación social, que implican por un lado, transformaciones en la acción social y, por otro, incidir en los actores sociales, en la normativa, en la regulación y en las instituciones.

-
- **Pabel Muñoz López – Secretario de Planificación y Desarrollo (2013- 2015):** Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas con especialidad en Sociología del Desarrollo, doctorado en Filosofía, Maestría en Ciencias Políticas en España. Profesor en Ciencias Políticas, Filosofía y Estudios Sociales. Investigaciones en "Globalización y Reforma del Estado: Ecuador 1975-2005", "Insurrección, asambleísmo y cambio político". Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y ex Viceministro de Inclusión Social. Ex Secretario General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
 - **Nila Chávez Sabando:** Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con maestría en antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (FLACSO); y, con estudios en la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR). Actualmente se encuentra realizando su doctorado en la Universidad de Girona. Trabajó en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, entre los años 2011 - 2015, donde desempeñó varias funciones, entre ellas, asesora del Secretario Nacional.

Antes de 2007, Ecuador atravesó una “década perdida”; bajo los lineamientos del Consenso de *Washington*, se definió el rol del Estado y el manejo de la economía en base a cambios en las prioridades del gasto público (y reducción), liberalización financiera, liberalización comercial, política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, política de privatizaciones, política desreguladora.

Sin embargo, desde 2007, entre las principales acciones que se emprendieron para la transformación democrática del Estado fueron elaborar un diagnóstico que permita entender a cabalidad las consecuencias de tener un Estado mínimo y un caos institucional, entender la estructura orgánica del sector público a la fecha vigente (2007), y, sobre esa base, generar principios para la reforma del Estado, generar un cuadro de diferenciación funcional y de los elementos estructurales dentro de la Función Ejecutiva, generar la tipología de la desconcentración, crear zonas de planificación, conceptualizar las formas institucionales y sus facultades.

Con este antecedente se plantea como objetivo de este artículo, analizar cómo la recuperación de la planificación desde el Estado permitió cambiar el país. Para ello se planteará por qué es importante el Estado y su rol en la generación de la política pública y cómo para el caso Ecuatoriano fue fundamental su recuperación para tener hoy, un país profundamente transformado.

La planificación garantiza derechos y facilita el desarrollo

La consulta popular nacional del 15 de abril de 2007 tuvo como objetivo establecer la Asamblea Constituyente con facultades plenipotenciarias para redactar una nueva Constitución del Ecuador. Ese hecho marcó un hito en la historia del país al haber incorporado las propuestas, planteamientos y demandas históricas vinculadas a las luchas y reivindicaciones sociales.

La Constitución del Ecuador de 2008 bajo una concepción igualitaria, reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (art. 1).

Mediante la ampliación a cinco funciones del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Transparencia y Control Social y Electoral, se sentaron las bases fundamentales que permitirían la recuperación de las facultades públicas.

Quedó clara la hegemonía del principio de supremacía constitucional, como también que “todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (art. 11). Desde esa perspectiva, se plantearon los derechos del Buen Vivir:

- a) Al agua, como fundamental e irrenunciable (art. 12).
- b) Al acceso seguro y permanente a alimentos sanos (art. 13).
- c) A vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en donde la soberanía energética no se alcance en detrimento de la soberanía alimentaria como del acceso al agua (art. 14 y 15).
- d) A una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa (art. 16 al 20).
- e) A construir y mantener un Estado con su propia identidad cultural, a desarrollar su capacidad creativa, acceder y participar en el espacio público, a la recreación y esparcimiento, a gozar de los beneficios y, aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales (art. 21 a 25).
- f) A la educación, que es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado, por lo que se la plantea como área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión

social y condición indispensable para el Buen Vivir. Además, se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico en el marco del respeto a los derechos humanos. Se reconoce indispensable la educación para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, así como también se la reconoce como eje estratégico para el desarrollo nacional. Responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos, por tanto la educación pública será universal y laica en todos sus niveles y, gratuita hasta el tercer nivel de educación superior. También se plantea que el Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones (art. 26 al 29).

- g) A un hábitat seguro, saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de sus situación social y económica (art. 30 y 31).
- h) A la salud. Este es un derecho en el que el Estado garantiza el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral. Se articula con el ejercicio de otros derechos como el agua, la alimentación, la educación, la actividad física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el Buen Vivir. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética con enfoque de género y generacional (art. 32).
- i) Al trabajo, que es un derecho, pero también un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (art. 33).
- j) A la seguridad social. Es un derecho irrenunciable de todas las personas y será deber y responsabilidad primordial del Estado (art. 34).

La Constitución 2008 también plantea que los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva; que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades; y, que es el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (art. 11).

La recuperación de la planificación en el Estado es otro paso fundamental, y queda reconocido el Sistema Nacional de Planificación Participativa Descentralizada, donde el Consejo Nacional de Planificación, es el ente que organiza la planificación para el desarrollo; el cual está integrado por los distintos niveles de gobierno y lo preside el Presidente de la República.

Este Consejo cuenta con su secretaría técnica: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), rectora de la planificación nacional y responsable de realizar el Plan Nacional de Desarrollo que se ha centrado en dos áreas programáticas de trabajo: la planificación para el Buen Vivir y la transformación democrática del Estado.

En síntesis, en la Constitución de 2008 se encuentra un nuevo esquema de desarrollo planificado que está relacionado con un nuevo tipo de institucionalidad y normativa. Un Estado policéntrico que planifica, prioriza su inversión y ejecuta política pública para el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales. Se define al régimen de desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, como también, al sistema económico, como social y solidario, que reconoce al ser humano como sujeto y fin.

Por otro lado, consolida el replanteamiento del diseño y de las bases institucionales, la coordinación y la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, y la transferencia de competencias con base en un modelo territorial equitativo.

El Estado en primer plano¹

Las grandes transformaciones no se improvisan, no suceden espontáneamente ni al azar. Ecuador apostó firmemente, en 2006, por una política pública que favorezca a las grandes mayorías. No se planteó desde un principio la acumulación por la acumulación, como tampoco se confundió desarrollo con crecimiento. Se antepuso al ser humano sobre el capital y se privilegió el objetivo de erradicar la extrema pobreza.

La labor desde el Estado se ha centrado en la interpretación de la realidad fundamentada en análisis multidimensionales.

Un primer punto de referencia está en lo que Theda Skocpol explica sobre los estados, como capaces de formular y perseguir objetivos que no sean las demandas de las clases sociales de la sociedad, donde el colectivo de funcionarios desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, pueden poner en marcha nuevas estrategias estatales. Cuando las élites burocráticas mantienen vínculos con las clases dominantes se generan reformas autoritarias por iniciativa estatal. Skocpol plantea que “los Estados pueden ser considerados de un modo más macroscópico como configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la políticas para todos los grupos y clases de la sociedad” (Skocpol, 2011: 193). De aquí la reorientación paradigmática implícita en la frase “el Estado regresa a primer plano”.

Para Skocpol los cientistas sociales alemanes de siglo XIX, Otto Hintze y Max Weber, insistieron en que la realidad institucional del Estado tiene influencia permanente sobre y dentro de la sociedad civil. “Weber mantenía que los estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos

1 Tomado del artículo de Theda Skocpol (2011): “*El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*”.

habitan” (2011: 173). Hintze reconocía que las estructuras y acciones del Estado están condicionadas por contextos transnacionales históricamente cambiantes.

Mientras a principios del siglo XX se mantenía una visión relegada de los Estados y su potencia autónoma organizativa; con la revolución keynesiana, la gestión macroeconómica nacional se convirtió en la norma y el gasto público relacionado a lo social creció en todas las democracias capitalistas. Para los años setenta la competencia económica internacional reconoció a los Estados como factores y estructuras institucionales configuradoras de la sociedad.

Otro gran punto de referencia y en este contexto, para 1966, Prebisch posicionó que las posibilidades para el comercio de los países “subdesarrollados” son menores, es así que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) planteó que es fundamental el rol del Estado y su injerencia en el proceso, la adopción de reformas económicas e institucionales, la integración a nivel latinoamericano como medidas para viabilizar el desarrollo hacia adentro, que a la vez permitan ampliar la magnitud del mercado y crear estímulos a la inversión (Velasco, 1981).

Velasco (1981) advierte que la teoría económica convencional se basa en ideas como las de W.W. Rostow. Para éste, en su libro *Las etapas del crecimiento económico* (1967), el desarrollo es una sucesión de fases entre la sociedad tradicional y la sociedad de consumo de masas, así, desde esta interpretación, América Latina se encontraba en la etapa denominada de “despegue”. Justamente, John F. Kennedy plantea en su discurso oficial del 13 de marzo de 1961, ante los embajadores latinoamericanos, la Alianza para el Progreso, de la que Rostow es uno de sus arquitectos. El objetivo era entregar una inversión de 20.000 millones de dólares, en plena guerra fría, a través de las agencias de ayuda de Estados Unidos y de las agencias financieras multilaterales.

Para Velasco, reducir la teoría como la metodología a la perspectiva de Rostow, implica negar la existencia de un dualismo en la estructura

económica, ésta interpreta que el “subdesarrollo” se mantiene por el desequilibrio de factores productivos expresado en un desajuste entre la oferta y la demanda de los recursos.

Desde la perspectiva de la teoría del comercio internacional, se reconoce en el libre comercio, el medio para lograr una óptima asignación de recursos en un país, sin embargo, con la historia se comprobó que la brecha entre ricos y pobres se acentuaba. Se describen algunas relaciones a las que se califican como económicas pero no se logra penetrar en la estructura social y se plantea “atribuir lo que es bueno para una clase como bueno para toda la sociedad” (Velasco, 1981: 57).

Frente a esta concepción, el método histórico – estructural plantea que para analizar la problemática del desarrollo se debe aproximar a la sociedad desde sus condiciones históricas determinadas: “el método de análisis debe ser dinámico, totalizante, con una perspectiva sociológica que conciba a la sociedad integrada por grupos cualitativamente diferenciados e interactuantes y con una visión histórica que permita captar la especificidad del proceso” (Velasco, 1981: 67).

Los funcionarios públicos son los artífices de la transformación estatal

Al analizar objetivamente el Estado, se está analizando también quienes hacen ese Estado y su rol, el servicio civil. Weber aterriza en el estudio moderno de la sociología, la administración pública y la racionalidad burocrática. Esta racionalidad opera con la distinción típica entre la actividad oficial y la actividad en la esfera privada, principio de nombramiento de los funcionarios, funcionarios contratados, cualificación técnica, salario fijo. Los funcionarios de Estado no tienen más derecho que otros a reivindicar un conocimiento suficiente de los problemas sociales o de sus soluciones, sin embargo tampoco se puede descartar la posibilidad de que las acciones

estatales puedan ser capaces de abordar problemas e incluso de encontrar las soluciones que estén fuera del alcance de los actores sociales.

Como lo plantea Skocpol² es fundamental que el Estado disponga de funcionarios leales y cualificados, y de los recursos económicos necesarios para alcanzar con eficacia los objetivos. La política se fundamenta en la sociedad, en la economía y en la cultura. Los significados de la vida pública y de las formas colectivas surgen en los puntos de encuentro de los Estados y sociedades. Son necesarias entonces interpretaciones sólidamente fundadas y analíticamente profundas que subyacen en las historias de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales.

Para el caso ecuatoriano, como la debilidad institucional no eliminó los problemas de ineficiencia en la administración pública, se propuso, como parte de la reforma del Estado, contar con un servicio civil profesionalizado que pueda acceder a una carrera pública estable, meritocrática, y a capacitaciones sobre administración pública, planificación, políticas públicas, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión, gestión de la participación ciudadana y gobierno electrónico.

Es una exigencia imperativa para el Estado establecer una planificación estratégica de un servicio civil comprometido, que contemple políticas integrales basadas en el principio del mérito, para lo cual es necesario fortalecer la red de capacitación y formación con el objetivo de que su gestión pública sea de excelencia y encaminada a la prestación de servicios de calidad para la ciudadanía.

2 Como parece sumamente improbable que los estados modernos puedan desintegrarse como organizaciones administrativo – coactivas sin destruir al mismo tiempo a las sociedades, probablemente una revolución moderna tendría que fluir gradualmente, no cataclísmicamente, de una larga serie de reformas no reformistas, realizadas por movimientos políticos con base en las masas que se esforzaban por democratizar toda institución principal; desde la economía hasta los partidos políticos, el ejército y la burocracia civil” (Skocpol 1979:451).

Cómo se instrumenta la planificación

Para hacer viable la planificación, el Plan Nacional de Desarrollo registra los lineamientos para alcanzar los objetivos que guían la política pública y que se materializan en programas y proyectos de inversión ejecutados por las diferentes instituciones que forman parte del Estado.

Anteriormente se indicó que la Constitución reconoce al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, al que le compete la dirección de la política pública, que es ejercida por el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de sus competencias.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, como también regula su funcionamiento en los diferentes niveles de gobierno, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del Buen Vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.

En esta normativa se define el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno, pues son parte del sistema el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su funcionamiento se orienta hacia el logro de resultados. Sus principios son obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.

Los objetivos están enmarcados en contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, del régimen de desarrollo y del Buen Vivir; generar

los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y, orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

El Consejo Nacional de Planificación es el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y su conformación garantiza el enfoque intersectorial y territorial de la política pública. Las atribuciones de este Consejo son: dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el sistema; conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; conocer los resultados de la evaluación anual del Plan Nacional de Desarrollo; y, establecer los correctivos necesarios para optimizar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas también establece que el nivel central es responsable de la planificación nacional, mediante el Plan Nacional de Desarrollo, como también le corresponde, planificar respecto de la incidencia territorial y de sus competencias exclusivas en los sectores definidos como privativos y estratégicos. Por ello, se elabora la Estrategia Territorial Nacional como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo para armonizar entre niveles de gobierno y permitir la articulación de los procesos de planificación territorial.

La Función Ejecutiva formula y ejecuta la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial, de manera desconcentrada y en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía (en el marco de las instancias de participación de cada nivel de gobierno). Asimismo, establece los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público.

La gestión de las finanzas públicas se debe sujetar a la planificación en función del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de articular el sistema de planificación y finanzas públicas. El Sistema Nacional de

Finanzas Públicas (SINFIP), que es el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público, debe operar con el fin de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos.

De esta manera el gasto público tanto permanente (corriente) como no permanente (inversión) deben responder a la planificación nacional. Es así que a la inversión pública se la define como el conjunto de egresos y transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación. Asimismo, los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados.

A los gobiernos autónomos descentralizados les corresponde la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en sus territorios que se ejerce a través de sus planes propios y en articulación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Además, en el marco del sistema de finanzas públicas deben someterse a las reglas fiscales y de endeudamiento análogas a las del gobierno central (art. 293 de la Constitución).

Sobre la planificación participativa, el nivel central establece los mecanismos para la formulación de planes y políticas acorde a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) que regula también los mecanismos de los gobiernos autónomos descentralizados.

El ejercicio de la planificación y de la política pública está atravesada por las temáticas de igualdad: género, nacionalidades y pueblos, generacionales, discapacidades y movilidad humana; con el objetivo de conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

Cada Plan Nacional de Desarrollo se elabora para un período de cuatro años³, que es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública. La definición y ejecución de la política pública nacional recae en la Función Ejecutiva, sujeta a enfoque territorial y a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados formulan y ejecutan las políticas locales, las mismas que están incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Allí constan además, las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, implementadas a través del ejercicio de sus competencias y las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales.

Las reformas son decisiones políticas

La recuperación de la planificación permitió la transformación del Estado y con ello cambiar al país puesto que la generación de la política pública está centrada en los doce objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir: “consolidar el Estado democrático; auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial; mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad; consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral; garantizar los derechos de la naturaleza; consolidar el sistema económico social y solidario; garantizar el trabajo digno; impulsar la transformación de la matriz productiva; asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos; y, garantizar la paz, profundizar la inserción estratégica y la integración latinoamericana” (Senplades, 2013).

3 Para el período 2013-2017, se denominó Plan Nacional para el Buen Vivir.

Por ello, la recuperación de la planificación en Ecuador se ha convertido en un referente regional. Jorge Máttar, director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), indicó durante reunión en la Senplades, en noviembre 2014: “Para nosotros este acto es muy significativo por dos motivos. En primer lugar, el Plan Nacional para el Buen Vivir es un documento muy importante no solo para Ecuador si no para América Latina; sabemos que para otros países ha sido un referente importante para la elaboración de sus programas. Y, por otro lado, el ILPES está desarrollando un repositorio de planificación que va albergar los programas y agendas de desarrollo de toda América Latina y el Caribe tanto a nivel global, como sectorial”.

Por otra parte, según las encuestas de percepción ciudadana⁴ a cargo de la corporación chilena *Latinobarómetro*, en comparación con los otros países de la región, Ecuador ocupa el primer y segundo lugar en los indicadores sobre satisfacción con la vida y con la democracia.

Para 2013, Ecuador se sitúa en el primer lugar de América Latina en imagen de progreso con 77%; le siguen Panamá con 69% y Nicaragua con 51%. En el dato relacionado con una buena situación económica, destaca Ecuador con un 57%, seguido por Uruguay con 47% y Panamá con 44%. Respecto de la satisfacción con la democracia, el país ocupa el segundo lugar con 59%, luego de Uruguay que desputa con un 82%.

Las obras tangibles y no tangibles han devuelto la autoestima a ecuatorianas y ecuatorianos. Se han volcado todos los esfuerzos a responder las expectativas ciudadanas por lo que existe la completa seguridad que el país es diferente al que se recibió en 2007. Y no es una simple retórica, confirman los datos expuestos.

4 Y, levantadas en diez y ocho países de América Latina.

A continuación se presentan ejemplos de los logros en estos ocho años de gestión sobre la transformación del Estado, la pobreza y el trabajo no remunerados; que a la vez están relacionados con los tres ejes del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 (PNBV): a) poder popular y Estado; b) derechos y libertades para el Buen Vivir; y, c) transformación económica y productiva.

Del desmantelamiento a la recuperación del Estado

Sobre el primer eje, poder popular y Estado, la recuperación del Estado ha dado sus claros resultados. Se ha superado la crisis política, y consolidado como una de las más sólidas democracias de América Latina desde el retorno a la democracia en 1979. Somos el país de la región que más rápidamente redujo desigualdades desde 2007⁵, la polarización económica⁶, el desempleo⁷ así como la pobreza extrema, una de las más grandes deudas sociales del mundo en la actualidad.

Está claro que la transformación del Estado es un proceso emprendido para cambiar de forma radical las condiciones de vida de la población, para garantizar sus derechos, para devolver lo que en épocas anteriores le fue arrebatado. Ha sido y sigue siendo fundamental fortalecer la participación política y la construcción del poder popular. Es un proceso de mediano y largo alcance, que ha requerido cambios estructurales en las relaciones de poder y es uno de los legados más importantes, pasar “del desmantelamiento a la recuperación del Estado”.

5 Ecuador logró una disminución en la concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini.

6 El crecimiento de los ingresos de los más pobres ha sido mucho más rápido que el aumento de los ingresos de los más ricos. Todavía una brecha éticamente injustificable.

7 Ecuador invierte el 2% de su PIB en educación superior.

El objetivo ha sido construir un Estado popular, racional, moderno, eficiente y participativo, capaz de cumplir con la Constitución y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, que es la principal herramienta disponible, en la administración pública, para la consecución del Buen Vivir.

En el ámbito institucional la política apunta al fortalecimiento de las instituciones públicas para el ejercicio de las facultades de rectoría, regulación, control, planificación y redistribución, así como a la construcción de una estructura nacional articulada y complementaria para la edificación de un país territorialmente equitativo, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente de servicios.

La Función Ejecutiva tenía una estructura abultada y una considerable cantidad de entidades autónomas de las cuales se desconocía si cumplían objetivos. Había una importante distancia entre el presidente y los ministerios, mediados por organismos adscritos a la Presidencia, creados por coyuntura, por cooperación internacional. La decisión de políticas públicas a veces se hacía en estas instancias y no en las carteras de Estado, la institucionalidad era perfectamente funcional para la toma de decisiones que privilegiaban intereses privados.

Mediante la transformación institucional (con corte a marzo 2015), se eliminaron 99 instituciones, se modificaron 103, se crearon 42 entidades del Ejecutivo y actualmente se cuenta con 145 entidades vigentes.

La igualdad como motivo fundamental de acción

Con respecto al segundo eje, derechos y libertades para el Buen Vivir, para lograr la meta central que es la erradicación de la pobreza, por un lado, es necesario priorizar y optimizar los recursos públicos, y por otro, coordinar las acciones gubernamentales para optimizar la inversión e incrementar sus impactos.

“El Buen Vivir no se improvisa, se planifica; los logros en pobreza y desigualdad que se evidencian en Ecuador son resultado de una decisión política y, para su implementación, la planificación tiene un rol privilegiado” (Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2015). Así consta en la Evaluación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza 2014, según la cual, Ecuador es uno de los tres países latinoamericanos que más redujo pobreza junto con Nicaragua y Colombia.

En los últimos ocho años se redujeron los tres tipos de pobreza: a) de ingresos que se mide desde la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo Urbano y Rural (ENEMDUR), b) de consumo y, c) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ambas medidas desde la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). También se reduce la desigualdad, tanto de ingreso como de consumo, que se mide mediante el coeficiente de GINI.

Tabla N.º 1: Pobreza a nivel nacional

Evolución de la pobreza a nivel nacional					
Tipo de pobreza		2006	2014	Diferencia (puntos porcentuales)	Fuente
Ingresos	Pobreza	37,6%	22,5%	15,1	Enemdur
	Extrema pobreza	16,9%	7,7%	9,2	
Consumo	Pobreza	38,3%	25,8%	12,5	ECV
	Extrema pobreza	12,9%	5,7%	7,2	
NBI	NBI	47,7%	31,2%	16,5	Enemdur
Evolución de la desigualdad a nivel nacional					
Gini de ingreso		0,456	0,408	−0,048	Enemdur
Gini de consumo		0,540	0,467	−0,073	ECV

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), 2014.

Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo Urbano y Rural (Enemdur), 2014.

Elaboración: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza, 2015.

Los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2014, confirman que el buen desempeño y ejecución de una política pública integral permiten avanzar con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad.

Para alcanzar el Buen Vivir, es imprescindible erradicar pobreza. Las causas que generan la pobreza son estructurales y esconden detrás relaciones de poder que generan condiciones de desigualdad, exclusión y violencia.

Ecuador hoy enfrenta el reto de erradicar la pobreza y la necesidad de construir una sociedad más justa y equitativa, para ello las metas que se han alcanzado, responden al trabajo coordinado de políticas públicas enfocadas en el ser humano y no en la maximización de ganancias del capital.

Para enfrentar estos retos desde la planificación se cuenta con la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) como instrumento de innovación de política pública, implementación del Plan Nacional para el Buen Vivir y, de seguimiento y coordinación intersectorial.

El trabajo remunerado es reconocido y valorado

En relación al tercer eje, transformación económica productiva, un ejemplo fundamental es el histórico reconocimiento del trabajo no remunerado, mediante la presentación de cuentas satélite del trabajo no remunerado 2007 – 2010.

Ecuador junto a México, son los dos únicos países en América Latina que cuentan con un estudio de cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares para planificar, definir política pública y direccionar la inversión.

La Constitución reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares (art. 333).

Los ámbitos de la salud y educación están en el centro de la política social pero también es fundamental la protección social y la economía del cuidado. El trabajo se entiende desde lo productivo y se desligó de la protección social, de manera que el capitalismo con su gramática y nomenclatura conquistaron el mundo de la reproducción social y organizó a la población en dos mundos, población económicamente activa e inactiva. Se convierte en una incoherencia que en la inactividad se haya ubicado al trabajo no remunerado.

La cuenta satélite se define como “una extensión del sistema macroeconómico de cuentas nacionales, que se elabora para representar ciertos campos específicos de la actividad económica que la contabilidad nacional no los describe” (INEC, 2014). El objetivo de la cuenta satélite del trabajo no remunerado, de acuerdo al INEC, es valorar el tiempo destinado a las actividades productivas como las domésticas, cuidado y apoyo a la comunidad, realizadas por personas que no reciben ningún tipo de pago económico y que por tanto, se encuentran fuera la frontera de producción de la contabilidad nacional.

Lograr medir esta participación en el producto interno bruto (PIB), implicó evidenciar a través de las cuentas satélite del trabajo no remunerado 2007 – 2010, que el valor agregado del trabajo no remunerado con respecto al PIB fue del 15,41%, superando a actividades como el comercio o la construcción (INEC, 2014).

En cuanto al tiempo dedicado a actividades no remuneradas, destaca el dato que las mujeres dedican el 77,8% del tiempo a estas actividades, mientras que los hombres únicamente lo hacen un 22,2% (INEC, 2014).

La importancia de estos resultados radica en que evidencian un elemento político de decisión y de política pública. Como sociedad, se debe reconocer que es necesario continuar con la ruptura del rol histórico y socialmente aceptado de discriminación y violencia que se le ha asignado a la mujer. También permite reconocer que se han producido y reproducido relaciones de poder históricamente desiguales, que se reflejan en la vida pública y privada y, durante todo el ciclo de vida de las personas.

A manera de conclusión

¿Por qué debía regresar el Estado a primer plano en el caso ecuatoriano? Como lo plantea Skocpol, quienes estén desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes pueden generar nuevas estrategias estatales. En Ecuador se reconoció la importancia del Estado como actor para las transformaciones, fue el elemento que guió durante los años 2007, 2008 en la Constituyente y está presente hoy, en la Constitución.

Desde un principio se entendió que era necesario transitar de un Estado débil que producía aportaciones estatales autónomas en la elaboración de la política pública, hacia un Estado consolidado, fortalecido y pensado para el bien común.

El país que se recibió en 2007 venía justamente de un modelo en el que los grupos de poder generaban política pública para su propio beneficio, este alto corporativismo era excluyente y cooptó al Estado para responder a sus propios intereses. Ocho años después, todos los planteamientos generados por diferentes actores sociales fueron decisiones transformadoras que persiguieron el fin de alcanzar objetivos comunes.

La verdadera discusión sobre el rol del Estado está en su capacidad de generación de transformaciones en los actores y procesos sociales, en las instituciones y en su capacidad para planificar y ejecutar políticas enfocadas en el bien común.

Bibliografía

Altamira, César (2006). *Los marxismos del nuevo siglo*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Banco Central del Ecuador (1990). *Las Cuentas Satélites: Una Primera Aproximación*, Cuadernos de Trabajo, No. 95. Quito.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (2010).

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).

Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank (1993). *System of National Accounts 1.993*.

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe 2013*.

Falconí, Fander y Muñoz, Pabel (2012). *Ecuador: de la receta del Consenso de Washington al postneoliberalismo*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (compiladores). Rafael Correa. Balance de la revolución ciudadana. Editorial Planeta. Ecuador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014). *Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2007-2010*. Quito.

Ley Orgánica del Servidor Público (2010).

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

Muñoz, Pabel (2013). *El desafío de gestionar el Estado Democrático para el Buen Vivir*. Revista Ekos. Quito.

____ (2015). *The legacy of the summit of the Americas: achieving prosperity with equality*. Diplomatic Courier. A Global Affairs Magazine.

Organización de las Naciones Unidas (2008). Sistema de Cuentas Nacionales. New York.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito, Ecuador.

_____. (2009). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007-2009*. Quito, Ecuador.

_____. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador.

_____. (2011). *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito, Ecuador.

_____. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador.

_____. (2014). *Construcción del Estado Democrático para el Buen Vivir: análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*. Quito, Ecuador.

_____. (s/a). *Reforma Democrática del Estado, Rediseño de la Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito, Ecuador.

Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (Setep) (2015). *Evaluación de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, 2014*. Quito, Ecuador.

Skocpol, Theda (1984). *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Fondo de Cultura Económica.

_____. (1990). *Bringing the state back in*. En Macrids, Roy y Bernard Brown (editores). Comparative politics. Notes and readings.

_____. (2011). *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual*. En Lecturas sobre el Estado

y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.

Velasco Abad, Fernando (1972). *Dependencia, el imperialismo y las empresas transnacionales*. Editorial El Conejo.

_____ (1981). *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Editorial El Conejo. Quito.

Weber, Max (2012). *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Alianza Editorial. España.

_____ (2013). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Rotabook-Larmor. España.

Gobernanza multinivel: hacia la construcción de un Estado equitativo y democrático

Gustavo Bedón Tamayo
Lorena Brito*

Introducción

Históricamente el Estado ecuatoriano se ha configurado sobre una estructura fragmentada y desorganizada, cuyos contenidos y dinámicas han beneficiado únicamente a aquellas clases que detentaban el poder. Esta situación se materializó, por ejemplo, en la dispersión del tejido institucional, en el aislamiento y descoordinación de leyes, normas y reglamentos, y en la ausencia de cohesión del tejido social y comunitario en los diferentes territorios que conforman el país. En este escenario, las capacidades para coordinar y gestionar el accionar público entre niveles de gobierno, sectores, y otros actores públicos y privados, es decir, la denominada gobernanza multinivel (Morata, 2004), era prácticamente inconcebible y se constituía en función de los intereses de los grupos dominantes del momento.

* **Gustavo Bedón Tamayo:** Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Magíster en Ciencia Política y Administración Pública por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Se desempeñó como Subsecretario General de Transformación del Estado para el Buen Vivir en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

** **Lorena Brito:** Socióloga con Mención en Desarrollo en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Máster en Acción Pública con mención en Políticas Urbanas en la Universidad Victor Segalen Bordeaux II (Francia). Se desempeñó como especialista en Ordenamiento Territorial y Micro-planificación en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

En 2008, con el surgimiento del nuevo marco constitucional, se da inicio a la construcción de un modelo de Estado innovador, cohesionado y organizado, cuya finalidad sobrepasa los intereses particulares, centrándose fundamentalmente en el bien común. Esta nueva estructura política se encuentra reconfigurando las relaciones de poder a través del desmantelamiento de las lógicas neoliberales y mediante la recuperación de las capacidades de planificación, gestión, regulación y control. Con este enfoque, se ha dado inicio a un nuevo proceso de coordinación multinivel, el cual –de manera sistémica y organizada– busca superar aquella cultura política clientelar y corporativista tan arraigada en las estructuras fundacionales del país.

El presente artículo trata sobre los mecanismos de articulación, tanto horizontal (entre entidades del mismo nivel de gobierno), como vertical (entre distintos niveles de gobierno), que han comenzado a implementarse a partir del establecimiento del proceso de Transformación del Estado, instaurado en la Carta Magna de 2008. Esta reflexión estará enmarcada conceptualmente dentro de la noción de *gobernanza multinivel*, la cual ha sido concebida como una de las condiciones necesarias para fomentar el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía (Gallicchio, 2010). Con estos antecedentes se analizará –en un segundo momento– la forma como aquel tipo de gobernanza se expresa en tres procesos implementados por el gobierno ecuatoriano: cambio institucional, desconcentración y descentralización. Para ello se contrastarán, en cada uno de los casos, las nociones de relacionamiento multinivel aplicadas durante la época neoliberal con los mecanismos de articulación que han empezado a ser empleados por el actual proceso. Finalmente, y a manera de cierre, se reflexionará sobre los desafíos que el Estado ecuatoriano tendrá que enfrentar en materia de gobernanza multinivel durante los próximos años.

Estado, gobernanza multinivel y democracia

Varios autores (Foucault, 1977 y Osorio, 2008) coinciden en que el Estado se constituye en una unidad política de dominación que

se materializa a través de instituciones en un territorio específico, posee el monopolio de la violencia, y al declararse como republicano y democrático, se enmarca en el concepto abstracto de soberanía popular (Hidrovo, 2014). En palabras de Osorio (2008), en la sociedad capitalista moderna, el Estado presenta las características siguientes:

- a) Es la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales restringidos puedan presentarse como intereses de toda la sociedad. Esta tarea no la alcanzan instituciones tan importantes en la organización societal moderna como las iglesias, los medios de comunicación, las corporaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, ni ninguna otra, salvo el Estado.
- b) El Estado sintetiza costumbres y valores compartidos y traza un rumbo y metas comunes para los miembros de la sociedad. El Estado se presenta como comunidad.
- c) El poder se reproduce en y desde todos los rincones y vasos capilares de la sociedad, siendo el Estado el centro del poder político, *la condensación en donde todas las redes y relaciones de poder encuentran su núcleo de articulación*.
- d) Las sociedades no solo producen, sino que también se reproducen, en el campo material, social, político e ideológico, y es el Estado la entidad que desempeña el papel fundamental en este proceso. Los tejidos fundamentales que generan la reproducción societal están atravesados por las funciones estatales (Osorio, 2008).

Estos cuatro elementos reflejan que el Estado, además de su dimensión visible y material (instituciones, funcionarios, legislaciones, etc.), teje un conjunto de relaciones sociales que apuntan al campo ideológico, e inclusive, simbólico. En este sentido, tanto el despliegue del poder como su organización y decodificación, fundamentan y consolidan la estructura estatal.

Con esta mirada, es posible articular el concepto de Estado con la noción de gobernanza (*gouvernance*), misma que designa “los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas” (Hufty, 2006: 2). Esta definición, si bien se enmarca tanto en posturas académicas como en el ámbito de la gestión pública, no es unívoca ni mucho menos consensuada. Se trata, pues, de un concepto polisémico, dinámico y multidimensional.

Desde una perspectiva histórica, el término gobernanza fue empleado en los siglos XIV y XV en Inglaterra y en Francia, para hacer alusión a la conducta o “arte de gobernar” (Calame, 2008; Hufty, 2006; Kooiman, 2004 y Velásquez, 2007). Sin embargo, algunos autores reconocen que un término de similares características ya fue utilizado durante la época de los griegos y romanos (Calame, 2008). No obstante, es a partir de la década de 1980 que esta noción fue acuñada por diferentes organismos internacionales, y su uso se expandió desde 2001 con la publicación del Libro Blanco sobre Gobernanza, por parte de la Unión Europea¹ (Espín, 2013).

Ahora bien, el tipo de gobernanza que suma conceptualmente la caracterización de “multinivel”, hace referencia a la capacidad de:

Coordinar y gestionar una doble interacción: vertical entre niveles de gobierno, desde lo local hasta lo regional; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la gobernanza multinivel expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad (Morata, 2011).

1 Este libro fue publicado el 25 de julio de 2001. El término de gobernanza que éste maneja ha sido profundamente criticado por autores como Velásquez (2007), quien ha identificado cierta confusión entre las nociones de gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno.

La gobernanza multinivel, entonces, activa a un conjunto de actores que no necesariamente pertenecen a la esfera pública, sino que además busca integrar a otros sectores de la sociedad –no públicos– bajo una lógica de participación y de mancomunamiento. En este sentido, se propone un modelo teórico que equilibra epistémicamente el relacionamiento entre el actor social y la estructura en la que éste se encuentra inmerso².

Una visión similar la plantea el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), en el que se resalta la importancia de la articulación multinivel. En efecto, se habla de la presencia combinada del Estado en el territorio, tanto con la prestación de servicios desde el Ejecutivo, como con el accionar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Ambos procesos, concebidos conceptualmente como desconcentración y descentralización respectivamente, fundamentan la coordinación horizontal (desconcentración) y vertical (descentralización), establecida desde la perspectiva de la gobernanza multinivel.

En definitiva, se ha planteado la configuración de una fuerza democratizadora que, por una parte, pretende construir mecanismos de articulación y de coordinación tanto vertical como horizontal, y por otra, busca generar condiciones óptimas de gobernabilidad, es decir, acercar la estructura estatal a la ciudadanía y potenciar el desarrollo desde el territorio. Con el fin de ilustrar esta reflexión, se analizará en los acápites siguientes tres procesos actuales en los que se intenta materializar la gobernanza multinivel: cambio institucional, desconcentración y descentralización.

2 En el caso ecuatoriano, esta definición tendría que matizarse, puesto que el énfasis del tipo de gobernanza planteado desde el actual Gobierno Nacional reside en el ámbito estructural, es decir, en los mecanismos de articulación entre las instituciones públicas y los actores corporativos, no para la extracción de beneficios particulares o con fines de lucro, sino para la producción y mejoramiento de políticas públicas de interés colectivo. Esto significa que se resalta el rol del Estado y de sus instituciones en los procesos de reforma tanto económico como política, destacando la denominada recuperación o transformación democrática del Estado mucho más que el protagonismo del actor privado o corporativo (perspectiva neo-institucionalista).

Cambio institucional y nueva gobernanza

Durante los años 80 y 90, la estructura institucional del Estado ecuatoriano respondía a lógicas de apertura comercial, captación de inversiones extranjeras, privatización de empresas y servicios públicos y de desregulación. Asimismo, los procesos de coordinación multinivel estaban a merced del mercado y de posturas económicas focalizadas en intereses específicos. Esta situación se vio reflejada en la débil configuración de la función Ejecutiva (ministerios y secretarías), cuyos resultados se cristalizaron, por ejemplo, en la debilidad de sus intervenciones públicas y en la ausencia de una articulación interinstitucional sistémica. Esta problemática se agudizó, además, con el recorte de las capacidades estatales tanto en el ámbito de la planificación, como en el campo de la regulación y el control, lo cual fomentó la ya acentuada segmentación de la agenda pública (Senplades, 2008).

En este escenario, se crearon al menos 18 clases de entidades públicas, con alrededor de 119 consejos, comisiones, fondos e institutos, 16 organismos de desarrollo regional y 38 entidades autónomas (Senplades, 2008). Estas instancias, muchas veces pensadas en el marco de coyunturas específicas, o como compensaciones temporales de exigencias sociales fruto de acciones colectivas o de reivindicación, no estaban –en la mayoría de los casos– fundamentadas en una lógica sistémica, y duplicaban, igualmente, tanto esfuerzos como recursos.

En medio de esta conflictividad de múltiples aristas, nace la Constitución de 2008, en cuyo Artículo 227 se establece que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución, 2008). Con estos principios fundamentales, que potencializaron acciones concretas como la eliminación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (Conam), creado durante el auge

neoliberal para establecer procesos de privatización de empresas y servicios públicos, así como para reducir la injerencia de los agentes estatales; se fortalece la presencia institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entre cuyas atribuciones se encuentra la denominada *Reforma Democrática del Estado*.

La reconstrucción del aparato público, a partir de esta serie de transformaciones, robusteció las capacidades del Estado para constituirse como eje de coordinación político, social y económico, es decir, como plataforma de una *nueva gobernanza*. El hilo conductor de esta nueva forma de hacer política es la planificación, misma que imprime en las diferentes instancias gubernamentales la capacidad de coordinarse en una sola agenda nacional y conformar, en base a ésta, las respectivas agendas sectoriales y territoriales. De esta manera, el poder gubernativo va consolidándose en los Ministerios rectores, al igual que se fortalecen sus capacidades decisorias y su protagonismo dentro del Ejecutivo³.

Ahora bien, sobre la base de este esquema, ¿cómo se materializaría efectivamente la gobernanza multinivel?

Un claro ejemplo lo constituyen los Consejos Sectoriales, que son “instancias de obligatoria convocatoria institucional, destinados a la revisión, articulación, coordinación, armonización y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector y su sujeción al Plan Nacional de Desarrollo” (Presidencia, 2011). Estos espacios están conformados por el Ministerio Coordinador correspondiente, la Secretaría Nacional de la Administración

3 Este nuevo esquema contrasta con lo que ocurría durante el período neoliberal. En efecto, durante esta época, se implantaron un conjunto de agencias, consejos, comisiones y unidades de gestión adscritas a la Presidencia, cuya incidencia era sumamente fuerte en la agenda pública. Una gran parte de esta institucionalidad paralela favoreció al avance de las medidas de ajuste estructural y duplicó el ejercicio de las funciones de algunos ministerios (Ramírez, 2014).

Pública, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, así como sus miembros plenos, asociados e invitados. Su rol, además de aprobar las políticas sectoriales e intersectoriales de cada área, consiste en articular las acciones gubernamentales de sus miembros, teniendo como referente el Plan Nacional de Desarrollo. Además, controla, evalúa y da seguimiento a los planes, programas y proyectos que corresponden a las competencias de sus miembros (Presidencia, 2011).

Una lógica similar la detentan los Ministerios Coordinadores, cuya finalidad es:

(...) la concertación y coordinación de la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo; el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales; la consolidación, análisis y difusión de la información sectorial e intersectorial; así como, el monitoreo de la gestión institucional de las entidades que integran el área de trabajo y de los proyectos y procesos de las mismas (Presidencia, 2014).

Estas carteras de Estado establecen un tipo de gobernanza horizontal que pretende incidir en tres aspectos principales: la gestión de la información, la estructuración de políticas públicas y de la planificación, y la gestión pública enmarcada en la eficacia (Presidencia, 2014). Los ámbitos sobre los cuales estos ministerios trabajan en la actualidad son: Desarrollo Social; Sectores Estratégicos; Política Económica; Seguridad; Producción, Empleo y Competitividad; y Conocimiento y Talento Humano.

La labor de los Ministerios Coordinadores, así como la de los Consejos Sectoriales, refleja aquel proceso de articulación definido en la gobernanza multinivel. Por una parte, se ha institucionalizado un *modus operandi* basado en el relacionamiento interinstitucional y asentado en una sola agenda compartida. Por otra, se ha comenzado a tejer una cultura política de intercambio, que

amalgama las relaciones de poder y las matiza con enfoques de integralidad y de complementariedad. No se trata de burocratizar o de entorpecer la gestión pública. La idea central, más bien, es la de generar condiciones de eficacia que canalicen adecuadamente tanto esfuerzos como recursos, sobre la base de una estructura estatal activa y sólida.

La desconcentración del Estado: una estrategia para la promoción de la gobernanza multinivel

A la vez que se ha instaurado un tipo de gobernanza horizontal en el seno de las entidades que conforman el Ejecutivo, igualmente se ha implementado una estrategia para la generación de una gobernanza vertical, que pretende afianzarse en el territorio. Para lograrlo, el actual Gobierno Nacional ha tenido que desarraigar estructuras sociopolíticas profundamente incrustadas en las dinámicas territoriales, y ha tenido que incidir –de manera significativa– en el relacionamiento de ciertos actores que intentan reproducir lógicas clientelares y corporatistas dentro del quehacer político.

Históricamente, el Estado ecuatoriano se ha caracterizado por ser un Estado centralista y concentrador de poder. En efecto, ya desde la época de la colonia y de la conformación de la Real Audiencia de Quito, se establecieron tres polos de autoridad: Quito, Guayaquil y Cuenca. Por una parte, en estas ciudades se decidía y se gobernaba sobre el interés general (centralización), y por otra, las competencias que le correspondían ejercer al Estado se focalizaban en un solo eje ubicado en estos territorios (concentración) (Madrid y Torres, 2014). Años más tarde, con la Constitución de 1830, “se consagró la existencia de los departamentos de Azuay, Guayas y Quito como expresión política de las regiones, lo que fortaleció la concentración territorial de las competencias del Estado, y la toma de decisiones únicamente desde el nivel central” (Madrid y Torres, 2014: 168). En contraste, los demás territorios estaban supeditados

a las decisiones de aquellos “polos de desarrollo”, con muy pocas posibilidades de incidir sobre las mismas o de articularse, de alguna manera, a éstas.

Para el año 2007 esta situación seguía reproduciéndose, y se agravó con las medidas de corte neoliberal implementadas por los gobiernos de turno. Las consecuencias no se hicieron esperar y se manifestaron en problemáticas como:

- Crecimiento urbano desordenado y encarecimiento de las zonas rurales debido a la intensidad de los procesos migratorios.
- Prestación inequitativa de servicios y profundización de brechas territoriales.
- Falta de correspondencia entre las políticas públicas formuladas desde el Gobierno Central y las realidades locales.
- Excesiva concentración de entidades estatales en los polos urbanos más poblados (Madrid y Torres, 2014).

En este contexto, surge la nueva Carta Magna con el mandato de instaurar una mayor equidad territorial. Este principio fue plasmado y reivindicado en el Sistema Nacional de Planificación, a través del Decreto Ejecutivo 878. Así, se crean 7 zonas administrativas para el establecimiento de unidades desconcentradas que encarnan un tipo de Estado más cercano a la ciudadanía. De esta manera, se transfieren:

(...) atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos, tanto humanos, físicos, financieros y tecnológicos, de una entidad administrativa del nivel central a una de sus unidades jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento (Presidencia, 2008).

Bajo estos parámetros, se crean las denominadas zonas, distritos y circuitos, es decir, nuevos niveles administrativos de planificación que permiten una mejor identificación de necesidades y soluciones para la prestación de servicios públicos en el territorio (Senplades, 2012). Estas tres nuevas figuras han permitido la creación de “modelos de gestión desconcentrada para las entidades públicas (ministerios, secretarías nacionales, secretarías técnicas, institutos, entre otros), con la finalidad de garantizar la presencia institucional del Estado a lo largo y ancho del país” (PNBV, 2013: 89).

Ahora bien, ¿cuál es el significado de esta nueva concepción de la gestión pública territorial, bajo la óptica de la gobernanza multinivel?

El establecimiento de zonas, distritos y circuitos no solo ha permitido adecuar y agilizar la respuesta del aparato estatal en los diferentes territorios que conforman el país (y ya no únicamente en los poblados más numerosos), sino que además ha preparado el terreno para la estructuración de procesos de articulación multinivel. Las instituciones desconcentradas del Ejecutivo, al encontrarse más cerca de las parroquias, cantones y provincias, facilitan su interacción y relacionamiento continuo, configurando de esta manera una nueva arquitectura del aparato estatal, tendiente a favorecer la coordinación vertical y a fomentar la aproximación entre los poderes públicos y los/as ciudadano/as.

Es en este sentido que el proceso de desconcentración puede ser concebido como una estrategia que promueve la gobernanza multinivel. Esto se ejemplifica, precisamente, en el ámbito de la micro-planificación, misma que, bajo el enfoque de la intersectorialidad, “promueve la articulación de los diferentes sectores del Estado para orientar estratégicamente las acciones de las entidades públicas hacia la resolución de los problemas identificados y priorizados a nivel local” (Senplades, 2011). La micro-planificación, entonces, establece los mecanismos para organizar la prestación de servicios públicos a nivel distrital y articular las

políticas y acciones del Ejecutivo con los GAD (en el marco de sus respectivas competencias). La gobernanza multinivel, a través de la micro-planificación, aportaría, de esta manera, al equilibrio de las fuerzas políticas y al acercamiento del aparataje estatal al territorio y a los/las ciudadanos/as.

Gobernanza descentralizada y construcción del buen vivir desde el territorio

Para el ideario neoliberal, la reforma del Estado consistía en su reducción cuasi total, a fin de volcarlo hacia actividades de promoción del mercado. En este marco, el proceso de descentralización se situó como un “componente de un programa de reforma del Estado basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberalización del mercado de capitales” (Barrera, 2004).

De esta manera, la descentralización fue utilizada como un mecanismo de las denominadas políticas de ajuste estructural y estuvo encaminada a beneficiar a ciertas regiones “ricas” que proclamaban una autonomía segregacionista (Pino, 2014), promocionando la desarticulación entre los diferentes territorios. En ese momento no se concebían, como tales, procesos de articulación o de coordinación multinivel, salvo para transferir competencias y recursos, según la conveniencia política del gobierno de turno⁴.

4 Durante el período neoliberal, las transferencias de competencias tenían las características siguientes: 1. No necesariamente abarcaban a todos los gobiernos seccionales; 2. Se originaron a partir de diversas fuentes de financiamiento, principalmente sobre la propia base de recursos tributarios y de rentas petroleras; 3. Fueron establecidas con diversos objetivos, que no correspondieron a criterios justificados de manera técnica; 4. No presentaron un mismo mecanismo de distribución; 5. No estaban acompañadas por la transferencia de nuevas competencias (Pino, 2012).

Con el surgimiento de la Estrategia Territorial Nacional (2013-2017), enmarcada en el Plan Nacional para el Buen Vivir, así como con el Plan Nacional de Descentralización (2012-2015), y el ya existente Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-Cootad (2010), se transgredieron los paradigmas centralizadores/descentralizadores a la carta propios de la filosofía neoliberal, y se impulsó un proceso de descentralización integral, basado en la equidad territorial.

Bajo este esquema se establecen mecanismos de articulación territorial, plasmados en políticas de gobierno específicas, con sus respectivas estrategias, metas e indicadores. Así, se definen criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública, junto con el plan anual de inversiones. Con estos insumos, cada nivel de gobierno (parroquial, municipal y provincial) cuenta con lineamientos específicos para la construcción de su planificación territorial (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT)⁵.

Los PDOT, igualmente, están vinculados al Sistema Nacional de Competencias, en cuyo funcionamiento se expresa la denominada gobernanza descentralizada. En efecto, este Sistema se constituye en “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, que son desarrolladas según los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad para construir un país democrático, solidario e incluyente” (Cootad, 2010).

El organismo técnico que, en la práctica, articula este tipo de gobernanza es el Consejo Nacional de Competencias (CNC). Esta entidad está conformada por: un/a delegado/a del Presidente de

5 Esta planificación incluye un análisis de los asentamientos humanos, la determinación del sistema económico-productivo, la situación de la movilidad local, energía y conectividad y el diagnóstico de la población a la que beneficia.

la República, un/a representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales y metropolitanos, un/a representante de los GAD provinciales, un/a representante de los GAD municipales y un/a representante de los GAD parroquiales rurales. Su función principal consiste en disponer a los ministros de Estado y demás autoridades del Ejecutivo, la transferencia de competencias y recursos a todos y cada uno de los niveles de gobierno. Esto quiere decir que el CNC, en el marco del Sistema Nacional de Competencias, ha generado un espacio de relacionamiento e interacción entre el poder central y los diferentes niveles de gobierno, con el fin de concretar su empoderamiento y permitir efectivamente el ejercicio de su autonomía.

Aquel relacionamiento vertical entre niveles de gobierno, expresado tanto en el Sistema Nacional de Competencias como en el CNC, constituye la base de la gobernanza descentralizada y del empoderamiento territorial para la estructuración de una planificación respetuosa de las particularidades locales, y al mismo tiempo, anclada a la propuesta nacional de desarrollo.

Desafíos presentes y futuros de la gobernanza multinivel

La presente reflexión establece que la gobernanza multinivel, como categoría de análisis, podría contribuir a la materialización de la transformación democrática del Estado ecuatoriano. Por una parte, se observó cómo los Consejos Sectoriales y los Ministerios Coordinadores han aportado a la construcción de una articulación horizontal entre entidades estatales. En un segundo momento, se reflexionó sobre los mecanismos que podrían desarrollar una coordinación más vertical: entre el Estado Central y los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la estructuración de zonas, distritos y circuitos ha preparado el terreno para que aquella gobernanza multinivel se materialice y contribuya al desarrollo de procesos de microplanificación. Finalmente, se

analizó cómo el Sistema Nacional de Competencias, a través del CNC, se ha configurado como un espacio técnico-político que fomenta el relacionamiento vertical, en el marco del proceso de descentralización. Su funcionamiento ha incentivado el establecimiento de contrapesos territoriales, tanto en términos económicos (redistribución de recursos), como políticos (equilibrio de la correlación de fuerzas entre el ámbito nacional y el local).

En este contexto, surgen múltiples desafíos por cumplir: en primer lugar, el fortalecimiento de los mecanismos de articulación multinivel, e inclusive, la institucionalización de muchos de ellos para la generación y promoción de una planificación sistémica y coordinada. La negociación informal, tanto horizontal como vertical, ya no constituye un mecanismo viable. Debe instaurarse pues un sistema organizado y transparente, que posibilite un acercamiento real entre el Estado y la ciudadanía y mejore efectivamente las condiciones de gobernabilidad.

Finalmente, y éste constituye uno de los retos más importantes, debe promoverse mecanismos de articulación con el sector privado y con el de la economía social y solidaria, sobrepasando –evidentemente– lógicas neoliberales y negociando bilateralmente bajo la perspectiva del bien común y en defensa del buen vivir.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2004). *Estado Actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Informe de consultoría realizada para CONGOPE-UNDP.
- Calame, Pierre (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, 2008. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Cootad (2010). Artículo 108.
- Espín, Johanna (2013). *Estudio comparativo sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio*, FLACSO.
- Foucault, Michel (1977). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Gallicchio, Enrique (2010). *El desarrollo local: ¿Territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica*. Eutopía, número 1.
- Hidrovo, Tatiana (2014). *La construcción histórica del Estado ecuatoriano. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012*. Senplades.
- Hufty, Marc (2006). *Marco conceptual y analítico de la gobernanza. Documento Congreso Mundial de salud pública*. En http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc. Visto en marzo de 2015.
- Kooiman, Jan (2004). *Gobernar en gobernanza*, *Revista Instituciones y Desarrollo*, No.16, pp.171-194. Barcelona: Institut International de Governabilitat de Catalunya.
- Madrid, Andrea y TORRES, María Josefina (2014). *El Estado en los territorios: El proceso de desconcentración en el Ecuador y la recuperación de lo público. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales*

transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012. Senplades.

Morata, Francesc (2011). *Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia.* En https://www.academia.edu/1294298/Gobernanza_multinivel_entre_democracia_y_eficacia. Visto en marzo de 2015.

Pino, Christian (2012). *El nuevo marco de las transferencias de los recursos fiscales a los gobiernos autónomos descentralizados. Ensayo La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador.* Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pino, Christian (2014). *Descentralización y equidad territorial. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012.* Senplades.

Presidencia (2008). Decreto Ejecutivo 878.

Presidencia (2011). Decreto Ejecutivo 726.

Presidencia (2014). Decreto Ejecutivo 339.

Osorio, Jaime (2008). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder,* Fondo de Cultura Económica.

Ramirez, Franklin (2014). *Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo. En Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012.* Senplades.

Senplades (2008). *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: De las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial.*

Senplades (2011). *Recuperación del Estado el Buen Vivir. Documento de trabajo N° 34.* Quito.

Senplades (2012). *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Senplades, Quito.

Senplades (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Senplades, Quito.

Velásquez, Elkin (2007). *Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: Una primera lectura*. Documento mimeografiado.



El rol del Estado: contribuciones al debate

Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado

André Roth Deubel

Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas

Guillaume Fontaine

Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública

Juan Subirats

Las redes de política

María Belén Albornoz

La construcción del Estado y los procesos de la planificación multiescalar

Alicia Williner

Participación social, confianza interpersonal y bienestar

Cristina Bastidas

Democracia participativa: ¿A dónde queremos llegar?

José Moroni

La recuperación del Estado ecuatoriano a través de la planificación

Pabel Muñoz y Nila Chávez

Gobernanza multinivel: hacia la construcción de un Estado equitativo y democrático

Gustavo Bedón y Lorena Brito

ISBN 978-9978-94-153-9



9 789978 941539