



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 1, mayo 2017

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: María Victoria Cisneros

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2016



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017

Índice

Introducción 5-6

Artículos

El neoinstitucionalismo como paradigma científico 9-46
Marco Córdova Montúfar

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas 47-70
Fabricio Franco

Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso neoliberal latinoamericano 71-82
Gerardo Avalle

Percepción social sobre el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca 83-104
Gabriela Cabestany Ruiz, Itzkuauhtli Zamora Saenz, Luis Mario García Cuevas, Margarita Lucio Hernández

Reseñas

China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible 107-110
Por Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (editores)
Susana Anda

Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano.111-113

Por Nussbaum, Martha

Jairo Rivera

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas,
de redes y de innovación pública 115-117**

Por André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina;

Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez,

Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

Salamanca Olga, Blanco Norman, Mamian Herney

Política editorial. 119-122

Introducción

Betty Espinosa, André-Noël Roth, William F. Waters

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la aún limitada disponibilidad en idioma castellano de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas así como en la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la región.

En este marco, la revista internacional que se propone es una publicación que busca contribuir al desarrollo y la difusión de la reflexión teórica y metodológica dedicada al análisis y evaluación de las políticas públicas, particularmente a partir de las experiencias de América Latina. Esta revista pretende ser un foro abierto a investigadores y a profesionales para el debate en el campo de las políticas públicas, así como para la difusión y discusión de las ideas y prácticas de acción pública que privilegian la participación y la deliberación como instrumentos de construcción de una sociedad democrática, respetuosa de los derechos del hombre y la naturaleza, que apela a principios de justicia. Con estos propósitos, la revista publicará resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

Mundos Plurales es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales” de la Facultad Latinoamericana

de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

Mundos Plurales espera reflejar, como sugiere su título, una gran variedad de enfoques temáticos relacionados con las políticas públicas en el más amplio sentido de la palabra. Es una publicación multilingüe que busca promover y defender un espacio latinoamericano publicando textos en castellano, portugués, francés e inglés.

Artículos



El neoinstitucionalismo como paradigma científico

Neoinstitutionalism as a scientific paradigm



Marco Córdova Montúfar*

Resumen

La emergencia del neoinstitucionalismo a inicios de la década del ochenta representa la innovación teórico-metodológica del viejo pensamiento institucionalista, pero sobre todo marca una ruptura respecto a los presupuestos de la revolución conductista que habían dominado la ciencia política en el período de posguerra. En ese sentido, la presente investigación se pregunta ¿De qué manera se configura el paradigma neoinstitucionalista? Para este propósito se plantea desarrollar el argumento según el cual el neoinstitucionalismo ha configurado no sólo un referente teórico-metodológico de investigación, sino además un cambio en la visión del campo disciplinar, lo que en última instancia ha permitido el desarrollo de una ciencia normal, sobre cuyo ejercicio se ha estructurado un paradigma compartido por una comunidad científica.

Palabras claves: Neoinstitucionalismo, paradigma científico, ciencia normal.

Abstract

The emergence of neoinstitutionalism at the beginning of the eighties represents the theoretical-methodological innovation of the old institutionalist, but above all it marks a rupture respect to the presuppositions of the behaviorist revolution that had been dominated political science in the postwar period. In this sense, the present research asks to what extent is there a neoinstitutionalist paradigm? For this purpose, it is proposed to develop the argument that neoinstitutionalism has configured not only a theoretical-methodological reference for research, but also a change in the vision of the disciplinary field, which has ultimately allowed the development of a normal science, whose exercise has structured a paradigm shared by a scientific community.

Keys words: Neoinstitutionalism, scientific paradigm, normal science.

* Doctor en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos, FLACSO Ecuador. Coordinador del Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO Ecuador.

Introducción

La ciencia política, entendida como una disciplina académica enfocada en el estudio sistemático y estructurado de los asuntos relacionados con la política, experimentó una importante evolución epistemológica durante el siglo XX. Esto ha significado no sólo la ampliación de la definición de la política, desde posturas normativas hacia concepciones centradas en las dinámicas de cooperación y conflicto de las relaciones sociales, sino que sobre todo ha determinado la emergencia de una serie de enfoques teórico-metodológicos desde los cuales se han ido estableciendo y consolidando diferentes formas de abordar la disciplina (Stoker 1997).

De alguna manera, la variedad de enfoques que ha caracterizado el desarrollo de la ciencia política¹ ha generado una suerte de cacofonía, por la cual los politólogos han mantenido profundas discrepancias acerca de los marcos explicativos y métodos de análisis, salvaguardando inclusive posiciones muchas veces contradictorias entre sí. Y aunque si bien, la ciencia política se ha visto enriquecida por la pluralidad de enfoques adoptados dentro de la disciplina (Stoker y Marsh 2002), no obstante, esta diversidad ha evidenciado importantes divergencias, tanto en lo que se refiere a los presupuestos inherentes a la naturaleza y funcionamiento de la política como a la definición del objeto de estudio en términos de su orientación metodológica y construcción teórica.

Una de las coyunturas críticas de mayor trascendencia en la evolución de la disciplina constituye la emergencia de los denominados enfoques neoinstitucionalistas a inicios de la década del ochenta. Signado por un renovado interés por las instituciones como factores explicativos de la vida política, el neoinstitucionalismo no solamente representa la innovación teórico-metodológica del viejo pensamiento institucionalista de la primera mitad del siglo XX, sino que sobre todo marca una ruptura epistemológica respecto a los presupuestos de la revolución conductista que habían dominado la ciencia política en el período de posguerra.

De esta manera, bajo la concepción de que existe una importancia intrínseca en los factores organizativos de la vida política, argumento central del trabajo seminal de March y Olsen (1993), se ha desarrollado en las últimas tres décadas un sostenido trabajo científico, articulado alrededor de un patrón ontológico-epistemológico de impronta multidisciplinar. En ese sentido, el análisis institucional contemporáneo se ha ido configurando en función de diversas implicaciones ontológico-epistemológicas de tradiciones económicas (North 1993; Ostrom 2000); sociológicas (March y Olsen 1993); organizacionales (DiMaggio y Powell 1999; Ansell 2006);

1 Se pueden identificar los siguientes enfoques de la ciencia política: Teoría normativa, Institucionalismo, Análisis conductista, Teoría de la elección racional, Feminismo, Análisis del discurso, Teoría interpretativa, Marxismo.

históricas (Sanders 2006; Pierson y Skocpol 2008; Hall 2010); jurídicas (Drewry 2001); territoriales (Thoenig 2006), entre otras.

Hay que señalar sin embargo que la proclamación de un neoinstitucionalismo se ha visto acompañada de cierto escepticismo en la comunidad científica. Si bien las instituciones, a través, por ejemplo, de la figura del Estado, han sido consideradas como una categoría central en el estudio de la política, no obstante, el prejuicio ha surgido básicamente porque el nuevo institucionalismo no propone una definición aceptada de institución, y porque tampoco los diferentes enfoques parecen compartir un programa de investigación común o una metodología homogénea. En efecto, se han desarrollado de manera separada al menos tres ramas académicas –elección racional, teoría de la organización e institucionalismo histórico– que han reclamado la centralidad del enfoque, sin necesariamente adherirse a un marco teórico general (Immergut 1998, 5).

Desde esta perspectiva, y tomando como marco analítico el planteamiento de Kuhn (2004) sobre las revoluciones científicas, es pertinente preguntarse ¿De qué manera se configura el paradigma neoinstitucionalista? En este propósito, en la presente investigación se plantea desarrollar el argumento según el cual el neoinstitucionalismo ha configurado no sólo un referente teórico-metodológico de investigación, sino además un cambio en la visión del campo disciplinar, lo que en última instancia ha permitido el desarrollo de una ciencia normal o teorías de diverso alcance, sobre cuyo ejercicio se ha estructurado un paradigma compartido por una comunidad científica.

El documento se encuentra dividido en cuatro acápites. En el primero, se desarrolla una reflexión sobre las implicaciones teóricas de la noción de paradigma científico. La segunda parte se centra en el análisis de la posición ontológico-epistemológica del institucionalismo dentro de la ciencia política. En la tercera parte, se busca indagar de qué manera los enfoques neoinstitucionalistas configuran una ciencia normal, en términos de su caracterización y estructura de investigación. Finalmente, en el cuarto acápite se analizan diversas novedades teóricas del paradigma neoinstitucionalista, tales como la lógica de lo adecuado, la dependencia de sendero, y el Marco de Análisis Institucional y Desarrollo.

La noción de paradigma científico

El significado contemporáneo de paradigma científico, propuesto a inicios de la década del sesenta en el trabajo seminal de Kuhn (2004), hace referencia a un conjunto de prácticas y procedimientos sobre los cuales se estructura un cam-

po disciplinar durante un determinado período. El paradigma kuhniano aparece como un modelo o patrón ontológico-epistemológico aceptado por un grupo científico que, a manera de directriz general, articula un conjunto de teorías de diverso alcance, sobre las que en última instancia se desarrolla lo que Kuhn denomina *ciencia normal*.

En ese sentido, Kuhn se refiere a la ciencia normal como “la investigación basada firmemente en uno o más logros científicos pasados, logros que una comunidad científica particular reconoce durante algún tiempo como el fundamento de su práctica ulterior” (Kuhn 2004, 37). De esta manera, un conjunto de logros científicos pueden establecerse y legitimarse durante algún tiempo como un referente teórico-metodológico de investigación. No obstante, solo en la medida en que las realizaciones científicas carezcan de precedente alguno y sean capaces de interpelar a una comunidad científica, alejándola de otras propuestas, siendo a su vez lo suficientemente abiertas para generar un amplio espectro de problemas por resolver, se podría decir que nos hallamos frente a un nuevo paradigma.

Esto implica que el posicionamiento de un paradigma por sobre otros competidores está condicionado en gran medida por las promesas que ofrece para resolver una serie de hechos o problemas considerados por la comunidad científica como urgentes. A su vez, esto determina que la ciencia normal se configure como la actualización de dicha promesa, proceso que opera “extendiendo el conocimiento de aquellos hechos que el paradigma exhibe como especialmente reveladores, aumentando la medición en que esos hechos encajan con las predicciones del paradigma, así como articulando más aún el paradigma mismo” (Kuhn 2004, 58).

De ahí que, los objetivos de la ciencia normal no necesariamente se encuentren enfocados en generar nuevos tipos de fenómenos o, menos aún, en inventar teorías nuevas. Por el contrario, la naturaleza de la ciencia normal se encuentra definida por “operaciones de retoque”, esto es, por el direccionamiento de la investigación hacia la articulación de los fenómenos y teorías previamente suministradas por el paradigma. La investigación, por lo tanto, no solo que se encuentra sujeta a los parámetros que definen el campo ontológico-epistemológico del paradigma, sino que además su visión se ve drásticamente reducida a un pequeño rango de problemas. Esta constituye sin embargo la esencia misma del desarrollo de la ciencia normal (Kuhn 2004, 59).

Esta manera de operar de la ciencia normal determina una suerte de lógica de rompecabezas. Como se señaló, los objetivos de la ciencia normal no abordan novedades sustantivas importantes; de ahí que, la motivación de los científicos para seguir desarrollando las operaciones de retoque, se entiende sobre todo en función de que “los resultados obtenidos en la investigación normal son significativos porque

aumentan la amplitud y la precisión con que se puede aplicar el paradigma” (Kuhn 2004, 77). En ese sentido, el ejercicio de resolver un problema de investigación aparece como un rompecabezas, en la medida en que abre la posibilidad de lograr lo previsto a través de nuevas y distintas formas.

A esta lógica de rompecabezas, a través de la cual un problema se caracteriza por una diversidad de soluciones posibles, subyace la existencia de un conjunto de reglas que limitan no solo la naturaleza de las soluciones aceptables, sino sobre todo los procedimientos que han de ejecutarse para su obtención. Kuhn identifica a este respecto tres categorías de reglas. Primero, el conjunto de generalizaciones que conforman la ciencia normal, referidas específicamente a los conceptos y teorías científicas que, en su condición de enunciados y leyes explícitas, contribuyen a plantear los rompecabezas y limitar las soluciones. Segundo, la preferencia por determinados tipos de instrumentación y sus formas de utilización, ubicada en un nivel más concreto que el anterior. Tercero, un conjunto de compromisos localizados en un nivel superior, a través de los cuales el científico se preocupa por comprender el mundo y extender la precisión y amplitud de su ordenamiento (Kuhn 2004, 81).

De esta manera, cuando los miembros de una determinada comunidad científica desarrollan su investigación alrededor de un paradigma compartido, lo que en realidad se observa es que las personas se encuentran comprometidas con el mismo conjunto de reglas y prácticas de investigación. Es precisamente la idea de compromiso profesional de grupo, y el consenso implícito generado entre sus miembros, el prerrequisito de la ciencia normal, factor necesario para la emergencia y consolidación de una tradición investigadora específica. Tal como Kuhn lo sostiene, “un paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa, una comunidad científica consta de personas que comparten un paradigma” (Kuhn 2004, 293).

Esta lógica intrínsecamente circular, a través de la cual la conformación de paradigmas se encuentra concebida en función de la estructura comunitaria de la ciencia, sitúa la validez del conocimiento científico en términos de los compromisos del grupo. En ese sentido, los miembros de una comunidad científica construyen en su interacción una legitimidad intrínseca que los proyecta como los únicos responsables de la prosecución de un conjunto de objetivos compartidos. Esto significa, en consecuencia, que las comunidades existentes en los distintos niveles de la ciencia normal constituyen la unidad básica de la producción y validación del conocimiento científico (Kuhn 2004, 297).

Las revoluciones científicas y el cambio de paradigma

Uno de los aspectos fundamentales en el argumento de Kuhn es el relacionado con el cambio de paradigma. Su planteamiento central hace referencia a que las *revoluciones científicas* generadas a partir de los descubrimientos efectuados en la ciencia normal, constituyen en última instancia el fundamento del cambio de paradigma. De esta manera, en tanto las revoluciones científicas emergen en función de una crisis del paradigma existente, se configuran como episodios de desarrollo no acumulativo, en cuya dinámica el paradigma anterior es sustituido parcial o totalmente por otro nuevo, generalmente incompatible con este (Kuhn 2004, 164). Desde esta perspectiva, es importante entender que

La transición de un paradigma en crisis a uno nuevo del que pueda surgir una nueva tradición de ciencia normal dista de ser un proceso acumulativo logrado mediante la articulación o extensión del paradigma viejo. Más bien es una reconstrucción del campo a partir de nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia algunas de las generalizaciones teóricas más elementales del campo, así como muchos de sus métodos y aplicaciones ejemplares (Kuhn 2004, 153).

Ahora bien, ¿de qué manera emergen las revoluciones científicas? Como se observó anteriormente, aun cuando la ciencia normal aparece como una empresa claramente acumulativa, enfocada en ampliar el alcance y precisión del conocimiento científico, no necesariamente pretende encontrar hechos o teorías nuevas. No obstante, son precisamente las novedades empíricas (descubrimientos) y teóricas (invenciones) que surgen en una investigación guiada por un determinado paradigma, los elementos que inducen cambios paradigmáticos.

El descubrimiento inicia cuando hay conciencia de que existe una anomalía, esto es, el reconocimiento de que, de algún modo, se han transgredido las expectativas inducidas por el paradigma que rige la ciencia normal. El proceso continúa con una exploración del área de la anomalía y concluye solamente cuando la teoría paradigmática se ajusta de tal manera que lo anómalo se vuelve predecible (Kuhn 2004, 103).

Hay que señalar que el descubrimiento de una novedad de hecho o teórica evidencia en última instancia una crisis del paradigma vigente, es decir, un fracaso de las reglas existentes, lo que dificulta la resolución de los rompecabezas de la ciencia normal. La teoría nueva que surge en el proceso de reajuste aparece por lo tanto como una respuesta directa a la crisis.

No obstante, este no es un proceso automático, en tanto que, cuando enfrentan una anomalía, los científicos no necesariamente rechazan el paradigma en crisis,

sino que lo asumen como un contraejemplo y, por el contrario, ensayan una serie de modificaciones a su teoría con el objeto de eliminar cualquier conflicto aparente. De ahí que, cuando existe la decisión de rechazar un paradigma, simultáneamente surge la decisión de aceptar otro. Esto debido a que,

Una vez que se ha hallado un primer paradigma a través del cual ver la naturaleza, no existe investigación en ausencia de algún paradigma, por lo que rechazar un paradigma sin sustituirlo a la vez por otro es rechazar la propia ciencia (Kuhn 2004, 144).

En definitiva, lo que en última instancia está en juego en las revoluciones científicas es un cambio en la visión del mundo. Más allá de que el quehacer de la ciencia normal constantemente genera transformaciones a través de la construcción de nuevas teorías y de la renovación de sus formas procedimentales, sin embargo, la sustitución de un paradigma por otro implica sobre todo la redefinición del sentido ontológico-epistemológico que opera dentro de un determinado campo disciplinar.

El paradigma institucionalista en la ciencia política

Las dimensiones ontológicas y epistemológicas de la ciencia política

Cada una de las orientaciones de los científicos sociales se encuentra estructurada por su posición ontológica y epistemológica, esto es, por su particular forma de entender la naturaleza del ser social y por la manera de conocer el mundo, respectivamente. En este particular, se identifican tres posiciones o posturas ontológico-epistemológicas que definen el quehacer de la ciencia política.

Por un lado, la postura *positivista* está definida a partir de una tradición fundacionalista que resalta el desarrollo de generalizaciones establecidas mediante la observación empírica de un conjunto de relaciones causales, las cuales bajo ciertas condiciones dadas permitirían predecir determinados resultados. Esto implica entender que existe un mundo real externo a los agentes y que, por lo tanto, es posible mediante un análisis científico riguroso no solo identificar y explicar las causas del comportamiento social, sino además desarrollar leyes sobre estos fenómenos (Marsh y Furlong 2002, 19).

Por otro lado, la posición *interpretativista*, anclada a una tradición anti-fundacionalista, aparece como una alternativa hermenéutica, desde la cual se resalta que el mundo es socialmente construido y, en consecuencia, la tarea del científico social antes que explicar un determinado fenómeno está enfocada en comprender el sig-

nificado de la conducta humana. De ahí que, en tanto la postura interpretativista concibe la existencia del mundo como independiente de su conocimiento, no es posible establecer relaciones causales entre fenómenos sociales a través del tiempo y el espacio (Marsh y Furlong 2002, 20).

Como una tercera posición, el *realismo* se enmarca dentro de una tradición ontológica fundacionalista, en cuanto concibe que el mundo existe independientemente del conocimiento. Sin embargo, a diferencia de los positivistas, los realistas no necesariamente privilegian la observación directa, sino que por el contrario, creen que existen profundas relaciones estructurales en los fenómenos sociales que no pueden ser observadas directamente. Esto implica entender que se genera una falsa imagen de las estructuras-fenómenos, así como de sus efectos, por lo cual el análisis de la naturaleza de estos es considerado fundamental para explicar el comportamiento y la acción social (Marsh y Furlong 2002, 30).

En todo caso, la postura ontológica y epistemológica que un científico social asume para desarrollar su trabajo no es un lugar intercambiable que pueda ocuparse y desocuparse cuando el investigador considere oportuno. La adscripción en una determinada posición ontológico-epistemológica es -en la mayoría de ocasiones- un ejercicio implícito antes que explícito, a través del cual el investigador no solo asume la defensa de su posición frente a las críticas de otras posturas contrarias, sino que sobre todo le otorga sentido al enfoque de teorías y métodos que utiliza (Marsh y Furlong 2002, 17).

En el caso concreto de la ciencia política, los distintos enfoques que se han desarrollado en la disciplina circunscriben formas específicas de orientación explicativa y metodológica. Así por ejemplo, enfoques como el conductismo se enmarcan en una clara posición positivista, en la medida en que enfatizan la producción de conocimiento que lleve al desarrollo de leyes sobre los diferentes fenómenos políticos. Dentro de la misma posición positivista, la teoría de la acción racional resalta sobre todo la capacidad predictiva de sus modelos. Metodológicamente, los dos enfoques priorizan el uso de métodos cuantitativos en tanto son más propensos a proporcionar datos que permitan testear las generalizaciones teóricas planteadas (Stoker y Marsh 2002).

En el extremo opuesto, enfoques como el feminismo y el análisis del discurso operan desde una postura interpretacionista, esto es, bajo la premisa de que es necesario ampliar el horizonte analítico de la ciencia política mediante la interpretación de los sistemas de significado subyacentes en las ideas, creencias y discursos. Para estos enfoques, más allá de los intereses de los individuos, es la hermenéutica de la acción y de las estructuras el factor determinante de la política. En términos metodológicos, esta postura se apoya en el uso de técnicas cualitativas que ayuden a establecer los modos y procesos a través de los cuales la gente entiende e interpreta su mundo (Stoker 1997; Stoker y Marsh 2002).

Ocupando un rango intermedio, enfoques como el institucionalismo y el marxismo se encuentran ubicados dentro de una posición realista. No obstante, dependiendo de cómo se defina el objeto de estudio y de qué manera se desarrolle su análisis, los dos enfoques pueden articularse con argumentaciones tanto de carácter positivista como interpretativista. Así por ejemplo, los investigadores que asumen el enfoque institucionalista tienden a adoptar una gama mixta de respuestas frente a cuestiones similares; respuestas que transitan desde aproximaciones de carácter normativo relacionadas con el sentido coercitivo de los arreglos institucionales, hasta lecturas que incorporan el rol de la ideas en la configuración de las instituciones. En ese sentido, en el institucionalismo se reconoce la utilidad metodológica tanto de la información cualitativa como cuantitativa (Stoker 1997; Stoker y Marsh 2002).

En definitiva, la ubicación de los distintos enfoques de la ciencia política en un campo ontológico-epistemológico específico, así como su estructuración y desarrollo alrededor de un conjunto de marcos explicativos y metodológicos diferenciados, constituye la lógica sobre la que se define la idea de un paradigma científico.

La tradición institucionalista

Desde sus orígenes, el pensamiento político se ha fundamentado en el análisis y diseño de las instituciones gubernamentales, buscando entender de qué manera las reglas y normas inciden sobre el comportamiento político de los individuos. Así, desde la filosofía política de los clásicos griegos, pasando por la teoría política contractualista, hasta la configuración de la ciencia política como una disciplina académica a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el estudio de las instituciones se ha constituido en el núcleo analítico de los procesos sociopolíticos (Rothstein 2001; Peters 2003).

Así por ejemplo, varios de los textos de Platón se sustentan en la comparación sistemática de diferentes formas de gobierno (timocracia, oligarquía, democracia y tiranía) y de algunos tipos de constituciones. En su argumento se subraya además que las funciones del Estado solo podrán ejecutarse mediante determinados entramados institucionales. En una línea similar, el trabajo de Aristóteles busca comprender los efectos de las variaciones en las particularidades de las instituciones políticas, indagando sobre todo acerca de qué manera las formas ideales de gobierno y de las constituciones se relacionan con la noción de buena sociedad (Rothstein 2001, 204).

De igual manera, en la teoría política contemporánea se manifiesta la centralidad de las instituciones en la reflexión sobre los asuntos públicos. La teoría de

Rawls, por ejemplo, más allá de representar una ruptura con respecto al pensamiento utilitarista, incorpora un discurso de carácter normativo alrededor de conceptos tales como justicia, equidad, igualdad y derechos, a manera de principios inherentes a las instituciones políticas de un régimen constitucional democrático. Precisamente, uno de los planteamientos centrales de Rawls alude a que una sociedad justa solo puede generarse a partir de instituciones políticas justas, argumento que evidencia el alto contenido normativo de la ciencia política clásica, para la cual las instituciones no solamente constituyen las reglas del juego sino que sobre todo condicionan el tipo de valores adoptados en una determinada sociedad (Rothstein 2001, 206).

En otro orden de ideas, es importante señalar que el Estado contemporáneo ha sido concebido como un producto de la sociedad, articulado alrededor de un conjunto de instituciones autoimpuestas de manera consensuada para regular la lucha por el poder y la organización de la vida en común. Esto es, como una instancia que condensa el sentido vinculante-coercitivo de la dimensión formal del poder político a través de una serie de leyes, normas y valores articulados entre sí (Uriarte 2002, 18). De ahí que, la tradición más ortodoxa de la ciencia política se ha asimilado al estudio de la dimensión formal-legal del Estado y de las instituciones que lo conforman, a través por ejemplo del análisis de las formas de gobierno, de la estructura jurídica y legislativa, del funcionamiento de las burocracias, entre otros campos.

En ese sentido, en tanto la preocupación académica por las instituciones formales del Estado ha permitido examinar la influencia que el ordenamiento legal ejerce sobre la dinámica política de la sociedad, es posible argumentar que,

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo, utiliza técnicas del historiador y del jurista, y pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (Rhodes 1997, 65).

Siguiendo a Peters (2003), el institucionalismo tradicional, también denominado viejo institucionalismo, puede caracterizarse en función de cinco aspectos: i) La relevancia de la ley en tanto constituye la base de la actividad gubernamental como un instrumento para influir sobre el comportamiento de la sociedad; ii) En consonancia con lo anterior, el supuesto de que la estructura es determinante del comportamiento de los individuos, y, en consecuencia, que la influencia de estos sobre el sistema es irrelevante; iii) El sentido holístico del enfoque, desde el cual se ha impulsado una lectura comparativa de los sistemas políticos, aun cuando se haya

limitado a descripciones yuxtapuestas de los aspectos formales y legales; iv) Una fundamentación histórica sustentada en la importancia de la pauta de desarrollo de la sociedad sobre los sistemas políticos; y v) Un manifiesto carácter normativo como fundamento de una preocupación por el *buen gobierno* (Peters 2003, 20-26).

Precisamente, las características sobre las que se ha estructurado el viejo institucionalismo han sido la fundamentación de sus detractores, cuyas críticas se han enfocado básicamente en el sentido atóxico y descriptivo del enfoque, pero sobre todo en el marcado carácter normativo del mismo. Así, se ha señalado que las limitaciones del estudio de las instituciones políticas no solo se evidencian en el hecho de que el análisis de las leyes –al no incorporar todas las variables relevantes– es insuficiente para explicar el fenómeno del poder, sino que además el hiperfactualismo del enfoque deriva en una inconsistencia teórica. Otras críticas han apuntado que la comparación formalista y descriptiva ignora la complejidad de los acuerdos sociales informales. Metodológicamente, los cuestionamientos se han centrado en la incapacidad de los análisis históricos y jurídicos para generar hipótesis y procesos de verificación (Rhodes 1997, 59).

No obstante, en una revisión más reciente del viejo institucionalismo, Rhodes (2006) ha señalado que el enfoque no se limita a un análisis formal-legal y que la tradición institucionalista aún se mantiene vigente. De acuerdo con el autor, la contribución de la ciencia política al estudio de las instituciones radica en el análisis de la evolución histórica de su dimensión formal-legal, así como de las ideas inherentes a esta. En ese sentido, caracteriza el estudio de las instituciones políticas en función del esquema presentado en la tabla 1.

Tabla 1. Tradiciones en el estudio de las instituciones políticas

Tradiciones	Modernista-empiricista	Formal-legal	Idealista	Socialista
Definición de institución política	Reglas formales, procedimientos de cumplimiento, prácticas de operación estándar que estructuran relaciones entre individuos en varias unidades de la política y la economía (Hall 1986)	Leyes públicas que conciernen organizaciones gubernamentales formales (Eckstein 1979)	Instituciones expresan ideas acerca de autoridades políticas y encarnan un enfoque continuo para resolver los problemas relacionados a la relación entre ciudadanos y gobernantes (Johnson 1975)	La específica articulación de lucha de clases (Miliband 1977)
Ejemplos actuales	USA: Nuevos institucionalismos	Constitucionalismo francés	UK: Idealismo conservador	Postmarxismo Pan-europeo
Autores	March y Olsen 1989	Chevallier 2002	Johnson 2004	Laclau 1990

Fuente: Rhodes 2006, 92.

La idea de tradiciones en el argumento de Rhodes hace referencia a un conjunto de entendimientos generados en un proceso de socialización, en función de los cuales las creencias y prácticas relevantes pueden ser transmitidas de generación en generación. Esto significa que las tradiciones deben incorporar vínculos conceptuales apropiados, mostrando una mínima consistencia (Rhodes 2006, 91). En cierta forma, este planteamiento delinea un paralelismo explicativo con la discusión del paradigma kuhniano, en tanto el conjunto de prácticas transferidas a lo largo del tiempo se estructuran como patrones de referencia para un determinado grupo científico, como ocurre en el caso concreto de las tradiciones analíticas de las instituciones políticas presentadas en la tabla anterior.

Esto permitirá argumentar en los siguientes acápites en qué medida la emergencia del denominado neoinstitucionalismo, entendido como nuevo paradigma de la ciencia política, implica un reemplazo del viejo institucionalismo, o si más bien, como lo plantea la lectura kuhniana, se presenta como una respuesta a la crisis del anterior paradigma conductista.

La emergencia del neoinstitucionalismo

Como se señaló anteriormente, el viejo institucionalismo que había dominado la ciencia política de la primera mitad del siglo XX, evidenciaba importantes limitaciones de carácter teórico-metodológico, lo que llevó a caracterizarlo como un enfoque descriptivo y normativo. Como respuesta a la crisis del paradigma institucionalista se fue consolidando, entre las décadas del cincuenta y sesenta, un nuevo paradigma de impronta positivista, matizado por la fijación ontológica en el individuo y las preferencias agregadas de su comportamiento.

En términos generales, el emergente movimiento conductista se fundamentaba sobre la idea de que los individuos no necesariamente están constreñidos por las instituciones formales e informales, sino que tienen la capacidad de hacer sus propias elecciones. De esta manera, enfoques como el análisis conductista y la teoría de la elección racional adquirieron especial protagonismo en la ciencia política de la posguerra. En oposición al paradigma institucionalista, los conductistas argumentaban que “para entender la política y explicar sus resultados, los análisis no se deberían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político” (Romero 1999, 9).

David Easton, uno de los principales críticos del institucionalismo, desarrolló un influyente marco conceptual sustentado en la naturaleza de las relaciones cau-

sales entre variables políticas significativas. En este enfoque sistémico se resalta la teoría empírica y la comprobación como base del desarrollo de la ciencia. La interacción y la toma de decisiones constituyen la unidad básica de análisis del sistema de conducta sobre el que se articula la sociedad (Easton 1999). En ese sentido, en la línea de la argumentación kuhniana, el conductismo significó la reconstrucción del campo disciplinar, cambiando varias de las generalizaciones teóricas de impronta institucionalista sobre las que se venía fundamentando la ciencia política, al igual que sus métodos de investigación.

No obstante, desde la década del ochenta, el estudio de las instituciones ha venido ganando un renovado interés, no solamente en el campo de la ciencia política sino en las ciencias sociales en general. Esto como resultado de una reacción de rechazo a la revolución conductual y a su interpretación de la conducta política colectiva como una consecuencia agregada de la elección individual (DiMaggio y Powell 1999, 34). Renovado interés por el análisis institucional que responde además a un efecto acumulativo de la moderna transformación de las instituciones sociales, que han crecido y se han hecho considerablemente más complejas, eficaces e influyentes en la sociedad contemporánea (March y Olsen 1993, 2).

Precisamente, la noción de posición causal de las instituciones políticas, esto es, la idea de que las estructuras institucionales poseen un carácter autónomo determinante en la organización de la vida política, constituye el argumento central del trabajo seminal de March y Olsen (1993) que, a inicios de la década del ochenta, marcó el comienzo del debate sobre el nuevo institucionalismo. En contraposición a la corriente dominante del conductismo, desde la cual a las instituciones formalmente organizadas se las había caracterizado como simples escenarios del comportamiento político, March y Olsen advierten sobre la importancia que la acción simbólica tiene para la comprensión de la política.

Tal como se señaló previamente, el argumento kuhniano resalta que el cambio de paradigma emerge alrededor de un conjunto de novedades empíricas o descubrimientos en la ciencia normal, descubrimientos que se visibilizan cuando el investigador se percató de que ciertas anomalías restringen las expectativas generadas en el paradigma vigente. En ese sentido, el argumento de March y Olsen inicia precisamente identificando algunas de las anomalías de las teorías conductistas, conforme se resume en el esquema presentado en la tabla 2.

Tabla 2. Características de la teoría conductista

Contextual	Proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad
Reduccionista	Proclive a considerar los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual, menos inclinada a atribuir los resultados de la política a las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado
Utilitaria	Proclive a ver la acción como el producto de un calculado interés propio, menos inclinada a considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes
Funcionalista	Proclive a ver en la historia un mecanismo eficiente solo para el logro de equilibrios apropiados, menos preocupada por las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico
Instrumentalista	Proclive a definir la toma de decisiones y la distribución de recursos como preocupaciones centrales de la vida política, menos atenta a los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias

Fuente: March y Olsen 1993, 3.

Ahora bien, March y Olsen reconocían en su texto seminal que el nuevo institucionalismo aun no constituía una teoría consolidada ni una crítica coherente de la teoría existente. De igual manera, varios autores han resaltado que no necesariamente conforma un cuerpo unificado de teorías y de pensamiento (Hall y Taylor 1996; Lowndes 1996). No obstante, el desarrollo que en términos teóricos-metodológicos ha experimentado el denominado neoinstitucionalismo en las últimas tres décadas, evidencia la consolidación de una importante producción académica circunscrita en un patrón ontológico-epistemológico de impronta realista, desde el cual se ha logrado articular una serie de teorías que buscan explicar de qué manera las instituciones inciden en el comportamiento de los individuos y en las decisiones políticas que toman.

Ciertamente, la postura neoinstitucionalista, según la cual las instituciones son consideradas como la variable independiente que explica la particularidad de los procesos sociopolíticos, marca una ruptura epistemológica respecto al anterior paradigma conductista. Sin embargo, es importante señalar que el espíritu del neoinstitucionalismo, antes que rechazar enfoques alternativos, ha sido más bien el de complementar la comprensión de la política a través de la estructura de las instituciones como unidad básica de análisis (March y Olsen 2006, 16).

El núcleo analítico neoinstitucional

La emergencia del neoinstitucionalismo ha significado no solo una respuesta a la revolución conductista, sino sobre todo la superación de algunas de las limitaciones del viejo paradigma institucional. No obstante, desde el argumento kuhnyano, hay

que tener en cuenta que “en la ciencia un paradigma rara vez es un objeto que se pueda replicar. Por el contrario, es un objeto que debe articularse y especificarse ulteriormente en condiciones nuevas o más rigurosas...” (Kuhn 2004, 57). De esta forma, es preciso identificar cuáles son los elementos que diferencian al nuevo del viejo institucionalismo, y de qué manera se caracteriza su núcleo analítico.

Así, de una parte, a diferencia del enfoque descriptivo del viejo institucionalismo, en el neoinstitucionalismo existe una preocupación por el desarrollo de teorías y métodos analíticos. Es decir, se busca analizar la lógica de la estructura y organización de las instituciones (variables dependientes), pero sobre todo explicar su incidencia en otros fenómenos (variables independientes). De otra parte, el neoinstitucionalismo enfatiza el análisis del comportamiento actual de las instituciones y no solamente –como en el viejo institucionalismo– los aspectos formales y estructurales. Finalmente, en el análisis institucional contemporáneo se observa un interés por entender los efectos de las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas, contrario a la falta de atención que el viejo institucionalismo mostraba en la acción del gobierno (Peters 2001, 306).

Estas diferencias remiten, en última instancia, a la estructuración de un núcleo analítico que le otorga sentido al paradigma neoinstitucionalista. Siguiendo a Lowndes (2002), este núcleo puede ser caracterizado en función de seis movimientos. Primero, *desde una fijación en las organizaciones hacia una focalización en las reglas*, las cuales guían y constriñen el comportamiento de los actores individuales, bajo una lógica normativa que determina la conducta adecuada. Segundo, *desde una noción formal hacia una concepción informal de las instituciones*, de acuerdo con la cual las convenciones informales de la vida política pueden ser igual de importantes que los procedimientos formalmente acordados para la formación de la conducta de los actores. Tercero, *desde una noción estática hacia una concepción dinámica de las instituciones*, que las caracteriza como organizaciones imperfectas y temporales que se crean y sostienen en la vida política, esto es, como procesos inherentes a la acción humana y no como simples entidades (Lowndes 2002, 97-99).

Cuarto, *desde unos valores sumergidos hacia una postura de valores críticos*, en donde, más allá de un conjunto predeterminado de valores y modelos de gobierno, es necesario identificar las diversas formas en las que las instituciones encarnan y forman los valores de la sociedad, los cuales se encuentran en constante impugnación y cambio. Quinto, *desde una noción holística hacia una concepción desagregada de las instituciones*, que focaliza el análisis no solo en el sistema general de gobierno sino en algunos de los componentes de la vida política tales como los sistemas electorales, los arreglos para el presupuesto o la elaboración de políticas, las reglas de contratación, etc. De ahí que las instituciones son entendidas como diferenciadas,

en tanto no necesariamente encajan entre sí para formar un todo armónico o representar soluciones funcionales. Sexto, *desde la independencia hacia el arraigo*, bajo el supuesto de que las instituciones no son entidades independientes que existen fuera del espacio y el tiempo, sino que se encuentran incrustadas en contextos específicos (Lowndes 2002, 100-101).

Ciertamente, los movimientos y transformaciones epistemológicas implícitas en la emergencia del neoinstitucionalismo han significado que, más allá de “pensar en las instituciones”, se configure una lógica analítica sustentada en “pensar institucionalmente”. Esto es, una forma de pensamiento que, a manera de sistema de apreciación, configura un referente cognitivo acerca del sentido de los valores organizacionales y su temporalidad en el orden social. Esto permite entender que las instituciones no solamente remiten a estructuras vinculantes de coerción, sino que pueden entenderse también como instrumentos para la liberación humana y el desarrollo de la vida (Hecló 2006).

De esta manera, la concepción contemporánea de las instituciones implica caracterizarlas como formas –abstractas o específicas– de organización social, es decir, como procedimientos y prácticas especiales sobre las que en última instancia se estructura la vida política de la sociedad (Lowndes 1996, 182). Se trata de una estructuración que opera por varias vías, teniendo en cuenta que son las instituciones las que: i) definen quien está en capacidad de participar en la arena política; ii) forman las estrategias políticas de varios actores; y iii) influyen lo que estos actores creen que es posible y deseable (Steinmo 2001).

En ese sentido, la caracterización de las instituciones puede entenderse en términos de tres aspectos fundamentales. En primer lugar, las instituciones son ideadas por los individuos, pero al mismo tiempo constriñen sus acciones; si bien son parte del proceso social en su sentido más amplio, constituyen el medio a través del cual las decisiones y acciones son tomadas de manera cotidiana. En segundo lugar, las instituciones involucran un conjunto de reglas o leyes formales pero también abarcan normas y costumbres informales. Si bien estas últimas no son conscientemente diseñadas, forman también parte de la acción habitual. Finalmente, en tercer lugar, las instituciones poseen legitimidad más allá de las preferencias de los actores individuales, en tanto son valoradas en sí mismas y no solo por sus propósitos inmediatos (Lowndes 1996, 182).

Desde esta perspectiva y partiendo de la idea de que no es posible entender el comportamiento de los individuos y de las organizaciones sin situarlos en un contexto societal específico, es decir, en un sistema interinstitucional, puede definirse a las instituciones como:

Un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado (Friedland y Alford 1993, 155).

Hay que señalar, sin embargo, que ensayar un concepto general de lo que constituyen las instituciones no necesariamente ha sido una tarea fácil dentro del paradigma neoinstitucionalista. Esto en razón de que su caracterización presenta diversas connotaciones según la impronta del campo disciplinar desde el cual se derive el análisis institucional.

Los enfoques neoinstitucionalistas como ciencia normal

Las fronteras ontológico-epistemológicas del neoinstitucionalismo

Esta última puntualización se refiere a la necesidad de hablar del neoinstitucionalismo en plural. La diversidad de marcos teóricos explicativos y de modelos metodológicos que se han ido consolidando alrededor del paradigma neoinstitucionalista da cuenta de las diversas articulaciones que el análisis institucional mantiene con otras posiciones ontológico-epistemológicas.

Así por ejemplo, la lectura racionalista del neoinstitucionalismo resalta que las instituciones son simplemente formas de equilibrio de hacer las cosas que, en tanto tales, actúan como patrones o guías que limitan el comportamiento. Esto en razón de que, en contextos políticos dispersos con expectativas específicas sobre el rol de los diferentes actores involucrados, es complicado cambiar la manera como el proceso está siendo conducido. En ese sentido, si un jugador decisivo quiere jugar acorde a diferentes reglas, entonces las reglas no están en equilibrio y, por lo tanto, la institución es frágil (Shepsle 2006, 26).

Desde este razonamiento, la tradición de la elección racional concibe las instituciones como limitaciones exógenas o como una forma de juego determinada exógenamente, que condiciona el comportamiento. En ese sentido, los argumentos utilizados para explicar de qué manera las instituciones inciden en los individuos se han apoyado en referencias teóricas del campo de la economía tales como la racionalidad limitada, el comportamiento económico, los costos de transacción, las narrativas analíticas, entre otras.

Esto ha determinado que a nivel metodológico los programas de investigación de este enfoque se fundamenten sobre la abstracción, simplificación, rigor analíti-

co y la insistencia en un análisis centrado en axiomas básicos y proposiciones que conduzcan a implicaciones empíricas (Shepsle 2006, 32). Fundamentos analíticos estos cercanos a una postura positivista que, como se señaló en acápite anteriores, enfatiza el desarrollo de generalizaciones a través de la observación empírica de relaciones causales.

Por el contrario, el neoinstitucionalismo constructivista se vincula con postulados inherentes a una posición ontológico-epistemológica de carácter interpretativista. Inspirado en una lectura histórica, este enfoque indaga sobre los complejos procesos de cambio, adaptación e innovación institucional, para cuyo propósito busca capturar, describir y analizar el desequilibrio institucional.

En su explicación, las ideas de los actores en términos de deseos, preferencias y motivaciones, constituyen una idealización que refleja una orientación normativa de carácter moral, ética y política sobre el contexto en el que se desarrolla su acción. Consecuentemente, los actores no son analíticamente sustituibles, ni tampoco el conjunto de preferencias o lógicas de conducta que los definen se deriva automáticamente de la configuración institucional en la cual están localizados (Hay 2006, 64).

Es así como, desde una postura interpretativista que asume un análisis hermenéutico de los fenómenos sociopolíticos, el marco explicativo del neoinstitucionalismo constructivista se sostiene sobre el supuesto de que los intereses de los individuos constituyen construcciones sociales y, como tales, no pueden ser considerados como referentes de factores materiales. Esto conlleva a sostener que, a diferencia de la lectura racionalista para la cual las normas y reglas aparecen como elementos utilitarios para reducir la incertidumbre, las instituciones son más bien estructuras cuya funcionalidad o disfuncionalidad es una pregunta abierta, tanto en términos empíricos como históricos (Hay 2006, 64).

En la medida que el neoinstitucionalismo constructivista enfatiza la potencial ineffectividad e ineficiencia natural de las instituciones sociales, los procesos de cambio e innovación se explican sobre todo en función de las relaciones entre actores y el contexto en el cual interaccionan. El cambio es entendido así en términos de la interacción entre la estrategia de conducta y la estrategia de contexto dentro de la cual es concebida. Lo que se busca, en última instancia, es identificar de qué manera las ideas establecidas se convierten en patrones codificados, sirviendo como filtros cognitivos que los actores usan para interpretar las señales de su entorno (Hay 2006, 65).

En ese sentido, el neoinstitucionalismo constructivista, situado en una posición interpretativista, antes que buscar explicar el fenómeno como tal o establecer posibles relaciones causales, se centra sobre todo en comprender el significado de la conducta de los actores. Esto, sin embargo, tiene implicaciones metodológicas, en

tanto la aprehensión de la dimensión cognitiva de los actores confronta dificultades de operacionalización.

Como ha podido observarse, el examen de dos enfoques diametralmente opuestos como el racionalista y el constructivista, demuestra que las fronteras analíticas de los neoinstitucionalismos no necesariamente se encuentran delimitadas en una sola postura ontológico-epistemológica. Esto evidencia, en primera instancia, la posición intermedia que el paradigma neoinstitucionalista ocupa en el campo disciplinar de la ciencia política.

Más aún, esto coloca en discusión uno de los principios básicos del paradigma kuhniiano, aquel según el cual solo es posible decir que los logros científicos conforman un paradigma si las realizaciones son lo suficientemente abiertas para generar un amplio espectro de problemas por resolver. Precisamente, las interrogantes abiertas alrededor de la estructura, funcionamiento y rol de las instituciones en los procesos políticos han configurado en las últimas décadas un campo de carácter interdisciplinario con amplias posibilidades analíticas.

La categorización de los neoinstitucionalismos

La diversidad de posiciones ontológico-epistemológicas presentes en el análisis institucional ha conducido al desarrollo de una serie de categorizaciones tendientes a clasificar los diversos enfoques neoinstitucionalistas. Esta tarea no ha estado exenta de cierta confusión, toda vez que, más allá de evidenciar la dinámica propia de la trayectoria paradigmática, ha dificultado la consolidación de un campo teórico-metodológico más integrado.

En ese sentido, una de las clasificaciones más amplias es la planteada por Peters (2003, 37) a finales de la década del noventa, integrada por seis tipos de teorías neoinstitucionalistas. Primero, *institucionalismo normativo*, desde donde se resalta que las normas y los valores constituyen medios que moldean el comportamiento individual. Segundo, *institucionalistas de la elección racional*, quienes sostienen que las instituciones son un sistema de reglas e incentivos que inciden en el comportamiento de individuos que buscan maximizar su beneficio. Tercero, *institucionalismo histórico*, el cual plantea que las decisiones iniciales tomadas en el desarrollo de las políticas y los consecuentes compromisos institucionales inciden en las decisiones posteriores.

Cuarto, *institucionalistas empíricos*; cercanos al viejo institucionalismo, argumentan que la estructura de gobierno establece una diferencia en la manera como se procesan las políticas y las decisiones de los gobiernos. Quinto, *institucionalismo*

internacional, relacionado con la explicación en términos de estructura del comportamiento de los Estados y los individuos. Sexto, *institucionalismo social*, que describe la estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad en términos de patrones generalmente no institucionalizados como las lógicas pluralistas y corporativistas, así como también formas de interacción en red (Peters 2003, 39).

Conforme lo señala Peters, el institucionalismo representa de alguna manera un retorno a los principios originales de la ciencia política. En ese sentido, el hecho de que el debate sobre el análisis institucional se haya concentrado en esta disciplina, responde no solo a que su carácter ecléctico le ha permitido vincular enfoques de otras disciplinas, como bien se observó en el acápite anterior, sino además al hecho de que es en la ciencia política donde se han desarrollado en las últimas décadas la mayoría de debates teóricos serios (Peters 2003, 40). La amplia gama de teorías neoinstitucionalistas identificadas por Peters refleja precisamente el carácter ecléctico que el análisis institucional ha tenido en la ciencia política, así como su incidencia paradigmática en las ciencias sociales en general.

No obstante, la clasificación que mayor influencia ha ejercido en la comunidad académica es la planteada por Hall y Taylor (1996) en su trabajo seminal sobre los tres nuevos institucionalismos: *histórico*, de la *decisión racional* y el *sociológico*. Estos autores parten de la consideración de que, para despejar la ambigüedad y confusión generada alrededor del término “nuevo institucionalismo”, es necesario entender que los tres enfoques no constituyen un cuerpo teórico unificado. Más allá de que comparten su génesis en la reacción a las perspectivas conductistas y en la idea de que el rol de las instituciones es determinante de los resultados sociopolíticos, paradójicamente los nuevos institucionalismos se han desarrollado de manera independiente unos de otros, como lo evidencia la escasez de referencias cruzadas en la literatura (Hall y Taylor 1996, 937).

Diferencias que se advierten, por ejemplo, alrededor de una de las discusiones fundamentales del paradigma institucional: la caracterización de las relaciones entre instituciones y comportamiento. Así, de una parte, el institucionalismo histórico tiene la concepción más ecléctica de los tres enfoques, en la medida que para explicar cómo las instituciones afectan al comportamiento incluye tanto la dimensión del cálculo como la cultural. Si bien esto puede significar una ventaja analítica, a través por ejemplo de las posibilidades de intercambio con diferentes escuelas, ha conllevado también a que el enfoque preste menos atención –comparado con otras perspectivas– al desarrollo de un entendimiento sofisticado sobre las cadenas causales mediante las cuales las instituciones inciden en los individuos (Hall y Taylor 1996, 950).

Por el contrario, el institucionalismo de la decisión racional concibe de manera más precisa la relación entre instituciones y comportamiento. Apoyado en un

conjunto de generalizaciones y conceptos basados en una simplificada imagen de las motivaciones humanas, el enfoque ha desarrollado una importante teorización sistemática. Básicamente, se enfatiza que la acción política involucra el manejo de la incertidumbre, por lo cual los flujos de información son fundamentales en las relaciones de poder y en la determinación de los resultados políticos. Si bien este enfoque ha realizado aportes relevantes a la comprensión política del comportamiento humano, no obstante, su utilidad se ha visto limitada en tanto los objetivos de los actores son presentados como un factor exógeno al análisis, lo que ha generado cierta ambigüedad o dificultad para especificar la naturaleza de las preferencias (Hall y Taylor 1996, 951).

De su parte, el institucionalismo sociológico es quizás el campo en el que de mejor forma se visualizan las distintas dimensiones de las relaciones entre instituciones y acción individual. A diferencia de la perspectiva de la elección racional, las teorías de este enfoque son concretas en explicar de qué manera las instituciones afectan las preferencias o identidades de los actores. En ese sentido, se reconoce que inclusive un actor altamente instrumental desarrolla estrategias de decisión en función de repertorios culturales específicos, lo que ciertamente evidencia que el entorno institucional en el que se desenvuelve la acción de los individuos condiciona la naturaleza de su comportamiento (Hall y Taylor 1996, 951).

En todo caso, la clasificación de Hall y Taylor apunta al hecho de que, si bien cada uno de los nuevos institucionalismos ha sido especialmente revelador en su propio paradigma, no obstante, es necesario establecer un mayor intercambio entre ellos. En cierta manera, la fragmentación del paradigma institucional evidencia diferencias teóricas en la forma como se concibe el comportamiento humano y la manera en que se entienden los efectos de las instituciones sobre la conducta. Es por ello factible un mayor intercambio entre, por ejemplo, las aproximaciones que priorizan las explicaciones del cálculo instrumental de los individuos y las orientaciones que enfatizan los factores culturales del contexto institucional, tomando prestado y adaptando algunas de las ideas desarrolladas por unos y otros.

La estructura de la investigación institucionalista

Frente a la última puntualización, es importante advertir que la manera en la que se desarrolla la ciencia normal en el paradigma kuhniano opera bajo una lógica de rompecabezas, a través de la cual, más allá de buscar novedades sustantivas, la investigación de un determinado campo paradigmático está direccionada a resolver un problema mediante distintas formas. En ese sentido, más allá de que se identifi-

quen diversas características ontológicas en los neoinstitucionalismos, no obstante, existen un conjunto de reglas que estructuran el análisis institucional como ciencia normal, sobre las que en última instancia se circunscriben las soluciones aceptables y los procedimientos a seguir.

En ese sentido, la determinación de los paradigmas establecidos en una comunidad científica exige observar más allá del nivel de las reglas compartidas. Es necesario un segundo paso donde se comparen los paradigmas entre sí y con sus informes de investigación. Esto con el propósito de “descubrir cuáles son los elementos aislables, implícitos o explícitos, que los miembros de dicha comunidad pudieran haber abstraído de sus paradigmas más globales, empleándolos como reglas en su investigación” (Kuhn 2004, 90) (Tabla 3).

En este orden de ideas, para Kuhn existen tres categorías de reglas que estructuran la ciencia normal. Para el caso de la investigación institucionalista, la primera dimensión, relacionada con el conjunto de generalizaciones del campo, se define en función de que los institucionalismos parten del supuesto compartido de que las instituciones determinan la conducta de los actores, sea a través de reglas del juego (elección racional), procedimientos formales e informales (histórico), convenciones culturales (normativo-sociológico), sistemas de ideas y prácticas (constructivista), etc.

En un segundo nivel, en el que se definen los tipos de instrumentación, los diversos institucionalismos se adscriben en su mayoría a un método analítico de carácter deductivo-inductivo (histórico, normativo-sociológico, constructivista), y uno de ellos a una lógica deductiva (elección racional). Esto no impide que sus instrumentos difieren en cuanto a su sentido cualitativo (histórico, constructivista), cuantitativo (elección racional), o mixto (normativo-sociológico).

Finalmente, en una tercera dimensión se ubican los compromisos mediante los cuales los investigadores construyen una visión compartida del mundo. Como se observó en acápites anteriores, el paradigma institucionalista tiene su núcleo de sentido en una posición ontológico-epistemológica realista (histórico, normativo-sociológico), aunque comparte y se articula con otras posturas de naturaleza positivista (elección racional) e interpretativista (constructivista).

En definitiva, el análisis institucionalista que se ha venido configurando y consolidando en las últimas tres décadas, de alguna manera ha permitido el desarrollo de una ciencia normal articulada alrededor de un conjunto de reglas y prácticas de investigación. Más allá de que el campo evidencia una relativa heterogeneidad en los distintos niveles de reglas, existe un sentido de complementariedad que le otorga una condición paradigmática al funcionamiento de la ciencia normal en su conjunto.

Tabla 3. Características ontológicas de los neoinstitucionalismos

	Institucionalismo de la elección racional	Institucionalismo histórico	Institucionalismo normativo-sociológico	Institucionalismo constructivista
Enfoque teórico	Modelización teórica específica del contexto. Parsimonia cualificada	Contextualización histórica e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de dependencia de sendero	Contextualización cultural e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de la conducta apropiada dentro de ajustes institucionalizados	Análisis de las condiciones de existencia del complejo cambio institucional
Supuestos teóricos	Enfoque de cálculo. Actores son instrumentalmente racionales	Actores muestran una combinación de lógicas culturales y de cálculo	Enfoque cultural. Actores siguen normas y convenciones	Actores son a la vez estratégicos y socializados. Pueden comportarse de diferentes formas
Método de enfoque analítico	Deductivo. Modelación matemática	Deductivo-inductivo. Teóricamente informado. Histórico. Narrativo	Deductivo-inductivo. A veces estadístico, otras narrativo	Deductivo-inductivo. Proceso de rastreo informado. Análisis de discurso
Concepción de instituciones	Las reglas del juego en la sociedad	Procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones	Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos	Sistemas codificados de ideas y prácticas sostenidas
Cambio institucional	Focalizado en las funciones que la institución desarrolla. Focalizado en el diseño institucional racional	Focalizado en la creación institucional como definición del sendero por la que la evolución ocurre. Equilibrios puntuales, poco énfasis en el cambio pos-formativo	Focalizado en la creación institucional como difusión de una matriz preexistente. Focalizado en los efectos equilibrantes de la institucionalización, asociado a lógicas de adecuación	Focalizado en la naturaleza socialmente construida de las estructuras políticas de oportunidad. Focalizado en la creación institucional y en el cambio pos-formativo.
Temas clave	Racionalidad limitada	Dependencia del sendero	Difusión de una matriz institucional	Construcción discursiva de crisis. Institucionalización normalización de paradigmas
Debilidades	Funcionalista. Estático. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Poco claro acerca del origen de intereses y del sistema de ideas. Poco claro acerca de la importancia relativa de factores materiales e idealizados

Fuente: Hay 2006, 58-59.

Las novedades teóricas del paradigma neoinstitucionalista

Conforme lo señala Kuhn, los cambios paradigmáticos operan en función de la emergencia y consolidación de un conjunto de novedades empíricas y teóricas, que viabilizan el desarrollo de la ciencia normal. En ese sentido, el paradigma neoinstitucionalista se ha venido configurando alrededor de una serie de novedades teóricas, cuya fundamentación evidencia no solo la posición específica de cada uno de los enfoques dentro del paradigma, sino además su incidencia en distintos ámbitos de la acción pública como las políticas (Reich 2000; Spiller, Stein y Tommasi 2008), la gestión pública (Barzelay y Gallego 2006) o los sistemas administrativos (Howlett 2002). De esta manera, es pertinente identificar los principales debates teóricos de los enfoques sociológico-normativo (lógica de lo apropiado), histórico (dependencia de sendero) y económico (Análisis Institucional y Desarrollo).

32

La lógica de lo apropiado

Como se mencionó en acápites anteriores, el paradigma neoinstitucionalista tiene sus raíces en el trabajo seminal de March y Olsen (1993), cuya idea básica cuestiona el individualismo metodológico de los enfoques conductistas y sus limitaciones para resolver los aspectos relevantes de la vida política. En esencia, el argumento alude a que los supuestos utilitarios no necesariamente serían capaces de articular la acción individual con las premisas normativas fundamentales o, menos aún, con la naturaleza colectiva del proceso sociopolítico (Peters 2003, 45).

En contraposición, March y Olsen argumentan que en la política las preferencias y los significados se desarrollan a través de procesos exógenos en constante evolución, los cuales en última instancia son moldeados por las instituciones políticas. Esto significa que las instituciones constituyen actores políticos –o decisores– impregnados de una relativa autonomía y de coherencia institucional, lo que a su vez conlleva a reconocer que es posible que la historia no sea eficaz. Del mismo modo, se admite que la acción simbólica tiene una relevancia fundamental para la comprensión de la política (March y Olsen 1993). En ese sentido, la concepción de que los factores organizativos de la vida política marcan una diferencia constituye el fundamento del nuevo institucionalismo normativo.

En términos generales, este enfoque -de tradición sociológica- resalta el papel asignado a las normas y los valores para explicar la conducta de los actores dentro de las organizaciones. Desde esta perspectiva, “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los

valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters 2003, 46). Las normas y valores establecen así una complejidad de interacciones entre individuos y colectividades de diversa naturaleza, cuyos vínculos organizacionales responden a la interpretación del significado de sus compromisos institucionales.

De esta manera, en la medida que la formación de las preferencias individuales se establece en función de su interacción con las instituciones, las organizaciones configuran una estructura adaptativa y normativa. De ahí que las decisiones políticas no pueden ser entendidas como macroagregaciones de preferencias individuales, sino más bien como el resultado de procedimientos que producen decisiones a pesar de la incertidumbre (Immergut 1998, 16).

Forma de organización en la que subyace una institucionalidad signada por una *lógica de lo adecuado* que influye sobre el comportamiento. Lógica esta que opera a su vez como una categoría de la acción formando la conducta y estrategia de los individuos, en tanto los códigos simbólicos y el rol de las instituciones son determinantes para la generación de significados. En este orden de ideas, la permuta propuesta por March y Olsen, desde una “lógica de las consecuencias esperadas” hacia una nueva “lógica de lo adecuado”, constituye justamente una de las novedades teóricas fundamentales en el debate del neoinstitucionalismo sociológico-normativo².

El punto de partida de este razonamiento es entender que, a diferencia de las teorías que suponen que la acción se configura sobre una elección basada en valores y expectativas individuales, en las teorías que contemplan una estructura política, la acción responde fundamentalmente al cumplimiento de deberes y obligaciones. De esta manera,

Desde una metáfora del deber, suponemos que los actores políticos asocian determinadas acciones con determinadas situaciones mediante reglas de adecuación. Lo que es adecuado para una persona cualquiera en una situación particular viene definido por el sistema social y político y es transmitido a través de la socialización (March y Olsen 1993, 19).

Para March y Olsen, las instituciones aparecen en este sentido no solo como una estructura formal, sino como un conjunto de normas y rutinas interconectadas,

2 Diversas críticas han surgido en contra del argumento de March y Olsen que reemplaza la lógica de las consecuencias esperadas por la lógica de lo apropiado. Así por ejemplo, Goldmann (2005) basa su cuestionamiento en que: i) existe dificultad para determinar qué tipo de construcción de las lógicas representa, es decir, independientemente de si las lógicas son perspectivas, teorías o tipos ideales, estas deberían ser separables entre sí cuando se aplican al mismo objeto; ii) las lógicas, lejos de ser excluyentes entre sí, se superponen considerablemente; iii) la utilidad analítica es discutible no sólo en el caso de la lógica de las consecuencias esperadas, sino también en la lógica de lo apropiado, aun inclusive cuando esta última provee una lectura más compleja de la motivación humana; iv) la ventaja normativa de sustituir una lógica de las consecuencias esperadas por una lógica de lo apropiado es menos obvia de lo que el argumento de March y Olsen hace suponer (Goldmann 2005).

alrededor de las cuales se definen las acciones correctas en términos de roles y situaciones. Esto implica dos consideraciones. De una parte, las instituciones configuran un repertorio de procedimientos cuya selección responde a una serie de reglas, las cuales determinan que el comportamiento de los individuos sea intencional pero no voluntario. Es decir, aunque las elecciones sean conscientes, siempre estarán sujetas a los parámetros establecidos por los valores institucionales predominantes. De otra parte, en la medida que las instituciones se definen por la capacidad para incidir en la conducta de los individuos a través del tiempo, poseen una legitimidad inherente que compromete a los actores involucrados a comportarse de determinadas maneras (Peters 2003, 50).

Esta idea de prácticas rutinarias del comportamiento correcto, sobre la que se sustenta la lectura normativa de la lógica de lo adecuado, implica la consideración de un conjunto de concepciones institucionales del orden.

Partiendo de la premisa de que las estructuras institucionales imponen elementos ordenadores sobre una realidad potencialmente informe, March y Olsen plantean seis concepciones sobre las cuales una teoría institucional especificará la noción de orden político: i) *orden histórico*, entendido por el proceso en virtud del cual las instituciones aprenden de su experiencia produciendo ajustes de lo adecuado; ii) *orden temporal*, de acuerdo con el cual los vínculos no son tanto consecuenciales sino que los acontecimientos están conectados en función de su aparición simultánea; iii) *orden endógeno*, en función del cual las preferencias y los intereses se generan en el contexto de la acción institucional; iv) *orden normativo*, por el cual el comportamiento político puede describirse en términos de obligaciones, roles y reglas; v) *orden demográfico*, que permite interpretar una institución como la sección transversal de las vidas de los individuos involucrados; y vi) *orden simbólico*, donde los símbolos y rituales tienen una fuerza ordenadora en la vida política, otorgándole una coherencia interpretativa (March y Olsen 1993, 25-30).

Dependencia de sendero

El institucionalismo histórico se define como un enfoque interesado por cuestiones empíricas del mundo real y por una preocupación sobre la manera como las instituciones forman el comportamiento y los resultados políticos (Steinmo 2008, 150). En términos generales, tres rasgos caracterizan a la comunidad institucionalista histórica: i) el abordaje de cuestiones amplias y sustantivas, de interés para diversos campos académicos; ii) la focalización del análisis en su dimensión temporal, resaltando las secuencias, el rastreo de transformaciones y los procesos de escala; y iii)

el análisis de contextos macro y la formulación de hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos. De esta manera, el institucionalismo histórico se centra básicamente en explicar las variaciones en patrones o arreglos relevantes, antes que tratar de abordar el comportamiento humano sin referencia concreta al contexto (Pierson y Skocpol 2008, 9).

Rastrear los procesos históricos le permite a este enfoque ir más allá de las consideraciones generales y teorizar sobre las implicaciones de la historia en la causalidad. Esto en tanto la exploración detallada de procesos facilita la evaluación de los postulados sobre los que se sustentan los mecanismos causales (Pierson y Skocpol 2008, 12). Lo que se busca, en ese sentido, es explicar la variación de un determinado resultado político en función de las maneras como las instituciones políticas estructuran y moldean tanto la participación de los actores en las políticas como las reglas del juego bajo las cuales estos participan (Steinmo 2008, 160).

En ese orden de ideas, la dinámica del cambio institucional constituye uno de los debates fundamentales del enfoque histórico³. Conforme lo argumentan Mahoney y Thelen (2010), más allá de las grandes transformaciones generadas por factores exógenos, el cambio sutil y gradual que una institución experimenta a través del tiempo puede igualmente tener consecuencias en los patrones de conducta y en los resultados políticos. El cambio institucional estaría determinado de esta forma por la interacción entre las características del contexto político y las propiedades intrínsecas de las instituciones.

En ese sentido, la idea de que la historia puede ser crítica en términos de la causalidad, ha encontrado en la denominada dependencia de sendero (*path dependence*) un marco analítico de mucha utilidad, sobre el que se ha fundamentado gran parte de la investigación del institucionalismo histórico. En general, la noción de dependencia de sendero hace referencia a una lógica a través de la cual “los resultados de una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol 2008, 13). En esta lógica, las coyunturas críticas o momentos formativos de los arreglos institucionales son esenciales en la medida que actúan como efectos de interacción entre diversas secuencias que se articulan en determinados puntos del tiempo.

3 Hay que anotar, sin embargo, que el neoinstitucionalismo presenta dificultades para explicar adecuadamente el cambio institucional y la institucionalización. Esto en razón de tres aspectos. Primero, hay una tendencia a focalizar el análisis en las formas organizacionales, estructuras formales, o en las normas y reglas de conducta, asumiendo cierta regularidad en la emergencia y establecimiento de una autoridad institucional, sin necesariamente tener en cuenta los procesos de decadencia o deterioro institucional. Segundo, en la medida en que no se ha desarrollado un conocimiento claro de la compleja causalidad entre instituciones y actores, es difícil argumentar de qué manera la combinación de variables institucionales y no-institucionales determina unos resultados específicos. Tercero, generalmente las instituciones quedan fuera de la explicación, en tanto estas son variables intervinientes entre el contexto socio-económico o cambio político y un particular resultado (Gorges 2001).

Igual importancia tiene la temporización relativa o secuencia. La manera como se suceden los distintos eventos o procesos es fundamental en la explicación causal en tanto los procesos de retroalimentación subsecuentes transforman las consecuencias de desarrollos posteriores (Pierson y Skocpol 2008, 15). Así, los mecanismos de retroalimentación operan en dos sentidos. Por un lado, con un carácter funcional, actúan como una estructura de incentivos a partir de la cual los actores adaptan sus estrategias en función del conjunto de instituciones establecidas, reforzando al mismo tiempo la lógica del sistema. De otro lado, la retroalimentación implica entender que las instituciones no son mecanismos neutrales de coordinación, sino que reflejan y reproducen patrones específicos de distribución de poder en la política, lo que implica que mientras ciertos grupos se organizan y empoderan, otros se desarticulan y marginalizan (Thelen 1999, 392).

Un importante aporte al debate de la dependencia de sendero es el desarrollado por Pierson (2000) en su propuesta de incorporar el concepto económico de rendimientos crecientes al fenómeno político. El argumento que le permite sostener esta vinculación ontológica parte de la constatación de que en distintos procesos políticos centrales (acción colectiva, desarrollo institucional, autoridad, interpretación social), pasos ejecutados en una particular dirección pueden provocar una dinámica de autorreforzamiento. De esta manera, en la medida que la noción de rendimientos crecientes se ha utilizado para explicar las condiciones de equilibrio y cambio económico en un sentido amplio, su aplicación en la discusión de la dependencia de sendero puede ser fundamental para entender las fuentes de la estabilidad y cambio político.

Es así que la lógica de la dependencia de sendero, entendida como la relevancia causal de las etapas anteriores en una secuencia temporal, se ajusta a la idea, propia de la noción de rendimientos crecientes, según la cual la probabilidad de que nuevas medidas emerjan en la misma trayectoria se incrementa con cada movimiento en el sendero. Esto en razón de que el beneficio relativo de la actividad actual -comparado con otras posibles opciones- se incrementa a través del tiempo.

Con este argumento resulta posible aprehender dos elementos clave del análisis de la dependencia de sendero. Por un lado, determinar con precisión cómo los costos de cambio desde una alternativa hacia otra, en determinados contextos sociales, se incrementan marcadamente en el tiempo. De otro lado, focalizar problemas de tiempo y secuencia, distinguiendo momentos formativos o coyunturas de aquellos períodos que refuerzan trayectorias divergentes (Pierson 2000, 251).

En definitiva, el marco analítico de los rendimientos crecientes se constituye en un importante insumo para desarrollar hipótesis sobre las fuentes de los resultados sociales, en tanto el conocimiento de cómo operan los procesos de retroalimenta-

ción de los fenómenos políticos puede ayudar a comprender por qué una particular coyuntura se vuelve crítica, y por qué la dimensión temporal es fundamental en la política (Pierson 2000). No obstante, como lo señala Thelen (1999, 396), hay que tener en cuenta que la lógica evolutiva de las instituciones y el proceso que despliegan en el tiempo no necesariamente tienen que ser entendidos en un sentido determinista, excluyendo -a través de explicaciones abstractas de mecanismos de reproducción- las dinámicas de conflicto. Por el contrario, es necesario considerar en el debate las incongruencias e intersecciones entre los diferentes procesos y las lógicas institucionales que se desarrollan a través del tiempo.

Marco de Análisis Institucional y Desarrollo

Uno de los trabajos más influyentes en el paradigma neoinstitucionalista ha sido el desarrollado a inicios de la década del noventa por North (1993), cuyo argumento central reside en la idea de que las instituciones son determinantes del desempeño económico⁴. En la medida que las instituciones constituyen las reglas del juego en una sociedad, estructuran incentivos en todas las dimensiones del intercambio humano. De ahí que, las instituciones -a manera de limitaciones autoimpuestas- configuran la interacción humana en razón de que reducen la incertidumbre, proporcionando una estructura estable que define y limita la acción de los individuos. En ese sentido, el prerrequisito de la teoría de las instituciones planteada por North es separar el análisis de las normas subyacentes (instituciones) de la estrategia de los actores o jugadores (organizaciones). Esto le permite fundamentar el análisis en función de las elecciones individuales, es decir, alrededor de un marco analítico que combina una teoría de la conducta humana con una teoría de los costos de negociación (North 1993, 16).

Precisamente, la incorporación de problemáticas relacionadas con la cooperación humana y el procesamiento de información le ha permitido a la teoría institucional no solo cuestionar los supuestos conductuales de la teoría económica neoclásica, sino sobre todo demostrar que las instituciones operan como un complejo de limitaciones formales e informales, que definen el conjunto de decisiones de los individuos (North 1993, 93). Y aunque de alguna manera, en la actualidad persiste una hegemonía intelectual del pensamiento neoliberal derivado de la teoría neoclásica, en cuyo marco las instituciones son básicamente entendidas en términos

4 Argumento este a partir del cual se han desarrollado diversas investigaciones empíricas que han explorado, por ejemplo, de qué manera la rendición de cuentas incide en la corrupción (Lederman, Loayza y Soares 2005), o sobre el cambio de las políticas (Hicken, Satyanath y Sergenti 2005).

de su funcionalidad al mercado, no obstante, existe evidencia que demuestra que ciertas instituciones ajenas al mercado pueden jugar un papel fundamental en la competitividad, sin necesariamente debilitarla tal como se asume en el pensamiento neoliberal (Crouch 2007).

De esta forma, la mayor divergencia entre la nueva economía institucional y la teoría neoclásica se observa en las concepciones acerca de cómo medir la eficiencia económica. A diferencia de la lectura ortodoxa focalizada en términos de factores de asignación, productividad e intertemporalidad, en el enfoque neoinstitucionalista el concepto de eficiencia involucra aspectos relacionados con costos de transacción, derechos de propiedad y las relaciones principal-agente. De ahí que este enfoque aparece como especialmente útil para analizar las interacciones público-privadas, teniendo en cuenta que las teorías de la agencia y de los costos de transacción constituyen el núcleo de estas interacciones. La pertinencia de la nueva economía institucional en el análisis del sector público radica, por lo tanto, en la posibilidad de evaluar las compensaciones entre las fallas del gobierno y las fallas del mercado, antes de decidir sobre los modos apropiados de provisión y producción (Dollery 2001).

Así, influyentes modelos analíticos tales como la tragedia de los comunes, el juego del dilema del prisionero o la lógica de la acción colectiva, constituyen importantes interpretaciones metafóricas de una problemática fundamental de las ciencias sociales: el gobierno de los bienes comunes. Esto es,

Cómo un grupo de causantes que se encuentra en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos, a pesar de que todos se vean tentados a gorronear (*free-ride*), eludir responsabilidades o actuar de manera oportunista (Ostrom 2000, 65).

Lógica de acuerdo con la cual los procesos de autoorganización y autogestión generados alrededor de un determinado recurso de uso común conllevan la incorporación de decisiones secuenciales, contingentes y dependientes de la frecuencia. Se trata así de la configuración de una acción colectiva estructurada alrededor de un nuevo arreglo institucional, cuyas reglas son fundamentalmente diferentes de aquellas en las que se estructura la acción independiente. En ese sentido, más allá de que las teorías de la empresa y del Estado son de utilidad para abordar la organización de la acción colectiva, es necesario un marco analítico que explique de qué manera los actores resuelven la provisión de nuevas instituciones, el establecimiento de compromisos creíbles y la supervisión mutua de su observancia (Ostrom 2000, 79-82).

Uno de los aportes más importantes en este debate es el desarrollado por Ostrom (2011), referido al marco de Análisis Institucional y Desarrollo (IAD por sus siglas en inglés). Partiendo de la premisa de que el estudio de las instituciones depende de un trabajo teórico multinivel compuesto por marcos, teorías y modelos, Ostrom plantea un marco analítico que –a manera de lenguaje metateórico- permita generar un conjunto de variables para analizar todos los tipos de arreglos institucionales. En términos generales, el marco IAD es un mapa conceptual de varios niveles, a través del cual el análisis institucional identifica la mayor cantidad de tipos de variables estructurales presentes en los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren entre las distintas formas (Ostrom 2011, 8).

La categoría “situación de acción” resulta fundamental para explicar de qué manera las variables externas (en términos de las condiciones biofísicas, atributos de la comunidad y reglas en uso) determinan que los actores desarrollen formas de interacción y resultados específicos. Para evitar problemas operacionales, tanto en el nivel en el que los actores interactúan como en el que se toman las decisiones políticas, el primer paso del análisis es establecer la situación de acción como una unidad conceptual. Esto permite utilizar el marco analítico para describir, explicar y predecir el comportamiento de los actores dentro de determinados arreglos institucionales. Una vez entendida la estructura inicial de una situación de acción, se pueden tomar dos pasos adicionales. Por un lado, profundizar e indagar dentro de los factores que afectan la estructura de la situación, y por el otro, explorar cómo una situación de acción cambia en el tiempo, en términos de cómo los resultados afectan las percepciones y estrategias de los actores (Ostrom 2011,11).

El marco IAD establece así un conjunto de variables que permiten describir la estructura de una situación de acción en términos de: i) el conjunto de actores; ii) la posición específica que ocupan los participantes; iii) el conjunto de acciones admisibles y sus vínculos con los resultados; iv) los potenciales resultados que son articulados a las secuencias de acciones; v) el nivel de control que cada participante tiene sobre la decisión; vi) la información disponible para los participantes acerca de la estructura de la situación de acción; y vii) los costos y beneficios –a manera de incentivos y elementos de disuasión- asignados a acciones y resultados. De esta forma, en la medida que las situaciones de acción son parcialmente dependientes de las reglas que los individuos usan para ordenar sus interacciones, el IAD puede ser usado para analizar las leyes formales de un determinado sistema de gobernanza (Ostrom 2011,12-17).

Ciertamente, como lo señala Ostrom (2005), la configuración de una institucionalidad para gobernar un complejo sistema de recursos está determinada por la manera en la que un grupo de reglas similares, agrupadas en función de una

situación de acción, afecta directamente el manejo del dilema de los comunes. En ese sentido, la idea de una institución robusta se fundamenta no sólo en términos de su larga duración, sino sobre todo en cuanto sus normas de funcionamiento hayan sido ideadas y modificadas a través del tiempo acorde al conjunto de reglas de decisión colectiva. De ahí que, más allá de focalizar en reglas específicas, Ostrom plantea identificar ocho principios de diseño que caracterizarían a las instituciones de propiedad común robustas: límites claramente definidos; proporcionalidad entre beneficios y costos; arreglos de decisión colectiva; monitoreo; sanciones graduales; mecanismos de resolución de conflictos; mínimo reconocimiento de derecho a organizarse; y empresas enclavadas (Ostrom 2005, 259).

Este marco analítico ha sido aplicado en diversos campos en los que se presentan problemas de acción colectiva, como por ejemplo en el enfoque de la gestión basada en los ecosistemas (Imperial 1999). En efecto, los problemas de gobernanza de los programas de gestión basada en los ecosistemas, tales como la fragmentación de la autoridad, el mal uso de información y recursos, y la inconsistencia de políticas entre niveles de gobierno, pueden generar un amplio rango de potenciales dificultades de coordinación y crear oportunidades para el conflicto. Aunque el enfoque haya sido utilizado para abordar problemáticas de manejo de recursos, no obstante, la mayor debilidad de estas investigaciones es que no se han usado marcos teóricos explícitos para examinar cuestiones relacionadas con el diseño y funcionamiento institucional. Allí precisamente reside la pertinencia de incorporar el marco IAD, en tanto el objetivo implícito de la gestión basada en los ecosistemas es mejorar el manejo de recursos cambiando los arreglos institucionales y mejorando la coordinación entre las organizaciones –públicas y privadas- que conforman las redes interorganizacionales (Imperial 1999, 452).

Conclusiones

Circunscrito en el marco analítico kuhniano de las revoluciones científicas, el presente ensayo se ha planteado indagar en qué medida el neoinstitucionalismo constituye un paradigma científico. Según Kuhn, la ciencia normal, entendida como el desarrollo de un conjunto de realizaciones científicas reconocidas y asumidas por una determinada comunidad científica en un período específico, configura un paradigma solo cuando es capaz de superar al paradigma precedente y generar un amplio espectro de problemas por resolver.

En ese sentido, una primera constatación en el análisis del neoinstitucionalismo refiere a que su emergencia en la década del ochenta puede ser apprehendida

como una revolución científica que -a manera de coyuntura crítica- marca la ruptura de la postura hegemónica de naturaleza conductista, que había dominado la ciencia política en las décadas de la posguerra. En oposición a los presupuestos de un individualismo metodológico de impronta positivista, el neoinstitucionalismo reivindica la importancia de las formas organizativas en la sociedad, observando el fenómeno de manera concreta, a través de la incidencia que las instituciones ejercen en la conducta de los individuos y, consecuentemente, en las decisiones que definen la vida política.

De esta manera, frente a la crisis del paradigma conductista expresada a través de una serie de anomalías (contextual, reduccionista, utilitaria, funcionalista e instrumentalista), el neoinstitucionalismo ha estructurado en las últimas décadas un campo analítico en el cual las instituciones -a manera de unidad básica- operan como variables independientes o explicativas del proceso sociopolítico. De ahí que, situado en una posición intermedia de carácter realista, el neoinstitucionalismo se ha articulado de manera complementaria con distintas posturas ontológico-epistemológicas, ampliando en cierta forma la comprensión de la política.

Precisamente, esta última puntualización permite una segunda constatación respecto a cómo el conjunto de teorías de diverso alcance sujetas al pensamiento neoinstitucionalista han inducido una serie de interrogantes para la ciencia en términos de la estructura, funcionamiento y rol de las instituciones. Dinámica que en el argumento kuhniano es interpretada como una lógica de rompecabezas, mediante la cual el desarrollo de la ciencia normal no solo genera la búsqueda de novedades sustantivas, sino que sobre todo inquiera la resolución de un mismo problema a través de diversas formas.

Ciertamente, el desarrollo del neoinstitucionalismo como ciencia normal ha estado marcado por la presencia de diversos enfoques que, más allá de divergir, han generado un sentido de integralidad paradigmática sustentado en la complementariedad del conjunto de reglas y prácticas de investigación. Así, la consolidación del nuevo pensamiento institucionalista como paradigma científico ha operado a través del desarrollo de una serie de novedades teóricas y empíricas, alimentadas desde distintos campos disciplinares.

Debates seminales como el de la lógica de lo apropiado, por ejemplo, resaltan que la formación de las preferencias obedece a un proceso de interacción entre los individuos y las instituciones, en función de una estructura adaptativa y normativa. La acción sobre la que se forma la conducta responde, por lo tanto, a la construcción de los significados subyacentes en los códigos simbólicos de las instituciones. Ciertamente, esta novedad teórica no solo que supera la noción de elección utilitaria del pensamiento conductista, sino que abre posibilidades

analíticas acerca del rol y la ubicación de los individuos respecto a la estructura política.

De igual forma, la dependencia de sendero constituye una novedad teórica que rompe con el presupuesto determinista de la eficiencia del desarrollo histórico, reivindicando la idea de que la historia puede ser crítica respecto a la causalidad, esto es, que la naturaleza de una coyuntura crítica condiciona la trayectoria de un determinado patrón. De otra parte, la complementariedad de las distintas teorías desarrolladas bajo el paradigma neoinstitucionalista se ve reflejada en los aportes incorporados al debate de la dependencia de sendero desde la economía, concretamente a través del concepto de rendimientos crecientes, cuya lógica de autorreforzamiento permite aprehender las dinámicas de estabilidad y cambio político en términos de costos y secuencias.

Justamente, la combinación de teorías de la conducta y de los costos de negociación, sobre la que se define el neoinstitucionalismo económico, marca una novedad teórica que caracteriza las instituciones como las reglas del juego que estructuran el intercambio. Debate este en el que subyacen algunas de las inquietudes teóricas de la acción colectiva como el influyente marco de Análisis Institucional y Desarrollo, de acuerdo con el cual la comprensión multinivel de los arreglos institucionales es fundamental para entender la estrategia de los actores y los resultados de las interacciones en términos de gobernanza.

En definitiva, el desarrollo de estas y otras novedades teórico-empíricas desarrolladas al interior de cada uno de los enfoques del análisis institucional contemporáneo, constituyen la evidencia de que se encuentra consolidada una ciencia normal regida por los presupuestos ontológico-epistemológicos de un paradigma neoinstitucionalista. Paradigma que se encuentra fundamentado en la concepción de que el comportamiento y acción de los individuos, así como el proceso social y político en general, está en última instancia determinado por las constricciones -formales e informales- que el ser humano construye para normar su interacción y viabilizar la vida en comunidad.

Referencias

- Ansell, Christopher. 2006. "Network Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2006. "From 'New Institutionalism' to 'Institutional Processualism': Advancing Knowledge about Public Management Policy Change". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 19 (4): 531-557.

- Crouch, Colin. 2007. "Neoinstitutionalism: Still no intellectual hegemony?". *Regulation & Governance* 1 (3): 261-270.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999. Introducción a *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 33-75. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dollery, Brian. 2001. "New Institutional Economics and the Analysis of the Public Sector". *Policy Studies Review* 18 (1): 185-211.
- Drewry, Gavin. 2001. "Las instituciones políticas: enfoques jurídicos". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 284-303. Madrid: Ediciones Istmo.
- Easton, David. 1999. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Friedland, Roger y Robert Alford. 1993. "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". *Zona Abierta* 63/64: 154-206.
- Goldmann, Kjell. 2005. "Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism". *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 18 (1): 35-52.
- Gorges, Michael J. 2001. "New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution". *Politics* 21 (2): 137-145.
- Hall, Peter. 2010. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspectives". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 204-223. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hay, Colin. 2006. "Constructivist Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- Hecko, Hugh. 2006. "Thinking Institutionally". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 731-742. Oxford: Oxford University Press.
- Hicken, Allen, Shanker Satyanath y Ernest Sergenti. 2005. "Political Institutions and Economic Performance: The Effects of Accountability and Obstacles to Policy Change". *American Journal of Political Science* 49 (4): 897-907.
- Howlett, Michael. 2002. "Understanding National Administrative Cultures and Their Role in Administrative Reform: A Neo-Institutional Model of Administrative Styles". Ponencia presentada en la conferencia anual de la International Association of Schools and Institutes of Public Administration, Section V:

- Accountability, Culture and Trust, Estambul, 17-20 de junio de 2002. <http://www.sfu.ca/~howlett/turkey.pdf>
- Immergut, Ellen. 1998. "The Substantive Core of the New Institutionalism". *Politics & Society* 26 (1): 5-34.
- Imperial, Mark. 1999. "Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework". *Environmental Management* 24 (4): 449-465.
- Kuhn, Thomas. 2004. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Rodrigo Soares. 2005. "Accountability and corruption: political institutions matter". *Economics & Politics* 17 (1): 1-35.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of new institutionalism: a critical appraisal". *Public Administration* 74 (2): 181-197.
- _____. 2002. "Institutionalism". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 90-108. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-30. Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1993. "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona Abierta* 63/64: 1-43.
- _____. 2006. "Elaborating the 'New Institutionalism'". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 3-20. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2002. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 17-41. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: UNAM / Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton / Oxford: Princeton University Press.
- _____. 2011. "Background on the Institutional Analysis and Development Framework". *The Policy Studies Journal* 39 (1): 7-27.
- Peters, B. Guy. 2001. "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 284-303. Madrid: Ediciones Istmo.

- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. "Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Reich, Simon. 2000. "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective". *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (4): 501-522.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "El institucionalismo". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 53-67. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- _____ 2006. "Old Institutionalisms". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 90-208. Oxford: Oxford University Press.
- Romero, Jorge. 1999. "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias". En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, compilado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 7-29. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rothstein, Bo. 2001. "Las instituciones políticas: una visión general". En *Nuevo Manual de Ciencia Política*. T. 1, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, 199-246. Madrid: Ediciones Istmo.
- Sanders, Elizabeth. 2006. "Historical Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 38-55. Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, Kenneth. 2006. "Rational Choice Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 23-37. Oxford: Oxford University Press.
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2008. "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction". En *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, editado por Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 1-28. Washington D.C. / Cambridge: Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University.
- Steinmo, Sven. 2001. "The New Institutionalism". En *The Encyclopedia of Democratic Thought*, editado por Barry Clark y Joe Foweraker. Londres: Routledge.
- _____ 2008. "What is Historical Institutionalism?". En *Approaches in the Social Sciences*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 150-178. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stoker, Gerry. 1997. Introducción a *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 13-28. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Stoker, Gerry y David Marsh. 2002. Introducción a *Theory and Methods in Political Science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 1-16. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.
- Thoenig, Jean-Claude. 2006. "Territorial Institutions". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 281-302. Oxford: Oxford University Press.
- Uriarte, Edurne. 2002. *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Editorial Tecnos.

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas

The fragmentation of the Chilean State and public policy management

Fabrizio Franco*

Resumen

Desde mediados de los 80s han tenido lugar un conjunto de reformas en el Estado que han impactado notablemente tanto en su estructura como en la forma en la que se gestionan las políticas públicas en Chile. Esto ha tenido, como una consecuencia no prevista, una creciente fragmentación del Estado y una mayor dificultad en la coordinación y la coherencia de las políticas públicas.

Bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) estos cambios buscaron una mayor eficacia y eficiencia gubernamental a través de reducir los grandes ministerios por organizaciones públicas más especializadas, autónomas del poder político y focalizadas en desarrollar servicios.

Ello ha debilitado la capacidad de coordinación del centro del gobierno para alinear la gestión de diferentes organizaciones y desarrollar políticas públicas más coherentes que limiten la redundancia, los vacíos y las contradicciones entre intervenciones de diferentes sectores y niveles de gobierno.

Palabras claves: fragmentación del sector público; gestión de políticas públicas; coordinación del sector público; gestión pública.

Abstract

The reform of the State since the mid-80s has had great impact in both the structure of the government as well as the way in which public policies are managed in Chile. This process has had, as an unintended consequence, an increasing organizational fragmentation and greater difficulties for coordination and coherence in public policies.

The changes sought, greater effectiveness and efficiency in government actions underpinned by the New Public Management, were achieved through downsizing large departments and looking for specialized and autonomous public organizations, more independent of political power and focused on delivering services.

However, this has weakened the capacity of the center of government to align public organizations and develop more coordinated and coherent public policies that reduce redundancy, gaps and contradictions among different sectors and levels of government.

Keys words: Fragmentation of the public sector; public policy management; coordination of public sector organization; public management.

* Magister en Ciencia Política y en Gobierno y Gestión pública. Profesor investigador de Flacso Chile y de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: fabrizio.franco@flacsochile.org

Introducción

Desde 1980 y antes que otros países de la región, Chile inicia un profundo proceso de reforma y modernización del Estado con el propósito de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de su acción. Bajo la orientación de la Nueva Gestión Pública (NGP), adoptando modelos de gestión privada, uno de sus pilares fue desagregar las monolíticas burocracias estatales para lograr más pragmáticas y focalizadas organizaciones públicas que fortalecieran su capacidad de intervención funcional y territorialmente (Pollitt y Dan 2011).

Esto significó reducir los grandes ministerios con objetivos múltiples por organizaciones públicas más especializadas, pequeñas, flexibles, autónomas del poder político con la función central de implementar intervenciones estatales (Bouckaert et al. 2010). Genéricamente en la literatura se las denominada agencias y son mejor conocidas en Chile como servicios públicos. Paralelamente a esta especialización vertical, tuvo lugar una horizontal con la creación de nuevos ministerios atendiendo la incorporación a la agenda de nuevas demandas con el regreso de la democracia.

Este diseño organizacional promovido por la NGP se sustenta en la teoría de las organizaciones que subraya que una mayor especialización en grupos de tareas o funciones dentro de organizaciones se traduce en una mayor eficiencia. Sin embargo, hay una relación de tensión entre especialización y coordinación, dado que una tendencia extrema a la división horizontal y vertical produce una pérdida de eficacia al reducirse la capacidad de coordinación del núcleo estratégico y el logro de los objetivos organizacionales de política.

Siguiendo esta lógica, las sucesivas reformas de estos 30 años crearon una estructura estatal compleja con agencias especializadas con gran autonomía para la implementación de políticas públicas. Con ello, se intentó resolver un problema de muy difícil solución en la gestión pública: garantizar y controlar resultados a través de la delegación de la capacidad discrecional a instancias implementadoras.

El argumento del artículo es que un efecto no previsto de este proceso es la fragmentación del aparato gubernamental y una pérdida del control sobre la implementación de las políticas públicas (Peters 2015; Dahlström et al. 2011). Ello ha generado una aproximación estatal segmentada a los problemas y políticas públicas que desafía la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y, aún más, las del centro del gobierno (Dahlström et al. 2011).

Para ello, se examinan las razones por las que el proceso de reforma y modernización del Estado condujo a este diseño organizacional y cuál es la función de las agencias como expresión básica de esta nueva estructura estatal. Luego, se analizan las consecuencias de dicha arquitectura organizacional en la gestión y la coordi-

nación de las políticas públicas. Finalmente, se presentan algunos ejemplos en el caso chileno. La investigación es de carácter exploratorio y descriptivo y utiliza una metodología cualitativa mediante técnicas de entrevista en profundidad a directivos y asesores de algunos ministerios sectoriales y del centro del gobierno que, en Chile, comprende a la Presidencia de la República, los ministerios situados en el Palacio de La Moneda y el Ministerio de Hacienda. En paralelo, se analizó bibliografía especializada sobre el tema y se relevaron documentos de gestión de diferentes organizaciones públicas del nivel central.

¿Un Aparato Estatal Especializado o Fragmentado?

La arquitectura organizacional actual

Hoy Chile tiene 210 organizaciones públicas que dependen de la Administración Central del Estado y, en última instancia, de la Presidencia de la República. De estas, 22 son ministerios y 188 son organismos especializados con diferentes grados de autonomía administrativa y en la gestión de políticas públicas: 21 son organismos centralizados y 167 son organismos descentralizados. Si a este grupo se le agregan los 306 organismos desconcentrados territorialmente, que gozan de una importante discrecionalidad de hecho para su gestión cotidiana, se alcanzan los 494 entidades públicas bajo la jurisdicción de la Administración Central. Esta es una enorme cantidad de organizaciones públicas cuyas interacciones, procesos de trabajo y políticas públicas deben ser coordinadas y articuladas consistentemente.

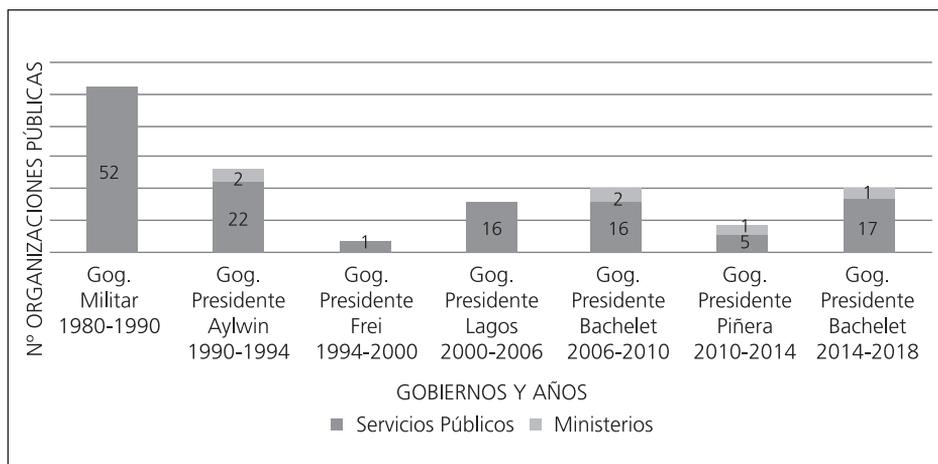
El número actual de ministerios y organizaciones públicas ha crecido en un 172% con respecto a hace 30 años atrás, cuando se promulgó la Ley 18575 que da inicio al proceso de especialización del Estado¹.

No obstante, esta trayectoria institucional no difiere demasiado, como se analiza más adelante, de casos como varios países de la OCDE o Rumania, Pakistán y Tailandia (Verhoest et al. 2012). Dicho de otro modo, este diseño organizacional con variada intensidad ha sido un proceso global. En América Latina la problemática que genera este tramado organizacional sobre el ciclo de las políticas públicas ha sido analizado para la región (Banco Mundial, 2010), así como en algunos casos nacionales específicos como México (Ballinas 2011) y Argentina (Alessandro y Gilio 2010). Además hay estudios de casos concretos sobre su efecto sobre la coordinación y coherencia en ciertas políticas públicas como combate a la pobreza (Cejudo y Michel 2016), medio ambiente y política fiscal (Lerda et al. 2003) y pueblos indígenas (Franco y Menz 2017).

1 Esta Ley es promulgada en 1986 durante el gobierno militar y luego es actualizada en el 2001.

Como se observa en el gráfico N° 1 siguiente, desde la vuelta a la democracia se han creado seis nuevos ministerios que representan casi un 40% más de carteras que las existentes hasta 1989. Algunos operaban como oficinas de asesoría directa de la Presidencia de la República durante el Gobierno Militar, mientras otros han respondido a la importancia crítica en el desarrollo del país que han adquirido diversos temas como energía, medio ambiente y la equidad de género.

Gráfico 1. Cantidad de Organizaciones Públicas Creadas



Fuente: páginas institucionales y normas de creación de organismos.

Elaboración: propia.

Por su parte, la creación de servicios públicos ha seguido una trayectoria de crecimiento aún más significativa. Entre 1980 y 2016 fueron creados 128 nuevos servicios públicos, particularmente en la décadas del 80, 90 y la primera del siglo XXI, en que se concentra el 83% de los casos identificados.

En términos de periodos presidenciales, la mayor expansión tiene lugar durante el Gobierno Militar (52) y los gobiernos de los presidentes Aylwin (22), Lagos (16) y el segundo (17) y primer (16) gobierno de la Presidente Bachelet (hasta diciembre 2016). Su ritmo es claramente menor en las gestiones de los presidentes Frei (1) y Piñera (4). Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, hoy existen agencias en casi todos los sectores de la Administración Central.

El proceso de autonomía administrativa ha sido particularmente dinámico en sectores como interior (73), educación (59), salud (51) y, vivienda y urbanismo (31).

Tabla 1. Organizaciones Públicas dependientes de la Administración Central

N	Sectores	Organismos centralizados	Organismos descentralizados	Organismos Desconcent. territ.	Total
1	Presidencia de la República	0	2	0	2
2	Ministerio de Hacienda	0	8	3	11
3	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1	8	15	24
4	Ministerio de Desarrollo Social	0	5	15	20
5	Ministerio de Educación	2	42	15	59
6	Ministerio de Salud	0	36	15	51
7	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3	17	53	73
8	Ministerio de Relaciones Exteriores	3	1	0	4
9	Ministerio de Defensa	6	2	0	8
10	Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	0	2	0	2
11	Ministerio Secretaría General del Gobierno	0	0	14	14
12	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	3	6	15	24
13	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0	8	15	23
14	Ministerio de Obras Públicas	0	2	15	17
15	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1	15	15	31
16	Ministerio de Agricultura	1	4	15	20
17	Ministerio de Minería	0	2	12	14
18	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	1	0	15	16
19	Ministerio de Bienes Nacionales	0	0	15	15
20	Ministerio de Energía	0	3	15	18
21	Ministerio de Medio Ambiente	0	2	15	17
22	Ministerio del Deporte	0	1	14	15
23	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	0	1	15	16
	Total	21	167	306	494

Fuente: Organigrama de la Administración del Estado actualizado a junio 2016. Contraloría General de la República. En esta lista se contabiliza como un sector la Presidencia de la República que cuenta con organismos descentralizados.

Si bien este tipo de organizaciones no son una novedad en el diseño institucional del Estado en Chile, su proliferación es un rasgo distintivo de la NGP en la arquitectura estatal. Su relevancia es no menor, si se considera que las agencias ejecutan cerca del 69% del presupuesto de la Administración Central, que alcanza U\$ 65,7 mil millones (Dipres 2016). Este porcentaje está por encima del nivel promedio que este tipo de organizaciones tiene en el presupuesto público de los países de la OCDE (OECD 2005, 114-115) que se sitúa en el 50%. A su vez, presumiblemente emplean una parte sustantiva de los 210.000 funcionarios públicos que trabajan en este nivel del Estado (Dipres 2015a).

Sin embargo, no debe confundirse fragmentación organizacional con el crecimiento del Estado. Bajo ninguno de los indicadores con los que normalmente se mide el tamaño del Estado, tales como porcentaje del empleo público sobre el total del empleo asalariado o como el presupuesto público como porcentaje del PIB, el Estado chileno puede ser etiquetado como grande. El 12% que el empleo público representa en el 2015 está muy por debajo del 21,3% que en promedio emplean los países de la OCDE (OECD 2015). Asimismo, es inferior al de países como Argentina, Panamá y Uruguay (Gasparini et al. 2015). Lo mismo puede afirmarse con respecto al presupuesto público que representa el 23,7% en el 2015 frente al promedio OCDE del 41,9% (OECD 2015).

Lo que si es evidente, es que las agencias tienen una presencia maciza en la estructura estatal contemporánea y son responsables de una parte importante de la gestión de su presupuesto, su personal y sus acciones. Ahora bien ¿Por qué surgen las agencias y cuáles son las funciones y características organizacionales distintivas?

El modelo ideal de las agencias y su sistema de gestión

El modelo de agencia es parte de una reforma mundial pero su desarrollo más notorio es en países anglosajones en los que las características de su implementación y resultados están ampliamente documentados (Verhoest et al. 2012; Laegreid y Verhoest 2010). Este modelo tiene un conjunto de características bien nítidas centradas en dotar de mayor eficacia, eficiencia y agilidad a la acción pública. Siguiendo las doctrinas de la NGP, las agencias deben focalizarse en un objetivo institucional, disponer de un alto nivel de autonomía administrativa unido a mecanismos de control y gestión, con gerentes competentes que fortalezcan su desempeño y mejoren sus resultados. Ello generaría las condiciones para proporcionar servicios públicos orientados a las necesidades de sus usuarios, mejor y más transparentemente ges-

tionados. Conviene detenerse a analizar cada uno de estos rasgos distintivos para identificar el modelo de gestión detrás de esta reforma.

La primera característica prioriza la especialización funcional de la organización en un ámbito circunscrito de política pública como la recaudación de impuestos, el otorgamiento de becas escolares, la regulación de las telecomunicaciones, la acreditación de la enseñanza universitaria o el fomento de la innovación. Esta especialización puede también tener una dimensión territorial desarrollando una función en un espacio delimitado. El propósito de esto es contar con organizaciones con objetivos más delimitados y claros que faciliten la evaluación y la rendición de cuentas en términos de la calidad, la cantidad y la eficiencia de sus servicios. Esta propiedad supuso desacoplar de los ministerios sectoriales algunos órganos de línea, convirtiéndolos en organismos diferenciados de su ente superior.

La segunda, respalda la autonomía administrativa de las agencias para tomar decisiones sobre su gestión interna y/o reducir los condicionantes externos que el ministerio rector puede ejercer. Esta discrecionalidad fortalecería una gestión más eficaz y con menores costos. Siguiendo la teoría de la elección racional, los ámbitos operativos con una independencia relativa y flexibilidad en su gestión y uso de recursos tienden a una mayor profesionalización, reduciendo las rigideces de la administración de los grandes ministerios y el modelo burocrático tradicional. Esta autonomía se afirma en la experiencia de las grandes corporaciones privadas que evolucionaron en los 60s y 70s hacia modelos divisionales con amplia discrecionalidad operativa pero controlados por un centro estratégico.

En contrapartida a dicha autonomía, se plantea que el ministerio establezca mecanismos de control ex post centrados en los resultados, siguiendo igualmente el modelo empresarial (OECD, 1991). Se busca con ello eliminar la asimetría de información que impide a las autoridades políticas saber realmente que está pasando en la implementación y establecer correctivos en la gestión. Aquí, la idea es presionar a las agencias y sus directivos para mejorar el desempeño en base a indicadores de eficacia, eficiencia y productividad, ahora asociados a más claros y reducidos objetivos organizacionales. Esto implica un cambio en los mecanismos de control ex ante orientados en insumos y en procesos que son un rasgo distintivo del sistema anterior.

Otra particularidad del modelo de agencia es segmentar, de forma más radical al modelo burocrático, la formulación de la implementación en el proceso de las políticas públicas (Schick 2002). Al menos en teoría, el supuesto es que los políticos y sus equipos de asesores en los ministerios definen los objetivos de política pública que, subsecuentemente, deben instrumentar los gerentes y directivos de las agencias, sin las interferencias cotidianas de los primeros. Fundamentado en la teoría principal-agen-

te, el enfoque es que la relación entre el ministerio y sus agencias se enmarque en una relación contractual por la cual un comprador adquiere los servicios de un proveedor. Con el objeto de evitar que el proveedor establezca sus propios términos, el diseño de la política y las decisiones asociadas deben descansar en el ministerio y en incentivos monetarios que faciliten las mejoras del desempeño y alineen los intereses de los proveedores (agencias) con los objetivos del “comprador” (el ministerio). En este sentido, los servicios públicos serían organizaciones especializadas en implementación, careciendo de autonomía en el diseño de políticas públicas.

Sin embargo, como señala la investigación empírica en diversos países (Verhoest et al. 2012; OECD 2002), esta reforma organizacional se adaptó a las particulares circunstancias político-institucionales y tradiciones administrativas de diferentes países. En Chile, al igual que en otros casos, se matizaron ciertas características del modelo ideal descrito que es útil precisar.

Por ejemplo, la autonomía administrativa de los servicios públicos fue sometida a diferentes gradaciones reflejadas en la Ley 18.575. Por un lado, las agencias centralizadas tienen un acotado nivel de discrecionalidad al no disponer de personalidad jurídica, aunque gocen de una flexibilidad mayor que las áreas internas de un ministerio. Por otro, las agencias descentralizadas tienen una mayor discrecionalidad administrativa ya que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, en algunos casos, la autoridad ministerial sobre éstas se encuentra más acotada al estar dirigida por consejos directivos o consultivos.

Con respecto a los mecanismos de control, en la práctica el controlador no ha terminado siendo únicamente el ministerio rector, ni la supervisión de los resultados ha desplazado del todo al control de los insumos y procesos. Como se verá más adelante, el rol central de control no es ejercido exclusivamente por el ministerio sectorial sino por el Ministerio de Hacienda. Reforzando esta idea, es manifiesto que el control del desempeño no sólo abarca a las agencias sino también a los mismos ministerios que deben rendir cuentas frente al responsable central de la administración y asignación del presupuesto público. Una de las consecuencias de esto, es que actualmente hay más datos a controlar (por el ministerio rector) y más datos a producir (por las agencias), generando una suerte de industria del dato en el sector público.

Otra esencial divergencia con el modelo ideal es que la separación entre formulación e implementación (entre política y administración) no ha terminado siendo del todo nítida. Esta dicotomía entre la realidad y teoría es de vieja data en esta materia. Ya los textos clásicos de Wilson (1887) y Weber (1964), que fundaron el modelo de Administración Pública tradicional, subrayaban normativamente la necesaria distinción entre ambas dimensiones que, si bien son conceptualmente distinguibles, en la práctica son mutuamente constitutivas. La discrecionalidad administrativa de la que

gozan los servicios públicos significa que el ministerio les ha delegado la capacidad de gestionar sus recursos humanos, financieros y otros factores de producción tales como su logística, su equipamiento, el alquiler o compra de sus locales, etc.

Esta última supondría que las agencias tienen la capacidad para tomar decisiones sobre los procesos de trabajo (producción) de sus bienes y servicios; la definición de los instrumentos específicos de política pública que ponen en operación, así como la calidad y cantidad de los bienes y servicios a producir y; finalmente, sobre el grupo de destinatarios y los resultados de impacto a alcanzar. En la práctica, diversas agencias disponen de amplios niveles de discrecionalidad sobre los elementos señalados que llevan a cabo por medio de sus propios consejos directivos, particularmente en materias como la regulación de energía y telecomunicaciones.

Esta autonomía relativa les permite establecer elementos esenciales como normas y estándares, controlar el comportamiento de los actores en estos mercados regulados y determinar las reglas de juego en general dentro del sector de regulación. En otras áreas como las políticas sociales, la focalización de determinados grupos de beneficiarios, así como la delimitación de instrumentos son resortes en que estas organizaciones cuentan también con una fuerte discrecionalidad. Por consiguiente, algunas decisiones estratégicas y, sin duda varias operativas con relación al diseño de políticas, se toman fuera de la supervisión directa de los ministerios y/o son comunicados a estos de manera formal.

Un pilar adicional, clave en el modelo de agencia y en el que la realidad se aleja nuevamente del modelo ideal, es el papel atribuido a los gerentes o directivos públicos con experiencia de gestión al frente de estas organizaciones. El supuesto es que los mayores rangos de libertad concedidos a estas entidades debe ser acompañado por la conformación de un cuerpo de alta dirección pública profesionalizado, despolitizado y meritocrático capaz de garantizar una provisión de servicios eficiente.

La mayor parte de las experiencias nacionales analizadas en más de 40 países de 5 continentes (Verhoest et al. 2012; Pollitt y Talbot 2004), revelan que en aquellos sistemas en los que no pre existían sistemas de carrera pública ha sido poco lo avanzado en el camino de desplazar el clientelismo y cuoteo político. Por el contrario, la multiplicación de organizaciones públicas asociado al modelo de agencia ha ampliado la cantidad de puestos a repartir en el Estado chileno en los últimos 3 gobiernos (Cádiz 2013; Jimeno 2015).

Como se puede colegir, la variedad, intensidad y éxito relativo en la aplicación del modelo organizacional y de gestión de las agencias ha llevado a preguntarse a diversos autores si efectivamente se ha incrementado la calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos (Pollitt y Bouckaert 2011) o si más bien reflejan formas de isomorfismo administrativo como respuesta a la presión internacional e

interna. En otras palabras, si las formas más tangibles del decálogo de la reforma y sus instrumentos han sido adoptados (estructuras organizacionales, normas escritas y lenguaje) pero no su funcionalidad efectiva (Andrews et al. 2017).

Sin embargo, más allá de este debate, lo cierto es que la gestión en el Estado se ha complejizado así como su capacidad de brindar respuestas integradas a demandas ciudadanas

En la siguiente sección, se pasa revista a estas dificultades, algunas de las cuales son inéditas mientras otras son problemas de gestión clásicos dentro de un nuevo “envase”.

Consecuencias para la Gestión del Aparato Estatal

56

Las consecuencias para la gestión gubernamental producidas por nivel de desagregación y especialización han sido diversas, como lo subrayan los entrevistados² y como confirman estudios internacionales (Bouckaert et al. 2010).

Antes de analizar en profundidad las repercusiones de esta segmentación sobre la coordinación y coherencia de las políticas públicas a través de algunos ejemplos, es útil adelantar su definición y luego presentar su impacto en otras dimensiones de la gestión de la Administración Central del Estado.

La coordinación y la coherencia entre las políticas públicas

Por coordinación se entiende “los instrumentos y mecanismos que tienen como objetivo mejorar el alineamiento, de forma voluntaria o forzada, de las tareas y esfuerzos de las organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos se utilizan con el fin de crear una mayor coherencia, y para reducir la redundancia, lagunas y contradicciones dentro y entre las políticas, su implementación y gestión” (Bouckaert et al. 2010, 16). Según Cejudo y Michel (2016), esta coordinación entre las acciones de distintas organizaciones se basa en dos elementos claves que son condiciones indispensables. Por un lado, está el intercambio de información y de conocimientos y, por otro, una clara delimitación de las responsabilidades y las reglas de interacción entre los actores que desarrollan esta coordinación inter-organizacional. Un tercer elemento es que quienes coordinan lo hacen porque

2 Los entrevistados son 12 directivos y asesores de la Presidencia de la República; el despacho del Ministro del Interior; la Dirección de Presupuestos; el despacho del Ministro de Desarrollo Social; el despacho del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; el despacho de la Ministra de Salud; el despacho de la Ministra de la Mujer y del Ministerio de Economía y Fomento.

en principio no pueden alcanzar ciertos objetivos de política pública por si solos, sea porque requieren articularse con otra agencia, otros sectores o con distintos niveles de gobierno. En otras palabras, coordinar es instrumentar una decisión y las actividades en común entre diferentes estructuras organizativas, usualmente con diferentes procedimientos que requieren del intercambio de información para operar y lograr sus objetivos.

Ahora bien, una parte sustancial de las políticas públicas se materializan por medio de programas o proyectos desarrollados generalmente por una organización pública o con la participación de varias. Los programas son un conjunto de actividades requeridas e integradas que proveen bienes y/o servicios que permiten resolver un problema o necesidad que afecta a un grupo de población determinada (Dipres 2015b, 8). Sin embargo, el resultado de diversas políticas públicas (combate a la pobreza, empleo juvenil o gestión medioambiental) habitualmente requieren la acción convergente de más de un programa de una misma organización, de varias organizaciones de un mismo sector o de distintos sectores. En este sentido, la existencia de coordinación no significa que “automáticamente” haya mayor coherencia entre los objetivos, instrumentos o población objetivo de dichos programas, ya que la coordinación por si sola no basta, particularmente si el problema a enfrentar es transectorial (Cejudó y Michel 2015, 2016).

La coherencia entre programas públicos significa que éstos se entrecruzan en distintos niveles al compartir un conjunto de premisas y objetivos³ (May et al. 2006) y consecuentemente, al compartir el mismo propósito se refuerzan y mejoran el desempeño de cada una. Cejudó y Michel (2016) remarcan que esta conexión puede tener lugar a nivel de objetivos, instrumentos y población objetivo/beneficiaria.

Los programas son coherentes a nivel de objetivos en una misma área de política pública (i.e. fomento de las microempresas) si tienen objetivos específicos diferentes pero que están armoniosamente relacionados entre sí, de suerte que las acciones de cada programa sirvan a un propósito común (May et al. 2006) y no generan duplicidades o dejen vacíos (Cejudó y Michel 2016). Son coherentes a nivel de instrumentos cuando contribuyen a resolver el mismo problema público (mejorar competitividad de micro empresa) pero a través de diferentes mecanismos (i.e. capacitación, créditos, apertura de mercados, etc.). Dicho de otro modo, cuando los instrumentos abarcan diferentes dimensiones de un mismo problema y, consecuentemente hay una complementariedad para conseguir un objetivo global. Finalmente, la coherencia con respecto a poblaciones priorizadas tiene lugar cuando todos los programas actúan sobre diferentes segmentos de la población afectada por

3 La coherencia entre políticas no debe confundirse con la coherencia interna de una política que se refiere a la teoría causal que estructura y conecta lógicamente las distintas parte de un programa.

la política pública (i.e. microempresas consolidadas, a nivel de subsistencia, a nivel intermedio) sin duplicarla o dejar algún segmento de la misma sin atención.

Como se puede inferir, la coordinación de diferentes programas orientados hacia un mismo problema público no da lugar a una acción coherente de los mismos en alguno de los tres niveles mencionados, si es que internamente no se realiza un rediseño o ajuste de algunos parámetros a cargo de los servicios públicos responsables.

Esta integración de políticas significa que cada programa, manteniendo sus objetivos individuales, sus procesos de ejecución, presupuestos y procedimientos están subordinados a una lógica mayor en la que están comprendidas la coordinación de actividades (información, interacciones, responsabilidades) y la coherencia de su diseño.

Llevar ello adelante presume que las autoridades políticas de los sectores involucrados y/o del centro del gobierno establezcan prioridades con respecto a los programas que requieren coordinación y articular sus objetivos, instrumentos y grupos de beneficiarios priorizados. Como se puede advertir, la nueva estructura estatal multiplicó el número de agencias que diseñan e implementan un conjunto de programas bajo sus propias lógicas institucionales que son un desafío mayor para la dirección política sectorial y estratégica del gobierno.

Por otro lado, esta fragmentación ha reconfigurado también un conjunto de procesos de gestión. Hay cuatro que han sido mencionados como los fenómenos más relevantes en la gestión cotidiana por la mayoría de los entrevistados. Estos son: a) la dificultad de los ministerios para supervisar la acción de sus organismos sectoriales; b) la consolidación de una lógica de silo; c) el limitado proceso de aprendizaje sobre la gestión y resultados de las políticas públicas; d) la pérdida de claridad en la cadena de mando y en las responsabilidades en la gestión de políticas públicas.

Limitada capacidad de monitoreo y supervisión

La fragmentación organizacional y los mecanismos de control vigentes han complejizado el seguimiento efectivo de las autoridades ministeriales, no sólo de lo que sucede en el día a día, sino incluso de los acontecimientos de significación política. El desafío que implica el monitoreo y supervisión de la acción sectorial por la dirección política no es un tema nuevo en los estudios de administración pública, lo inédito es el gran volumen de información reportada por un número mayor de entidades.

En las teorías de elección pública y de principal-agente se denomina costos de transacción a los costos en los que incurre una organización para supervisar las interacciones con otras organizaciones o las que realizan autoridades para vigilar a sus áreas subordinadas. Desde esta perspectiva, los gabinetes de ministros y oficinas

de asesoría ministerial han incrementado sustancialmente sus costos de transacción en estos años, en términos de personas, tiempo y recursos financieros para verificar, negociar, aprobar y supervisar la ejecución y cumplimiento de planes, compromisos y actividades de sus instancias internas y agencias dependientes.

Este incremento se observa en tres procesos muy concretos vinculados con la planificación de metas, actividades y presupuestos asociados a políticas; el monitoreo de los programado durante su ejecución y; la supervisión administrativa de las contrataciones, licitaciones y procesos financieros que los dos procesos iniciales demandan. Cada uno de ellos comprende un gran número de tareas para recopilar, verificar y analizar información, negociar y tomar decisiones sobre metas, recursos y cronogramas de cumplimiento.

Sin embargo, no es evidente la capacidad efectiva de estas instancias para ejercer su rol político rector y garantizar mejores niveles de desempeño organizacional y políticas públicas de mayor impacto.

Lejos de las previsiones originales del modelo, lo que sí parece haberse logrado, es una mayor sobrecarga de trabajo, a ambos lados de la interacción: ministerios-agencias. Por el lado, los servicios públicos producen más evaluaciones y reportes de desempeño para enfrentar la constante demanda de información de sus ministerios y; por otro, mucha de esta información llega a gabinetes que, rara vez disponen del tiempo y/o saben que hacer con ella, a pesar que, por procedimiento, la exigen formalmente (OCDE 2009).

Gabinetes de autoridades a cargo de la conducción estratégica de 20 o más organismos desconcentrados como el Ministerio de Justicia tienen probablemente serias dificultades para cumplir con su función de supervisión y rectoría. Cuando hay problemas, esto puede generar dos fenómenos opuestos en función de la cultura organizacional y el estilo de liderazgo imperante en cada sector. En uno, a direcciones político-técnicas desbordadas se les pasa “por debajo del radar ministerial” decisiones o acciones políticamente claves de sus agencias. En otro, esta sobrecarga ralentiza procesos decisionales prioritarios hasta el “visto bueno” formal de la autoridad. En ambos escenarios, la pregunta es ¿Efectivamente se ejerce mayor control con respecto al periodo anterior a las reformas? La respuesta no es evidente.

Lógica de silo

La multiplicación de las agencias ha fomentado una mentalidad de silo que tampoco es nueva y es consustancial a la conformación misma de carteras de políticas públicas como educación, justicia o agricultura que conforman una “división natural

del trabajo” en el sector público. La ampliación de la acción pública en diferentes dimensiones de la vida social ha significado una expansión constante en el número de sectores en el último siglo, coadyuvando a esta especialización creciente.

Los sectores formatean y delimitan un área especializada en la que se establece el fundamento de los problemas públicos y la naturaleza de la población a ser atendida. En sí, constituyen una forma de especialización que consolida una dimensión cognitiva y normativa sobre como se construyen los problemas y el repertorio de soluciones disponibles, los actores legítimos que pueden participar y, una institucionalidad con reglas e incentivos que asignan las funciones entre los actores participantes.

Esta conformación conduce a que problemas multicausales y difíciles de encasillar en los límites de esta división, sean difícilmente asumidos en el sector público. Ello explica las dificultades de abordaje en la gestión de políticas que como migración, género, medio ambiente y empleo juvenil caen en los intersticios de las responsabilidades de diferentes sectores.

No obstante, con la proliferación de agencias, además de la especialización horizontal (sectorial) se ha profundizado la vertical dentro de los sectores. Es decir, al interior de un sector como desarrollo social en Chile, hay agencias focalizadas en adultos mayores, indígenas, jóvenes y discapacitados que tienden a no compartir enfoques de intervención, sistema de información o mecanismos de colaboración.

Esta mentalidad de silo se refleja cuando los objetivos específicos de unidades específicas ganan preeminencia entre sus miembros, incluso por encima de los objetivos globales de la organización. Esta situación da lugar a distintos problemas al interior de un mismo sector, tales como que: a) los programas de distintas agencias que forman parte de una misma política pública no coordinen criterios para la definición de beneficiarios o estrategias de intervención; b) las agencias con intereses y culturas organizacionales diferentes desarrollen bajos niveles de identificación entre sí, con su ministerio y sus objetivos estratégicos; c) se desarrolle una limitada interoperabilidad de los sistemas de información y los procedimientos de las diferentes agencias para compartir datos, utilizar información de sus sistemas administrativos e informáticos; d) se produzca una pérdida de economías de escala en la gestión de los programas; e) los actores sectoriales tengan incentivos institucionales para “ver el árbol”, en términos de actividades y productos muy concretos y muy pocos perciban “el bosque”, en términos del impacto efectivos de las políticas públicas sectoriales.

En este escenario ¿Cómo recuperar miradas más integrales para enfrentar problemas públicos complejos o políticas que requieren la acción coordinada de distintas agencias y sectores?

Limitado aprendizaje sobre políticas públicas

La segmentación funcional de los roles de gestión y control de los asociados al modelo de agencia ha limitado también enormemente el proceso de aprendizaje sobre cómo el ciclo de las políticas públicas opera. Acá, como veremos los problemas centrales son dos.

Uno es que la nueva división del trabajo ha separado las funciones de planificación y diseño (en ministerios), la ejecución (en agencias) y el monitoreo y evaluación (crecientemente en el Ministerio de Hacienda) en distintas organizaciones que, adicionalmente, tienen conexiones operativas poco frecuentes (Peters 2015). El segundo es que el sistema de medición del desempeño y la gestión (de presupuestos, planes, dirección, personal, etc.) está vinculado a un sistema de premios y penalidades que, en lugar de generar un incentivo positivo juega un rol perverso al estimular frecuentes manipulaciones por parte de los evaluados. Podría aducirse que el problema radica en no fijar el sistema de incentivos a resultados (impactos) de políticas en lugar de a los productos y/o servicios del programa respectivo. No obstante, ello conduciría a otros problemas, como que dicho resultado puede estar condicionado por intervenciones de otros actores públicos o por otros factores que escapan al control del agente estatal.

Desafortunadamente, el enfoque de control vigente se basa en la medición del desempeño e impulsa débilmente el desarrollo del aprendizaje. Bajo este esquema, se encuentran los principales sistemas de monitoreo del Ministerio de Hacienda como son el Convenio de Desempeño Colectivo (CDC), ChileGestiona y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que ofrecen incentivos monetarios a las organizaciones y funcionarios si cumplen con metas determinadas establecidas bajo escenarios de corto plazo (anuales). Conscientes de lo que está en juego con los resultados de los indicadores, la manipulación de los datos es de uso frecuente, cosa muy difícil de verificar por los controladores⁴.

Tres problemas clásicos de manipulación tienen lugar y han sido extensamente documentados internacionalmente (OECD 2009; Bevan y Hood 2006). Uno frecuente ocurre cuando las agencias se comprometen a metas deliberadamente por debajo de su potencial efectivo para garantizar su cumplimiento (i.e, el número de usuarios a atender). Una alteración también habitual tiene lugar cuando la organización controlada se focaliza en dimensiones o indicadores fáciles de alcanzar a expensas de otros, con independencia de la relevancia que estos tengan con respecto

4 El cumplimiento por encima del 90% recibe una bonificación entre el 7% y 8% de la remuneración con base anual, mientras que uno superior al 75% la mitad. Por debajo de este porcentaje no hay bonificación. Entrevistados de 4 sectores corroboran esta situación.

a los usuarios y/o al cumplimiento de los objetivos de política. El tercero es una consecuencia de las distorsiones que se producen al privilegiar dimensiones cuantitativas del desempeño en detrimento de aquellas más cualitativas (i.e. cantidad sobre calidad). Todas estas deformaciones generan una suerte de efecto de visión de túnel por el cual la agencia tiende a concentrarse en aquellas actividades que son medidas a expensas de objetivos de política más relevantes pero más difíciles de medir cuantitativamente y/o a tener un desempeño sub óptimo.

Si a ello se le agrega que tampoco es evidente que exista una atención regular por parte de los políticos hacia los indicadores de resultados y su utilidad práctica (Talbot, 2010), nos encontramos frente a una paradoja: ¿Cómo opera un mecanismo de supervisión en el que ni los controladores formales (las autoridades políticas) ni los controlados (las agencias) se conducen según los supuestos del modelo? Por tanto, no es de extrañar que en varios sectores los reportes de control sean rituales desacoplados del trabajo real que ocurre entre ministerios y servicios públicos, reproduciendo las dinámicas de isomorfismo ya reseñadas.

Las cadenas de mando y responsabilidad se difuminan

Si la opacidad de la administración pública clásica es una crítica válida, los cambios introducidos por la NGP, a través de la desagregación organizacional y la externalización de tareas, han ahondado la falta de claridad de algunas dimensiones de la gestión estatal.

Ciertamente, esto aparece como un contrasentido, toda vez que hoy existe un acceso a la información y un nivel transparencia sobre la acción pública impensable años atrás. Sin embargo, es también real que la gestión se ha vuelto más compleja. Esto responde tanto a la fragmentación organizacional que ha presionado a una más intensa división del trabajo entre entidades estatales, como a la creciente externalización de tareas operacionales claves fuera del Estado. El corolario de ambos procesos es que se han difuminado las cadenas de mando y las responsabilidades en la gestión de las políticas públicas. En este punto hay un acuerdo unánime entre los entrevistados.

Hoy las cadenas de implementación de programas públicos se han ampliado incorporando diversos actores públicos en los tres niveles del Ejecutivo: nacional, regional y local. Por otro lado, hay nuevos actores involucrados en este proceso que no son estatales pero que ahora prestan servicios públicos directos que han sido externalizados por el Estado. A ello se agrega la externalización de procesos de gestión internos como la elaboración de diagnósticos, procesos de planificación institucional o las evaluaciones de gestión e impacto. Los proveedores más visibles son

un abanico de empresas, ONGs y universidades. Este fenómeno ha erosionando fuertemente los límites entre lo público y lo privado.

En otras palabras, no solamente hay una delegación de la implementación de las políticas de los ministerios hacia agencias sino que éstas y los mismos entes rectores han externalizado funciones claves a otros actores no estatales vía licitaciones o alianzas público-privadas. Es en este marco que las cadenas jerárquicas comienzan a hacerse difusas. Si se agrega el hecho que ministerios y agencias del Ejecutivo son, a su vez, supervisadas por instancias como el Congreso y la Contraloría General se hace evidente que en la cadena de mando y de responsabilidad se superponen distintas instancias.

Esto ha dispersado el nivel de responsabilidades al momento de determinar los aciertos, pero particularmente los errores en la gestión administrativa y de las políticas. Al perder control directo sobre el día a día y delegar la gestión administrativa y operacional de los programas, las autoridades políticas han marcado distancia sobre algunos problemas.

Como advierte Hood, (2011), el énfasis en la desagregación, la especialización y la externalización de funciones ha aumentado la complejidad en la gestión y la posibilidad de “pasarse la pelota”.

Los problemas anotados permiten extraer dos conclusiones generales. De un lado, algunos de los aportes de la NGP para solucionar las deficiencias del modelo de administración pública tradicional parecen no haber logrado su objetivo, al menos con fenómenos como la burocratización, el limitado proceso de aprendizaje o las dificultades para controlar la implementación de programas públicos.

Por el otro, parecen haberse desencadenado *fuerzas centrifugas en diferentes dimensiones de la gestión estatal como producto de la fragmentación de la Administración Central*. Este cuadro se exagera por un centro del gobierno debilitado que si bien define las prioridades estratégicas no logra promover las condiciones para su concreción y dotar de coherencia y coordinación a su acción general y a su interacción con otros actores.

El impacto sobre la coordinación y coherencia de las políticas públicas

En síntesis, la especialización vertical a través de la conformación de agencias parece haber fortalecido la capacidad de ciertas organizaciones, consideradas individualmente, para diseñar e implementar políticas públicas, pero simultáneamente ha debilitado la capacidad estatal global al separar las funciones del ciclo de políticas. La consecuencia de este desacoplamiento entre el diseño, la implementación, el mo-

nitoreo y la evaluación, es que los ministros, como dirección política de un sector y el centro del gobierno, como dirección estratégica del mismo, han debilitado su capacidad de dotar de coordinación y coherencia a las políticas públicas.

Como recalcan Pollitt y Bouckaert (2011), esta fragmentación de la arquitectura organizacional y funcional del Estado ha generado que las organizaciones públicas establezcan mecanismos de control e incentivos que definen su desempeño en función a los bienes y servicios que brindan (las salidas de los programas) y no a su impacto (los resultados o efectos sobre los ciudadanos). Aquello que queda fuera de estos confines, como la eficacia y la integralidad de las políticas públicas que están generalmente fuera del rango de una agencia, tienen una importancia subalterna y se difuminan en responsabilidades poco claras de la autoridad sectorial o de gobierno. El foco excesivo en la eficiencia en la administración a nivel operacional de organizaciones públicas, percibidas autónomamente, ha hecho perder la perspectiva de los logros estratégicos y/o de aquellos que requieren la articulación de la acción colectiva de diversos actores.

En otras palabras, el proceso de reformas introducido para solucionar problemas como el pobre desempeño estatal, tenues mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y un débil sistema de control que erosionaban la legitimidad el Estado hace 30 años ha generado sus propios problemas. Peters (2015), argumenta que dicha segmentación de las funciones y la fragmentación organizacional producen una división del trabajo estatal poco propensa a focalizar de forma integrada las causas y las soluciones de los problemas públicos. Este enfoque, privilegia sin duda a un amplio número de políticas en las que los confines de las causas asociadas al problema público de su atención, así como las soluciones para enfrentarlo se superponen al campo de competencia de una agencia. No son pocos los casos en este grupo como es la recolección de impuestos, la entrega de licencias de conducir o el otorgamiento de créditos por la banca pública, entre otros. Sin embargo, son mucho mayores los problemas públicos que, teniendo un origen multicausal, requieren ser atendidos articuladamente, bajo un enfoque multidimensional, por programas de agencias de distintos sectores.

Este fenómeno ha generado el incremento en los conflictos, contradicciones, duplicaciones y vacíos entre diferentes programas públicos, particularmente intersectoriales, que operan con bajos niveles de coordinación (Pollitt 2003).

En Chile, existe actualmente una diversidad de asuntos públicos que suponen una acción intersectorial que no está integrada o, al menos, parece no estarlo explícitamente. Por ejemplo, con respecto a las políticas de “fomento productivo” hay 20 programas orientados a enfrentar algunas de sus dimensiones que se ubican en 8 sectores diferentes y que son ejecutados por 10 agencias. Lo mismo sucede con

diversas políticas como seguridad ciudadana, generación de empleo, equidad de género o desarrollo de zonas extremas. Este último caso existen 17 programas públicos focalizados en estos espacios territoriales que son implementados por 7 agencias que se ubican bajo la rectoría de 4 ministerios. En la mayoría de las políticas públicas aludidas, la acción de las agencias de la Administración Central deben ser coordinadas con los niveles regional y/o local para su implementación.

El caso de la política indígena refleja con claridad la situación examinada hasta aquí y que busca ser coordinada desde hace tres años por el Ministerio del Interior, parte del centro del gobierno, junto con el Ministerio de Desarrollo Social. La actual política hacia los pueblos indígenas se funda en la Ley 19.253 de 1993 que tiene como propósito generar oportunidades de desarrollo para los pueblos originarios reconociendo sus características culturales. Uno de los ejes centrales es promover la entrega de “tierras con desarrollo”, particularmente para la población mapuche que representa el 84% de los ciudadanos identificados como miembros de las 9 etnias que habitan en Chile (Casen 2013). Cerca de 32% de la población mapuche se ubica en el sur del país. La misma Ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), un servicio público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, como la agencia a cargo de la implementación de los principales programas orientados a la materialización de la política y la coordinación con otras entidades estatales.

25 años después, esta política pública parece estar en crisis y su expresión más clara son los frecuentes hechos de violencia en las regiones mencionadas que, simultáneamente, son las regiones más pobres del país. Sus municipios rurales más pobres son aquellos donde se concentra la población mapuche, En ellos, la pobreza medida por ingresos alcanza en promedio 33% (el promedio nacional es 11,7%) (Casen 2015) que equivale al nivel de pobreza que el país tenía en 1990.

Sin embargo, en los últimos 20 años el 0,3% del presupuesto público se asignó a entre 14 y 18 programas públicos focalizados hacia la población indígena que son gestionados por 6 entidades pertenecientes a 4 sectores: desarrollo social; salud; agricultura y educación. En el 2015 el monto ejecutado fue de U\$ 168 millones (Dipres 2014).

Las evaluaciones individuales de los principales programas asociados a esta política como los Fondos de Tierras y Aguas, la Beca y Hogares Indígenas, el Fondo de Desarrollo Indígena, el de Educación Intercultural Bilingüe⁵ identifican serios problemas en el diseño y gestión interna de los mismos. Los principales aspectos subrayados son la calidad y coherencia interna entre la justificación de cada programa, su

5 Los informes de estos programas pueden encontrarse en el Portal de Dipres Evaluación de Programas e Instituciones <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-23076.html>

diseño, organización y desempeño en términos de eficacia, eficiencia y economía. En general, dichos programas evidencian que la contribución de la intervención a la resolución del problema por el cual fueron creados es baja; la cobertura de los beneficiarios es muy limitada y/o no existe una correcta focalización; no se definen o cuantifican correctamente su población objetivo; y, consecuentemente no cuentan generalmente con una estrategia pertinente.

No obstante, probablemente el principal problema son las limitaciones de coordinación interorganizacional y la falta de coherencia entre las principales intervenciones y los vacíos que se producen al carecer de un enfoque multidimensional. Así por ejemplo, entre 1994 y el 2016 se entregaron 235 mil hectáreas que beneficiaron a cerca de 20 mil familias, mayoritariamente mapuches con un esfuerzo que supera los U\$ 800 millones. No obstante, diversos autores (Fao-Segpres 2012, Ufro-Conadi, 2011) remarcan que el 60% de los terrenos entregados se encontrarían abandonados, destinados a cultivos de subsistencia o la siembra de terceros ajenos a las comunidades beneficiarias.

Las causas señaladas por los “beneficiarios” son que varios de los predios adquiridos se encuentran alejados de las comunidades de origen, no cuentan con condiciones de habitabilidad en términos de caminos de acceso, vivienda, energía eléctrica, no disponen de agua y no se ha recibido asistencia técnica para su desarrollo productivo. El estudio de la Ufro-Conadi (2011), señala que el traslado de las familias beneficiarias llegaba a tardar casi 2 años y que una parte sustancial no terminaba haciéndolo. Frente a ello, muchas familias se ven imposibilitadas de acceder como beneficiarios a otros programas públicos de vivienda o de fomento productivo al no poder subdividir el predio comunitario en lotes individuales que es un requisito para postular a dichas prestaciones; al haber recibido ya subsidios habitacionales rurales en sus comunidades de origen que les impide postular nuevamente y; a la dilación de los plazos al no ser considerados como beneficiarios prioritarios.

La causa primaria de estos problemas es que los programas focalizados a la población indígena en temas de fomento productivo y agua no son coherentes en la priorización de los beneficiarios del programa del Fondo de Tierras o, si lo son, no tiene los instrumentos idóneos para complementar su objetivo. Conviene advertir que específicamente estos programas son gestionados por la Conadi y dan cuenta que la lógica de silo y la falta de coherencia entre las poblaciones objetivo de diferentes programas, antes mencionadas, no solo opera entre intervenciones de diferentes organizaciones públicas sino dentro de una misma entidad.

La otra causa subyacente, es que no hay un alineamiento y adaptación de la amplia oferta de programas públicos que atienden en Chile las condiciones de habitabilidad, el fomento productivo, la cultura, y el desarrollo a las particularidades

del mundo indígena. Por ejemplo, en el caso asociado a la asignación de predios por el Fondo de Tierras, antes mencionado, harían falta programas focalizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura y el de Energía que hoy no lo están.

La revisión de la actual oferta de programas permite observar que más de 40 programas vinculados a 16 ministerios podrían responder a la situación que atraviesan los beneficiarios de los predios entregados y la población indígena en general si se “ajustarán” los criterios y requisitos asociados a sus instrumentos y población objetivo. Esto supone desarrollar mecanismos de coordinación que permitan dotar de coherencia a diferentes intervenciones con el objeto de alcanzar un objetivo central en esta política pública.

El Ministerio del Interior ha procurado abordar las causas anotadas a través de propiciar formas básicas de coordinación como el establecimiento de objetivos generales comunes y periódicas reuniones entre los servicios públicos de los principales sectores involucrados. Sin embargo, no se ha logrado avanzar ni en una interpretación común del problema público a atender por la política pública por parte de las diferentes organizaciones, en el ajuste en la formulación de los instrumentos y población objetivo de cada uno de sus programas, ni en la consolidación de una mayor interacción en el proceso de implementación que redundaría en una mayor coherencia entre las diferentes intervenciones. Como señala una de las entrevistadas es “un paso para adelante y tres para atrás”, marcado por la defensa de cada actor por preservar su autonomía relativa y las dificultades del Ministro del Interior por focalizar su esfuerzo en este tema frente a otros de la agenda de políticas del Gobierno.

Conclusión

Chile ha consolidado desde mediados de los 80 una nueva estructura del Estado cuya expresión son las agencias como entidades especializadas en la ejecución de las políticas públicas. Ello ha generado no solo una fragmentación organizacional sino también una funcional en la forma en la que se gestionan las intervenciones estatales.

La búsqueda de una mayor eficiencia operacional ha dado lugar a una gestión estatal segmentada a los problemas y políticas públicas que desafía la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y del centro del gobierno. Esta división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos. Las consecuencias de ello, desde la perspectiva de las autoridades públicas sectoriales y del centro del gobierno son las limitaciones para monitorear las intervenciones de las agencias, la

consolidación de la lógica de silos y la pérdida de claridad en las cadenas de mando, entre otros. No obstante, el problema mayor, en aquellas políticas que suponen una acción intersectorial es un debilitamiento de los mecanismos de coordinación y en la coherencia entre distintas intervenciones.

Bibliografía

- Alessandro, Martín y Andrés Gilio. 2010. “Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)”. *Revista Reforma y Democracia* 48, 1-16.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock. 2017. *Bulding State Capability*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2010. *La Formulación de las Políticas Públicas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ballinas, Christopher 2011. *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bevan, Gwyn y Christopher Hood. 2006. “What’s measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system”, *Public Administration*, 84 (3): 517-538.
- Bouckaert Geert, Guy Peters y Koen. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cádiz, Pablo. “Los cargos que deberá nombrar Michelle Bachelet para su Segundo gobierno”. *La Tercera*, 18 de diciembre de 2013, sección Política.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Políticas Pública*, XXV, 1:3-31.
- 2017. “Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration” *Policy Sciences*. doi:10.1007/s11077-017-9281-5.
- Dahlström, Carl, Guy Peters, y Jon Pierre, eds. 2011. *Steering from the centre: Strengthening political control in Western democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dirección de Presupuestos. 2014. *Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG Evolución y desafíos futuros: 2011-2014*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- 2015a *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- 2015b *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

- Dirección de Presupuestos. 2016. *Informe de Ejecución del Presupuesto 2016*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Fao. 2012. *Perfil de programa para la atención integral de familias de comunidades indígenas con predios adquiridos*. Santiago: FAO.
- Franco, Fabricio y Eduardo Menz (en prensa) “La política pública hacia el pueblo Mapuche: un balance”. *Revista CEPAL*.
- Gasparini, Leonardo, Malena Arcidiácono, Laura Carella, Jorge Puig y Pablo Gluzmann. 2015. “El empleo público en América Latina. Evidencias de las encuestas de hogares”. *El Trimestre Económico*, LXXXII (4) 328: 749-784.
- Hood, Christopher. 2011. *The Blame Game*. Princeton: Princeton University Press.
- Jimeno, Pamela, 2015. Cuánto cuesta al Estado el fichaje de los altos cargos de gobierno, *La Tercera*. 19 de abril, sección Negocios.
- Laegreid, Per y Koen Verhoest. 2010. *Governance of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lerda, Juan C., Jean Acquatella y José. J. Gómez. 2003. *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales*. Santiago: CEPAL.
- Ley 18575, de 8 de agosto 2001, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Biblioteca del Congreso).
- May, Peter, Joshua Sapotichne y Samuel Workman, S. 2006. “Policy Coherence and Policy Domains”. *Policy Studies Journal* 34(3): 381-403.
- Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2015, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php.
- Encuesta CASEN 2013. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resu-ltados-encuesta-casen-2013/>
- OECD. 1991. “Serving the Economy Better”. Occas. Pap. *Public Management*. Paris: OECD Publ. Serv.
- 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies*. Paris: OECD Publishing.
- 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
- 2009. *Measuring Government Activities*, Paris. OECD Publishing.
- 2015. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Peters, Guy 2015. *Pursuing Horizontal Management The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher. 2003. “Joined-up government: A survey”. *Political Studies Review* 1 (1): 34-49.
- Pollitt, Christopher y Colin Talbot. 2004. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London: Routledge.

- Pollitt, Christopher y Geert. Bouckaert. 2011. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Sorin Dan. 2011. "The impacts of the new public management in Europe: A metaanalysis". (COCOPS).
- Schick, A. 2002. "Agencies in Search of Principles", *OECD Journal on Budgeting* 2 (1): 7-26.
- Ufro-Conadi, 2011. Evaluación socioproductiva de tierras adquiridas por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI.
- Verhoest, Koen, Sandra Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid, ed. 2012. *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad*, México, FCE.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration" *Political Science Quarterly* 2 (2):197-222.

Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso neoliberal latinoamericano

Democratization, a pending debate. Analysis of the Latin American neoliberal process

Gerardo Avalué*

Resumen

La democracia sindical es un tema escasamente abordado por la sociología y la ciencia política. En este artículo se ponen en tensión los principales postulados de las líneas predominantes en ambas disciplinas, sus abordajes sobre la democracia y los modelos propuestos, tratando de identificar las dimensiones más relevantes que den cuenta de los procesos de democratización interna de los sindicatos. Estas reflexiones orientarán luego el abordaje sobre la configuración del sindicalismo latinoamericano, aplicando los distintos indicadores que se han identificado en la discusión teórica precedente. Finalmente se analizan algunas conjeturas a la luz de una serie de datos extraídos de fuentes secundarias y se elabora una síntesis con los principales aportes de las corrientes analizadas tomando en consideración su utilidad para futuros análisis.

Palabras claves: acción colectiva, democracia, estado, intereses, sindicatos.

Abstract

Union democracy is an issue rarely addressed by sociology and political science. This article discusses the main tenets of the dominant lines in both disciplines, their approaches on democracy and the proposed models, trying to identify the most relevant dimensions to account for the processes of internal democratization of the unions. These reflections then guide the approach on setting the Latin American trade unionism, using different indicators that have been identified in the theoretical discussion above. Finally, some guesses in the light of a series of data from secondary sources are analyzed and a synthesis of the main contributions of current is drawn analyzed taking into consideration its usefulness for future analysis.

Keys words: collective action, democracy, state, interests, unions.

* Doctor en Política y Gobierno (UCC), Magíster en Sociología (UNC) Licenciado en Ciencia Política (UCC). Docente e Investigador Área de Ciencias Sociales y Humanidades Conicet-UCC. Integrante del Colectivo de Investigación “El Llano en Llamas”. Correo electrónico avallegera@gmail.com

Introducción

La creciente vinculación entre las organizaciones obreras y el estado fue estableciendo modos de relacionamiento y presión más o menos institucionalizados. La negociación colectiva, la huelga, y la influencia en la política económica, fueron los mecanismos centrales de la estrategia sindical para la defensa del trabajo y la lucha por mejores condiciones de vida.

La forma de organización y gobierno sindical comenzó a ser objeto de análisis a fines del siglo XIX en Europa. Ocupó el centro de indagación en la academia americana en los años 50 y 60 (auge del pluralismo) y se torna central en América Latina durante los procesos de transición desde gobiernos autoritarios, donde la demanda de democratización no sólo se extendió a las instancias estatales sino a la mayoría de las organizaciones que intervienen en el espacio público, principalmente a los partidos políticos y los sindicatos.

La escalada de conflictos y tensiones que tuvieron lugar en Estados Unidos y Europa Occidental a finales de los 60' pusieron en cuestión el apoyo a las instituciones de la democracia. A finales del siglo XX tuvieron lugar en Latinoamérica numerosas crisis políticas, económicas y sociales que cuestionaron la legitimidad de todas las instituciones democráticas. A finales del año 2001 se desarrollaron en Argentina numerosos acontecimientos de conflictividad social que cristalizaron las luchas que se venían gestando durante los años 90' en contra de un modelo económico y político de sociedad, y en concordancia con los procesos desarrollados en toda la región sudamericana.

Estos procesos, desarrollados en tiempos y lugares diferentes, pusieron en cuestión un modo particular de ser y hacer política. Evidenciaron a su vez la pluralidad de actores que conforman el escenario político. En este sentido, pusieron de manifiesto un ensanchamiento y diversificación de la esfera pública, y por tanto un desplazamiento en la centralidad de estos actores, a la vez que un cuestionamiento directo a sus prácticas, estructuras, y formas no democráticas de funcionamiento.

Plantear la discusión no sólo en términos empíricos, realistas, sino en términos normativos implica evitar restringir el concepto de democracia sindical sólo a su configuración actual, a favor de incorporar discusiones que refieren a la participación de los afiliados, las esferas de dominio político y los espacios de regulación democrática.

Corrientes democratizadoras

La democracia sindical es un tema que ha ocupado un escaso lugar en el debate sobre los grupos de interés y las organizaciones corporativas. Con el retorno de la

democracia en América Latina, numerosos teóricos se focalizaron en el estudio de los procesos de transición democrática y en las amenazas de un retorno de los autoritarismos. Se encontraron, a su vez, frente a un nuevo escenario internacional que trastocaba sus bases fundamentales. Numerosos actores sociales y políticos demandan otro tipo de participación y reinserción en el espacio público.

Las producciones teóricas sobre los procesos de democratización interna estuvieron principalmente vinculadas a los partidos políticos y en menor medida a los sindicatos. Gran parte de las reformas se enfocó en los mecanismos electivos¹ y participativos de estas instituciones con el objetivo de crear instancias más democráticas².

Específicamente nos referimos a los mecanismos de democratización interna de los sindicatos como elemento de legitimación, concentración de poder y transparencia pública. De la Garza (2001) identifica tres corrientes principales: “la economía sindical” que sostiene el supuesto de que el actor sindical es un actor racional maximizador de beneficios, y si los mecanismos de democratización promueven mejores resultados estos son adoptados; la “sociología marxista” donde la democracia no ha sido un tema importante para teorizar sino que ese lugar lo ocupaba la “conciencia de clase”, promoviendo una crítica a la democracia formal y un ejercicio de democracia de base; y la corriente pluralista, que toma conceptos centrales de la ciencia política como poder, autoridad, elección, legitimidad, etc., incluso los antecedentes más tempranos se remontan a los estudios de Lipset (1961) sobre liderazgos sindicales y “union democracy”, y otros trabajos que trasladan conceptos que describen los sistemas políticos hacia los sindicatos, como autoritarismo y democracia de Linz para describir la toma de decisiones, o los conceptos de Lindblom (2000) para indagar sobre los valores democráticos que tienen los militantes sindicales.

Si bien esta diferenciación resulta bastante clarificante, un conjunto más amplio de discusiones referencia estos debates de modo un tanto dispar. En este sentido encontramos que los supuestos de la economía racional se vinculan, por un lado, con las construcciones teóricas provenientes del elitismo competitivo (Weber 1980; Schumpeter 1984), y por el otro, los supuestos de la acción colectiva racional y estratégica que se verán influenciadas por las lecturas pluralistas. Son también fuente de indagación las producciones provenientes del marxismo que, al igual que las demás corrientes, no muestra una homogeneidad en sus postulados; la línea pluralista y por último los postulados del corporativismo donde confluyen algunos de los postulados de las líneas anteriores y una serie de rupturas y reformulaciones propias.

- 1 Gallo (2007) analiza el mecanismo de selección de candidatos (internas abiertas) en partidos de Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay y paradójicamente genera una desarticulación y pérdida de coherencia en las instituciones que lo aplican.
- 2 Los mecanismos de selección de candidatos son un indicador de la democracia interna y la estructura de la institución (Freindemberg 2003, 10-12) y da cuenta de la manera en que se toman las decisiones internamente.

La protección de las libertades individuales fue uno de los principales argumentos en torno al cual se construyeron los diferentes modelos de democracia. El principio de la soberanía popular fue fuertemente cuestionado en tanto este se lo concibiera como el gobierno directo del “demos”. La necesidad de moldear una forma determinada de participación de la sociedad en los asuntos de gobierno llevó a autores como Mill (2001), sosteniendo como supuesto la maximización y el individualismo, a promover un mecanismo electivo a través del cual se designaba un representante para que tomara las decisiones políticas en nombre de los representados (García, 2003). Pero el principal temor era el riesgo de que el sector obrero, de menor nivel educativo y capacidades, debido a su mayoría numérica, se convirtiera en una mayoría tiránica en contra de los intereses individuales.

Este temor también fue manifestado por Madison, ante lo cual era necesario pensar en un modelo de democracia protectora. Es Tocqueville (2002) quien indaga sobre la forma de democracia que se va gestando en Norteamérica, y sostiene la necesidad de una progresiva extensión del sufragio porque genera un proceso nivelador entre los grupos (García 2003; Held 2002). La libertad de asociación y la selección de los representantes constituyen dos elementos claves que definen este modelo de democracia representativa.

Asumir a la democracia como un mecanismo de selección sería, también, el principal postulado de los teóricos del “elitismo competitivo”. Tanto Weber (1980) como Schumpeter (1984), sus principales exponentes, sostendrán que la democracia es un conjunto de procedimientos para la selección de líderes que conformarán el gobierno, promovidos por los partidos políticos, actor hegemónico en este modelo democrático. La legitimidad del sistema se deduce del consenso otorgado al mecanismo de selección, y la legitimidad del gobierno es, por un lado, ser producto de un proceso competitivo, y por otro, la reconfirmación de la “elite en el poder” para un nuevo gobierno.

Existen dos estudios importantes enmarcados en esta corriente que indagan sobre la formación de estructuras burocráticas con tendencias oligárquicas dentro de las organizaciones. Uno de ellos está específicamente vinculado a los sindicatos británicos. Sidney y Beatrice Webb (1897, en Bensusán 2003) dan cuenta de las crecientes tensiones internas dentro de la organización sindical, asociadas a procesos no democráticos dentro de un sistema político democrático, que tiene como resultado un creciente predominio de los dirigentes sobre las bases.

El otro estudio es la popular obra de Michels sobre el Partido Social Demócrata Alemán. Este autor sostiene la tendencia oligárquica de todas las organizaciones de la sociedad a medida que las burocracias se fortalecen producto de la especialización de funciones, tareas, tamaño y seguridad en los cargos. En este sentido sostiene que

a medida que las organizaciones aumentan su extensión disminuye la democracia internamente, lo que faculta la generación de liderazgos, una disminución del control, y un aumento del poder (Held 2002; del Águila y Vallespín 2003).

Los estudios realizados por Lipset en 1953 sobre Sindicato de Tipógrafos en Norteamérica pusieron en discusión las afirmaciones efectuadas por Michels medio siglo antes, ya que sostuvo la existencia de una estructura interna democrática en sindicatos de cobertura amplia y sin tendencias de profesionalización de las dirigencias. En este sentido afirmó que existen requisitos básicos que garantizan la presencia de mecanismos democráticos. Entre ellos: aceptación de reglas, jerarquías y competencias; no propiedad de los medios administrativos, de vigilancia y disciplinamiento y; burocracias electivas (Lipset 1953, citado en De La Garza, 2001). A estos requisitos Lindblom incorpora las elecciones competitivas; la existencia de oposición; el respeto a los estatutos y; la aceptación de los valores democráticos (Lindblom, en De La Garza 2001).

Sin embargo, siguiendo a Bensusán (2003) estos atributos que surgen de los análisis empíricos realizados por autores pluralistas sobre organizaciones sindicales terminan afirmando ciertas premisas que escapan a los postulados clásicos de su propia corriente. Ya que el hecho de reconocer la necesidad de cargos burocráticos electivos, participación de las bases en las decisiones e independientemente de sus preferencias, etc., va más allá de los postulados clásicos que sostienen la dimensión electoral y el consenso pasivo de los ciudadanos a los mecanismos decisorios como instancias características de la democracia liberal (Bensusán 2003).

Por otra parte, un aporte importante del corporativismo refiere particularmente al concepto de “intermediación”. Esta corriente reconoce la distancia existente entre los intereses de las bases y las decisiones y acuerdos a los que llegan las cúpulas sindicales, al tiempo que reconoce que existe un mecanismo clave en este procedimiento que refiere a la revalidación de los acuerdos por las bases. En este sentido, esta afirmación cristaliza la ficción existente detrás de la figura del representante y el concepto de representación sostenido por la democracia liberal.

Los actores centrales en el corporativismo lo constituyen los representantes del trabajo y del capital frente al Estado. Un “modelo de gobernabilidad triangular” (Alonso 1986, 70). El reconocimiento de los recursos de poder desiguales que estas partes poseen permite comprender las estrategias de los mismos ante cada instancia de conflicto. El recurso financiero y la presión desde los mercados que hacen los representantes del capital para torcer un proceso de negociación son contrarrestados en primera instancia con la capacidad de movilización de las bases sindicales. Las estrategias van incrementando el nivel de confrontación hasta poner en juego la integridad de la propiedad.

En este marco, la presencia del Estado es clara para mediar y regular los conflictos de clases, decidiendo por sobre los intereses con el objetivo de mantener estable el sistema y garantizar su reproducción. En este sentido Schmitter señala que “las organizaciones de intereses no conseguirían el monopolio representativo ni la capacidad para coordinar jerárquicamente los intereses sectoriales o de clase, sin algún grado de reconocimiento e incluso el estímulo oficial” (1985, 50).

Otro elemento clave que diferencia esta corriente con las anteriores es la base de la legitimidad. Esta se encuentra sostenida principalmente por la capacidad de los sindicatos de traducir las demandas de las bases al sistema institucional (Alonso 1986), la habilidad de mantener “la credibilidad de su papel simbólico” (Schmitter 1985, 56).

Los acuerdos de intereses en el corporativismo no reflejan un estado “paritario” en su capacidad de influencia sino, al contrario, un estado de “contención” donde cada uno tiene capacidad de llevar a cabo acciones colectivas organizadas para impedir la realización de los intereses del otro. De esta forma, la negociación se torna la principal instancia de discusión política. Se incorpora así una nueva dimensión que incide en la forma de democracia que se promulga.

Es cierto, sin embargo, que este aspecto se cristaliza en el nivel externo de la estructura sindical, es decir, regula el modo en que la relación entre los actores tiene lugar. Por un lado encontramos la existencia de múltiples actores participando en la toma de decisiones, lo que reclama una participación activa de las bases como recurso de movilización y presión, pero, al tiempo que se canaliza toda estrategia o acción política a una instancia privilegiada de diálogo y deliberación, la negociación, que si bien reconoce la desigualdad de poder entre las partes, posiciona al Estado en el centro de la discusión como dispositivo de regulación.

En lo que refiere al nivel interno del sindicato, la estructura de la organización se encuentra fuertemente regulada por la normativa estatal que se impone como requisito previo para el reconocimiento de la representación que las organizaciones ostentan. Si bien los mecanismos formales garantizan procedimientos democráticos de actuación, intervienen otros factores que pueden determinar las formas más o menos democráticas existentes dentro de un sindicato.

El modelo de sociedad que propone el corporativismo responde a una forma asociativa de orden social (en lugar de comunitario, mercantil o estatal) donde la negociación paritaria y los consensos concurrentes son las reglas decisorias, y la representación de los grupos y la legitimidad de sus decisiones son sus atributos característicos.

La democracia sindical en Latinoamérica

En el continente europeo los sindicatos estuvieron fuertemente vinculados a los partidos socialdemócratas. Estos representaban sus intereses en el parlamento y promovían la extensión y el otorgamiento de nuevos derechos. En América Latina, señala Balbi (1990), la incorporación al sistema político fue dispar: por un lado, gobiernos populistas que legitiman al movimiento sindical (México, Argentina, Venezuela); por otro lado, movimientos sindicales liderados por fuerzas de izquierda que resisten a la anexión como aparatos del Estado (Perú, Bolivia, Chile).

Si bien el foco de análisis estuvo principalmente centrado en los partidos políticos, el movimiento sindical también estuvo vinculado en el proceso de retorno de las democracias desde finales de la década del 70, principalmente en Brasil, Argentina y Chile (Frank 2000; Sánchez Díaz y Belmont Cortés 2006), y sobre este también recayeron las consecuencias del nuevo contexto político y económico a nivel internacional. Los modelos económicos implementados en la región afectaron de manera significativa la posición que ocupaban los sindicatos en los procesos de toma de decisiones y cursos de acción políticas.

La bibliografía indagada³ nos permite identificar algunas características centrales entre diferentes países de la región. La conformación de regímenes populistas a mediados del siglo XX en estos países estableció la forma de relacionamiento entre estado-sindicatos imperante, donde estos formaron o no parte del proyecto nacional propuesto. En muchos casos las prerrogativas sindicales dependieron de este vínculo como el caso argentino o mexicano en lo que refiere a la obligatoriedad de sindicalización.

En otros casos también se privilegió la negociación centralizada de los convenios colectivos como mecanismos de regulación de la conflictividad. La presencia de líneas clasistas dentro de los sindicatos delineó una estructura más o menos sectorial en su conformación y la participación en los procesos de retorno de la democracia en los años 80'.

Más específicamente, en lo que refiere a la obligatoriedad de la afiliación, la estructura normativa favoreció esta situación en los casos de Argentina, México, Bolivia y Perú, a diferencia de Chile y Brasil⁴. La presencia de líneas clasistas dentro de las estructuras sindicales estuvo más desarrollada en Brasil, Chile, Bolivia y Perú,⁵ donde los sindicatos escaparon al formato de "sindicalismo de estado", a diferencia de Argen-

3 México y Brasil son dos de los países que registran mayores discusiones en la literatura científica indagada (Zapata 2004; Bayón 1998; Bensusán y Von Bülow 1997).

4 Bensusán (2003); Bensusán y Ruiz (1999).

5 Sanchez y Belmont (2006), Balbi (1990), Santana (1999).

tina y México,⁶ que a su vez desarrollaron un sistema de negociación colectiva centralizada y no por empresa o rubro. Esta relación con la estatalidad y los partidos de gobierno llevó numerosas veces a fuertes rupturas y divisiones internas, como ocurrió especialmente en Argentina y México. En todos los países analizados, la participación de estas organizaciones en el retorno de los procesos democráticos fue clave.

Las reformas neoliberales que se inician a finales de los años 70' en toda la región afectan directamente sobre la estructura del trabajo. Sus consecuencias comienzan a notarse través del aumento del desempleo, la flexibilización laboral, la desprotección legal del trabajador, la pérdida del poder adquisitivo del salario, el crecimiento de la informalidad y la subcontratación. Sin lugar a dudas esta drástica modificación del mundo del trabajo impactó en la estructura sindical. Surgieron como resultado diferentes expresiones según la autonomía adquirida frente al estado, las metas definidas y el repertorio de protestas implementado. El análisis de la bibliografía sobre el tema nos muestra un panorama distinto de países de la región. Los autores citados desarrollan los matices expresados en el seno de los sindicatos nacionales, principalmente las expresiones regionales, opositoras a las centrales únicas, de cada país.

Las políticas neoliberales supusieron una fuerte dinámica de disciplinamiento en la clase obrera sindicalizada de Argentina, México y Chile⁷, no ocurriendo lo mismo en Brasil y Bolivia⁸, donde los enfrentamientos a estas reformas fueron sustantivas, lo que también se tradujo en un creciente fraccionamiento de las centrales sindicales, aspecto que también se vio evidenciado en Argentina y México, no así en Chile.⁹

Conclusiones en torno a la posibilidad de la democracia sindical

Una de las primeras conclusiones que surgen responde a que las críticas efectuadas a los sindicatos desde los años 70' refieren justamente a la presencia de "élites de poder" en términos de las formulaciones elitistas. El análisis de las formas de representación en las unidades productivas presenta contradicciones con las formas de representación sindical ampliada (De la Garza 2001), lo que influye en los niveles de legitimidad si se considera a la afiliación como uno de sus principales indicadores.

6 Bensusán (2003); Bensusán y Ruiz (1999), Fernández (2002) Novick (2001) Palomino (2000).

7 Bensusán y Ruiz (1999), Sanchez y Belmont (2006), Sidicaro (2006), Frank (2000).

8 Frank (2000), Kruse (2001).

9 Bensusán y Ruiz (1999), Sidicaro (2006), Frank (2000), Kruse (2001), Fernández (2002), Zapata (2004), Santana (1999).

También se observa que las demandas en torno a la defensa del salario son constantes. Varía el apoyo a la política económica, la participación en la economía, y la presencia en otras instituciones estatales. La fragmentación de las creencias y valores es visible en todos los sectores. No obstante, estos están asociados a la definición de metas comunes (Sánchez y Belmont 2006). La heterogeneidad se expresa principalmente en la adhesión a determinados repertorios de acciones colectivas.

Las diferentes corrientes de la ciencia política, y los aportes de la sociología permiten identificar finalmente un conjunto de elementos que dan cuenta de los modelos de democracia propuestos. Sintéticamente todas ellas confluyen en afirmar que la configuración de las relaciones sociales actualmente se estructura en gran medida, a través de la representación colectiva de intereses, una herramienta, instrumento o función que se privilegia frente al accionar individual. A raíz de esto es necesario reflexionar sobre la forma de organización interna y el accionar de estos grupos. En una sociedad que adopta como modelo de sociabilidad los principios democráticos, es esperable que las estructuras de representación reproduzcan estos principios, no solamente desde un punto realista, sino como criterio normativo.

Como señalan Bensusán y Ruiz, “la democratización del régimen político no supone la desaparición del corporativismo sindical pero si le impone restricciones y abre oportunidades” (1999, 4). En consecuencia, si priorizamos en estas discusiones la primacía de los principios de libertad/igualdad (acepción liberal y marxista) y la expresión en el espacio público de manera individual o colectiva (grupos, asociaciones, clases) obtenemos un espacio configurado principalmente por la representación colectiva de los intereses sociales a través de grupos que en el caso de los sindicatos pueden adoptar distintos modelos de democracia.

Cuando el principio de libertad es el imperante, probablemente se esté en presencia de sindicatos organizados verticalmente, con fuerte arraigo a los mecanismos de la democracia representativa, fuertemente dependientes de las prerrogativas estatales, y con mayor o menor incidencia de las bases dependiendo si se está en presencia de pactos relativamente estables. El nombre que adopta esta forma de estructuración sindical y se hace extensiva a la forma de relación social es “corporativismo burocrático”.

La otra modalidad se distancia de la línea anterior y concibe la posibilidad de una coexistencia más estable entre los grupos, y la deliberación colectiva de los intereses sociales, producto del consenso interno establecido dentro de los mismos grupos sociales. En el caso de los sindicatos supone la presencia de bases altamente movilizadas que participan en la construcción de consensos que exceden los reclamos salariales o sectoriales, e incluyen aspectos correctivos de las desigualdades im-

perantes. Proponen estructuras menos clasistas, tendientes a la concertación social y la conformación intersectorial de las decisiones.

Este modelo de relación entre actores intenta mostrar su influencia en la estructura sindical. Al mismo tiempo, las posturas críticas nos proveen de un conjunto de dimensiones que se vuelven centrales para el análisis. De la Garza (2001) plantea claramente los factores que influyen en el cambio democrático. Por un lado se encuentran aquellos que son considerados obstáculos (política laboral, control sobre la negociación colectiva, salario, y la relación con el sindicalismo oficial) y; por otro lado, aquellos factores promotores del cambio democrático (descentralización de las decisiones en los lugares de trabajo, el debilitamiento del vínculo con el gobierno, cúpulas reconvertidas, bases críticas y movilizadas, alianzas dentro del trabajo no asalariado).

En definitiva, lo que este panorama nos plantea va más allá de la clásica preocupación de la burocratización y “jaula de hierro” de las organizaciones, cualesquiera sean; la democracia sindical es una demanda que hacia el interior de las organizaciones construye un espacio de mayor igualdad y procesos participativos en la toma de decisiones, desvirtuando las lógicas corporativas, centralistas y autoritarias, y de cara a la sociedad, es un proceso que aporta legitimidad y transparencia respecto de las prácticas y estrategias desplegadas por estas organizaciones.

Bibliografía

- Alonso, Luis. 1986. “La mediación institucional y sus límites en el capitalismo avanzado”. En *Revista Española de Investigación Social*. N° 35. Pp. 63-79. Madrid.
- Balbi, Carmen. 1990. “Sindicatos, partidos: dilemas de la democracia”. En *Nueva Sociedad*. N° 110. Pp. 101-109. Venezuela.
- Bayón, María Cristina. 1998. “Sindicatos en tiempos de globalización: limitaciones y desafíos de los sindicatos automotrices en México”. Chicago: LASA Congress.
- Bensusán, Graciela y Ruiz, Martha. 1999. “Democracia sindical y capacidad estratégica: entre las reformas económicas y la transición política”. En Pérez Monfort, Ricardo (edit) *Nación, etnia y territorio. Desacatos. Revista de Antropología Social*. Ciesas. México. N° 1. Pp. 103-124.
- Bensusán, Graciela y Von Büllow, Marisa. 1997. “La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México”. *Perfiles latinoamericanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. N° 11. Pp., 185-229.

- Bensusán, Graciela. 2003. "La democracia en los sindicatos: enfoques y problemas". En De La Garza, Enrique. (comp) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: FCE. Pgs. 392-421.
- Dávalos, José. 1993. *La democracia sindical*. Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/77/art/art2.htm>
- De La Garza, Enrique. 2001. "Corporativismo, democracia y representatividad en los sindicatos". En De la Garza, Enrique. *Democracia y cambio sindical en México*. México: Plaza y Valdés.
- 2001. "La democracia en tiempos del Postcorporativismo". En De la Garza, E. *Democracia y cambio sindical en México*. México: Plaza y Valdés.
- Del Águila, Rafael y Vallespín, Fernando. 2003. *la democracia en sus textos*. España: Alianza.
- Fernández, Arturo. 2002. *Sindicatos, crisis y después. Una reflexión sobre las nuevas y viejas estrategias sindicales argentinas*. Buenos Aires: ediciones Biebel.
- Frank, Volker. 2000. "El movimiento sindical en la nueva democracia chilena. Perspectivas de los dirigentes sindicales de base: ¿hechos o ficción?". En *Revista Universitum*. Chile: Universidad de Talca. N° 15. Pp. 73-100.
- Freindemberg, Flavia. 2003. "Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina". En *Biblioteca para la reforma*. Perú. Idea. N°1.
- Gallo, Adriana. 2007. "Representatividad partidaria y nominación de candidatos. Análisis de internas abiertas presidenciales en América Latina". *Documentos de Trabajo*. Buenos Aires. Universidad de Belgrano.
- Goldin, Adrián. 2002. "Continuidad y cambio en el sistema argentino de relaciones laborales y en su marco jurídico". Buenos Aires: Universidad de San Andrés. <http://live.v1.udesa.edu.ar/files/img/Administracion/dtn20.pdf>
- Held, David. 2002. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Iñigo Carrera, Nicolás. 1999. "Fisonomía de las huelgas generales en la década de 1990". PIMSA. Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 21.
- Jordana, Jacint. 1999. "La acción colectiva y las asociaciones de intereses". En Caminal Badía, M. *Manual de Ciencia Política*. Pp., 290-316. Madrid: Tecnos.
- Kruse, Tom. 2001. "Transición política y recomposición sindical. Reflexiones desde Bolivia". En De la Garza, Enrique. *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: Clacso. Pp. 153-192.
- Lindblom, Charles. 2000. *Democracia y sistema de mercado*. México: FCE.
- Lipset, Martin. 1961. "Sindicatos y estructura social: análisis comparativo". En *Revista de Estudios Políticos*. Pp. 47-100.

- Marshall, Adriana y Groisman, Fernando. 2005. "Sindicalización en la Argentina: análisis desde la perspectiva de los determinantes de la afiliación individual". 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Aset.
- Marshall, Adriana y Perelman, Laura. 2004. Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral. Cuadernos del IDES N° 4. Buenos Aires.
- Michels, Robert. 2008. Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Mill, John Stuart. 2001. Consideraciones sobre el gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.
- Novick, Marta. 2001. "Nuevas reglas de juego en Argentina, competitividad y actores sindicales". En De la Garza, Enrique. Los sindicatos frente a los procesos de transición política. Buenos Aires: Clacso. Pp. 25-46.
- Palomino, Hernán. 2000. "Los sindicatos en la Argentina Contemporánea". En Nueva Sociedad. N° 169. Santiago del Estero. Pp. 122-134.
- Sánchez Díaz, Sergio, y Belmont Cortés, Edgard. 2006. "Los sindicatos en la transición: interpretaciones y debates en América Latina". En De la Garza E. Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques. España: Anthropos. Pp. 588-615.
- Santana, Marco Aurelio. 1999. "Entre a ruptura e a continuidade: visoes da história do movimento sindical brasileiro". En Revista Brasileira de Ciências Sociais. N° 14. Pp. 103-120.
- Schmitter, Philippe. 1985. "Neocorporativismo y estado". En Revista ReiS N° 31. Pp. 47-78.
- Schumpeter, Joseph. 1984. Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Ediciones Folio.
- Sidicaro, Ricardo. 2006. La crisis del estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina. Buenos Aires: Eudeba.
- Streeck, Wolfgang y Schmitter, Philippe. 2003. "Comunidad, mercado, estado, ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social". En Aguila, R. (et.al.) La democracia y sus textos. Madrid: Alianza. Pp. 471-502.
- Tocqueville, Alexis de. 2002. La democracia en América. Madrid: Alianza Editorial.
- Trafilaf, Juan y Montero, Raúl. 2001. "Chile, sindicalismo y transición política". En De la Garza, Enrique. Los sindicatos frente a los procesos de transición política. Buenos Aires: Clacso. Pp. 103-108.
- Weber, Max. 1980. El político y el científico. México: Premia.
- Zapata, Francisco (2004) "¿Democratización o rearticulación del corporativismo? El caso de México". En Revista Política. N° 42. Pp. 13-40. Chile: Universidad de Chile.

Percepción social sobre el pago por servicios ambientales hidrológicos en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca*

Social perception regarding the Hydrological Environmental Services Payment in the Monarch Butterfly biosphere reserve

Gabriela Cabestany Ruiz**, Itzkuauhtli Zamora Saenz***, Luis Mario García Cuevas****, Margarita Lucio Hernández*****

Resumen

En el presente trabajo se analizan los resultados de un estudio estadísticamente representativo en torno a la percepción social que tienen los núcleos agrarios que se encuentran al interior de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca sobre el impacto socioeconómico del Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos. Los resultados indican que esta política ambiental tiene una buena aceptación de los dueños de los terrenos forestales porque consideran que favorece la provisión de los servicios ecosistémicos, a pesar de que no perciban importantes beneficios económicos derivados de su participación en el programa.

Palabras claves: Conservación ambiental, impacto socio-económico, Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos, percepción social, Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca.

Abstract

The following paper analyses the results of a statistically representative case study regarding the social perception of communities within the Monarch Butterfly Biosphere Reserve upon the socioeconomic impact over the Hydrological Environmental Services Payment. The results show that this environmental policy has good acceptance of the rural communities because it favors the provision of ecosystem services, despite the fact that the beneficiaries do not receive significant economic benefits related to their participation in the program.

Keys words: Environmental conservation, Hydrological Environmental Services Payment, Monarch Butterfly Biosphere Reserve, social perception, socio-economic impact.

* Agradecimiento al financiamiento del Fondo Sectorial Conacyt-Conafor para el levantamiento y procesamiento de los datos de la encuesta y el apoyo logístico para la realización del trabajo en campo brindado por el M. C. Eligio García Serrano, coordinador del Fondo Monarca.

** Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flasco-México, Investigadora del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México. Correo Electrónico: g_cabestany@hotmail.com

*** Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología, Flasco-México. Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México. Correo Electrónico: itzaben@gmail.com

**** Magister en Ciencias Forestales, Universidad Autónoma de Chapingo, UACH. Consultor independiente en Asesoría para el Desarrollo Sustentable BIOS SC. Correo Electrónico: luis.mario.ftal@gmail.com

***** Magister en Ciencias Forestales, Universidad Autónoma de Chapingo, UACH. Consultora independiente en Asesoría para el Desarrollo Sustentable BIOS SC. Correo Electrónico: maggy_lh@hotmail.com

Introducción

En años recientes, se ha manifestado una fuerte preocupación por la deforestación y la consecuente pérdida de los servicios ecosistémicos proporcionados por bosques y selvas de México (Manson 2004)¹. Ante dicha realidad, se han diseñado diversos programas de pagos por servicios ambientales con el objetivo de compensar a los propietarios de zonas forestales que dejan de aprovechar económicamente sus bosques para implementar actividades relacionadas con el cuidado y la conservación que favorecen la continuidad de la provisión de dichos servicios. Entre estos programas destaca el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), el cual suele destinar parte del dinero recaudado por el gobierno federal por el derecho de uso y aprovechamiento del agua con el objetivo de utilizarlo para la conservación de las zonas forestales que contribuyen en la captación y filtración de agua por su tipo de vegetación y de suelo. Entre los criterios de prioridad para implementar el programa en una zona se encuentran la densidad de biomasa, la presión económica de la región que aumenta el riesgo de deforestación, la sobreexplotación del acuífero local y la pertenencia al sistema de Áreas Naturales Protegidas en el país, por mencionar algunos (Torres-Rojo 2012). En los últimos años se han implementado el PSAH mediante la modalidad de “Fondos Concurrentes”, que consiste en que los fondos son aportados en parte por el gobierno federal y en parte por otras instancias, como pueden ser los gobiernos locales, la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil. En octubre del año 2008 la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Asociación Civil (FMCN), firmaron un convenio de colaboración para promover el PSAH mediante Fondos Concurrentes con la intención de revertir el deterioro de los recursos forestales de la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca (Conafor y Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza 2008). El convenio estipula realizar durante diez años un pago anual a los dueños de los recursos forestales que contribuyen con la prestación de dichos servicios para realizar actividades de conservación en la zona. La presente investigación tuvo como principal objetivo analizar la percepción social acerca del impacto que ha tenido el PSAH Fondos Concurrentes en las condiciones socioeconómicas de las localidades ubicadas en la zona núcleo de la reserva que han recibido recursos por este programa, además de la percepción que tienen sobre el impacto en la propia conservación del bosque. El artículo consta de cuatro secciones. En primer lugar se presenta una breve discusión sobre la impor-

1 Los servicios que los ecosistemas proveen a la sociedad son, por ejemplo los de provisión (de alimentos, agua potable, sustancias bioquímicas, combustibles), de regulación (del clima, enfermedades, control de inundaciones) y culturales (estéticos, espirituales, educativos) (Millennium Ecosystem Assessment 2005; Sarukhán et al. 2012).

tancia que tienen los estudios de percepción social en el análisis de políticas públicas para la conservación ambiental, posteriormente se desarrollan las características más relevantes del área de estudio y del diseño metodológico para levantar la información en campo. En la tercera sección se desarrollan los resultados más importantes de la encuesta y en la última se subrayan las principales reflexiones del estudio para discernir sobre la manera en que la implementación del PSAH incide en el cambio de percepciones sociales de la comunidad sobre sus propias condiciones de vida y sobre el manejo de una zona forestal de enorme importancia ambiental.

Percepción social, recursos comunitarios y conservación del bosque

La perspectiva teórica que se adopta en este trabajo considera que la percepción social que tiene la población sobre el impacto socio-económico y ambiental de un programa o una política ambiental, es relevante porque constituye un elemento que contribuye a su aceptación, y a que un grupo asuma los compromisos que dicha política implica. En la literatura sobre temas ambientales, algunos estudios han incorporado el origen y la relevancia de la percepción social de los actores en las acciones y decisiones que toman ante cierta problemática del entorno (Brown et al. 2002; Curado et al. 2014; Muradian et al. 2010; Schultz et al. 2004; Schultz 2001; Sguin et al. 1998), es decir, detrás de dichas acciones se encuentran factores subjetivos mediados social y culturalmente con los cuales el actor construye, valora e interpreta su entorno. De esta manera, las percepciones constituyen un proceso cognitivo que influye para visibilizar o definir una realidad determinada como un problema colectivo que debe resolverse. Por esta razón, la implementación de una política pública que persigue el objetivo de conservar un ecosistema, puede fracasar si la población local no comparte ciertas percepciones sobre el territorio (Bowles 2008; Jussim 1991; Schultz 2000). En este trabajo se asume que la percepción social se construye a partir de la experiencia directa que tiene el sujeto con los estímulos del medio ambiente (la dimensión individual), pero también a partir de la esfera social, es decir de la información que reciben a través de otros individuos y grupos sociales, ya sea directamente o bien, a partir de medios como la televisión, la radio, las redes sociales y la prensa, por mencionar algunos (Arizpe et al. 1993; Durand 2008; Lazos y Paré 2000). Como resultado de la interacción social al interior del grupo, las percepciones sociales se actualizan, ya que los procesos comunicativos entre los miembros permiten la introducción de nueva información que modifica la manera en que un sujeto determinado interpreta y valora su realidad (Ímaz Gispert 2015). El dinamismo en la construcción de percepciones sociales no tiene que ver únicamente con la interacción social, también es importante mencionar que el sujeto es

un ente activo en el proceso perceptivo, ya que sus experiencias previas, su motivación y sus propias emociones contribuyen en la manera en que éste selecciona e interpreta la información a la que está expuesto (Bower y Cohen 2014; Salazar et al. 2012).

En los estudios sobre la conservación de recursos forestales destaca también la tradición teórica de los bienes comunes, la cual plantea que la propiedad colectiva puede ser una forma eficiente para lograr la conservación de las superficies forestales, siempre que al interior de las comunidades existan arreglos institucionales propicios para ello (Ostrom 2002)². En este sentido, se ha propuesto que las comunidades forestales con mejores posibilidades para cuidar y conservar los bosques, son aquellas que se auto organizan para deliberar sobre las fuentes percibidas de deterioro forestal y que discuten sobre las reglas de la comunidad para aprovechar de manera sustentable sus recursos y para delinear alternativas de solución a los problemas socioambientales que identifican. Esta capacidad deliberativa de las comunidades para conservar sus recursos está sumamente vinculada a ciertos procesos como el entendimiento común (una imagen compartida sobre el bosque y sobre las acciones que lo dañan), la confianza y reciprocidad, la autonomía (que las comunidades puedan determinar libremente las reglas de uso de los recursos del bosque), la experiencia organizacional previa y el liderazgo local (Gibson et al. 2000; Vatn 2010). Desde esta perspectiva teórica se sostiene que no sólo los atributos de las comunidades mismas constituyen incentivos para propiciar arreglos institucionales benéficos para la conservación de los bosques, también es importante tener en cuenta características de los recursos forestales como la importancia que estos representan para el sustento económico de las comunidades, su grado de conservación, la información existente sobre sus condiciones y su disponibilidad para ser aprovechados (Gibson et al. 2000; Ostrom 2009)³.

De esta manera, en el presente trabajo se analizan las percepciones sociales que tienen los núcleos agrarios sobre el impacto socioambiental del PSAH mediante Fondos Concurrentes en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca, es decir, las percepciones tanto del impacto en las condiciones socioeconómicas de los receptores del programa (*percepción social del impacto del PSAH en la comunidad*) como

2 La perspectiva de los arreglos institucionales ha sido considerada en numerosos trabajos recientes (Merino 2005; 2006; Muñoz-Piña et al. 2008; Muradian 2013; Perevochtchikova y Ochoa-Tamayo 2012; Rojas-Sánchez 2015; Rosa et al. 2004).

3 Otro de los enfoques teóricos de relevancia en el estudio de los PSAH es el proveniente de la economía ambiental. Desde esta perspectiva se propone establecer mecanismos de mercado para valorar e intercambiar servicios ambientales y se enfatiza que existe una racionalidad económica desde la cual los actores preferirán conservar los recursos naturales si a cambio reciben una compensación que cubra el costo de oportunidad (Chagoya 2008; Cristeche y Penna 2008; Muñoz-Piña et al. 2008; Muradian 2013; Rodríguez et al. 2013). Ante esta postura es posible encontrar una corriente crítica que no está de acuerdo con el hecho mismo de valorar a los recursos ambientales desde una racionalidad económica (Leff et al. 2002).

en la conservación del propio bosque (*percepción social sobre el impacto del PSAH en los recursos forestales*). Analizar conjuntamente ambas dimensiones permite identificar con mayor precisión la manera en que se percibe esta política ambiental en la zona, así como sus posibilidades de garantizar la continuidad en la provisión de los servicios ecosistémicos. Al momento de diseñar la encuesta se conjeturó que la mayoría de la población receptora del PSAH respondería que dicho programa representa un moderado o bajo impacto en sus condiciones socioeconómicas, no solo porque dicho programa persigue un objetivo prioritariamente ambiental, sino también porque dadas las condiciones de pobreza de la población, este ingreso no constituye un diferencial importante para mejorar sus condiciones de vida⁴. No obstante, consideramos que el PSAH tendría una percepción social positiva, principalmente porque en la zona se ha ido incorporando de manera paulatina y sostenida un marco cognitivo proclive a la conservación del bosque a partir de declaratorias, instrumentos jurídicos, programas impulsados por organizaciones de la sociedad civil y por entidades gubernamentales, que han repercutido en las prácticas y las percepciones territoriales de las comunidades locales.

Área de estudio, materiales y métodos

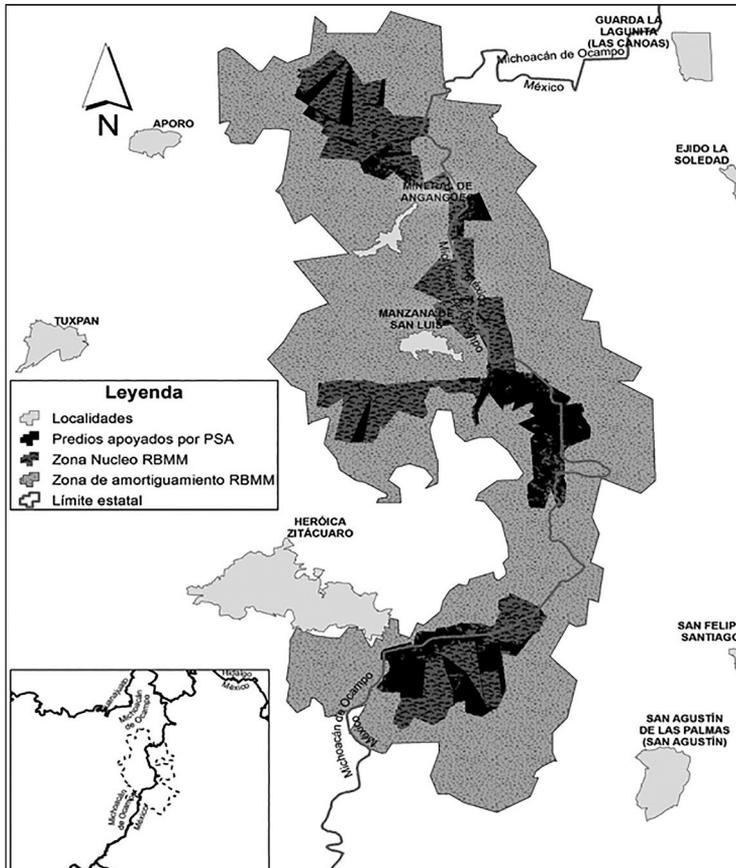
La Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca (RBMM) abarca una superficie de 56, 259 hectáreas que se localizan en la parte este del estado de Michoacán y en la parte oeste del Estado de México. Se encuentra en la parte central del Eje Neovolcánico y se caracteriza por tener una gran biodiversidad gracias a la presencia de bosque de pino, bosque de encino, bosque de cedro, comunidad de *Abies-Cupressus*, comunidad de *Abies-Pinus*, comunidad de *Quercus-Pinus* y comunidad de *Abies-Pinus* (Gómez-Pompa y Dirzo 1995). La Reserva está dividida en tres zonas núcleo (13.551,55 ha) y dos zonas de amortiguamiento (42.707,50 ha) que pretenden regular las actividades y los usos de suelo (Véase Gráfico 1). A finales del siglo pasado comenzó a instrumentarse un andamiaje legal para proteger el hábitat de la mariposa monarca (*Danaus plexippus*); primero estableciendo en 1980 una zona de reserva y refugio de la fauna silvestre, la cual se decretó como área natural protegida (ANP) para la migración, hibernación y reproducción de la mariposa monarca en 1986, reconocimiento que se amplió en el año 2000 para considerarla Reserva de la Biósfera (INE y Semarnap 2000). La zona núcleo de la RBMM fue reconocida en

4 Se reconoce que el objetivo central de los programas de Pagos por Servicios Ambientales es el de la conservación del medio ambiente, a pesar de lo anterior, se han documentado los beneficios adicionales que este tipo de medidas han tenido en la reducción de la pobreza (Pagiola et al. 2005, Pagiola et al. 2010; y Thu Thuy et al. 2009).

2008 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Patrimonio Mundial en la Categoría de Bien Natural. Esta inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial obedece a que en la Reserva se encuentran los sitios que albergan las mayores colonias de hibernación de mariposa monarca en el mundo, que realiza una larga migración anual desde Canadá y Estados Unidos hacia esta región central de México.

La Reserva cumple también con la función crucial de contribuir con el suministro de agua para las áreas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca, debido a que la cobertura forestal de la región tiene todavía una alta capacidad de retención de agua, recurso que se extrae de los mantos freáticos de la reserva y zonas aledañas mediante el sistema Cutzamala (Brenner 2009). Se han identificado 20 microcuencas vinculadas a la RBMM, siendo las más grandes Aputzio de Juárez 1, Aputzio de

Gráfico 1. Localización del área de estudio



Fuente: elaboración propia.

Juárez 2, Crescencio Morales, Guarda de la Lagunita (Las Canoas), Jesús de Nazareno, Los Lobos, Potrero, Potrero de San Diego, Ramege el Depósito, San Agustín de Las Palmas, San Miguel Agua Bendita, San Joaquín Morelos, San Juan Xoconusco y Senguio (UACH y Conafor 2012).

La RBMM se caracteriza por ser una región con diferentes problemáticas socioambientales que no se han podido revertir entre las que se encuentran la tenencia de la tierra, el uso de suelo, la elevada tasa de deforestación, la tala ilegal y los incendios forestales inducidos (Hernández et al. 2011; Hoth 1995). En los últimos años los monitoreos en la Reserva han señalado que los fenómenos climáticos (tormentas y sequías) juegan un papel cada vez más importante en la disminución de la masa forestal (Cervantes 2016). Para conservar la zona se han implementado varias políticas públicas; de hecho su declaratoria como ANP buscaba impedir a las poblaciones locales la extracción de recursos que antes eran de uso tradicional o que se comercializaban sin un plan de manejo. En muchas ocasiones se ha buscado la manera de desincentivar actividades económicas ligadas a la extracción de recursos mediante el fomento del ecoturismo. Las consecuencias de esta medida, para el caso particular de la RBMM se han documentado desde el enfoque de la relevancia del turismo como nueva actividad económica, subrayando su eficiencia en la disminución de problemas como la tala y el claudestinidad forestal, así como sus impactos en la vida cotidiana y la organización sociopolítica al interior de las comunidades locales. Al respecto se ha encontrado que la promoción del ecoturismo como medida para paliar los impactos económicos y sociales de la “veda forestal” ha tenido escaso arraigo en las comunidades, debido a que no es una fuente estable de ingresos en la zona, ya que se encuentra sujeto a la temporalidad en la que arriba la mariposa monarca; además las ganancias por esta actividad se han distribuido de manera desigual entre los pobladores de la región, quedando fuera del beneficio las personas con los niveles socioeconómicos más bajos y con mayor dependencia de los recursos del bosque (Hernández et al. 2011; Hoth 1995; Rodríguez-Muñoz et al. 2012). Por otro lado, la estrategia de conservación tampoco ha sido efectiva para erradicar totalmente la tala clandestina (Hernández et al. 2011; Loredó-Medina et al. 2015). Sobre este punto se ha indicado que la demanda de materia prima por parte de la industria regional constituye el principal incentivo para seguir aprovechando los recursos forestales sin considerar las restricciones y las reglas de manejo (Merino y Hernández 2004; Merino 1999). En cuanto a los impactos en la vida cotidiana y la organización comunitaria, se ha advertido que medidas como las vedas forestales pueden ser perjudiciales para las poblaciones locales porque pueden afectar su capacidad organizativa para regular el uso de los recursos de sus bosques (Merino y Hernández 2004), a pesar de la tradición histórica de los residentes de la

zona que resalta su interés por conocer, ordenar, aprovechar y conservar sus recursos forestales (Loredo-Medina et al. 2015). Además, se ha identificado que en algunas comunidades de la región existe un alto grado de organización social, capacidad de gestión y negociación externa, lo que ha permitido generar estrategias de planeación y manejo con un enfoque participativo (Bocco et al. 2000).

Aunado al entramado jurídico que busca conservar la zona, han existido otras políticas que han otorgado pagos o compensaciones a las comunidades por dejar de explotar económicamente el bosque, entre estas estrategias de conservación se encuentra el Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca (Fondo Monarca), que promueve el pago por servicios ambientales para proteger los bosques de la zona núcleo a partir de donaciones de la Fundación Packard, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y los gobiernos del Estado de México y Michoacán (FMCN 2016).

El caso de estudio de la presente investigación se ocupa del PSAH Fondos Concurrentes que se implementa en la RBMM desde el año 2008. La lista de dueños de terrenos forestales incluidos en el PSAH incluye 32 predios, de los cuales 20 son ejidos, nueve bienes comunales (seis identificados como comunidades indígenas) y tres propiedades privadas.⁵ En total el pago se destina a 8.865 miembros pertenecientes a los predios beneficiados con la finalidad de realizar trabajos de conservación en 10.275,14 hectáreas de sus bosques (ver tabla 1).⁶ Esta superficie representa 18,26% del territorio total de la Reserva.

5 En el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se identifican explícitamente dos formas de propiedad de la tierra, a saber: la pública (propiedad de la Nación) y la privada (el otorgamiento de tierra a un particular). Como parte de las atribuciones del Estado, éste reconoce la personalidad jurídica de núcleos de población ejidales y comunales que se caracterizan por la propiedad social sobre la tierra (fracción VI), cuya organización se regula mediante la Ley Agraria. Dichos núcleos agrarios representan en conjunto el 48% del territorio nacional (IICA 2012). El reconocimiento de la propiedad social de la tierra en la legislación moderna es el resultado de la reforma agraria impulsada por la Revolución mexicana. Con su triunfo en 1917, tanto el ejido como los bienes comunales se rigieron bajo los mismos ordenamientos jurídicos, sin marcadas distinciones entre sí. En todo caso, sus diferencias estribaron fundamentalmente en su conformación histórica, tamaño y en ocasiones en su composición étnica (Pérez Castañeda y Mackinlay 2015), con algunas sutilezas en cuanto a la posibilidad de quitar la posesión exclusiva de una porción del territorio a un miembro del núcleo agrario (Chávez Maza 2014). Mientras que el ejido fue un modelo de propiedad social propio de la Revolución para otorgar tierras a los campesinos que habían sido despojados por los hacendados; los bienes comunales se remontan a los títulos virreinales que fueron concedidos en la Colonia (1521-1821) para registrar la existencia de pueblos indígenas. Por esta razón varios bienes comunales adoptan como parte de su identidad el nombre de “comunidad indígena”. A partir de las reformas agrarias de 1992 se modificó sustancialmente el marco jurídico agrario, lo cual ha facilitado la privatización de las tierras ejidales (Olivera 2015).

6 Según información recabada en trabajo de campo, las principales actividades económicas que proporcionan ingresos a los habitantes de la zona consisten en aquellas relacionadas al sector primario de la economía (70,3%), las actividades realizadas incluyen la agricultura, la ganadería y la extracción de madera. Por otra parte, 2,1% recibe ingresos por el comercio de productos no agropecuarios, 4,2% por realizar servicios (por ejemplo como taxistas) y 1,3% forma parte del sector secundario de la economía. Otro 19,7% se dedica al trabajo doméstico en su propio hogar (principalmente mujeres) y 1,7% indica estar retirado o impedido para trabajar.

Tabla 1. Listado de los dueños y poseedores de terrenos forestales que reciben el PSAH en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca

#	Predio	Municipio	Superficie comprometida 2013 (hectáreas)	Beneficiados
1	Bienes comunales Crescencio Morales	Zitácuaro	1569,41	2073
2	Comunidad Indígena Nicolás Romero	Zitácuaro	574,34	165
3	Ejido el Deposito	San José del Rincón	283,58	45
4	David Rubén Salgado Suarez (predio los Saucos)	Villa de Allende	304	1
5	Ejido el calabozo 1a y 2a fracción	Senguio	623,1	208
6	Bienes comunales de San Juan Xoconusco	Donato Guerra	136,38	185
7	Ejido Contepec Ampliación	Contepec	285,65	434
8	Ejido Anganguero Ampliación	Anganguero	106,38	343
9	Bienes Comunales San Pablo Malacatepec	Villa de Allende	99,72	299
10	Comunidad Indígena de Carpinteros	Zitácuaro	97,12	218
11	Ejido Cerro Prieto	Ocampo	242	44
12	Ejido la Mesa 3a Ampliación	San José del Rincón	693,72	111
13	Ejido Chincua	Senguio	182	91
14	Ejido Jesús de Nazareno	Anganguero	171	15
15	Ejido El Asoleadero Ampliación	Anganguero	219,3	102
16	Ejido de hervidero y Plancha, Ampliación	Ocampo	268,08	84
17	Ejido el Capulín	Donato Guerra	701	215
18	Ejido Cerritos Cárdenas	Temascalcingo	14	265
19	Ejido El Rosario Ampliación, Dotación y Dotación 2	Ocampo	845	276
20	Comunidad Indígena Donaciano Ojeda	Zitácuaro	674,41	666
21	Comunidad Indígena Francisco Serrato	Zitácuaro	214,02	234
22	Comunidad Indígena San Felipe de los Alzati	Zitácuaro	50	1761
23	Comunidad Indígena San Francisco Curungueo	Zitácuaro	298,72	517
24	Ejido los Remedios	Ocampo	106,55	19
25	Ejido Mesas Altas Xoconusco	Donato Guerra	110,87	41
26	Ejido Nicolás Romero	Zitácuaro	407,25	292
27	Ernesto Nieto Benítez (Predio Rancho Verde)	San José del Rincón	164,53	1
28	Ejido Rincón de Soto	Aporo	30,44	16
29	Ejido Santa Ana	Ocampo	69,14	31
30	Ejido Senguio Ampliación	Senguio	429,43	48
31	Ejido Pueblo Nuevo Solís	Temascalcingo	100	64
32	Sergio Medina Hampshire (predio cañada seca)	Donato Guerra	204	1
Total			10 275,14	8865

Fuente: Conafor y Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. *Convenio General de Colaboración Fondos Concurrentes*. 2008.

Con la finalidad de conocer los impactos del programa, se diseñó una encuesta representativa que pudiera dar cuenta tanto de las percepciones sociales sobre el impacto del PSAH en las condiciones socioeconómicas de los dueños de los terrenos forestales, como en la conservación del bosque. Para calcular el tamaño muestral se consideró una N de 8.865 beneficiarios, con un margen de error de 5% y un nivel de confianza de 95%:

$$n = \frac{Z_{\sigma}^2 * N * p * q}{t^2 (N-1) + Z^2 * p * q}$$

En donde: n= tamaño de la muestra, Z_{σ} = valor correspondiente a la distribución normal de Gauss para un 95% de confianza (1,96), N= tamaño de la población (8,865); p= heterogeneidad esperada (.80), q= 1-p (.2), i= error que se prevé cometer (0.05). Sustituyendo valores tenemos que:

$$n = \frac{1.96^2 * 8865 * .80 * .2}{.05^2 (8864) + 1.96^2 * .80 * .2} = \frac{3.8416 * 8865 * .80 * .2}{.0025 (8864) + 3.8416 * .80 * .2} = \frac{5,448.9}{22.16 + .614656} =$$

$$= \frac{5,448.9}{22.7746} = 239.25, \text{ redondeando } n=239$$

La selección de localidades para levantar la encuesta se realizó mediante siete números aleatorios. Con esta selección se distribuyó la n por asignación proporcional de acuerdo al número de miembros de la localidad (Ver tabla 2)⁷. Nuevamente se utilizaron números aleatorios para seleccionar a los individuos que se encuestarían, teniendo como marco muestral a los comuneros o ejidatarios reconocidos en cada localidad.

7 Esta decisión tuvo en cuenta las siguientes consideraciones. Los núcleos agrarios son bastante homogéneos entre sí. El tipo de propiedad de la tierra de los ejidos y de los bienes comunales (y dentro de esta a las denominadas comunidades indígenas), no es una variable que establezca un comportamiento particular de cada uno de ellos, ya que todos constituyen formas de propiedad social de la tierra. De esta manera, al no cumplir con la condición de que los grupos sean heterogéneos entre sí, se optó por un procedimiento más simple que el muestreo estratificado. Por otro lado, es importante mencionar la gran dificultad que implica levantar una encuesta probabilística en los núcleos agrarios, ya que la constante movilidad de la población a centros urbanos cercanos, principalmente por motivos laborales, dificulta implementar tipos de muestreo más sofisticados, que si bien pueden reducir el error, en la práctica suelen exceder el tiempo y los recursos económicos con los que se cuentan para el levantamiento.

Tabla 2. Localidades seleccionadas y número de encuestas levantadas en el lugar

#	Localidades	Encuestas levantadas
1	Ejido la Mesa 3a Ampliación	27
2	Ejido El Asoleadero Ampliación	39
3	Comunidad Indígena Donaciano Ojeda	56
4	Ejido Mesas Altas Xoconusco	21
5	Ejido Contepec Ampliación	32
6	Comunidad Indígena Francisco Serrato	15
7	Comunidad Indígena San Francisco Curungueo	49
Total		239

Fuente: elaboración propia.

El cuestionario de la encuesta contiene un apartado general sobre el perfil del beneficiario, otro sobre la percepción social del impacto socioeconómico del PSAH y un tercero sobre la percepción social acerca de la conservación del bosque:

- a) *Perfil socioeconómico del beneficiario.* Incluye las variables de género, edad, etnicidad, alfabetismo, grado de estudios, datos acerca de la vivienda, la inclusión en otros programas de gobierno, el ingreso y la actividad económica.
- b) *Percepción social sobre el impacto del PSAH en la comunidad.* Los reactivos exploran el uso de los recursos del programa a nivel individual y colectivo y la contribución del programa en las condiciones socioeconómicas del beneficiario. Esta dimensión incluye también la percepción de los usuarios sobre el consenso alcanzado para distribuir el pago en la comunidad.
- c) *Percepción social sobre el impacto del PSAH en los recursos forestales.* En esta dimensión se exploran las percepciones sobre las obligaciones contraídas como prestador del servicio ambiental y acerca del impacto del programa en la transformación de valores y prácticas de manejo de los recursos del bosque.

Principales resultados

La mayoría de los encuestados son hombres (76%), mientras que el grupo etario predominante es el que tiene 60 años o más (38%) seguido de quienes se encuentran entre los 45 y los 59 años (35%). Entre los participantes, 20,5% indicó pertenecer a un grupo indígena, principalmente a la etnia Mazahua y en menor proporción

a la Otomí. Como se muestra en el cuadro 3, el nivel de escolaridad en la zona es bajo, ya que poco más de la mitad de los encuestados indicó haber terminado sólo la primaria (61%), mientras que 31% afirmó no tener estudios formales, porcentaje similar que declaró no saber leer ni escribir. La mitad de la población encuestada recibe apoyo de otros programas gubernamentales (53%), principalmente de Oportunidades, Procampo y Pensión para Adultos Mayores⁸.

Tabla 3. Perfil socioeconómico de los beneficiarios

Sexo		Cobertura de servicios	
Hombre	76%	Agua potable	21%
Mujer	24%	Drenaje	20%
Edad		Luz	95%
18-29 años	3%	Ingreso medio mensual familiar	
30-44 años	24%	Menos de USD \$67,7	45%
45-59 años	35%	De USD \$67,8 a USD \$135,5	42%
60 o más	38%	De USD \$135,6 a USD \$271,1	11%
Educación		De USD 271,2 a USD 542,2	2%
Sin educación formal	31%	Actividad económica por sectores	
Primaria	61%	Sector primario	70%
Secundaria	7%	Sector secundario	1%
Participación en otros programas sociales		Sector terciario	6%
Participa	53%		
No participa	47%		

Fuente: elaboración propia con base en resultados de trabajo de campo, 2014.

Nota: el ingreso mensual familiar que se reporta en el cuadro no incluye las transferencias obtenidas mediante programas sociales. Éste se recabó originalmente en pesos mexicanos y se realizó su conversión a dólares estadounidenses según el tipo de cambio del 24 de mayo de 2017.

8 Los programas sociales mencionados tienen distintos objetivos. El programa Oportunidades (que posteriormente cambió su nombre a Progresar/Prospera), tiene como propósito principal contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar (Presidencia de la República 2017). El programa PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), busca complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano, ya sean de autoconsumo o de abastecimiento, para contribuir a su crecimiento económico individual y al del país en su conjunto; así como incentivar la producción de cultivos lícitos, mediante el otorgamiento de apoyos monetarios por superficie inscrita al Programa (Sagarpa 2017). El programa de Pensión para Adultos Mayores pretende dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación (DOF 2017).

La cobertura de servicios básicos en las viviendas de la zona es baja, particularmente en los rubros de agua potable y drenaje. La población encuestada indicó la relevancia que tiene para ellos el aprovechamiento de recursos hídricos de algún río, arroyo o lago para satisfacer las necesidades relacionadas con su abastecimiento de agua potable. Lo anterior representa una situación paradójica, puesto que los habitantes de la Reserva contribuyen con la realización de actividades de conservación que permiten que la zona preste servicios ecosistémicos como la captación y filtración de agua que participa en el abastecimiento de agua de áreas metropolitanas como la Ciudad de México y Toluca. El perfil socioeconómico también nos indica precariedad en el ingreso, ya que prácticamente la mitad de la población encuestada cuenta con ingresos menores al salario mínimo⁹ y un porcentaje relativamente similar tiene ingresos que lo superan por poco sin llegar a los dos salarios mínimos. Entre los encuestados, 19,7% indicó no tener ingresos por dedicarse al hogar (principalmente mujeres) y 1,7% señaló estar retirado o impedido para realizar actividades laborales. Por otro lado, se observó que la mayor parte de las actividades económicas realizadas (70%), se asocian con el sector primario de la economía, lo que remarca nuevamente la dependencia que tienen estas comunidades de los recursos del bosque. En el apartado sobre el impacto del programa en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, se encontró que ellos no perciben importantes beneficios derivados de su participación, más de la mitad no percibe ninguna diferencia respecto a la vida que tenían antes de participar en el PSAH (58%). Incluso 6% de la población encuestada señaló que había empeorado. El resto declaró que habían mejorado ligeramente sus condiciones (34%) o bien que la mejoría había sido notable (2%). La percepción sobre el impacto reducido en sus condiciones socioeconómicas está vinculada al hecho de considerar insuficiente la cantidad recibida por el pago (46%).

La población encuestada señaló que los recursos fueron empleados principalmente en el mantenimiento del bosque y en la construcción o mejora de obras comunitarias. En segundo lugar se destacó el hecho de repartir el dinero entre los miembros del núcleo agrario para la compra de bienes de consumo como alimento y ropa. Las actividades de mantenimiento del bosque que se financiaron con los recursos del programa son aquellas asociadas con la reforestación, la protección contra incendios, las actividades de vigilancia, las obras de conservación y el saneamiento. Respecto a las obras comunitarias, los recursos se emplearon en el mejoramiento de caminos, de la escuela, el auditorio, la infraestructura de agua y drenaje y en un centro de salud.

9 Se toma en cuenta el salario mínimo de México en el año 2015. Para el área geográfica "B", a la que pertenecían los municipios considerados, el salario mínimo se fijó en USD \$99,8 mensuales en 2013, llegando a los USD \$111 en 2015. (El salario mínimo se fija en pesos mexicanos, se presenta su conversión a dólares estadounidenses según el tipo de cambio del 24 de mayo de 2017).

Se preguntó a los encuestados por los impactos del programa en materia de salud, educación e infraestructura. Los rubros de salud y educación fueron evaluados con poco impacto, es decir, la mayoría indicó no percibir ninguna mejora a raíz de su pertenencia al programa (56% y 54,4%, respectivamente), mientras que en el rubro de infraestructura, 14% afirmó que las condiciones han mejorado mucho y 63% que han mejorado poco. En la tabla 4 se puede observar las pruebas de hipótesis Chi-cuadrado que se realizaron para identificar si las variables demográficas seleccionadas de la población encuestada son independientes de su percepción sobre el impacto que ha tenido el PSAH en sus ingresos económicos, en el bienestar de su familia, así como en los rubros señalados de salud, educación e infraestructura comunitaria.

Tabla 4. Prueba de hipótesis Chi-cuadrado percepción impacto social del PSAH

Variable demográfica	Tipo de impacto				
	Ingreso	Bienestar familia	Salud	Educación	Infraestructura
Sexo	9.320(.002)	.238(.626)	2.111(.146)	.258(.611)	2.234(.135)
Edad	No aplica	.269(.604)	No aplica	No aplica	.065(.798)
Etnicidad	.000(1.0)	.059(.809)	9.136(.003)	7.558(.006)	3.899(.048)
Alfabetismo	1.108(.292)	.414(.520)	.021(884)	.005(941)	.939(.333)
Ingreso económico	.029(.865)	.000(.986)	4.649(.031)	.000(.992)	.000(1.0)

Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo.

Nivel de significancia (p value): 0.05, Grados de libertad: 1, Valor crítico: 3.8415. Entre paréntesis se identifica el estadístico de probabilidad. Estadístico de prueba obtenido mediante la continuidad de Yates. ** También se realizó la prueba con la variable Estudios, pero en todos los casos se obtuvieron dos o más casillas con una frecuencia esperada menor a cinco, por lo que no se cumplió la regla de uso de la prueba.

En las pruebas se identificó que la autoadscripción a un grupo indígena (etnicidad) no es independiente de la percepción sobre el impacto positivo que tiene el PSAH en los rubros de salud, educación e infraestructura. Se puede conjeturar sobre este resultado que dada la marginación en la que suelen encontrarse los grupos indígenas, la recepción de cualquier recurso económico proveniente de una política pública es percibida como un diferencial importante en sus condiciones de vida. Otros resultados muestran la no independencia entre el sexo y la percepción sobre el impacto en el ingreso económico (hay una mayor proporción de hombres que perciben positivamente ese impacto) y la no independencia entre el ingreso económico del beneficiario y el impacto en su salud (se aprecia que a menor ingreso económico, la población tiende a evaluar que el PSAH tiene un impacto positivo en su salud).

Con respecto a los atributos de las comunidades en materia de organización para la toma de decisiones, se encontró que 66% de los encuestados indicó haber opinado respecto a la manera en que su comunidad o ejido debería utilizar los recursos. Entre ellos, la mayoría (95%) expresó haber estado de acuerdo con las resoluciones colectivas que se tomaron, lo que sugiere la construcción de un amplio consenso en torno al empleo de los recursos recibidos. En la dimensión de la *percepción social sobre los recursos forestales*, se encontró una percepción predominante sobre la importancia que ha representado la participación en el programa en la conservación del bosque, ya que 84% considera que sus condiciones han mejorado (ver tabla 5). Este hallazgo resulta relevante puesto que la percepción positiva sobre la mejoría del bosque actúa como un incentivo para reforzar la acción colectiva en torno a la conservación de los bienes comunes. Asociado a esta percepción, se encontró que los encuestados refieren un alto conocimiento sobre las obligaciones que tienen como beneficiarios del PSAH. Entre tales obligaciones se mencionaron principalmente las labores de vigilancia, la reforestación y la ejecución de obras de conservación y restauración del suelo.

Tabla 5. Percepción social sobre los recursos forestales

Impacto del programa en la conservación del bosque	Mejorías en la conservación del bosque	84%
	Sin variación en la conservación del bosque	13%
	Peor conservación del bosque	3%
Conocimiento sobre las obligaciones en el cuidado del bosque	Actividades de vigilancia	69%
	Reforestación	42%
	Obras de conservación y restauración de suelo	31%
	Saneamiento	19%
	Conservación de flora y fauna	13%
	Exclusión de actividades agropecuarias	5%
	Reconversión del suelo	0,4%
Efectos positivos en la conservación del bosque	Más cuidado del bosque	41%
	Más vegetación	32%
	Menos tala	25%
	Menos incendios	2%
	Otros	1%

Fuente: elaboración propia con base en resultados de trabajo de campo, 2014. El porcentaje sobre el conocimiento de las obligaciones que tienen los encuestados en el cuidado del bosque por su incorporación al programa no suma 100 porque podían elegir más de una respuesta.

Los participantes que percibieron efectos positivos en la conservación del bosque, indicaron que este resultado se debe principalmente al aumento de la vegetación, la disminución de la tala y en general a los mayores cuidados que los residentes tienen con el bosque. En relación a los efectos positivos en la conservación del bosque ya mencionados, 52% de los encuestados indicó haber observado cambios en las prácticas socio-económicas de la comunidad, principalmente señalaron que ya no se extrae madera, aunque también se mencionó que el bosque ya no se utiliza para la ganadería y la agricultura. Como último elemento, se indagaron las acciones que hipotéticamente realizarían cuando dejen de recibir los pagos. Al respecto, 69% indicó que seguiría cuidando el bosque para mantener los servicios ecosistémicos que provee, lo cual revela la alta valoración que tienen los habitantes de la reserva sobre el manejo sostenible de su territorio.

Conclusiones

Los resultados del estudio confirman que los dueños de los recursos forestales perciben un impacto positivo por la implementación del PSAH, principalmente porque consideran que esta política ha contribuido en conservar el estado de la RBMM para que esta siga prestando servicios ecosistémicos. A pesar de que los beneficiarios perciben que el pago es insuficiente y que su nivel de vida no ha mejorado de manera sustancial a raíz de su participación en esta iniciativa, hay un fuerte consenso sobre el empleo de los recursos recibidos y la importancia de adoptar prácticas favorables para la conservación del bosque. En ambos casos resalta la importancia que han tenido los espacios deliberativos de los diferentes núcleos agrarios (principalmente las asambleas) para tejer acuerdos sobre el manejo de los recursos recibidos por el programa. No se puede soslayar que los residentes de la zona dependen casi exclusivamente de los recursos del bosque para su sustento y cuentan con un conocimiento histórico respecto a ellos y su aprovechamiento, por lo que es un hallazgo relevante que las comunidades locales perciban mejoras notables asociadas con el aumento de la vegetación, la disminución de la tala, la reducción de los incendios forestales y en la modificación de prácticas como la extracción de madera o la utilización del bosque para la ganadería o agricultura. Desde luego que estas mejoras no son atribuidas exclusivamente a la implementación del PSAH, ya que se mencionaron acciones pretéritas (declaratoria de ANP, decreto de Patrimonio Mundial en la categoría de Bien Natural, creación del Fondo Monarca) que han incidido en extender una visión de manejo más sostenible. Sin embargo, no se puede obviar que los núcleos agrarios de la región se encuentran en una situación de precariedad

económica visible en la carencia de servicios básicos como el agua y en sus bajos ingresos. De no resolver esta situación, será insuficiente cualquier esquema de pago por servicios ambientales para superar los problemas socioambientales que aquejan a la Reserva en las últimas décadas. En otras palabras, que la percepción social sobre el PSAH sea favorable en la actualidad, a pesar de que los beneficiarios no perciban impactos relevantes en sus condiciones de vida, no implica que la retribución a estas comunidades por las actividades realizadas sea la adecuada. Sería importante hacer una revisión de los montos otorgados a los dueños de los terrenos forestales para evaluar su posible modificación en aras de lograr un mayor impacto en sus condiciones socioeconómicas. Del mismo modo, sería pertinente evaluar las características de diseño del programa para evitar la reproducción de otras dimensiones de la desigualdad presentes en las comunidades de la zona, concretamente la desigualdad de género que se refuerza mediante el acceso predominantemente masculino a los recursos del PSAH. Es importante subrayar que los encuestados declararon haber utilizado parte del pago recibido en mejorar o desarrollar servicios públicos que deben ser provistos por el Estado como el mejoramiento de caminos, la escuela, el centro de salud y la infraestructura de agua y drenaje. En ese sentido, se considera fundamental buscar mecanismos adecuados de compensación para evitar la reproducción de injusticias ambientales como el hecho de que los residentes de zonas rurales contribuyen con la provisión de los servicios ecosistémicos para las grandes ciudades, como la Ciudad de México y Toluca, mientras que ellos mismos no tienen satisfechas algunas demandas básicas, como las relacionadas con el agua y el saneamiento dentro de sus viviendas. En este aspecto, resulta indispensable que los beneficiarios de los servicios ecosistémicos (los habitantes de las metrópolis) tengan mayor consciencia sobre la implementación de estos programas para aumentar su disposición a involucrarse en este tipo de políticas o en otras tareas que favorezcan la justa compensación a los dueños de los terrenos forestales que proveen servicios ecosistémicos de gran importancia nacional e internacional.

Bibliografía

- Arizpe, Lourdes, Fernanda Paz y Margarita Velasquez. 1993. *Cultura y cambio global: percepciones sociales sobre la deforestación en la selva Lacandona*. Cuernavaca, Miguel Ángel Porrúa/CBM-UNAM.
- Bocco, Gerardo, Alejandro Velázquez, y Alejandro Torres. 2000. "Ciencia, comunidades indígenas y manejo de recursos naturales. Un caso de investigación participativa en México". *Interciencia* 25(2): 64-70.

- Brown, Greg, Pat Reed y Charles Harris. 2002. "Testing a place-based theory for environmental evaluation: an Alaska case study". *Applied geography* 22(1): 49-76.
- Brenner, Ludger. 2009. "Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca". *Economía, Sociedad y Territorio* 9(30): 259-295.
- Bower, Gordon y Paul Cohen. 2014. "Emotional influences in memory and thinking: Data and theory". En *Affect and cognition*, editado por Margaret Sydnor Clark y Susan T. Fiske, 291-331. Nueva York, EUA: Psychology Press.
- Bowles, Samuel. 2008. "Policies designed for self-interested citizens may undermine 'the moral sentiments': evidence from economic experiments". *Science* 320:1605-1609.
- Chagoya, Jorge. 2008. "Algunas preguntas importantes a considerar cuando se desea instrumentar un esquema de pago por servicios ambientales hídricos". En *Gestión de cuencas y servicios ambientales*, editado por Luisa Paré, Dawn Robinson y Marco Antonio González, 67-74. México.
- Chávez Maza, Luis Augusto. 2014. "Desistimiento fiscal, incertidumbre y propiedad social en los municipios de México". *Región y sociedad* 26(61): 87-117.
- Cervantes, Eduardo. 2016. "Impacta tala y clima a reserva Monarca". Reforma, Nacional. Miércoles 24 de agosto de 2016, 12.
- Conafor (Comisión Nacional Forestal) y Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. 2008, "Convenio de Colaboración para promover el mercado de los servicios ambientales hidrológicos a través de Fondos Concurrentes". Jalisco, México.
- Cristeche, Elena y Julio A. Penna. 2008. "Métodos de valoración económica de los servicios ambientales". <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/MEDIO-AMBIENTE/MANUAL-METODOS-VALORACION-SES.pdf>, 13 de octubre 2015.
- Curado, Guillermo, Vicente Manzano-Arrondo, Enrique Figueroa, y Jesús Castillo, 2014. "Public perceptions and uses of natural and restored salt marshes". *Landscape Research* 39(6): 668-679.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 28 de diciembre de 2016, México, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5467903
- Durand, Leticia. 2008. "De las percepciones a las perspectivas ambientales: una reflexión teórica sobre la antropología y la temática ambiental". *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales* (68):75-87.
- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C. (FMCN) 2016. "Fondo para la Conservación de la Mariposa Monarca "Fondo Monarca". <https://fmcn.org/bosques-y-cuencas/fondo-monarca-2>.

- Gibson, Clark, Ostrom Elinor y McKean Margaret. 2000. "Forests, people, and governance: Some initial theoretical lessons". *People and forests: Communities, institutions, and governance*, 227-242.
- Gómez-Pompa, Arturo y Dirzo Rodolfo. 1995. "Reservas de la Biosfera y otras Áreas Naturales Protegidas de México". México, D.F.: Semarnap, INE y Conabio.
- Ímaz Gispert, Mireya. 2015. *La dimensión ambiental en los albores del siglo XXI. Miradas desde la diversidad. Encuesta Nacional de Medio Ambiente*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2012. "Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México". <https://goo.gl/CZxjqL>, 23 de mayo 2017.
- Hernández, María Estela, Adriana Guerrero, Edel Vargas, David Torres y Jannette Jaramillo. 2011. "Supervivencia campesina y conservación de la naturaleza: Santuario del Cerro Pelón (Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca), El Capulín, México". *Cuadernos de desarrollo rural* 5(61): 31.
- Hoth, Jürgen. 1995. "Mariposa monarca, mitos y otras realidades aladas". *Ciencias* (037).
- Instituto Nacional de Ecología (INE) y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). 2000. "Decreto Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca". *Gaceta ecológica (Nueva época)*, 57, http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=282, 12 agosto 2016.
- Jussim, Lee. 1991. "Social Perception and Social Reality: A Reflection-Construction Model". *Psychological Review* 98(1): 54-73.
- Lazos, Elena y Luisa Paré. 2000. *Miradas indígenas sobre una naturaleza "entristecida": percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, D.F., Plaza y Valdés.
- Leff, Enrique, Arturo Argueta, Eckart Boege y Carlos Walter Porto Gonçalves. 2002. "Más allá del desarrollo sostenible: una racionalidad ambiental para la sustentabilidad. Una visión desde América Latina". En *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas desde América Latina y el Caribe*, editado por Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero, 477-576 México: INE-Semarnat/UAM/PNUMA.
- Loredo-Medina, Olga Lydia, Rodríguez-Chávez Juan Manuel y Ramos-Espinosa María Guadalupe. 2015. "Aprovechamiento de recursos vegetales en una localidad de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, Michoacán, México". *Etnobiología* 2(1): 32-60.
- Manson, Robert. 2004. "Los servicios hidrológicos y la conservación de los bosques de México". *Madera y Bosques* 10 (1):3-20.

- Merino, Leticia. 2006. "Agua, bosques y participación social. La experiencia de la comunidad de San Pedro Chichila, Guerrero". *Gaceta Ecológica*, 80 Instituto Nacional de Ecología, 33-49.
- 2005. "El desarrollo institucional de esquemas de pago por servicios ambientales". *Gaceta Ecológica* 74, Instituto Nacional de Ecología, 29-42.
- 1999. "Reserva especial de la Biosfera Mariposa Monarca: problemática general de la región". *1997 North American conference on the monarch butterfly*. The Commission for Environmental Cooperation, Montreal, 239-248.
- Merino, Leticia y Mariana Hernández. 2004. "Destrucción de instituciones comunitarias y deterioro de los bosques en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, Michoacán, México". *Revista Mexicana de Sociología* 261-309.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. "Ecosystems and human well-being." Washington, DC.
- Muñoz-Piña, Carlos, Alejandro Guevara y Josefina Braña. 2008. "Paying for the hydrological services of Mexico's forests: Analysis, negotiations and results". *Ecological Economics*, International Society for Ecological Economics 65(4): 725-736.
- Muradian, Roldan. 2013. "Payments for ecosystem services as incentives for collective action". *Society & Natural Resources*, International Association for Society and Natural Resources, 26 (10): 1155-1169.
- Muradian, Roldan, Esteve Corbera, Unai Pascual, Nicolás Kosoy y Peter May. 2010. "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services". *Ecological Economics* 69, 1202-1208.
- Olivera, Guillermo. 2015. "La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México". Cuernavaca, México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Ostrom, Elinor. 2009. "A General Framework for Analyzing Sustainability of Socio-Ecological Systems". *Science* 325, 419-422.
- 2002. "Reformulando los bienes comunes. El Cuidado de los Bienes Comunes: Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía". Lima: IEP e Instituto del Bien Común, 49-77.
- Pagiola, Stefano, Ana Rios y Agustín Arcenas. 2010. "Poor household participation in payments for environmental services: Lessons from the Silvopastoral Project in Quindío, Colombia". *Environmental and Resource Economics* 47 (3): 371-394.
- Pagiola, Stefano, Agustín Arcenas y Gunairs Platais 2005. "Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America". *World development*, 33(2): 237-253.

- Perevochtchikova, María y Aura Ochoa-Tamayo. 2012. "Avances y limitantes del programa de pago de servicios ambientales hidrológicos en México, 2003-2009". *Revista mexicana de ciencias forestales* 3 (10): 89-112.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, y Mackinlay, Horacio. 2015. "¿Existe aún la propiedad social agraria en México?". *Polis* 11 (1): 45-82
- Presidencia de la República. 2017. *Programa de inclusión social Prospera*, Disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>
- Rodríguez de Francisco, Jean Carlo, Jessica Budds, y Rutgerd Boelens. 2013. "Payment for environmental services and unequal resource control in Pimampiro, Ecuador". *Society & Natural Resources* 26 (10): 1217-1233.
- Rodríguez-Muñoz, Gregoria, Martha Marivel Mendoza-Ontiveros y Juan Carlos Monterrubio-Cordero. 2012. "Cambios en el uso de los recursos forestales por género en una comunidad a partir de la declaración de la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca, México". *Spanish Journal of Rural Development* 3(3).
- Rojas-Sánchez, Ángela. 2015. "The Payment for Hydrological Environmental Services. Examining the Experiences of Costa Rica, México, Ecuador y Colombia". *Ambiente y Desarrollo*, (34): 95-109.
- Rosa, Herman, Susan Kandel y Leopoldo Dimas. 2004. "Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A. C.
- Salazar, José, Maritza Montero, Carlos Muñoz, Euclides Sánchez, Eduardo Santoro y Julio Villegas, 2012. "Percepción social". En *Psicología social*, México, D.F.; Trillas, 77-109.
- Sarukhán, José, Julia Carabias, Patricia Koleff y Tania Urquiza-Hass, T. 2012. "*Capital natural de México: Acciones estratégicas para su valoración, preservación y recuperación*". Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.
- Schultz, Wesley. 2001. "The structure of environmental concern: Concern for self, other people, and the biosphere". *Journal of environmental psychology* 21(4): 327-339.
- 2000. "New Environmental Theories: Empathizing With Nature: The Effects of Perspective Taking on Concern for Environmental Issues". *Journal of social issues* 56(3): 391-406.
- Schultz, Wesley, Chris Shriver, Jennifer Tabanico, y Azar Khazian. 2004. "Implicit connections with nature". *Journal of environmental psychology* 24(1): 31-42.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), 2017. *Objetivos Procampo*, <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/procampo/Paginas/Objetivo.aspx>
- Sguin, Chantal, Luc Pelletier, y John Hunsley. 1998. "Toward a model of environmental activism". *Environment and Behavior* 30(5): 628-652.
- Thu Thuy, Pham, Bruce Campbell y Stephen Garnett. 2009. "Lessons for pro-poor payments for environmental services: An analysis of projects in Vietnam". *Asia Pacific Journal of Public Administration* 31 (2): 117-133.
- Torres-Rojo, Juan Manuel. 2012. "El pago por servicios ambientales: su papel en la reducción de la deforestación". Comisión Nacional Forestal, México.
- Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y Comisión Nacional Forestal (Conafor). 2012. "Microcuencas asociadas a la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca. Análisis de las condiciones ambientales, sociales y económicas en cuencas de importancia prioritaria para el desarrollo de mecanismos locales de pago por servicios ambientales". México, CONACYT y CONAFOR. Recuperado a partir del Fondo Sectorial para la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica forestal.
- Vatn, Arild. 2010. "An institutional analysis of payments for environmental services". *Ecological Economics* 69 (6): 1245-1252.

Reseñas



Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (Editores).

China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible.

Universidad del Pacífico/Boston University, Lima-Perú, 2016, 419 p.

Susana Anda Basabe¹

El libro *China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible* reúne los estudios de ocho países latinoamericanos donde se exploran los proyectos extractivos, las dinámicas socio-ambientales y la relación de estos componentes con la inversión y comercio con China, aportando a la vez, en la reformulación teórica sobre la perspectiva de cooperación económica y desarrollo sostenible en el siglo XXI. Este propósito resulta especialmente interesante, en el sentido de que hoy en día, China se constituye como potencia económica a nivel mundial, lo cual ha producido episodios de reordenamiento de las economías de varios países del mundo. De esta manera, el libro contribuye particularmente a ampliar el enfoque del reciente auge de las materias primas en Latinoamérica, especialmente en los sectores de hidrocarburos, minería y agropecuario, que siendo impulsados en gran parte por la inversión y comercio con China también han presentado crecientes problemas de orden social y ambiental.

El libro presenta seis estudios que involucran inversiones chinas: los casos de

Argentina, Colombia y Ecuador se relacionan a la inversión china en la producción petrolera; los estudios de Bolivia y Perú presentan casos de proyectos mineros chinos; y el estudio sobre México investiga sobre una empresa manufacturera china. Las investigaciones relacionadas al comercio incluyen: el estudio de Brasil sobre las exportaciones agrícolas y ganaderas a China; y el caso de Chile abarca las importaciones de manufacturas chinas. Todas estas investigaciones se plantean examinar la forma en que el comercio e inversión china en América Latina genera o no mayores riesgos ambientales y conflictos sociales.

Innovaciones de salvaguarda social y ambiental y desafíos para las protecciones existentes

En América Latina son varios los países que han desarrollado políticas para minimizar los riesgos socio-ambientales. Si bien el auge de exportación entre América Latina y China ha permitido que los países interesados aumenten su poder de negociación en los estándares socio-ambientales; también su declive ha incrementado el poder de los sectores articulados con el auge, proporcionándoles la capacidad para resistirse a dichos estándares.

Las innovaciones más interesantes de salvaguarda social y ambiental de la región se presentan en tres casos. **Brasil** aumentó el poder de exigencia de las regulaciones ambientales en el 2008 transformando sus normas para prohibir préstamos de los bancos públicos a operaciones que incumplieron el pago de multas por irregulari-

¹ Antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Máster en Estudios Socio-Ambientales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador), Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Ecuador).

dades ambientales informadas por agencias del gobierno. **Ecuador** impulsó varias protecciones laborales en el 2008 y 2010, especialmente en el sector petrolero, logrando constituirse como uno de los paquetes más avanzados sobre el tema en la región. **Perú**, presenta dos avances de orden distinto: por un lado, el gobierno peruano, así como las empresas publican información de los flujos de ingreso de las industrias extractivas en línea, permitiendo su acceso a la sociedad civil; y por otro, Perú fue el primer país de la región en introducir una legislación de implementación del Convenio 169 de la Organización del Trabajo (OIT) para garantizar la consulta previa sobre cualquier política de proyectos extractivos en territorios tradicionales a las comunidades indígenas. No obstante, a medida que se ha presentado una reducción del auge y de las economías de América Latina, han aumentado las presiones sobre los gobiernos para acelerar el inicio de nuevos proyectos de exportación e inversión, aunque esto implique ignorar las salvaguardas ambientales y sociales, y a las organizaciones de la sociedad civil.

El rol de vigilancia del prestamista

China ha implementado lineamientos para sus actividades económicas de inversión en el exterior, organizadas en tres niveles de salvaguardas que atraviesan: el Ministerio de Comercio (Mofcom); la Comisión Reguladora de la Banca China (CBRC); y el Banco del Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportación-Importación de China (Ex-Im Bank). **Mofcom** tiene lineamientos que son, más que todo, de autoridad moral para las empresas de propiedad del Estado.

Aunque son voluntarios y no vinculantes, se refieren a la protección ambiental en la inversión y cooperación externa pública o privada. **CBRC** financia proyectos de inversión en el exterior por bancos chinos a través de Directivas de Crédito Verde donde las inversiones deben acoplarse a las leyes de los países anfitriones como a las leyes internacionales. En cambio, el **CDB** y **Ex-Im Bank** son bancos de políticas de propiedad del Estado. Por lo tanto, desarrollan financiamiento de inversiones en el exterior en nombre del Gobierno chino con prácticas de salvaguardas para los proyectos que se encuentran en sus agendas.

A pesar de que las instituciones chinas poseen menores requisitos que los prestamistas multilaterales tradicionales, la propuesta que plantean los bancos de política chinos, es excepcional. A diferencia de los prestamistas multilaterales, exigen el cumplimiento de evaluaciones *ex post* de impacto ambiental. Este elemento supone un adelanto en las salvaguardas ambientales y sociales. Sin embargo, la comparación entre los requisitos de los prestamistas multilaterales y los reguladores y bancos chinos también indican la presencia de una serie de retos que deben ser superados.

La importancia de la participación comunitaria

Los casos de **Perú** y **Bolivia** dan lecciones sobre la cooperación entre inversionistas, el gobierno y las comunidades locales. En **Bolivia**, Jungie Mining China y la cooperativa Alto Canutillo formaron en el 2010, un proyecto de extracción minera de estaño en Tacobamba. Antes de iniciar el proyec-

to, las encuestas mostraban la oposición por parte de la comunidad local para establecer una planta procesadora en el lugar. Como estrategia, la empresa minera del Estado Comibol en colaboración con los inversionistas, el Gobierno y la comunidad local, donó tierras a más de 40 Km del complejo evitando los conflictos. En **Perú**, el proyecto minero Toromocho de la empresa china Chinalco asumió en el 2007, como parte de la inversión, la responsabilidad de reubicar a 5 mil residentes de la ciudad de Morococha. De acuerdo con Sanborn y Chonn, la nueva ubicación prometía un sistema moderno de abastecimiento de agua y desagüe. De este modo, el traslado de los habitantes, como nunca antes en la historia peruana, se desarrolló de forma voluntaria como resultado del diálogo y negociación entre la comunidad, autoridades, gobierno central y el inversionista.

Las relaciones gobierno-firma y la importancia de la extensión y el aprendizaje

La capacitación de las firmas extranjeras en las regulaciones ambientales y sociales así como de la cultura y recursos locales, ha generado un reciente interés entre los gobiernos latinoamericanos, fundamentalmente porque facilita la cooperación entre inversionistas, gobiernos y la sociedad civil. El caso de **México** muestra la importancia de este componente. La empresa manufacturera de tubos de cobre Golden Dragon ha demostrado cumplimiento de la legislación ambiental y laboral, y ha incorporado usos eficientes de energía. Sin embargo, ha presentado conflictos laborales relacionados a aspectos cultura-

les como: la falta de dominio del español por parte de los empleados, lo que no permite su socialización; la falta de proximidad de los gerentes chinos con las costumbres mexicanas; y la imposición de la cultura de trabajo chino, en el que los salarios son bajos, el trabajo es intensivo y las compensaciones por horas extras de trabajo son inadecuadas. En cambio en **Argentina** se ha demostrado que el aprendizaje entre inversionistas con mayor experiencia e inversionistas recién llegados proporcionan condiciones óptimas de cooperación. Los ejemplos de CNOOC y Sinopec muestran que a pesar de que ambas son firmas chinas, la primera ha tenido un mejor desempeño ambiental por la cooperación con inversionistas experimentados, tal como British Petroleum (BP).

Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible

Las empresas chinas han confrontado desafíos de aprendizaje que, a pesar de la debilidad de sus estándares, las ha permitido superar a sus competidores. Por lo tanto, los trabajos desplegados a lo largo del libro coinciden en señalar la importancia de colaboración entre gobiernos, inversionistas chinos y la sociedad civil para la regulación y mitigación de los conflictos sociales y ambientales, así como para la implementación de políticas orientadas a maximizar los beneficios para la región. En este sentido, al mismo tiempo que los artículos del libro se constituyen como un intento para reescribir las problemáticas ambientales y sociales también buscan proponer soluciones.

Por otro lado, el libro deja lecciones que muestran que los conflictos sociales y

ambientales de América Latina no siempre corresponden directamente a la implementación de proyectos de las firmas chinas. De hecho, algunas firmas nacionales e internacionales han presentado un desempeño más deficiente en la mitigación de estas problemáticas. Otras lecciones exponen que las firmas chinas son flexibles, se adaptan a los nuevos

entornos y tienen la capacidad de desarrollarse a la altura de los estándares locales. A pesar de ello, y si bien la inversión china se ha presentado como una oportunidad para impulsar la economía de los países de Latinoamérica, todavía queda pendiente la sostenibilidad de estas acciones para la mitigación de los costos sociales y ambientales del auge.

Nussbaum, Martha

Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano (1ª edición)

Editorial Paidós, Barcelona, 2012, 272 págs.

Jairo Rivera¹

Martha C. Nussbaum (1947) posee un PhD en Filosofía otorgado por la Universidad de Harvard. Ha escrito varios libros y artículos relacionados principalmente con el enfoque de las capacidades, la ética, la justicia social, y el género. Actualmente es profesora en la Universidad de Chicago.

El libro fue editado en 2011, en idioma inglés, con el título *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. La obra está dirigida hacia un público en general, no especialista, y examina los elementos clave del enfoque de capacidades. Está compuesto por ocho capítulos: i) una mujer en busca de justicia; ii) las capacidades centrales; iii) una contrateoría necesaria; iv) derechos fundamentales; v) diversidad cultural; vi) la nación y la justicia global; vii) influencias filosóficas; y, viii) capacidades y problemas contemporáneos.

El libro tiene como objetivo principal analizar el enfoque de capacidades. En su contenido destaca el origen, virtudes, potencialidades, avances, y limitaciones del enfoque. Resulta interesante resaltar que si bien Nussbaum ha trabajado directamente con Sen en el desarrollo del enfoque, y que entre ambos hay mayoritariamente coincidencias en los puntos de vista, también hay discrepancias que enriquecen el debate. Resulta una obra de lectura necesaria para aquellos interesados en las capacidades, en

donde la autora expande algunos temas ligados a la justicia social.

La autora argumenta que el enfoque de capacidades “es una perspectiva contemporánea pero acumula una larga historia tras de sí” (p. 149). Se encuentran influencias de ideas aristotélicas y estoicas, y de filósofos de distintas culturas como Tagore, Gandhi, Smith, Kant, Mill, Marx, y Rawls.

Las capacidades se refieren a “lo que es capaz de hacer y de ser una persona” (p. 38). Por ello, las capacidades vienen a ser una especie de libertad que tiene valor en dos sentidos: en sí misma y en la consecución de funcionamientos. Un funcionamiento se refiere a la “realización activa de una o más capacidades” (p. 40). Nussbaum otorga mayor importancia a las capacidades sobre los funcionamientos, debido a que “garantizan la existencia de un espacio para el ejercicio de la libertad humana” (p. 45).

Existen capacidades de dos tipos principales: capacidades combinadas y capacidades internas. Por un lado, las capacidades combinadas son “las oportunidades que se dispone para elegir y actuar en una situación política, social y económica concreta” (p. 40). Por otro lado, las capacidades internas, se refieren a las características de una persona. La distinción es válida ya que permite evaluar si una sociedad está produciendo adecuadamente las capacidades. Ambas son complementarias y una sociedad debe desarrollar capacidades internas en sus habitantes y las condiciones propicias para la expansión de las capacidades combinadas.

La autora argumenta que en todo el mundo hay personas que se esfuerzan en

¹ Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas FLACSO-Ecuador.

llevar unas “vidas humanamente dignas”. Eso significa que los enfoques teóricos de desarrollo deben responder ante esta realidad y de alguna forma contribuir en los esfuerzos de las personas o al menos suscitar un debate público llamando la atención sobre su situación.

El enfoque de capacidades representa un avance a las teorías de desarrollo tradicionales ya que “se centra en que las personas alcancen una calidad de vida digna” (p. 67). Con ello, supera las propuestas de desarrollo defendidas desde el enfoque del PIB, enfoque utilitarista, y el enfoque basado en recursos. Entre las principales críticas a tales enfoques están la agregación de vidas, el reduccionismo de desarrollo a un solo concepto, y la posibilidad de influencia en la percepción social de preferencias y satisfacciones. A su vez, el enfoque de capacidades se relaciona con el enfoque de derechos humanos. Esta relación es trascendental desde el punto de vista de Nussbaum, ya que en los dos enfoques “todas las personas tienen derecho a ciertos bienes centrales en virtud de su humanidad misma” (p. 84).

La autora considera que el objetivo político de los seres humanos debería ser que “todos superen un cierto nivel umbral de capacidades, como una libertad sustancial para elegir y actuar” (p. 44). Nussbaum, a diferencia de Sen, defiende la promulgación de una lista de capacidades centrales. La razón principal está en que la justicia social debe apoyar al establecimiento de ciertos principios políticos.

En ese sentido, el enfoque explícitamente propende a la “protección de ámbitos de libertad tan cruciales que su supresión hace que la vida no sea humanamente digna” (p. 52). Y, para que una vida sea digna se debe

superar un nivel mínimo de diez capacidades centrales: i) vida, ii) salud física, iii) integridad física, iv) sentidos, imaginación y pensamiento, v) emociones, vi) razón práctica, vii) afiliación, viii) otras especies, ix) juego, y x) control sobre el propio entorno.

Las capacidades centrales tienen la particularidad de que se sustentan entre sí. Cada una tiene importancia singular en el desarrollo de las personas. La razón práctica y la afiliación permiten ordenar los funcionamientos de las otras capacidades. En términos de Wolf y De-Shalit, se tratan de “funcionamientos fértiles” que tienden a favorecer también a otras capacidades relacionadas, con lo cual ayudan a reducir la “desventaja corrosiva” de la carencia de algunas capacidades.

La propuesta innovadora de Nussbaum se centra en que el enfoque de capacidades sea implementado mediante el sistema constitucional de cada país, específicamente en los derechos fundamentales. Esta contextualización de las capacidades centrales pretende respetar la historia y tradición de cada nación. Sin embargo, se aparta del denominado “relativismo cultural” que se aleje del respeto a la dignidad humana. Es decir, defiende un mínimo de “valores globales” dirigidos a proteger la libertad de elección de las personas.

La autora considera que si bien desde las naciones se pueden hacer grandes esfuerzos para procurar las capacidades de la lista para sus poblaciones, hay un tema no menor aún por resolver y es que el mundo carece de justicia global. De la misma manera que se no es permisible que las oportunidades básicas se asocien a raza, género o clase, no es conveniente que las oportunidades se relacionen con el lugar de nacimiento. Vivimos en un mundo, en donde impera el poder de las

naciones con mayores recursos, a detrimento de aquellas con pocos recursos, y el poder de las empresas, que no necesariamente buscan el bien social. Con ello, existe desigualdad profunda en la distribución de oportunidades básicas entre naciones.

Se hace necesario un contrato global para conseguir la justicia global, basada en una solución institucional. Entre las instituciones principales que deben tomar un rol activo se encuentran las naciones, los tratados internacionales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales. En este proceso es fundamental la participación de la sociedad en su conjunto. La autora sugiere que la corrección de los desequilibrios globales se podría realizar mediante una atención especial a las circunstancias de cada país y la acción redistributiva entre países.

Finalmente, Nussbaum considera que dentro de esta realidad global, un nuevo paradigma teórico se halla actualmente en plena evolución, el enfoque de capacidades. La potencialidad está en entender que “el desarrollo consiste en hacer posible que las personas vivan vidas plenas y creativas, desarrollen su potencial y formen una existencia significativa acorde con la igualdad de dignidad humana de todos los individuos” (p. 216).

A manera de conclusión se puede indicar que la obra de Martha Nussbaum es un llamado a la justicia social mediante el enfoque de capacidades, en donde la sociedad en general y el arreglo institucional, tanto nacional como internacional, tienen un deber fundamental en asegurar las capacidades centrales que permitan una vida digna a los ciudadanos del mundo.

Roth, André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina; Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez, Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública

Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017, 264 págs.

Olga Lucia Salamanca Ruiz¹

Norman Daniel Blanco Cabra²

Herney David Mamian Delgado³

El libro *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* es el resultado de algunas de las ponencias más destacadas presentadas en el marco del 7° Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas realizado en mayo de 2016 en la Universidad Nacional de Colombia, cuyo propósito era discutir la variedad de teorías y métodos usados para el análisis de las políticas públicas. Por lo tanto, el libro recoge algunas propuestas analíticas o interpretativas novedosas que se separan de la corriente de análisis dominante en la academia y en el sector público. Luego de una introducción realizada por el editor, André-Noël Roth, la obra se divide en tres partes: perspectivas pragmáticas e

interpretativas, innovación y políticas públicas, perspectivas de transferencia y de redes políticas.

La primera parte del texto, *Perspectivas pragmáticas e interpretativas*, está compuesta por cuatro capítulos. El primero de ellos, cuyo autor es Philippe Zittoun, parte de una presentación del enfoque tradicional *top-down*, en el cual predomina la apuesta racionalista y cíclica, para introducir el enfoque pragmático que privilegia un modo de pensar en donde los razonamientos se construyen a partir de la toma en consideración de sus consecuencias sobre el mundo exterior. Es un método de esclarecimiento de los conceptos mediante el examen de sus consecuencias prácticas. El autor centra la discusión en las problemáticas que emergen durante la implementación de decisiones, consideradas como verdaderas guerras de sentido o de lenguaje, que buscan redefinir las problemáticas en la agenda pública para permitir el acoplamiento de soluciones –prefabricadas en algunos casos– a dichas problemáticas.

En el segundo capítulo, titulado *La acción pública: una mirada desde la experiencia de los problemas públicas* las autoras Natalia Suarez Bonilla y Stephany Vargas Rojas utilizan el enfoque de la sociología de la acción pública para mostrar cómo la presencia de una situación considerada problemática evoluciona hasta el punto de requerir una respuesta gubernamental para su solución. En este tránsito se ve el proceso organizativo que se desarrolla entorno a la problemática, poniéndola así en la discusión y en el conocimiento de las personas que son consideradas las responsables en hallar una solución; así mis-

1 Politóloga. Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la maestría en Ciencias Económicas de la misma universidad. E-mail: olsalamancar@unal.edu.co

2 Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: ndblancoc@unal.edu.co

3 Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: hdmamiand@unal.edu.co

mo, se muestra la participación de gremios y organizaciones que buscan una mayor visibilidad en el terreno político. Al ser desigual y selectiva la atención de los problemas públicos, la movilización es necesaria en un escenario de competencia entre los actores.

En el siguiente capítulo Carolina Isaza muestra como el análisis de textos gubernamentales, en el cual se entrelazan elementos de la lingüística y la ciencia política, ofrece una alternativa para el estudio de las políticas públicas. Se plantea así un enfoque cualitativo con el cual se busca analizar el hilo argumentativo de los gobiernos para justificar su accionar en determinado momento. La metodología propone tres estrategias de análisis: de contenido, crítico del discurso y narrativo.

Para el último capítulo de esta primera parte, Marisol Raigosa Mejía discute los aportes de Murray Edelman en el campo de la comunicación acerca del simbolismo, el lenguaje político y el espectáculo político, y su utilidad para el análisis de las políticas públicas. Desde el paradigma constructivista se parte de cada experiencia de política de manera integral, de esta manera, se resalta el componente subjetivo o de experiencia en el quehacer cotidiano de los actores. Así, es posible tomar en consideración los hechos y los valores involucrados en las políticas públicas, sustituyendo los argumentos racionales por la denominada argumentación persuasiva o racionalidad comunicativa y su capacidad de influir en la deliberación pública.

Ya en la siguiente parte del libro, *Innovación y políticas públicas* compuesta por tres capítulos, se presenta la necesidad de pensar nuevas modalidades de construcción de política pública con una participación activa de

la ciudadanía. Esto exige sustituir los canales burocráticos, tradicionalmente cerrados, por procesos más flexibles que permitan la inclusión efectiva de los múltiples actores concernidos por los problemas de política pública.

El primer capítulo de esta parte del libro, a cargo de Cristina Zurbriggen, resalta la importancia de entender la realidad desde la complejidad, lo cual requiere de una redefinición del papel de los actores y de la relación que se construye entre estos en torno a la política pública. De esta forma, es necesario innovar en conceptos y metodologías a partir de problemas concretos, con base en nuevos aprendizajes generados mediante la experimentación. Adicionalmente, la autora ilustra su reflexión a partir de la experiencia específica de la política de suelos en Uruguay.

El sexto capítulo, hace referencia a la necesidad de generar cambios en la relación sociedad-Estado, la cual requiere canales de participación democráticos que permitan la interacción entre una ciudadanía, comprometida y activa en la solución de sus problemas, y un sector público innovador, con la voluntad política y la capacidad de facilitar espacios efectivos, para la discusión colaborativa de política pública. Para esto, el autor, Freddy Mariñez Navarro, resalta la potencialidad de los avances tecnológicos y el internet, los cuales facilitan dicha interacción, teniendo claro que, para la innovación pública, las TIC siempre son un medio y nunca un fin. Un aporte significativo de este capítulo es el debate que se plantea entre la visión tradicional y la visión innovadora sobre el ciclo de política, en específico, sobre la implementación, donde se señala que el rol de las fallas de política pública debe repensarse como un factor propulsor de la innovación.

Para el último capítulo de esta sección, Bayron Paz Noguera presenta la potencialidad del neoinstitucionalismo para estudiar la innovación pública. Para el autor, los sistemas institucionales pueden o impulsar las innovaciones en el caso de que el diseño institucional esté construido a partir de la cogobernanza y el intercambio de ideas, u obstaculizar los espacios creadores de innovación en el caso de sistemas institucionales jerárquicos, rígidos y de tradición weberiana. Esta discusión se realiza en el marco de los debates sobre ¿qué es una innovación? A partir de estos elementos, el autor define el concepto de paradigma y de política, y problematiza dicha relación en torno a la innovación, en la medida que reconoce que un paradigma es de lento cambio y está diseñado para bloquear inherentemente cualquier transformación. En este punto, se presenta una idea valiosa del autor, donde reconoce que un paradigma puede transformarse a partir de innovaciones en campos específicos de la política.

En la tercera y última parte del libro, *Perspectivas de transferencia y de redes políticas* encontramos dos capítulos que intentan rescatar algunos modelos tradicionales a partir de propuestas novedosas que se han formulado a partir del reconocimiento de sus limitaciones.

Así, Carlos Wladimir Gómez Cárdenas presenta el enfoque *Bounded Policy Transfer* como una versión más realista del tradicional enfoque del *Policy Transfer*. Aprendiendo de las críticas y limitaciones del enfoque tradicional, las principales novedades señaladas corresponden a su dimensión temporal, las limitaciones de la transferencia y acerca del origen de las ideas. Finalmente, en el último

capítulo, Jonathan Alejandro Murcia y James Gilberto Granada Vahos proponen una combinación de la teoría de las redes y de la teoría interorganizacional que facilita un análisis de variables interorganizacionales en políticas públicas mixtas. Esta aproximación de las redes organizacionales ofrece herramientas conceptuales y metodológicas claras y fáciles de trabajar, que para el caso concreto del capítulo se usaron para el estudio de dos políticas de la ciudad de Medellín. Esta iniciativa permitió que se pudiera considerar aspectos como los flujos de recursos, las interdependencias, y las relaciones de cooperación y conflicto que se pudieran presentar. Lo anterior permitió superar de algún modo las críticas sobre el énfasis que se daba en los recursos y la interdependencia, que restaban importancia a factores estructurales.

Concluiremos diciendo que el libro cumple a plenitud su propósito de mostrar nuevos enfoques y perspectivas para abordar el estudio de la política pública. Si bien en algunas de ellas quedan inquietudes sobre su metodología y puesta en práctica de manera extensiva, esto es resultado lógico de algo que se está empezando a forjar. Igualmente, no desconoce los avances hechos sobre el campo en los últimos años, sino que se sirve de los mismos para superar las limitaciones que se puedan manifestar, permitiendo cada vez más un análisis más completo. Por lo demás, resta señalar que el libro representa un valioso aporte que, desde las diferentes realidades y contextos sociales, se hacen a la academia y el sector público en procura de lograr nuevas, pero, sobre todo, mejores soluciones a los problemas públicos.

Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: revistamundosplurales@flacso.edu.ec

Selección de artículos

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
Artículos: 25.000 a 60.000 cce
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.

_____ (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.
Ecuador Debate 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.

_____. 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press

_____. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.