

e estudios/Working Papers

(WP-2012-10)

Título

Instituciones formales y redes informales en políticas públicas: Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile

Autor(es):

Miranda Rebeco, Patricio (en coautoría con Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar)

Cargo/Adscripción:

*Académico e Investigador.
Pontificia Universidad Católica de Chile*

Recibido: 01/07/2011

Aceptado: 01/12/2011

Publicado: 01/02/2012



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Instituciones formales y redes informales en políticas públicas: Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile

Miranda Rebeco, Patricio (en coautoría con Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar)

Resumen/Abstract:

En un reciente estudio del caso chileno, se da cuenta de un marcado carácter preconventional y convencional en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en Chile junto a una visión jerárquica de sociedad que determina el carácter altamente centralizado del policy-making. La pregunta que se propone discutir es la paradoja de ¿por qué las políticas públicas que, por definición, en sociedades democráticas suponen la universalidad o post-conventionalidad de su referencial normativo y de sus formas de Lo que se conjetura es que el proceso formal de formulación de políticas en sus diversas fases se ve continuamente interferido por intereses particularistas de redes informales de reciprocidad y de estratificación, lo que presiona a tomar parte de acciones de redes informales para lograr inclusión social formal por medio de políticas, debilitando de paso el propio carácter procedimental y universalista de la inclusión por políticas públicas

Palabras clave/Keywords:

Políticas Públicas; Redes informales; Pobreza; Medioambiente; Obras Públicas; Chile

Extracto curricular/Author Information:

Patricio Miranda Rebeco: Doctor en Sociología y Magíster en Ética Social. Académico e Investigador de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Subdirector de Investigación y Postgrado de la Escuela de Trabajo Social de la misma universidad. Desarrolla investigaciones a nivel FONDECYT en el área de Políticas Públicas, Teoría de la Sociedad y Teorías Normativas.

Instituciones formales y redes informales en políticas públicas: Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile

Miranda Rebeco, Patricio (en coautoría con Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar)

Esta ponencia fue presentada en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP UIIOG 12 y 13 septiembre 2011, y corresponde a la discusión propuesta como fundamentación del proyecto Fondecyt N° 1110428 del mismo nombre que el título de esta comunicación. Por ello deben considerarse como co-autores de la misma a los co-investigadores Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar.

Redes informales y el proceso de políticas públicas en Chile

Generalmente se entiende que el proceso de las políticas públicas contempla, en lo fundamental, cuatro fases analíticas: agenda, diseño, implementación y evaluación (Hogwood y Gunn, 1984; Lahera, 2002; Meny y Thoening, 1992). El supuesto que subyace a esto es que las políticas siguen un proceso formal, monitoreable y evaluable por los propios mecanismos diseñados para ello por organismos estatales o por sistemas autoevaluativos de las propias políticas, en forma de estrategias de *accountability* y transparencia generalmente reconocidas y aplicadas a nivel global (Blagescu and Lloyd, 2006; Mezones, 2006).

Con esto, generalmente se entiende la distancia entre el diseño y los resultados de las políticas como un problema de mayor o menor articulación entre variables conocidas, esto es: la lógica del diseño, de la administración y de la ejecución. Es decir, la temática se observa como problema endógeno del propio proceso de políticas públicas, por ejemplo, como intereses distintos entre diseñadores y ejecutores, como contraposición entre la lógica política de administración de programas y la lógica 'social' de ejecución, como contradicción entre los principios técnicos de diseño y los modos políticos de administración.

Esto ha aportado interesantes resultados al análisis de políticas públicas, especialmente referido a las lógicas de operación que en este marco se ponen en juego (Parsons, 2007) y a la forma en que ellas inciden en la mayor o menor distancia que finalmente se observa en relación a los resultados inicialmente esperados (Birkland, 2005 y Dye, 2005). Sin embargo, en términos generales, ellas se concentran en el análisis formal del proceso. Esta investigación

introduce una hipótesis complementaria. La hipótesis que subyace a esta investigación es que estas fases del proceso de políticas públicas se ven continuamente interferidas por los intereses particulares de lo que aquí queremos denominar redes de estratificación y reciprocidad de carácter informal. Es decir, tanto en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas se introducen racionalidades, intereses y expectativas que no son observables a primera vista para los actores involucrados y que producen distorsiones respecto de la racionalidad, interés y expectativas originales del proceso formal de políticas públicas.

Con esto se agrega un problema complementario a aquel de la distancia entre diseño y resultados de políticas públicas que es paralelo a las formas de monitoreo y evaluación de ellas, tal es la influencia informal (exógena) de las redes de estratificación y reciprocidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Entre tales influencias es posible reconocer patrones de corrupción, de favores y de coerción informales que, en muchos casos, pueden controlar externamente el proceso formal de las políticas públicas y orientar su desarrollo hacia el cumplimiento de los intereses particularistas de determinados grupos, a pesar del sentido universalista de carácter post-convencional con el que las políticas se diseñen, administren o ejecuten.

El resultado de ello es paradójico (y esta es otra hipótesis de investigación): para lograr inclusión social formal por medio de políticas públicas, en muchas oportunidades hay que tomar parte de acciones de redes informales, lo que a la vez debilita el propio carácter procedimental y universalista de la inclusión por políticas públicas.

Para fundamentar esta discusión, se propone inicialmente la problematización en más detalle (1) y luego se sugiere un marco teórico general para entender el surgimiento de estas redes de estratificación y reciprocidad y la forma en que ellas afectan las condiciones de inclusión/exclusión a través de instituciones formales en el contexto latinoamericano (2). Después de ello se discute, a modo hipotético, estos problemas en el campo de criterios globales de transparencia, *accountability* y esfera pública democrática (3), y luego se orienta el análisis hacia una muestra estratégica de políticas (pobreza, obras públicas y medioambiente) (4). Con ello se derivan algunas conclusiones preliminares que servirán como hipótesis de trabajo en dos dimensiones: una procesual y otra normativa. En la primera se indica que todo el proceso de políticas públicas está cruzado por la relación entre las estructuras formales y e informales, lo que genera diversas distorsiones en el proceso; y en la segunda se indica que, cuando esto sucede, a pesar de la pretensión normativa universalista explícita de las políticas públicas, el cruce con redes informales hace emerger intereses particularistas que se contradicen con principios procesuales de *accountability* y con los criterios normativo-universalistas de una esfera pública democrática (5). Se concluye con una breve recapitulación de la problematización propuesta (6).

1. El lado oscuro de las *policies*

Los resultados finales de la investigación Fondecyt: *Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno* (Nº1095186) dirigido como investigador responsable por el suscrito, sobre la visión de sociedad y el referencial normativo implícito en las políticas públicas en Chile, indican que en ellas priman visiones jerárquicas de sociedad junto a criterios fundamentalmente de tipo pre-convencional o convencional, en la terminología kohlbergiano-habermasiana; es decir, formas de decisión moral asociadas a intereses particularistas o mecánicamente legalistas, que escapan a la aplicación contextualizada de principios morales de alcance postconvencional.

La investigación referida mostró que en modelos convencionales de análisis de políticas públicas (*racionalista, incrementalista, de elección pública, institucionalista, de grupos y de élites*) predominan – parafraseando a Regonini (1991)- dos figuras de *policy makers*: la del ‘actor omnisciente’ y la del ‘tutor moral’ de la sociedad (Jobert, 2004). La primera, reflejo de una visión jerárquica o monocéntrica de sociedad, asociada a una forma de diferenciación social estratificada (Luhmann, 2007); la segunda, asociada a un tipo de normatividad particularista correspondiente a un estadio de moralidad de tipo convencional (Habermas, 1990). La prevalencia de ambas figuras dice de una relación de homología entre formas de diferenciación social y formas de diferenciación normativa (Miranda, 2010). Los resultados finales de la fase empírica de la investigación centrada en *policy makers* y *policy managers* en Chile, resultan consistentes con lo observado en los modelos referidos. Tales resultados levantan el desafío de pensar políticas y modelos de análisis de políticas que en su visión acerca del funcionamiento de la sociedad (Stein y Tommasi, 2006), reflejen simultáneamente el carácter recientemente heterárquico o policéntrico de sociedades modernas y la creciente demanda de una normatividad de tipo postconvencional acorde al aumento de diversidad normativa (Miranda, 2010). Sin embargo, las razones más profundas de este hallazgo, no parecen surgir endógenamente del proceso de políticas públicas, sino más bien de la relación de este proceso formal con el contexto social en el cual se diseñan, administran y ejecutan. De ahí que parezca necesario hacerse cargo del siguiente interrogante: ¿por qué las políticas públicas que, por definición, en sociedades democráticas suponen la universalidad o post-convencionalidad de su referencial normativo y de sus formas de aplicación, parecen ser interferidas por criterios de tipos jerárquicos y particularistas?

Existen diversos marcos interpretativos de sociología general contemporánea que pueden proveer de puntos de referencia para el análisis de este problema. Desde la perspectiva de J. Habermas (1990, 2000) se puede decir, por ejemplo, que una racionalidad instrumental-administrativa prima en el proceso de políticas e impide la formación de consensos sobre la base de los deberes ilocucionarios en interacciones de formación público-discursivos de la voluntad que conduzcan el diseño, administración y ejecución de *policies* en base a principios post-convencionales. Personalidades críticas, instituciones procedimentalizadas y valores de

alta abstracción y generalidad faltarían para lograr ello, lo que permitiría una primacía de diversos particularismos.

Desde la posición de P. Bourdieu, en tanto (1991), se puede hipotetizar un *habitus* altamente tradicionalista que prima en el campo de las políticas públicas y que se asocia positivamente a las posiciones de poder dentro de él, de modo tal que la correlación entre un *habitus* tradicionalista y posiciones estructurales relevantes en el campo conducen a una particularización moral del proceso de políticas públicas. Desde la perspectiva de N. Luhmann (2007), se puede plantear como hipótesis explicativa del problema más arriba indicado, la aparición de problemas de desdiferenciación estructural y semántica entre esferas en principio autónomas que llevan a que los intereses universalistas originales de las políticas públicas sean interferidos por intereses particularistas de tipo político o económico, y orienten a las *policías* a la satisfacción de esos intereses antes que los intereses universalistas de ellas.

Asimismo, desde la posición teórica de M. Archer (2009) es posible sugerir que los *vested interests* de actores corporativos y agentes priman sobre las expectativas de las personas; aquellos logran apropiarse de los *enablements* que abren las estructuras de políticas públicas para abrir un ciclo morfoestásico antes que morfogenético que apuntaría especialmente a la mantención de privilegios particulares antes que a una distribución más equitativa. Finalmente, desde la perspectiva de J. Coleman (1994), se podría afirmar que la racionalidad de la maximización de beneficios prima en los actores organizados y desfavorece a los no-organizados, lo que haría emerger estructuras de políticas públicas en las que los derechos de acción caen en favor de grupos con intereses particularistas antes que universalistas.

Todos estos modelos interpretativos pueden aportar argumentaciones y esquemas conceptuales para entender por qué las políticas públicas en sociedades democráticas como la chilena, con un interés original de inclusión universal, parecen introducir desde fuera exclusiones particularistas tanto procesuales como normativas en su diseño, implementación y evaluación. Sin embargo, para analizar esto en el contexto latinoamericano y específicamente chileno, parece ser necesario introducir una variable adicional a aquellas expuestas en los modelos de teoría general reseñados, a saber, la operación de redes de actores de tipo informal (redes de estratificación y reciprocidad) con capacidad para: a) limitar y cooptar los procesos de formación de consenso (Habermas); b) correlacionar posiciones de poder en el campo con un *habitus* tradicionalista (Bourdieu); c) desdiferenciar la lógica estructural y normativamente universalista de las políticas públicas (Luhmann); d) mantener morfoestáticamente las distribuciones de *constraints* y *enablements* que las políticas públicas buscan modificar (Archer); y d) excluir a actores no-organizados de la lógica distribucional de las políticas públicas (Coleman).

Al hacerlo de este modo, varias dimensiones de análisis se abren y estructuran el problema central de esta problematización. Primero, se indica que la distancia entre el diseño y los resultados de las políticas no pueden solo ser vistos como un problema endógeno del proceso de políticas, sino que se debe poner atención al contexto social general en el que ellas operan. Segundo, ese contexto social supone tanto una dimensión global como regional. En la primera

se debe atender a condiciones procesuales como criterios internacionales de transparencia, *accountability* y esfera pública, y a condiciones normativas como principios universalistas, derechos humanos y derechos fundamentales. Tercero, en la dimensión regional en tanto, se debe atender a cómo esas condiciones procesuales y normativas globales son transformadas en el espacio regional/local por condiciones procesuales y normativas estabilizadas en esos espacios. Cuarto, en esta dimensión regional, de este modo, parece ser que la operación de redes informales interfiere tanto en las condiciones procesuales y normativas del proceso de políticas y las orienta hacia formas particularistas de operación. Quinto, esto parece suceder tanto a nivel de diseño, administración como de ejecución de las políticas, es decir, no se trata solo de redes informales en sectores socioeconómicos bajos, sino también de redes informales en sectores medios, en las elites y en las interconexiones entre ellos; en concreto, se trataría de formas de corrupción, coerción y cadenas de favores entre privados a distintos niveles que particularizan el objeto universalista de las políticas. Sexto, si esto es cierto, entonces las pretensiones de inclusión que suponen las políticas públicas universalmente, implican en muchos casos una exclusión invisibilizada a priori, incorporada en el mismo proceso de políticas pero de origen exógeno, provocada por los intereses particularistas de las redes informales. Y, séptimo, siendo esto plausible, entonces los mecanismos informales adquieren creciente relevancia cuando se trata del diseño, administración y ejecución de políticas públicas, de modo tal que la formalidad universalista aparente de las políticas tiende a disolverse en interacciones informales de las que, por principio, la gran mayoría del público al que se dirigen las políticas queda excluido.

Lo anterior explicaría el marcado carácter preconventional y convencional que se observa en las políticas públicas en Chile actualmente, y exige de esta investigación propuesta un esfuerzo por develar los mecanismos en que criterios globalmente aceptados de transparencia y *accountability* son regional-localmente interferidos y cooptados por las lógicas particularistas de las redes informales. En lo inmediato, en tanto, exige plantear el origen de estos mecanismos de operación informal en la región latinoamericana y Chile, y cómo ellos afectan a los rendimientos de inclusión de las políticas públicas.

2. Instituciones formales y redes informales en el contexto latinoamericano

Un hecho histórico determina la génesis de los mecanismos informales de inclusión y exclusión: el surgimiento en el siglo XIX de un estado oligárquico con mecanismos de integración precarios que favorecían (o al menos no limitaban) una alta desigualdad y discriminación dentro de los límites estatales (Larraín, 1996 y 2001; Germani, 1959, 1962, 1978 y 1981, Cardoso/Faletto, 1990). Esto condujo a que las expectativas de inclusión de las masas no pudieran ser satisfechas por los mecanismos formales de inclusión (Germani, 1981). Evolutivamente visto, los mecanismos de inclusión formales institucionales en América Latina (mecanismos diferenciados en general), no estaban en posición de reemplazar a las estructuras sociales segmentarias de estratificación y reciprocidad del período colonial.

Cuando los mecanismos de inclusión formales no son suficientes para lograr inclusión en los rendimientos de una sociedad en proceso de modernización, la inclusión discurre a través de redes de actores que operan sobre la base de los principios de estratificación y reciprocidad — o principios tradicionales (Habermas 1990; Luhmann 2007).

En tal sentido, se puede hablar de redes de estratificación y reciprocidad que cumplen la función de lograr inclusión en los rendimientos de instituciones diferenciadas por medio de mecanismos informales como la violencia, corrupción o coerción. Los caudillos locales y los gobiernos populistas y patrimoniales en la historia de América Latina operan según este modelo (Véliz, 1980; Pietschmann, 1980a, 1980b). Las instituciones diferenciadas, procedimentales y democráticas son, así, interpenetradas por estas redes de estratificación y reciprocidad, de modo tal que el marco institucional en la región latinoamericana puede ser caracterizado por la interrelación de procesos de inclusión y exclusión formales e informales que combinan estructuras y normas de alcance global con desarrollos sociales locales. La institucionalización de mecanismos formales diferenciados permanece como horizonte, de otro modo no habría ninguna expectativa de participar de sus rendimientos. La diferencia consiste en que en la región latinoamericana los medios de instituciones diferenciadas son, en ocasiones, reemplazados por mecanismos informales de inclusión.

Esto lleva a la paradoja de limitar el objetivo de inclusión de los individuos excluidos sustentados en la estructuración y desarrollo de los procedimientos formales por medio de aspiraciones informales de inclusión. Con referencia a Asia, K. Japp establece lo siguiente: “En tales casos se observan redes autoestabilizadas que usan a la vez instituciones funcionales (administración, ONG) y locales (tribales, de parentesco, o personales —‘vínculos’). Esas redes no tienen límites y por ello pueden incorporar diversas comunicaciones funcionales —pero a la vez reducir su eficiencia” (Japp, 2007: 188).

En términos generales, este es también el caso de América Latina; por ejemplo en las favelas: “se trata de una violencia distinta a la del Estado formal [...] Ante la ausencia de poder institucional o la incapacidad de la fuerza pública y del orden público, el control de las favelas y la seguridad y cuidado quedan en manos del ‘poder paralelo’, en grupos paramilitares, especialmente en las grandes favelas del país” (Deffner, 2007: 215). V. Deffner concluye de esto que las vinculaciones reemplazan el poder formal. Esto se puede especificar: mecanismos alternativos como la violencia, corrupción y coerción entran en juego cuando los procedimientos formales de un Estado de derecho no son capaces de asegurar condiciones de inclusión universales. Tan solo entonces se le atribuye a la lógica de “las relaciones sociales y redes correctas, del clientelismo, de la corrupción en el sistema jurídico, de la proveniencia” (Deffner, 2007: 218), el rol de operar como mecanismo de inclusión. Algo similar sucede con el clientelismo político en Argentina.

Como lo ha mostrado J. Auyero, las redes clientelares operan en el espacio político “as a problem-solving network that institutes a web of material and symbolic resource distribution” (Auyero, 2000: 57). Funcionan como una fuente de bienes y servicios y como red de protección ante riesgos cotidianos construida internamente sobre sucesivas aplicaciones de la distinción

dentro/fuera: “Un bróker está relacionado a los miembros de su círculo interno a través de vínculos fuertes de amistad duradera, parentesco, o familiaridad ficticia [...] Los miembros del círculo externo (los potenciales beneficiarios de las capacidades distributivas del bróker) están relacionados al bróker a través de vínculos débiles. Ellos contactan al bróker cuando surgen problemas o cuando se requieren favores especiales (un paquete de comida, alguna medicina, una licencia de conducir, el camión del agua, un amigo en la cárcel [...]) Pero aquellos en el círculo externo no desarrollan vínculos de amistad o familiaridad ficticia con el bróker [...]

Mientras los vínculos del bróker hacia su círculo interno son densos e intensos, sus vínculos con los círculos externos son más dispersos e intermitentes” (Auyero, 2000: 64, 66-67). La diferencia dentro/fuera introduce, en tal sentido, un principio estratificador en la estructura de reciprocidad de la relación, de modo tal que se obtiene una red de estratificación y reciprocidad cuya función consiste en lograr que sus miembros reciban, por vía informal, rendimientos no alcanzables en las instituciones formales diferenciadas.

Los ejemplos de Brasil y Argentina muestran claramente cómo las redes informales funcionan bajo condiciones clásicas de exclusión. En el caso de Chile se puede también observar cómo ellas combinan procesos de inclusión y exclusión a nivel de elites, a nivel intermedio y en estratos bajos. En relación con el proceso de democratización en los años noventa e inicios del siglo XXI, P. Siavelis ha identificado tres instituciones informales que según su opinión habrían contribuido a la gobernabilidad democrática: el cuoteo político, el partido transversal (la gran coalición de gobierno) y la democracia de los acuerdos (acuerdos de gobernabilidad no-explícitos) (Siavelis, 2006).

Es ciertamente posible que el proceso de democratización hubiese transcurrido por otra vía sin esos mecanismos informales; sin embargo, el problema es que precisamente la existencia de tales mecanismos limita la profundización de los procedimientos democráticos, en tanto se hace posible lograr por vías informales lo que la democracia aspira a formalizar, esto es: procedimientos de decisión públicos, conocidos y transparentes. En las capas medias en tanto, estos mecanismos informales toman la forma de cadenas de favores que facilitan el acceso a los rendimientos de las instituciones formales diferenciadas: “Los favores hechos a amigos o parientes dentro de un sistema tal incluyen posicionamientos laborales en agencias gubernamentales, preferencias en materias jurídicas, renuncia a prioridades y favoritismos burocráticos varios en la obtención de licencias, certificados, transcripción de documentos, pasaportes, permisos, documentos de identidad, aclaraciones de impuestos y numerosos otros ítems que incluyen el conocimiento de personas que eventualmente pueden procurar esos favores” (Lomnitz, 1988: 46). Los rendimientos procedimentalizados se transforman, en este caso, claramente, en un horizonte de inclusión de las redes de estratificación y reciprocidad. Así, no existen zonas de inclusión o exclusión en el sentido cuasi-ontológico formulado por Luhmann, sino más bien procesos de inclusión y exclusión altamente integrados que, en la mayoría de los casos, remiten a las mismas personas: “Las redes de reciprocidad identifican el tipo de estructuras socioculturales que los sistemas modernos de intercambio informal han generado dentro del sector formal. El oficial individual que defiende y administra el sistema y que crea sus leyes y controles es, simultáneamente, un miembro de una red de relaciones de

lealtad determinadas principalmente de modo cultural y que incluye a la familia y los amigos“ (Lomnitz, 1988: 47).

En estratos bajos, las redes operan como mecanismos contra la exclusión económica. Joel Stillerman y Catherine Sundt (2007) han mostrado que el comercio callejero en Santiago de Chile combina estrategias formales e informales: “En ambos casos, los comerciantes emplean sus redes con pares y proveedores para intensificar ventas y manejar riesgos. Adicionalmente, el uso instrumental de estas redes deriva en actos de reciprocidad en los cuales no se espera un retorno inmediato. En ambas constelaciones, los comerciantes intercambian favores y se comprometen en actos de reciprocidad con sus pares” (Stillerman y Sundt, 2007: 196). Las redes aparecen como estructuras complejas: relaciones de negocios se transforman en relaciones de amistad y ambas se refuerzan mutuamente. La sociología generalmente tiende a justificar este tipo de redes como último recurso contra la exclusión económica (Durston, 2001).

Por cierto hay buenas razones para esta actitud, pero la pregunta es por qué los mecanismos formales de inclusión no son capaces de hacer lo que se espera que hagan. La respuesta es, nuevamente, que la misma existencia de mecanismos informales restringe la estabilización de la inclusión formal: si la inclusión se logra por vías informales una vez que las formales han fallado, la motivación adicional para hacerlo de otro modo es escasa. Con ello, criterios globales de transparencia, *accountability* y formación una de esfera pública democrática también se ven restringidos de modos diversos.

3. Transparencia, *accountability* y esfera pública democrática

Las demandas por mayor transparencia y *accountability* (rendición de cuentas) no se originan solamente en exigencias de organismos internacionales y agencias de calificación (como los rankings mundiales anticorrupción o los índices de riesgo de inversiones) sino que son constitutivas a la consolidación de una esfera pública democrática que hasta puede alcanzar contornos globales (Oszlak, 2008; Nonell, 2006). No sólo se pretende que la información circule en forma transparente entre los involucrados directos en una política pública específica y que los decisores rindan cuenta de sus actos a sus superiores. Un elemento esencial en una esfera pública democrática es que el conjunto de los ciudadanos – incluso los no directamente involucrados a una política pública específica - sean informados de su resultado y desarrollo así como que sean contemplados sus intereses y demandas, por más difusos que puedan ser (Habermas, 2008). Aquí los medios de comunicación juegan un rol central e influyen indirecta y más bien informalmente en algunas fases del proceso de las políticas públicas.

Otro elemento esencial y, sin duda más profundo, es la carga normativa implícita en la idea de esfera pública que influye en criterios procesuales concretos. Se espera que la esfera pública cumpla con dos exigencias fundamentales: legitimidad y efectividad (Fraser, 2008). Por la primera se lleva a creer en la validez de las decisiones tomadas por las autoridades y mediante

la segunda a traducir los difusos e innumerables intereses en demandas vinculantes para la autoridades. La forma privilegiada para lograr ambas exigencias es la paridad participativa: la idea de que todos los involucrados y potencialmente afectados por una decisión deben ser capaces de hacer oír su parecer al respecto (Habermas 2000). Además de ser éste un contenido crítico exigente, contiene – como los autores pertenecientes a esta tradición desde Habermas a Fraser lo hacen saber insistentemente – un componente crítico y emancipatorio. Por lo tanto, no se está únicamente frente a un ideal difícil de llevar a cabo fehacientemente, sino que desde la teoría misma éste se presenta como idea reguladora: siempre puede haber más transparencia, mejor y más profunda rendición de cuentas y siempre puede haber voces que no han sido escuchadas adecuadamente.

Hacerse cargo cabalmente de estas exigencias haría imposible el proceso de políticas públicas. Ignorarlas también, al menos en el marco de regímenes democráticos y sociedades crecientemente transnacionalizadas y, que por tanto son observadas desde múltiples instancias. De ahí que exista una variada gama de enfoques y experiencias de experimentación e innovación institucional para hacer las políticas públicas más transparentes, participativas y democráticas (BID, 2006; Kliksberg, 2004). Sin embargo, y esta es una hipótesis más en nuestra investigación, el modo que los involucrados en el proceso de las políticas públicas tienen para reducir la complejidad de un escenario como éste son justamente los mecanismos informales que permiten avanzar en el proceso tratando de cubrir alguna de estas exigencias o hacer como si se cubrieran. De todas maneras, la tensión permanece y es de algún modo incancelable.

4. Campos de aplicación de la investigación: pobreza, obras públicas y medioambiente

Tres campos de políticas se revelan como particularmente fructíferos –como se mostrará a continuación- para observar las interferencias procesuales y normativas de las que se viene tratando: las políticas en pobreza, en medioambiente y en obras públicas.

Hasta fines de los años 90 las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza se habían caracterizado por un acento sectorialista y focalizado en grupos específicos de población. Con la incorporación de principios universalistas y la incidencia del enfoque de derechos, los procesos de política impulsados en esta ámbito adquieren una nueva orientación y semántica que se puede observar en una serie de instrumentos de política incluidos programas especializados y un marco legal que le da sustento como ocurre con el Sistema de Protección Social (Riquelme y Valenzuela, 2005). Esta lógica o esquema post-convencional de política pública se ve constantemente interpelado por intereses y redes, lógicas y prácticas que provenientes de una tradición sectorialista y estratificada tensionan el propio desarrollo de la política y los alcances de sus programas. Esta situación ya había sido observada con anterioridad, aunque con otras denominaciones por estudiosos del capital social. Los trabajos

de Robert Putnam (2002) y John Durston (2001) en torno al clientelismo, dominación o capital social negativo aportan interesantes elementos para el análisis de las interferencias. Tomando en cuenta lo anterior, se postula que la instauración y el proceso de consolidación de un sistema de Protección Social se presenta como un espacio privilegiado para analizar el modo como los procesos de universalización alcanzan a las políticas sociales en Chile basadas en un enfoque postconvencional, como lo es el de derechos (Abramovich, 2006 y Ferrajoli, 2001). Aquí la hipótesis sostiene que las interferencias pueden observarse en las reapropiaciones y resignificaciones que los ‘beneficiarios’ hacen de las políticas, concebidas para ellos pero sin ellos, en tanto en los sectores populares hay mayor probabilidad de observar el predominio de formas segmentarias de diferenciación social asociadas a la ya referida configuración oligárquica de América Latina.

Otro campo particularmente sensible para abordar cuestiones de transparencia y *accountability* así como para vislumbrar el cruce de demandas, preocupaciones y criterios entre una esfera pública global y regímenes democráticos nacionales, es el de las políticas ambientales. Desde mediados de los años 90 este campo viene fortaleciéndose en toda la región y en Chile en particular tomando como referencia lo realizado en algunos países europeos (Nonell, 2006). La tensión mencionada entre exigencias normativas propias de una esfera pública democrática y los procedimientos realmente existentes para poder desarrollar políticas públicas efectivas es particularmente aguda en este campo. No sólo se vuelve necesario incorporar intereses difusos y explorar formas innovadoras de participación, sino que se deben tener en cuenta los derechos de futuras generaciones e, incluso, desde la perspectiva de la ecología política atender las necesidades de artefactos, flora y fauna (Latour, 2001).

Ante la multiplicación de complejidad que acarrearía esto, las políticas ambientales tienden a circunscribirse a acuerdos poco formalizados entre actores públicos con empresarios/inversores invocando la “bendición” de estudios científicos, dentro de una lógica conocida como modernización ecológica (Jänicke, 2008). Sólo en proyectos particularmente sensibles se realizan consultas a la población directamente afectada, aunque casi únicamente en la fase de diagnóstico y en las evaluaciones de impacto. Por lo tanto, en este proyecto se evaluarán una serie de mecanismos situados entre lo formal y lo informal que escapan a todo imperativo de transparencia y *accountability* y que justamente se apartan de una concepción de la política democrática como ámbito de confrontación civilizada de intereses contrapuestos.

Es más, nuestra hipótesis es que las redes informales funcionan como una suerte de sustituto a políticas públicas o hacen que éstas tengan sólo un carácter débil. Por lo tanto, parece necesario investigar acerca del rol que están jugando dos prácticas relevantes situadas justamente entre lo formal y lo informal: a) las evaluaciones de impacto ambiental, donde consultoras nacionales e internacionales pueden hacer de árbitros midiendo estándares establecidos internacionalmente; b) los compromisos voluntarios, también conocidos como declaraciones de auto-obligación inspirados en el espíritu de la responsabilidad social empresaria (Pelfini, 2003). La investigación en este campo debería develar cómo fungen las interferencias cuando el foco se dirige a actores relevantes de los estratos sociales superiores

que pueden ser considerados élites. Al nivel de políticas públicas la carencia de recursos financieros, conocimientos especializados y capacidad de ejecución, junto al déficit de infraestructura presentado por Chile a inicios de los años 90, fueron incentivos clave para el desarrollo de relaciones público-privadas en el sector de obras públicas. Hasta la aprobación de la Ley de Concesiones en 1996 (MOP, DS N° 900), el financiamiento y la ejecución eran estatales. Hacia fines de los años setenta se introdujo la subcontratación para la construcción y mantenimiento de obras públicas, pero el diseño y la administración siguieron centralizadas (Engel et al., 2001).

Con el sistema de concesiones, a los agentes públicos les corresponde fundamentalmente un rol regulador; las otras funciones quedan en manos de agentes privados en los distintos policy-issues abiertos: autopistas, aeropuertos, sistema de aguas, cárceles, puertos entre otros. Esto produce lo que en la literatura se ha denominado captura del Estado (Hellman & Kaufmann, 2001), es decir, una interferencia de los procedimientos universalistas formales públicos por la vía de relaciones informales que operan a favor de intereses particularistas de redes de agentes privados. La hipótesis en este campo es que la necesidad por parte del Estado de recursos y conocimientos para implementar políticas públicas en Chile conduce a una asociación con agentes privados cuyas capacidades de monopolio e información privilegiada interfieren y particularizan normativa y procesualmente el desarrollo de las políticas públicas en este campo.

5. Interferencias procesuales y normativas de las políticas públicas

Las dos figuras convencionales de *policy maker* que el Fondecyt ya referido constata como prevalentes, ofrecen un nuevo ángulo de acercamiento a la discusión por las interferencias procesuales y normativas en las políticas públicas. En el contexto de las actuales transformaciones estructurales y semánticas de la sociedad moderna, las figuras del ‘actor omnisciente’ y del ‘tutor’ moral’ de la sociedad (Jobert, 2004; Miranda, 2010) entran en tensión, cuando no francamente en extinción, ante los incrementos de complejidad social que hace entrar en escena a una diversidad de sistemas sociales, organizaciones y actores colectivos cuya coordinación desafía la capacidad de regulación de políticas públicas forjadas con lógicas de planificación centralizadas (Luhmann, 2007; Offe 1990; Çelik, & Çorbacioğlu, 2008; Miranda, 2010).

El carácter endógeno de esta perspectiva se muestra en la figura de un *policy maker* comprendido como “actor omnisciente capaz de definir a priori todas las consecuencias” (Jobert, 200:98; Miranda, 2010). Se comprende mejor que a partir de allí, la distancia entre el diseño de una política y sus resultados efectivos, buscará ser explicada por déficits internos de alineamiento de organismos y actores del proceso de políticas. A su vez, el incremento de diferenciación normativa, anticipada ya weberianamente en la categoría densa de *politeísmo*

axiológico, impone límites insalvables a lógicas pre-convencionales o convencionales asociadas a viejas o nuevas figuras de ‘tutor moral’ de la sociedad (Miranda, 2010).

A nivel semántico ya quedó dicho que es reconocible en el discurso de políticas públicas la apelación a principios universalistas como los derechos humanos, sin embargo los hallazgos preliminares sobre el tipo de normatividad prevalente en las políticas públicas en el último decenio en Chile, dicen de normatividades de tipo particularista (pre-convencional y convencional) (Miranda, 2010) que son potencialmente generadoras de interferencias en el despliegue del proceso de las políticas.

Las interferencias procesuales y normativas pueden también comprenderse desde las tríadas que, al modo de tipos ideales, se pueden reconstruir a partir del cruce de las formas de diferenciación social, tipos de redes y estadios de normatividad en el siguiente sentido: (1) diferenciación segmentaria/redes de reciprocidad/normatividad preconvencional; (2) diferenciación estamental/redes estratificadas/normatividad convencional; (3) diferenciación funcional/instituciones formales procedimentalizadas/normatividad post-convencional. Cada tríada sionormativa adquiere su especificidad conceptual del siguiente modo: la forma de diferenciación segmentaria, caracterizada por “la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad” (Luhmann, 2007: 485), se correspondería con redes de reciprocidad y con un estadio de normatividad pre-convencional, centrado en expectativas particularistas de comportamiento (Habermas, 2003 [1987]); la forma de diferenciación estratificada, caracterizada “por la desigualdad de rango de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007: 486), se correspondería con redes de estratificación y con una normatividad de tipo convencional centrada en las normas de un orden social particular (Habermas, 2000) y, por último, la forma de diferenciación funcional, “caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007: 486), se correspondería con instituciones formales procedimentalizadas y una normatividad de tipo post-convencional centrada en principios universalistas o en procedimientos de deliberación pública (Habermas, 2003). El ensamblaje de estos procesos impondría restricciones que podrían traducirse, por ejemplo, en que en las políticas públicas no puedan consolidarse instituciones formales y semánticas universalistas mientras no se formen instituciones procedimentalizadas, valores de alta abstracción y personalidades críticas y autónomas.


6. A modo de síntesis

La problematización propuesta tiene como objeto indagar en las razones por las cuales las políticas públicas en sociedades democráticas como la chilena, con un interés original de inclusión universal, parecen introducir desde fuera exclusiones particularistas tanto procesuales como normativas en su diseño, implementación y evaluación. Dicha conjetura es fruto de los resultados finales del Fondecyt referido, en el cual se observa un marcado carácter preconvencional y convencional en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en Chile

junto a una visión jerárquica de sociedad que determina un carácter altamente centralizado del *policy-making*.

A modo de hipótesis se propone tres escenarios que influyen en la aparición de dicho fenómeno. Por una parte, (a) las fases del proceso de políticas públicas se ven continuamente interferidas por los intereses particulares de lo que aquí se denomina como redes de estratificación y reciprocidad de carácter informal.

Por otra, (b) en muchas ocasiones, para lograr inclusión social formal por medio de políticas, hay que tomar parte de acciones de redes informales, lo que a la vez debilita el propio carácter procedimental y universalista de la inclusión por políticas públicas. Por último (c), en políticas públicas de pobreza, obras públicas y medio ambiente es observable que, a pesar de ser políticas con semánticas universalistas, el proceso formal de políticas se ve interferido por redes informales de reciprocidad y estratificación e intereses particularistas de los actores que limitan la viabilización de criterios globales de transparencia, *accountability* y de una esfera pública democrática.

En este sentido, la pregunta central –como ya quedó dicho- a ser elucidada es: ¿Por qué las políticas públicas que, por definición, en sociedades democráticas suponen la universalidad o postconvencionalidad de su referencial normativo y de sus formas de aplicación, parecen ser interferidas por redes informales e intereses particularistas que se contradicen con principios procesuales de *accountability* y con los criterios normativo-universalistas de una esfera pública democrática? 

Referencias y fuentes/References

- Abramoich, Víctor. 2006. "Una aproximación al enfoque de derecho en las políticas y estrategias de desarrollo en América Latina" *Revista de la Cepal (Chile)* N°88. 35-50.
- Archer, Margaret. 2009. *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Auyero, Javier. 2000. "The Logic of Clientelism in Latin America: An Ethnographic Approach". *Latin American Research Review* 35(3): 55-81.
- BID 2006. *La política de las políticas públicas - Informe 2006*, Washington, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University - Editorial Planeta.
- Birkland, Thomas. 2005. *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policymaking*. New York: M.E. Sharpe, Second edition.
- Blagescu, Mónica & Lloyd, Robert. 2006. *The Global Accountability Report. Holding power to account*. London: One World Trust.
- Bourdieu, Pierre. 1991. *El sentido práctico*. Madrid: Alianza.
- Cardoso, Fernando Henrique. y Faletto, Enzo. 1990. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.
- Çelik, Fatma Eda & Çorbacioğlu, Sıtkı. 2008. "Sosyal Bilimler Dergisi". *Journal of Social Sciences*, 2008, Vol. 32 Issue. 17-27.
- Coleman, James Samuel. 1994. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press.
- Deffner, Veronika. 2007 "Soziale Verwundbarkeit im 'Risikoraum Favela' — Eine Analyse des sozialen Raumes auf der Grundlage von Bourdieus 'Theorie der Praxis' (207-232". En R. Wehrhahn (ed.), *Risiko und Vulnerabilität in Lateinamerika*. Kiel: Kieler Geographische Schriften 117.
- Durston, John. 2001. *Capital Social- Parte del problema, parte de la solución- Su papel en la persistencia y superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. En *Conferencia En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Dye, Th. 2005. *Understanding Public Policy*. New Jersey, Pearson Prentice Hall, Eleventh edition.
- Engel, Eduardo, Fischer, Donald y Galetovic, Alexander. 2001. *El programa chileno de concesiones de infraestructura: Evaluación, experiencias y perspectivas*. En *La transformación económica de Chile*, editado por F. Larraín y R. Vergara, 201-245. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fraser, Nancy. 2008. *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder
- Germani, Gino. 1959. *Desarrollo y estado actual de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: Cuadernos del Boletín del Instituto de Sociología.
- Germani, Gino. 1962. *Política y sociedad en una época en transición*. Buenos Aires: Paidós.
- Germani, Gino. 1978. *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.

- Germani, Gino. 1981. *The Sociology of Modernization*. New Brunswick, London: Transaction Books.
- Habermas, Jürgen. 1990. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen. 2000. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen. 2008. *Conciencia moral y acción comunicativa*, Madrid: Trotta
- Hellman, Jürgen. & Kaufmann, Daniel. 2001. "La captura del Estado en las economías en transición". *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre, 31-35.
- Hogwood, Brian & Gunn, Lewis. 1984. *Policy Analysis and the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Jänicke, Martín. 2008. "The Policy Design of Environmental Innovation and Sustainable Production" in the *Bridging the Gap – Responding to Environmental Change – From Words to Deeds* Portoroz, Slovenia, 14-16 May 2008.
- Japp, Klaus Peter. 2007. *Regionen und Differenzierung*". *Soziale Systeme* 13(1-2):185-195.
- Jobert, Bruno. 2004. *Estado, Sociedad y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM.
- Kliksberg, Bernardo. 2004. *Más ética, más desarrollo*, Buenos Aires, Temas.
- Lahera, Eugenio. 2002. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Latour, Bruno. 2001. *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa (Original de 1999)
- Larraín, Jorge. 1996. "El postmodernismo y el problema de la identidad". *Persona y Sociedad* X, N° 1.
- Larraín, Jorge. 2001. *Identidad Chilena*. Santiago de Chile: LOM.
- Luhmann, Niklas. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México D.F.: Herder, Universidad Iberoamericana .
- Lindblom, Charles. 1977. *Politics and Markets: the world's political-economic system*. New York: Basic Books
- Lomnitz, Larissa. 1988. "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model". *American Anthropologist* 90(1): 42-55.
- MOP. 1996. Decreto Supremo N° 900 del Ministerio de Obras Públicas. Ley de Concesiones.
- Mezones, Francisco. (comp.). 2006. *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: BID.
- Nonell, Rosa. 2006. *Transparencia y buen gobierno*, Barcelona, Icaria (2da. Edición).
- Meny, Ives & Thoenig, Jean-Claude. 1992. *Las Políticas Públicas*. España: Ariel.
- Miranda, Patricio. 2010. *Informe avance, primer año proyecto Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno (n°1095186)*, Santiago de Chile: Fondecyt.
- Offe, Claus. 1990. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Oszlak, Oscar. 2008. "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", Ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

- Pelfini, Alejandro. 2003. "Los compromisos voluntarios como instrumento alternativo en la política ambiental: ¿oportunidad para el aprendizaje colectivo?". Revista de Estudios Internacionales – Universidad de Chile Año XXVI, Nr. 142 (Enero-Marzo, 2003) (pp. 5-27).
- Parsons, Wayne. 2007. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO México.
- Pietschmann, Horst. 1980a. Die staatliche Organisation des kolonialen Iberoamerika. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Pietschmann, Horst. 1980b. Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas. Münster: Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung.
- Putnam, Robert. 2002. "El lado oscuro del capital social" en Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Riquelme, Verónica & Valenzuela, María Elena. 2005. Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. Proyecto género, pobreza y empleo. Santiago de Chile: OITPNUD.
- Regonini, Gloria. 1991. "El Análisis de las políticas públicas" en Documentación Administrativa. España: Instituto Nacional de administración Pública.
- Stein, Ernesto & Tommasi, Mariano. 2006. La política de las políticas públicas. En Política y gobierno Vol.. XIII . Núm. 393-416
- Siavelis, Peter. 2006. "Accommodating informal institutions and chilean democracy" (33-55). En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stillerman, Joel & Sundt, Catherine. 2007. "Embeddedness and business strategies among Santiago, Chile's street and flea market vendors"; in: Cross, J. /Morales, A. [Hrsg.] Street Entrepreneurs: People, Place and Politics in Local and Global Perspective. London, New York: Routledge Press, S. 180-200.
- Véliz, Claudio. 1980. The centralist tradition of Latinamerica. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Citación recomendada/Recommended citation

Miranda Rebeco, Patricio (en coautoría con Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar) (2012): Instituciones formales y redes informales en políticas públicas: Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-10. 17 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org