

**Las políticas con enfoque de derechos y
su incidencia en la institucionalidad
pública**

Nuria Cunill Grau

Nuria Cunill Grau

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile). Durante 22 años dirigió el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Actualmente es Asesora Especial de ese organismo y académica asociada en la Universidad de Chile.

También es investigadora en temas vinculados a las relaciones Estado-sociedad, y ha realizado misiones de consultoría en la mayoría de los países de la región.

Tiene una amplia trayectoria académica y ha sido invitada como conferencista en diversas instituciones de Iberoamérica.

Es autora de varios libros y además ha participado en más de 12 obras colectivas editadas en diferentes países.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a :

E-mail: nuriacunill@vtr.net

¿Qué explica que sólo muy recientemente se hable de "políticas públicas con enfoque de derechos"? La respuesta radica probablemente en los magros resultados sociales producto de una cadena de transformaciones en gran medida impulsada por las reformas estructurales e institucionales de las últimas décadas.

Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*

Introducción

Aun cuando la propia noción de ciudadanía social alude a una titularidad universal de los derechos sociales y, por ende, es de vieja data, la noción de políticas con enfoque de derechos aparece en la escena desde hace no más de 15 años. Esto puede resultar extraño, sobre todo si se considera que son precisamente las políticas públicas (traducidas luego en cuerpos legales) las que van modelando a la ciudadanía social. Lo cierto es que ambas nociones constituyen un binomio entrelazado. ¿Qué explica, entonces, que sólo muy recientemente se hable de "políticas públicas con enfoque de derechos"?

La respuesta radica probablemente en los magros resultados sociales¹ producto de una cadena de transformaciones en gran medida impulsada por las reformas estructurales e institucionales de las últimas décadas. Primero, a partir de los 70, el relativo abandono de las políticas sociales pretendidamente universales y su sustitución por políticas focalizadas sobre todo en la pobreza extrema. Luego, los síntomas de fracaso de estas políticas focalizadas. En paralelo, el creciente alejamiento de los sectores medios respecto de los servicios sociales², dada la privatización de la educación y la salud y su encarecimiento, entre otros fenómenos. Todo ello vinculado a la revelación contundente de que la falta de dinamismo y la vulnerabilidad de las economías frente a los nuevos escenarios de la globalización, así como las deudas del Estado -con muy pocas excepciones- en materia de equidad y sus efectos sobre la desigualdad distributiva, ponen cada vez más en riesgo la cohesión social y la estabilidad política en la región (CEPAL ...[et al], 2007).

Recibido 20-09-2009. Aceptado: 18-01-2010.

(*) Este trabajo forma parte del Proyecto FONDECYT 2009 N° 1090433 (CONICYT, Chile), del cual la autora es la investigadora responsable. El proyecto tiene una duración de dos años y se titula "La viabilidad de la institucionalidad pública para la ejecución de políticas con enfoque de derechos. Aproximación desde el caso de las reformas de la salud en Chile".

La autora agradece a Margarita Fernández, co-investigadora del proyecto, por el diálogo permanente que ayudó a perfilar las ideas acá vertidas.

Lo cierto es que se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios.

Al menos dos fuentes pueden reconocerse en este sentido, las que introducen matices significativos a este tipo de abordaje. Una está constituida por Naciones Unidas. La otra, por el Banco Mundial. La primera surge ligada al enfoque del desarrollo promovido por dicho organismo, y expresamente asociada a la defensa de los derechos humanos. La segunda, en cambio, constituye una derivación de las transformaciones que en especial el Banco Mundial ha inducido en la institucionalidad social de los países subdesarrollados³.

Naciones Unidas, al menos desde 1997, busca integrar los derechos humanos en el trabajo de la organización, especialmente respecto de las estrategias de reducción de la pobreza. Reconoce, en este sentido, que, ya sea explícita o implícitamente, las normas y valores moldean las políticas y las instituciones, y asume, por lo tanto, que el enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito (United Nations, 2002: 1) que puede iluminar a las políticas sobre el empoderamiento social.

Bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una caridad o una obligación moral (*ídem*), y la propia protección social comienza a ser visualizada como tal. Así, la CEPAL, por ejemplo, postula que "la aplicación de un enfoque de derechos humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios" (CEPAL, 2006: 18), y que "en la inflexión histórica actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que los conjugue" (p. 31).

Como se aprecia, la apelación a los derechos humanos remite a lo menos a la exigibilidad de determinados servicios o prestaciones, a la integralidad en su diseño y suministro, y a la universalidad de la provisión para toda la población.

Es, precisamente, en relación con el asunto de la "universalidad" donde se ubica el hito que puede explicar con más precisión por

qué, desde dos fuentes distintas, aparece en los últimos años la noción de políticas públicas con enfoque de derechos.

Como es obvio, la universalidad define un nuevo ámbito de las políticas públicas de carácter social que interpela al espacio reciente: la focalización de las políticas. Pero caben al respecto algunas consideraciones.

Primero, es preciso tener en cuenta que focalización y derechos no constituyen necesariamente categorías excluyentes. La "segunda generación" de programas sociales promovida por el Banco Mundial desde mediados de la década de los noventa incorporaba un marco de derechos, denominado "marco comprensivo del desarrollo", que definía la pobreza como un fenómeno multidimensional. Sin embargo, la propuesta apuntaba sólo a la extensión de la cobertura de las prácticas focalizadas (Abramovich y Pautassi, 2006: 4). De hecho, buena parte de los recientes programas sociales, especialmente los de transferencias condicionadas, fueron fundamentados en clave de derechos. Los beneficiarios, se afirma, son en ellos titulares de derechos exigibles. Pero, en estos casos, lo que destaca es el acotamiento de los sujetos acreedores de derechos a los grupos más pobres y vulnerables. Esto, naturalmente, constituye para tales grupos un avance, aunque, en perspectiva, supone excluir a otros grupos sociales de la política social. Acá, por tanto, *la universalización aparece circunscrita a un público específico*.

En segundo lugar, el que se le reconozca a una política social un carácter universal no significa, necesariamente, que ella abarque todos los aspectos que pueden estar concernidos en el ejercicio de un derecho. O sea, el respectivo derecho, aunque reconocido para el universo social, puede estar circunscrito a determinados servicios o prestaciones. La segunda "ola" de apelación a derechos que ha surgido en los últimos años en el discurso del Banco Mundial pareciera estar vinculada a esta última situación. En términos muy esquemáticos, la lógica es la siguiente: los actuales reclamos hacia la universalización (versus la focalización) de las políticas sociales pueden ser atendidos circunscribiendo los objetos de ellas. La propuesta en este caso es, por tanto, *universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos*.

Estas distinciones tienen efectos no menores en lo que respecta al contenido de las políticas que aspiran a la construcción de ciudadanía social. El que el móvil central al adoptar una política con enfoque de derechos sea "racionar" los derechos, ciertamente es muy diferente a buscar una universalización plena. Es más, como

lo destacan Abramovich y Pautassi (2006: 9), en la actualidad hay consensos pero no prácticas y estrategias que vinculen el marco de derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos en la región. Sostienen, así, que este aparente consenso en pensar en derechos muestra en rigor un profundo disenso que se encuentra precisamente en las causas de la pobreza y en el contenido de los derechos recomendados" (p. 10).

Pero también tales distinciones y sus fundamentos valorativos pueden tener profundas implicaciones en el tipo de institucionalidad pública que requiere ser construida para la implantación de políticas con enfoque de derechos. Éste es el foco sobre el que se centra el presente trabajo, intentando ofrecer un marco conceptual para el diseño de instituciones que sean consistentes con la garantía de derechos y que, por tanto, doten de viabilidad a su real ejercicio.

El argumento, al respecto, es que la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública exige de la presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargarán de su implantación. Este argumento está en sintonía con la necesidad de evitar el peligro anotado por Abramovich y Pautassi (2006: 10), en términos de que quienes utilizan el concepto de enfoque de derechos en forma parcializada, vaciándolo de significado, promueven nuevas formas de institucionalidad que nada tienen que ver con la garantía de los derechos.

Para desarrollar el argumento, en la primera sección se describen sucintamente los rasgos comunes al marco normativo de los derechos humanos. En la segunda, se enuncian algunos de los cambios que requerirían ser introducidos en la institucionalidad pública para una implementación consistente de las políticas públicas con enfoque de derechos. Finalmente, se exponen algunas conclusiones.

El propósito general del trabajo es contribuir a enriquecer un posible marco teórico acerca de los problemas de implantación que, además del debido financiamiento, requerirían ser abordados cuando una política pública adopta un enfoque de derechos.

1. El marco normativo del enfoque de derechos: lo común desde cualquiera fuente

La literatura especializada coincide en reconocer que los principios sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoque de derechos, además de la universalidad, incluyen la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad. En este sentido, como lo reconoce Pautassi (2007: 3), se ha formado una matriz conceptual,

Los principios de la universalidad, igualdad y no discriminación también suponen favorecer expresamente a los sectores medios que, no estando estrictamente en los rangos de la pobreza, experimentan sus efectos.

pero a su vez teórico-operativa, donde los estándares internacionales, fijados entre otros por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), ocupan un lugar central.

a. Universalidad, igualdad y no discriminación

El principio de la universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población. El acento en la igualdad y no discriminación surge asociado al marco normativo internacional de los derechos humanos, que tiene una particular preocupación con individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desaventajados o socialmente excluidos (United Nations, 2002: 2).

Tras estos principios está el reconocimiento de que la desigualdad de trato no se funda exclusivamente en la arbitrariedad o el prejuicio, sino que es la consecuencia de la desigualdad estructural a la que se encuentran sometidos algunos grupos (Villarán, s.f.). Las políticas con enfoque de derechos implican poner a los pobres en una línea de igualdad básica con el resto de la población respecto de los resultados de una política. De hecho, considerando que "desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza denota un estado de privación de derechos, son los pobres los que más ganan al establecerlos explícitamente" (Drago, 2006: 69). Por lo tanto, aun cuando no se establece explícitamente una focalización en los pobres, son ellos quienes más se pueden beneficiar con el reconocimiento de un derecho (*idem*).

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que los principios de la universalidad, igualdad y no discriminación también suponen favorecer expresamente a los sectores medios que, no estando estrictamente en los rangos de la pobreza, experimentan sus efectos, incluso porque ni siquiera son acreedores a las compensaciones otorgadas a los calificados como pobres.

En suma, tras el reconocimiento de un derecho, las diferencias socio-económicas y las capacidades de pago asociadas a ellas no pueden pesar en su disfrute, así como tampoco en la calidad de los servicios y prestaciones que se reciben. Por ello, en vez de servicios pobres para pobres, el aserto pasa a ser servicios de calidad para todos.

b. Exigibilidad

La real fuerza del enfoque de derechos está dada por el principio de la exigibilidad puesta al servicio directa o indirectamente de la ciudadanía. Este principio se fundamenta en el aserto de que para

asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y en proveer los respectivos servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción ante la ciudadanía.

La calidad y la oportunidad de las prestaciones, junto con el acceso efectivo a ellas, son asuntos que en el marco de una política con enfoque de derechos son *garantizados* a todos. Estas garantías son tales, en atención a que tienen respaldo jurídico y, consecuentemente, pueden ser exigidas por la ciudadanía, eventualmente incluso por medios judiciales⁴. De acá surge la importancia que reviste la responsabilización ("accountability") en las políticas públicas con enfoque de derechos. Naciones Unidas, al respecto, postula que: "quizás la más importante fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos es el énfasis en la *accountability* de los formuladores de políticas y otros actores cuyas acciones tienen un impacto en los derechos de la gente. Los derechos implican deberes, y los deberes demandan *accountability*" (United Nations, 2002: 5). Lo nuevo, cabe reiterar, es que el énfasis está tanto en la rendición de cuentas ante la ciudadanía como en la expresa exigencia de cuentas de su parte.

La exigencia de cuentas y, en términos más amplios, la exigibilidad de los derechos aparecen así como ejes clave de toda política basada en ellos.

c. Participación

Vinculada a la exigibilidad de los derechos, pero también como un derecho en sí mismo, aparece remarcada la participación social. En el caso específico de la reducción de la pobreza, ha sido establecido que el enfoque de derechos requiere participación activa e informada de los pobres en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias de reducción de la pobreza (United Nations, 2002: 2).

En términos generales, el principio de la participación ciudadana es consubstancial a todas las políticas públicas con enfoque de derechos (Villarán, s.f.; Drago, 2006; Pautassi, 2007). Por demás, existen algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales (Abramovich y Pautassi, 2006: 21).

d. Integralidad

Entre los rasgos destacados del marco normativo de los derechos humanos figura el reconocimiento de la interdependencia de los

derechos, habida cuenta de que el disfrute de algunos derechos puede ser dependiente o contribuir al disfrute de otros. La interdependencia opera respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, de una parte, y los derechos civiles y políticos de la otra (United Nations, 2002: 3). Pero también un enfoque holístico o integral es reclamado en el propio disfrute de un derecho cualquiera, sobre todo si se trata de un derecho social. Una derivación práctica al respecto es que la adopción de decisiones exige tomar en cuenta las interdependencias, tanto aquellas vinculadas a los abordajes multicausales como las que existen entre los propios actores que inciden en su aparición (Guendel, s.f.).

Todos estos principios⁵ se plasman en la ciudadanía. Es más, lo que cabe destacar es que ellos crean, al menos nominalmente, *un nuevo campo de poder social*. El Cuadro N° 1 ilustra acerca de ese nuevo campo a partir de los cambios que para la ciudadanía pueden devenir de una política sustentada en los principios del enfoque de derechos.

Cuadro N° 1
Los efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos

Enfoque de derechos	Inexistencia enfoque de derechos
• Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socio económica.	• Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables.
• Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores (incluidas la calidad y la oportunidad).	• Poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y alta dependencia de su discrecionalidad.
• Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implantación y en su monitoreo y evaluación.	• Participación nominal o reservada a intereses corporativos.
• Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido.	• Realización parcial.

Fuente: elaboración propia.

2. Los cambios en la institucionalidad: una condición necesaria para la implantación de políticas con enfoque de derechos

Es reconocido que, aun cuando el lenguaje de los derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas públicas, sí puede decir

La construcción de la nueva ciudadanía que subyace en las políticas con enfoque de derechos, conlleva tanto cambios en el financiamiento como diseños especiales en las instituciones y en la gestión de los entes que formulan y que ejecutan las políticas.

algunas cosas sobre su orientación general y brindar un marco de conceptos para guiar los procesos de su formulación, su implementación y su evaluación (Overseas Development Institutes, 1999, citado por Abramovich y Pautassi, 2006: 19).

La clave, en este sentido, es que no es indiferente sobre el alcance mismo de los derechos instituidos, el tipo de instituciones que desarrollan tales procesos. Los derechos económicos, sociales y culturales requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas (CEPAL, 2006: 19), y es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada.

Lo anterior significa que la construcción de la nueva ciudadanía que subyace en las políticas con enfoque de derechos, conlleva tanto cambios en el financiamiento como diseños especiales en las instituciones y en la gestión de los entes que formulan y que ejecutan las políticas.

Existe una literatura especializada acerca de los cambios en el financiamiento. Sin embargo, la literatura no es específica respecto de aquellos cambios que afectan a la institucionalidad pública y a su gestión. Ésta es la tarea que se pretende contribuir a abordar, asumiendo que de los propios principios de las políticas con enfoque de derechos se pueden derivar algunos de los atributos mínimos que requiere satisfacer la institucionalidad a cargo de la implantación de este tipo de políticas.

Se postula que hay tres atributos insoslayables que debe reunir la institucionalidad pública: *accountability*, gobernanza sistémica y espacio público. Antes de hacer referencia a ellos, se intenta fundamentar por qué el acento en los diseños institucionales y de gestión son tan cruciales para el resultado de las políticas.

a. La importancia de las instituciones y de los modos de gestión y su interdependencia con los valores y las prácticas

Desde una perspectiva general, las instituciones conforman el marco de reglas que fija las constricciones o estímulos al comportamiento de los distintos agentes y a sus relaciones.

Las reglas institucionales, expresan March y Olsen (1997: 43 y 45; 1995), dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción, influyendo en la percepción y construcción de la realidad en que aquélla tiene lugar. Por lo tanto, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para

Las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciudadanía constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública. Las recientes reformas institucionales han alterado las relaciones de responsabilidad en el sector público, adoptando la lógica que opera en el mercado.

entender el comportamiento humano, queda incompleta si no presta atención a la manera cómo se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones.

De hecho, la axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos como ciudadanos y funcionarios, por ejemplo, y los individuos son moldeados como actores significativos por las reglas (March y Olsen, 1997: 46-47). De esta manera, el principal valor metodológico que ofrece la puesta de atención en las instituciones es que relativiza el papel del liderazgo individual y la eficacia de las técnicas y procedimientos en la modelación de los cambios, mostrando que no se puede esperar un impacto pleno de uno ni de otras sin alterar las reglas institucionales sobre las que actúan. Además, como lo advierten Appendini y Nuijten (2002: 75), el concepto de institución como estructura normativa y reguladora, supone automáticamente asumir la existencia de diferencias de poder e intereses entre la gente involucrada en ella.

La administración pública consta de un nivel institucional y de un nivel operativo más directamente susceptible de manejo a través de la gestión pública (Pinto, 2000). Como conjunto de instituciones formales e informales, la administración pública distribuye probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos a tales efectos (Jordana, 2000).

Las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciudadanía constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública. El cambio institucional supone, pues, modificar esas reglas.

Las reformas institucionales que han acaecido en los últimos años en la mayoría de los sectores públicos latinoamericanos han buscado alterar tales relaciones de responsabilidad, adoptando como meta valor el costo/eficiencia y prescribiendo la emulación del tipo de relaciones de responsabilidad y la lógica que opera en el mercado⁶. Su premisa básica es que la conducta humana está guiada por la búsqueda de beneficio individual e, incluso, por el oportunismo.

En este sentido, lo más significativo de los cambios institucionales dominantes es la conexión que establecen entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones.

Sin embargo, como bien resalta Sen (s.f.), los valores y las instituciones no son independientes unos de otros. Tampoco lo son las consideraciones sobre la eficiencia y la equidad. El enfoque dominante suele asumir que la búsqueda de equidad puede entorpecer la eficiencia, sobre todo debido a la erosión de los incentivos que podría producirse. Con ello, asienta una dicotomía entre eficiencia y equidad, al punto que la primera puede resultar a expensas de la segunda y del debilitamiento de los valores generales que fundamentan la ayuda y cooperación mutua.

La cuestión clave es que una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo basado en la búsqueda de la equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. Por tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública y de gestión que cree incentivos para ellos. El Cuadro N° 2 ilustra tales diferencias.

Cuadro N° 2
Las nuevas instituciones vs. las instituciones dominantes

Equidad y eficiencia Cooperación Integración Participación ciudadana	Eficiencia Competencia destructiva Fragmentación institucional Voz de la clientela
---	---

Fuente: elaboración propia.

Conviene recordar, además, como lo postula el Informe de Desarrollo Humano 2009 de Chile⁷, que la alineación de las instituciones y de los modos de gestión con la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores involucrados es un foco central de un proceso de cambios que busca construir viabilidad a una implantación eficaz de una política pública (PNUD, 2009: 17).

La premisa acá adoptada es que un proceso de cambio de las instituciones y de los modos de gestión para implementar una política con enfoque de derechos tiene que asumir explícitamente su marco normativo. El cambio requiere, pues, hacer posible a lo menos la exigibilidad del derecho concernido, su abordaje integral y la participación social, de manera de crear a su vez una mayor probabilidad de impactar sobre la equidad en el disfrute del derecho.

Para ello, sostenemos, cada uno de esos principios debe tener su correlato en un atributo organizacional y los correspondientes incentivos institucionales para dar lugar a una nueva institucionalidad

pública que pueda encargarse de la implementación de una política pública con enfoque de derechos (en adelante, PPED). El Cuadro N° 3 da cuenta de la propuesta, la que es expuesta a continuación.

Cuadro N° 3
La propuesta

Principios de una PPED	Atributos de una nueva institucionalidad
Exigibilidad	<i>Accountability</i>
Integralidad	Gobernanza Sistémica
Participación	Espacio Público

Fuente: elaboración propia.

b. La accountability de la nueva institucionalidad y sus condiciones básicas de realización

Bajo un enfoque de derechos, reviste una importancia crucial la *accountability* (en adelante, "responsabilización") de los actores que formulan las políticas y de todos aquellos encargados de su implementación. De hecho, para que pueda existir *exigibilidad* de la ciudadanía en relación con sus derechos es indispensable que la institucionalidad que los modela y que incide en su realización sea responsable ante ella por sus actos. Por eso, sostiene Naciones Unidas, "es un rasgo intrínseco del enfoque de derechos humanos que las instituciones y los arreglos legales y administrativos para asegurar la *accountability* sean contruidos" (United Nations, 2002: 5). La responsabilización ante la ciudadanía misma (ante todos y no sólo ante algunos) en sí implica un cambio substancial en los incentivos institucionales a que se somete la institucionalidad y su desempeño. Se ven a continuación algunas de sus traducciones.

b.1 Estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos
Un primer asunto alude a la instauración de los recursos a través de los que la ciudadanía hace "**exigible sus derechos**". Ello implica reformas legislativas, en el sistema judicial y en el propio aparato público, de manera que la ciudadanía disponga de los medios necesarios -mecanismos de *accountability*- para producir **efectos** sobre la institucionalidad -pública o privada- encargada de proveer los servicios públicos a través de los que los derechos se ejercitan.

En este sentido, hay coincidencia en que existen a lo menos cuatro categorías de **mecanismos de *accountability***:

- Mecanismos judiciales, tales como la revisión judicial de los actos del ejecutivo y de sus omisiones.

- Mecanismos cuasi-judiciales, como instituciones de defensa de los ciudadanos (*ombudsman*) y tratados internacionales de derechos humanos.
- Mecanismos políticos, como el proceso parlamentario.
- Mecanismos administrativos, tales como la preparación, publicación y escrutinio del impacto de las imposiciones de derechos (United Nations, 2002: 58).

Estos mecanismos de *accountability* hacen que los sostenedores de obligaciones respondan por sus actos y omisiones en relación con sus deberes, expliquen sus conductas y remedien o reparen las transgresiones a un derecho.

La forma y combinación de los mecanismos pueden variar según la naturaleza del derecho implicado, pero algunos de los mecanismos son insoslayables a fin de que el ciclo en referencia pueda ser cumplido y, por tanto, para que pueda operar la exigibilidad de los derechos. El aserto que cabe nuevamente reiterar, en este sentido, es que los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren de mecanismos de exigibilidad y cumplimiento (Abramovich y Pautassi, 2006: 17) y, por consiguiente, el establecimiento de mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad (p. 20).

La posibilidad de dirigir un reclamo ante una **autoridad independiente** del obligado es una de las condiciones que están implicadas en la activación de cualquiera de los mecanismos de *accountability*. Habitualmente la autoridad suele ser un juez para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo, según Abramovich y Pautassi (2006: 21), se denomina "justiciabilidad o exigibilidad judicial", y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. Bajo este marco, es que resalta la importancia de las acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones de inconstitucionalidad, entre otras.

El diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a una justicia independiente y eficaz es, pues, clave en el enfoque de derechos. No obstante, el hecho de que deban existir también mecanismos cuasi-judiciales y administrativos de *accountability* impone una demanda de creación de una institucionalidad independiente no sólo judicial para asegurar la exigibilidad del derecho concernido toda vez que sea lesionado. Es más, la literatura especializada tiende a favorecer la conformación adicional de otras instancias,

La *accountability* no se resuelve sólo con la creación de autoridades independientes y la existencia de recursos que la ciudadanía pueda activar ante ellas. La propia institucionalidad prestadora de los servicios requiere cambios para que su responsabilización ante la ciudadanía pueda hacerse efectiva.

atendiendo al hecho de que las acciones judiciales suelen ser costosas y lentas y, por tanto, no siempre de fácil acceso para los grupos más vulnerables. La figura de las superintendencias (de salud o de educación, por ejemplo) o de los tribunales administrativos (vinculados al acceso de la información, por ejemplo) pueden ayudar a completar el cuadro en este sentido.

Pero el asunto de la *accountability* no se resuelve sólo con la creación de autoridades independientes y la existencia de recursos que la ciudadanía pueda activar ante ellas. La propia institucionalidad prestadora de los servicios requiere cambios para que su responsabilización ante la ciudadanía pueda hacerse efectiva. Destacan, en este sentido, la definición de **procedimientos y reglas administrativos que acoten la discrecionalidad de los prestadores de los servicios públicos** -incluso los que están en manos privadas-, al menos en relación con dos asuntos que en la práctica pueden implicar una lesión a un derecho no obstante esté instituido: la calidad y la oportunidad de las prestaciones.

b.2 Recursos ciudadanos de exigencia de cuentas

Además de recursos de exigibilidad de los derechos instituidos, la ciudadanía requiere disponer de recursos expresos para incidir sobre las decisiones y sus resultados e intervenir en la propia configuración y eventualmente en la ampliación de los derechos.

El más importante recurso en este sentido es la **información sobre los derechos**, la que hace posible que la ciudadanía ejerza su derecho a fiscalizar el cumplimiento de sus derechos e, incluso, que pueda hacerlos exigibles. Esto último porque, obviamente, no se puede exigir como derecho aquello que no se sabe que es tal.

Al igual que respecto de los recursos de exigibilidad, la plena consagración del derecho a la información puede requerir acciones legislativas y reformas judiciales -como, por ejemplo, ley de acceso, litigio y *habeas data*-, pero también de carácter administrativo (Villarán, s.f.), como lo es, por ejemplo, la exigencia de rendición de cuentas.

Cuando la **rendición de cuentas** es consagrada como un deber de la institucionalidad prestadora, ciertamente se torna más probable el respectivo derecho ciudadano a la **exigencia de cuentas**. La obligación periódica de cuentas públicas, así como la información sobre gastos, productos y efectos de las acciones de los prestadores, son algunos de los mecanismos de rendición de cuentas.

En todo caso, éste es uno de los campos que actualmente se revela como particularmente crítico, ya que la información entregada a la ciudadanía automáticamente no constituye un recurso de incidencia. El punto es que la relevancia, accesibilidad, oportunidad y exigibilidad de la información son atributos que también requieren ser expresamente contruidos y plasmados en los diversos mecanismos, cualesquiera sea su naturaleza.

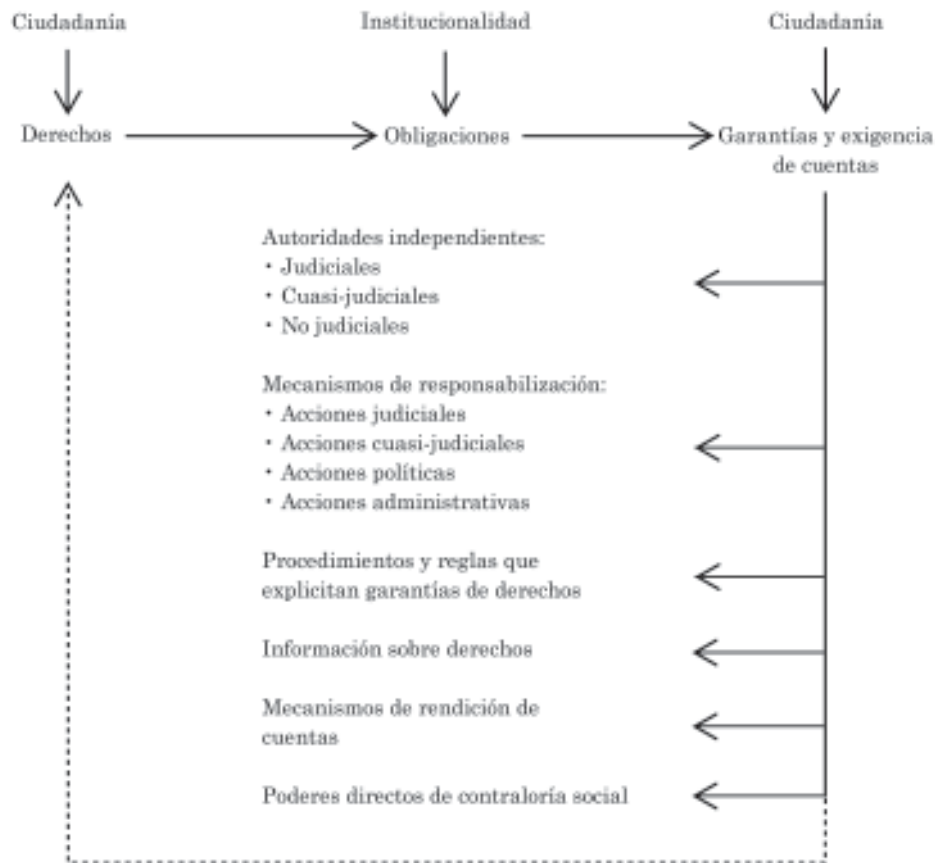
El espacio público se alimenta básicamente de la función de regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo. Por eso, el **control y evaluación ciudadano directo** ("la contraloría social") es el mecanismo clave para asegurar la responsabilización de aquéllos y, a la vez, para "exigirles cuentas". La literatura al respecto ha proliferado en los últimos años, dando cuenta entre otros asuntos que la eficacia de la contraloría social depende tanto de su autonomía y carácter político como de los recursos de poder social consagrados normativamente por el Estado.

Es, precisamente, en relación con este último asunto donde surge una demanda de una institucionalidad para el ejercicio de la contraloría social. Nosotros (Cunill, 2009a) hemos distinguido dos tipos de recursos de poder respecto de los que surgen distintos tipos de demandas para la institucionalidad estatal. De una parte, están los "poderes indirectos", que remiten al derecho de reclamar derechos ante una autoridad específica, y que aluden básicamente al poder de denuncia y, en general, a las denominadas "acciones ciudadanas de interés público", tales como el derecho de petición, la acción de amparo, la acción de cumplimiento, etc. Este tipo de poderes es el aludido precedentemente en el acápite de la estructura institucional asociada a la exigibilidad de los derechos.

Pero además de los poderes indirectos, la eficacia de la contraloría social depende de la existencia de "poderes directos", que no requieren de intermediarios estatales para su ejercicio, pero que en la mayoría de los casos exige el reconocimiento estatal para su ejercicio, como lo son, por ejemplo, los poderes de asignación, de certificación y de veto.

En suma, de acá surge un primer esbozo de la institucionalidad requerida para asegurar la *accountability* y, por ende, la exigibilidad de los derechos. El Cuadro N° 4 ofrece un resumen al respecto.

Cuadro N° 4
Institucionalidad básica para la responsabilización y rendición de cuentas ante la ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

c. La gobernanza sistémica de la nueva institucionalidad

Nuevos desarrollos teóricos (Hajer y Wagenaar, 2003), llaman la atención acerca de que los problemas de implementación de una política pública muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema de parte de la variedad de actores que directa o indirectamente están concernidos con ella.

La imposición "top-down" resulta en una casi espontánea emergencia de "identidades de resistencia". Sin embargo, una subsecuente

introducción de políticas interactivas entre los diversos actores suele transformar esas identidades de resistencia en "identidades con el proyecto". Ello porque, en general, el lenguaje moldea la realidad permitiendo que los actores, a pesar de portar intereses diversos y conflictivos, puedan construir significados compartidos alrededor de un problema, percibir su interdependencia y estar dispuestos a cooperar para su solución⁸.

Lo anterior muestra la importancia de lograr una perspectiva más integrada y colaborativa en los procesos de definición de las políticas públicas. Pero cuando las políticas ya han sido formuladas, coloca estas demandas en la propia implantación de las políticas. La noción de gobernanza expresa, para muchos estudiosos, el tipo de asunto que es interpelado por las demandas de colaboración tanto en la formación como en la implementación de las políticas.

La literatura acerca de la gobernanza (Kooiman, 1993; Aguilar, 2006; Mayntz, 2001; Wamsley, 1996) llama la atención sobre el hecho de que la era de la información y de la globalización exige un nuevo estilo de gobierno que tome en cuenta la necesidad de aprendizaje constante y las interdependencias tanto entre los actores públicos como entre éstos y los privados, dadas las altas dosis de complejidad, incertidumbres técnicas y políticas y dispersión de los conocimientos y del poder que caracterizan el contexto actual de la gestión pública. El acento se pone, así, en un estilo abierto y colaborativo de gobierno que tiene como desafío la inclusión de muchos actores, a su vez, con diferencias significativas de poder y de conocimientos, en contraste con los arreglos colaborativos del pasado que tendían a circunscribirse a pequeños grupos de iguales.

En este sentido, la noción de gobernanza ilumina acerca de los límites del gobierno a través de un solo actor. El acento está en la producción de cambios en las prácticas y principios sociales (Innes y Booher, 2003). Tales cambios incluyen compartir significados y propósitos, incrementar el capital social e intelectual, el desarrollo de redes en las cuales la información y la retroalimentación puedan fluir y, en general, la generación de nuevas relaciones entre actores que originalmente están en conflicto. Así, comienza a reconocerse que la *calidad de las interacciones* que genera un determinado arreglo institucional es tan importante como el aumento de la eficiencia en cuanto a valores a maximizar.

Los estudios sobre las "redes de políticas" (*policy networks*) se enmarcan en los enfoques de gobernanza, entendiendo por tales al

En el caso de las políticas con enfoque de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz, asignándole un carácter especial. Para significar este carácter especial, proponemos adoptar la noción de gobernanza sistémica.

conjunto de relaciones relativamente estables que, a partir de la percepción de interdependencia, se crea entre actores, públicos y privados, para intercambiar recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal (Agranoff, 2007; Porras y Pinto, 2010; Rhodes, 1997).

Ahora bien, en el caso de las políticas con enfoque de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz, asignándole un carácter especial.

Para significar este carácter especial, proponemos adoptar la noción de **gobernanza sistémica**. Ella remite al alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales⁹, cualesquiera sea su adscripción, actuando así como un sistema para la efectiva protección de un derecho instituido.

Bajo esta perspectiva, existe gobernanza sistémica toda vez que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Se asume que, al menos, tres dimensiones requieren ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública. Ellas son las siguientes:

- Dimensión instrumental
- Dimensión espacial
- Dimensión valórica

El argumento es que las relaciones se construyen (o se obstaculizan) a través de estas tres dimensiones; las que, a la vez, interactúan entre sí, modelándose unas a las otras. Ellas, por tanto, definen implícitamente una *estrategia de gobernanza*, vale decir "una acción y un efecto de gobernar"¹⁰, dándole a un conjunto direccionalidad y consistencia en torno a ciertos propósitos.

Comencemos por la dimensión espacial. Ésta expresa la metáfora de la "reunión". En especial, la literatura que considera que la cooperación basada en la confianza es más eficaz que la basada en la autoridad, remarca la importancia que reviste el generar **espacios de comunicación recíproca** entre los actores que tienen alguna incidencia en la ejecución de una política, de manera de desencadenar procesos de producción de significados compartidos (Lane y Bachmann,

Los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración si es que los instrumentos de gestión no son integradores. El contra-ejemplo más claro es la ineficacia que tienen, en general, los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de planificación y presupuestación unilaterales.

1998) que reenmarquen sus diferencias de intereses y que aumenten la percepción de su interdependencia.

Existe evidencia empírica que sugiere que tales espacios son especialmente importantes cuando está planteada la necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas sobre problemas sociales multidimensionales. De hecho, el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de *arreglos institucionales de diálogo sostenido*, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Repetto, 2009; Engel, 2005; Cunill, 2005; Junqueira, 1998).

La segunda dimensión alude a la potencialidad de los instrumentos de gestión para la articulación entre los actores. El punto es que los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración si es que los instrumentos de gestión no son integradores. El contra-ejemplo más claro es la ineficacia que tienen, en general, los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de planificación y presupuestación unilaterales.

Lo anterior releva la importancia de asumir los propios **procesos de planificación, presupuestación y evaluación como posibles mecanismos integradores** entre los diversos actores implicados en la ejecución de una política. Ello, teniendo en cuenta que la institucionalización de *mecanismos de influencia mutua en los procesos de decisión sobre objetivos, metas y resultados (y sus financiamientos)* puede balancear las diferencias reales o percibidas de poder, diferencias que constituyen uno de los principales obstáculos al trabajo intra e intersectorial.

En este sentido, la *contractualización* de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede convertirse en un mecanismo integrador, sobre todo si (a diferencia de lo que ocurre en las relaciones de supra-subordinación) deviene en derechos y obligaciones recíprocas. Pero es evidente que no tiene los mismos efectos sobre la integración de los actores el hecho de que se trate de *compromisos negociados* o de compromisos impuestos. También es importante considerar que los compromisos de desempeño pueden inducir la formación de *distintos tipos de redes*, desde *comunidades de política* hasta *redes utilitarias y coyunturales*¹¹ forzadas para lograr el cumplimiento de los compromisos, cuestión que puede surgir cuando éstos se asocian a incentivos financieros que llegan a constituirse en fines en sí mismos. Por ello es que tampoco es

La manera como son definidos los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento y de su evaluación y, en general, los diversos instrumentos de gestión, pueden tener distintos efectos sobre la capacidad de generar gobernanza sistémica.

indiferente para la producción de gobernanza el tipo de incentivo que se asocie al cumplimiento de los resultados logrados, así como la naturaleza de los *sistemas de información* acerca de ellos. Como es obvio, si tales sistemas no disponen de canales horizontales (además de verticales), la evaluación de los resultados no ofrece oportunidades para el aprendizaje mutuo.

La existencia de instrumentos integradores reviste una especial importancia en la actualidad, dada la preeminencia que ha adquirido la separación de funciones de financiamiento, compra y provisión de los servicios públicos bajo el alero de las reformas promovidas en los últimos años.

Por otra parte, el hecho de que la ejecución de las PPED recaer en ministerios sociales que, en general, están sometidos a las reglas de juego que imponen los ministerios de hacienda no sólo en sus asuntos presupuestarios sino en sus estándares globales de desempeño (dada la preeminencia que éstos han adquirido como autoridades "modernizadoras"), hace que la gobernanza sistémica trascienda las fronteras de la institucionalidad social. El asunto es que en muchos países los instrumentos que articulan las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores encargados de la ejecución de una PPED, así como las propias metas de desempeño, en realidad son exógenos a la institucionalidad social.

En suma, esta segunda dimensión llama la atención acerca de que la manera como son definidos los compromisos de desempeño, las condiciones de su cumplimiento y de su evaluación y, en general, los diversos instrumentos de gestión, pueden tener distintos efectos sobre la capacidad de generar gobernanza sistémica. Advierte, además, que todas esas cuestiones no se resuelven sólo, y ni siquiera significativamente, en el interior de la institucionalidad social, obligándonos a tener una mirada más global para capturar cómo es condicionada tal capacidad.

La tercera dimensión que puede afectar la gobernanza sistémica es la valórica. Hay acá al menos dos asuntos que se desea destacar. Uno se refiere específicamente al **tipo de valores que se intenta maximizar a través de los instrumentos de gestión**. Como se sabe, cuando el acento se pone sólo en la búsqueda de eficiencia, y los resultados son juzgados con base en ella, se pueden crear incentivos perversos tanto hacia la equidad como a la cooperación mutua. Por otra parte, a veces las metas (y sus indicadores de cumplimiento) alinean pero crean incentivos para la competencia destructiva, o

sea no integran. El *carácter de las metas* es, pues, clave para generar gobernanza sistémica. Es evidente, al respecto, que el problema no estriba sólo en inhibir los incentivos que contradicen los principios de una PPED, sino en lograr que existan *metas orientadas expresamente a la generación de gobernanza*.

El otro asunto son **los valores que portan los directivos públicos**. Hay, como se advertía, una interdependencia entre las instituciones (los incentivos institucionales) y los valores. El asunto es que estos últimos también pueden modelar a las instituciones.

Si quienes son los encargados de implementar una PPED no se han apropiado del enfoque de derechos, es altamente probable que tampoco le concedan valor a la interdependencia, a la diversidad, a lo público y, subsecuentemente, a la equidad, y que, por tanto, no puedan llegar a conformar una *comunidad de prácticas*.

Con la atención a estas tres dimensiones queda sugerido que la existencia de gobernanza sistémica requiere de la construcción de incentivos institucionales para una **gestión integrada y deliberativa** al interior del respectivo sector gubernamental, y entre éste y el resto de los sectores gubernamentales que tienen injerencia en los resultados de una PPED (incluidos, naturalmente, los financieros).

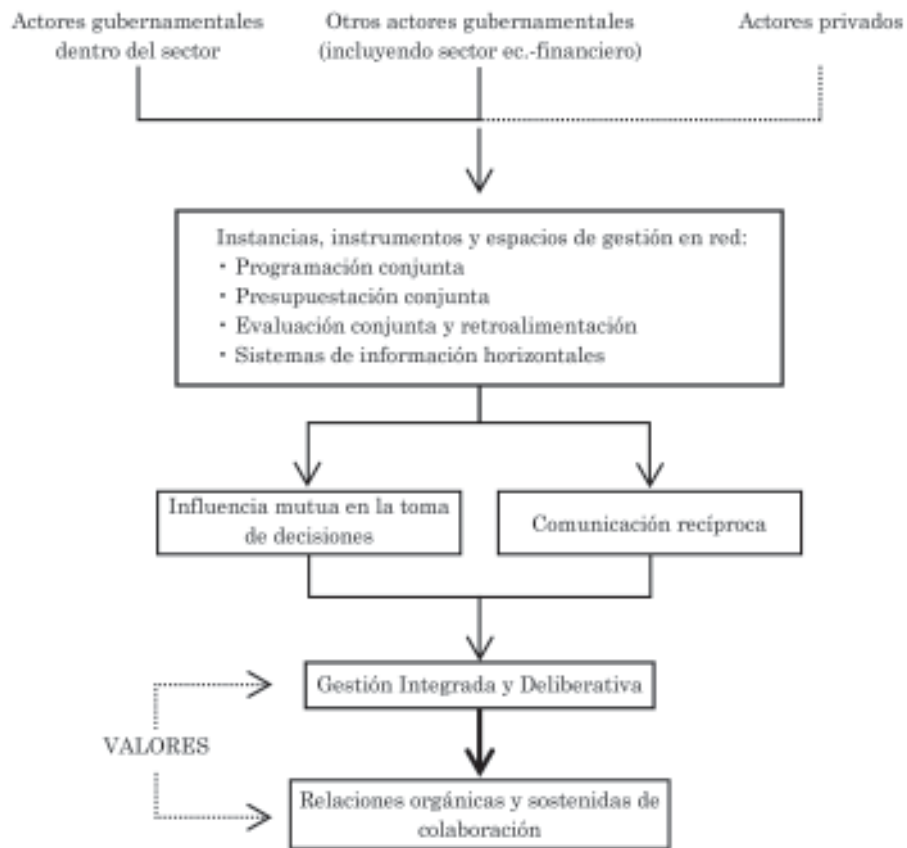
Una gestión integrada remite a visiones compartidas sobre un problema que requiere el concurso de varios actores localizados en distintos sectores. Se traduce en "ponerse de acuerdo para trabajar juntos" de modo de arribar a soluciones integrales. Resulta, además, en un uso productivo de la diversidad entre sectores a partir de compartir los recursos (entre otros, de conocimientos) que son propios de cada sector. Lograr una gestión integrada supone, pues, algo más que una buena coordinación entre distintos actores.

Una gestión deliberativa, aun cuando es una condición para lograr una gestión integrada, constituye en sí misma un compromiso con la democracia y especialmente con el respeto a la diversidad social. Esto porque el compromiso con la deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la formación y la implantación de las políticas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo en vez del poder. La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que pueden aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían en forma óptima sus intereses individuales (Fung y Wright, 2003). La deliberación puede propiciar la comprensión

mutua para lidiar con la complejidad de los problemas y la diversidad de actores. Puede, además, conducir a decisiones más imparciales y más racionales (Elster, 2001), y a decisiones más justas y legítimas (Fung, 2003).

En suma, el supuesto acá asumido es que si existen incentivos institucionales para una gestión integrada y deliberativa, puede haber gobernanza sistémica (ver Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Institucionalidad básica para la gobernanza sistémica



Fuente: elaboración propia.

Los principios de exigibilidad, integralidad y participación social de las políticas con enfoque de derechos remiten a la construcción de un espacio público entre el Estado y la ciudadanía, donde ésta incide en la modelación de las PPED.

Sus expresiones prácticas son, al menos, las siguientes:

- a) Espacios institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre los actores a los efectos de garantizar la integralidad.
- b) Instrumentos y procesos de gestión en red, que apunten a un manejo integral de la PPED tanto intra como intersectoriales. En particular, referidos a los procesos de programación, presupuestación, evaluación y control.
- c) Criterios de valor coherentes con los procesos de presupuestación, programación y evaluación en red y, en general, con la producción de gobernanza.
- d) Valores en los directivos públicos consistentes con la actuación integrada (Diversidad-Interdependencia-Colaboración- Deliberación, entre otros).

d. Un nuevo espacio público

Los principios de exigibilidad, integralidad y participación social de las políticas con enfoque de derechos remiten a la construcción de un espacio público entre el Estado y la ciudadanía, donde ésta incide en la modelación de las PPED.

Existen distintas fuentes teóricas que iluminan acerca de la noción de espacio público. Los autores que se adscriben a la vertiente de la "teoría del discurso" referida a la administración pública (Dryzek, 1990; Fox y Miller, 1996; Hansen, 1998) desarrollan la noción de "esferas públicas autónomas", donde discursos razonados originados en la sociedad inciden en la formación de las políticas. En este sentido, el espacio público se traduce en la creación de estructuras -redes de políticas y de políticas públicas- institucional y jerárquicamente trascendentes de la administración pública en las que fluye la razón práctica.

La literatura referente a la democracia deliberativa (Habermas, 1986, 1990 y 1999; Warren, 1999) y, en especial, los "enfoques neopúblicos" sobre la administración pública se ocupan además del desarrollo de la esfera pública en el interior de aquélla, iluminando acerca de la relevancia de la creación de interfaces entre la sociedad y el Estado (Fung, 2003; Fung y Wright, 2003; Font, 2001; Sorensen, 2000; Walters ...[et al], 2000; Weeks, 2000; Barnes, 1999; Santos y Avritzer, 2004; Ranson y Stewart, 1994; Cunill, 1997, 2000 y 2004; Prior ...[et al], 1995).

Adoptando como fin el de contrabalancear los desequilibrios en la distribución del poder, el foco en todos estos enfoques está en el

desarrollo de arreglos institucionales que se traduzcan en *participación ciudadana deliberativa y autónoma, particularmente de quienes no tienen voz*, sobre las instancias y procesos de formación, control y evaluación de las políticas y decisiones públicas, para producir decisiones y resultados más justos, equitativos y racionales.

Según los diversos enfoques, la participación ciudadana así planteada se traduciría en más democracia y en más eficiencia en los servicios públicos; por ende, en una mayor probabilidad de que ellos efectivamente permitan el despliegue del enfoque de los derechos sociales consagrados por PPED. De esta manera, se podría desarrollar una relación virtuosa entre derechos sociales y derechos políticos de la ciudadanía (Canto, 2005; Cornwall y Gaventa, 2000).

Considerando todos estos desarrollos teóricos, puede afirmarse que el estado del arte sobre los aportes posibles de la participación ciudadana a la democratización de la administración pública ha alcanzado un grado de maduración tal que permite derivar, en principio, las herramientas analíticas para determinar la orientación que requieren adoptar los arreglos institucionales para involucrar a la ciudadanía en la formación y evaluación de las políticas con enfoque de derechos. Los acentos en el *contenido político y deliberativo de la participación ciudadana, su inclusividad, y su autonomía*, así como los requisitos que debieran cumplir los arreglos institucionales para asegurar su despliegue, conforman en este sentido un arsenal teórico-metodológico pertinente al fortalecimiento de la esfera pública desde la sociedad.

Por otra parte, existen desarrollos que sugieren que la institucionalidad pública es también dependiente de la medida en que los valores de la solidaridad, conciencia cívica y dedicación humana se asienten en la producción de los servicios sociales. Esto, no sólo porque a través de ellos los servicios tienen más probabilidades de maximizar su eficiencia (en un sentido amplio) y su equidad, sino porque la intención expresa de su fortalecimiento puede contribuir a reforzar la dimensión de deberes de la ciudadanía y, específicamente, a desarrollar capacidades y organizaciones sociales.

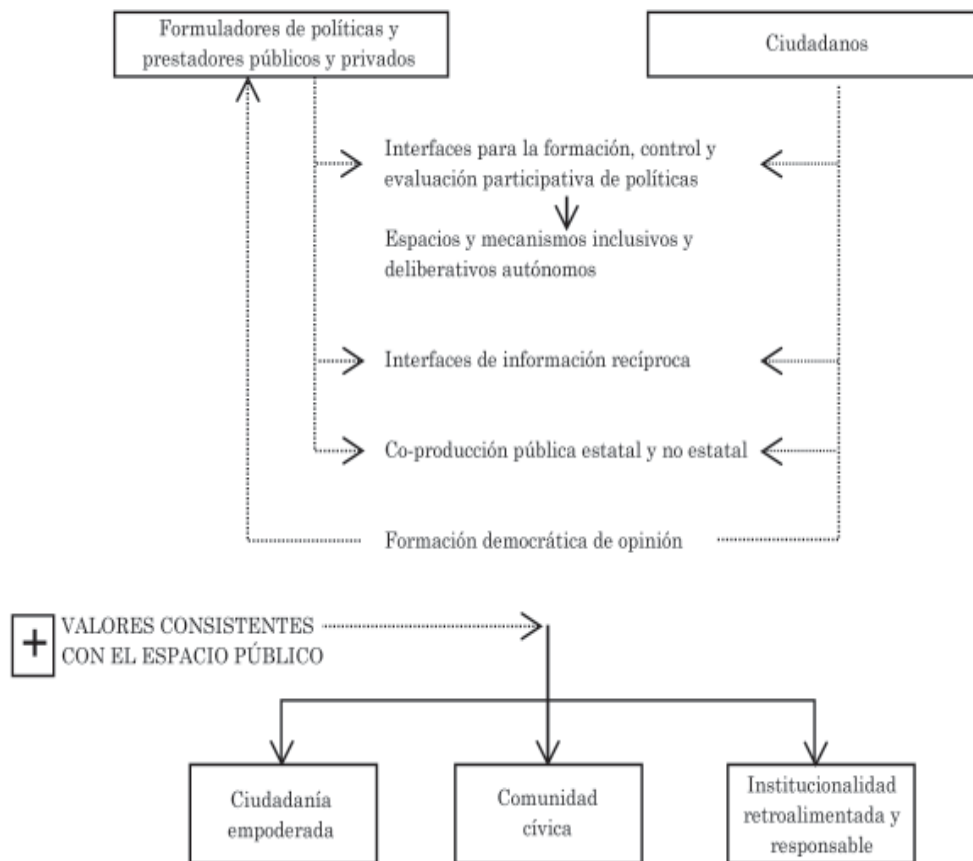
Adoptando esta última perspectiva, los "enfoques neo-públicos", que introducen la noción de "lo público no estatal", ofrecen además referentes para evaluar el aporte de la co-producción público-privada a la democratización de la administración pública (Bresser Pereira y Cunill, 1998). El acento es colocado acá en los arreglos que pueden contribuir a desarrollar una institucionalidad pública sustentada

en el empoderamiento social y el sentido de comunidad, que, a su vez, pueda trascender los límites del Estado. Su foco es, pues, específicamente la ampliación de la esfera pública teniendo como referente la construcción de ciudadanía en su dimensión de deberes.

Desde este punto de vista, la existencia de un nuevo espacio público se expresa en lo siguiente:

- a) Arreglos institucionalizados de participación deliberativa sobre las decisiones públicas y sus resultados, que se traduzcan en incidencia y exigibilidad sobre los derechos instituidos.
- b) Gestión de la información y comunicación con la ciudadanía, para asegurar exigibilidad e incidencia.

Cuadro N° 6
Un nuevo espacio público



Fuente: elaboración propia.

Una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, *accountability* y en un vigoroso espacio público puede darle consistencia a ese tipo de políticas, en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social.

c) Arreglos de co-producción público-privada, que creen sentido de comunidad y responsabilidad social.

d) Valores de los directivos públicos consistentes con la construcción de ciudadanía (Compromiso Social - Corresponsabilidad - Regulación Social - Deliberación...).

Conclusiones

Como bien lo destacan Abramovich y Pautassi (2006: 21), el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en este sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el contexto de situaciones sociales marcadamente desiguales.

En este trabajo se ha intentado argumentar que el ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implantar las políticas con enfoque de derechos, así como por los valores y prácticas de los actores que hacen parte de esa institucionalidad. Se ha asumido, en este sentido, que los valores y las instituciones no son independientes unos de las otras.

La institucionalidad pública encargada de la implementación de una política con enfoque de derechos debe ser consistente con el marco normativo que sustenta este tipo de políticas.

Por lo tanto, una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, *accountability* y en un vigoroso espacio público puede darle consistencia a ese tipo de políticas, en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social.

Notas

(1) Esto como balance, habida cuenta que, como lo destaca la CEPAL ...[et al] (2007: 44), "latinoamericanos y caribeños han asistido a procesos que han influido en su bienestar con signos opuestos". Por una parte, importantes mejoras en los indicadores básicos del bienestar (esperanza de vida al nacer, reducción del analfabetismo, expansión de la cobertura educacional primaria y media, acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico). Por otra parte, mantención e incluso agravamiento de la heterogeneidad estructural, elevada concentración del patrimonio y del ingreso, crecimiento económico insuficiente y volátil con la secuela en materia de pobreza: "en los últimos 16 años la pobreza en América Latina se redujo en algo menos de 10 puntos porcentuales, aunque la población afectada aumentó 5 millones" (p. 51).

(2) Se debe esta observación al profesor Fabián Repetto. Cabe destacar, en todo caso, que no se propone acá hacer un análisis de los factores incidentes.

(3) Véanse Banco Mundial (1998 y 2004). También, Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1996).

(4) En este sentido, como bien lo señalara el profesor Manuel Canto, hay que tener presente que no son sinónimos justiciabilidad y exigibilidad de un derecho. Se coincide con que "las políticas sociales deben contribuir a evitar en la mayor medida posible la judicialización para disfrutar de los derechos, sean garantizados o no" (CEPAL ...[et al], 2007: 27). Se verá luego que la expresión institucional de la exigibilidad, la "accountability", incluye medios judiciales pero muchos otros más.

(5) El principio de la progresividad tiene un estatus distinto, refiriéndose más bien a la gradualidad en la exigibilidad de un derecho, atendiendo a que "los derechos deben jerarquizarse ya que los recursos para satisfacerlos son escasos. Los mínimos garantizables universalmente deben incrementarse gradualmente y en esto consiste la progresividad" (CEPAL ...[et al], 2007: 26). En todo caso, no puede dejar de advertirse que el financiamiento de las prestaciones que pueden garantizar un derecho es una cuestión que, entre otros asuntos, atañe al grado de solidaridad de unos ciudadanos para con otros.

(6) El incremento del poder de los usuarios (en tanto "clientes") sobre los prestadores y la introducción de la competencia entre ellos, aparecen como los incentivos institucionales privilegiados para incrementar la eficiencia.

(7) El Informe de Desarrollo Humano 2009 de Chile llama la atención sobre la importancia de las "maneras de hacer las cosas", las que son influenciadas por la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores, además de por las instituciones. Asume que las prácticas adquieren un grado de autonomía y, por ende, los modos de hacer las cosas no se ajustan necesariamente a los cambios institucionales o a las nuevas orientaciones culturales. La autonomía de las prácticas, postula el Informe, se expresa en la inercia que resiste a los cambios o bien en reacciones no anticipadas a cambios intencionados (p. 16).

(8) El sustento de esta idea es que la cooperación lograda a través de la confianza es más eficaz que la lograda por medio del poder. La confianza aumenta cuando se generan significados compartidos alrededor de un problema.

(9) Incluyendo, eventualmente, a los actores privados en el caso de que sean parte explícita de la protección del derecho.

(10) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

(11) Una tipología al respecto, aportada por Marsh y Rhodes (1992), aparece en Porras y Pinto (2010).

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006), "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", documento presentado en el Seminario "Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad", UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Agranoff, Robert (2007), *Managing within Network: Adding Value to Public Organizations*, Washington, Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002), "El papel de las instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL*, N° 76, Santiago, abril, pp. 71-88.
- Banco Mundial (1998), "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", en *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2004), "Servicios para los pobres", en *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, Washington, Banco Mundial.
- Barnes, Marian (1999), "Researching Public Participation", en *Local Government Studies*, Vol. 25 N° 4, London, pp. 60-75.
- BID (1996), "Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales", en *Informe 1996*, Washington, BID.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Canto Chac, Manuel (ed.) (2005), *Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado*, México, Icaria.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- _____ ...[et al] (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Cornwall, A. y Gaventa, J. (2000), "From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy", en *IDS Bulletin*, Vol. 31 N° 4, Brighton, pp. 50-62.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de*

- gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- _____ (2000), "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- _____ (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- _____ (2005), La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, BID, mimeo.
- _____ (2009a), "Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17 N° 1, México, enero-junio, pp. 3-37.
- _____ (2009b), "El mercado en el Estado", en *Nueva Sociedad*, N° 221, Buenos Aires, mayo-junio, pp. 34-53.
- Drago, Víctor (2006), "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Dryzek, John S. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2001), "La deliberación y los procesos de creación institucional", en *La democracia deliberativa*, Jon Elster (comp.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Engel Aduan, Wanda (2005), *Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad*, Washington, BID, División de Desarrollo Social.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Fox, Charles J. y Miller, Hugh T. (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Fung, Archon (2003), "Survey Article. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 N° 3, Oxford, pp. 338-367.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.) (2003), *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Guendel, Ludwig (s.f.), Políticas públicas y derechos humanos, UNICEF, mimeo.
- Habermas, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili.
- _____ (1990), "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público", en *Novos Estudos*, N° 26, São Paulo, pp. 100-113.
- _____ (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

- Hajer, Maarten A. y Wagenaar, Hendrik (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hansen, Kenneth N. (1998), "Identifying Facets of Democratic Administration: the Empirical Referents of Discourse", en *Administration and Society*, Vol. 30 N° 4, Newbury Park, pp. 443-461.
- Innes, Judith E. y Booher, David E. (2003), "Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue", en *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Maarten A. Hajer y Hendrik Wagenaar (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jordana, Jacint (2000), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional; documento de trabajo", Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Unión Europea.
- Junqueira, Luciano Antonio Prates (1998), "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas, pp. 89-108.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Lane, C. y Bachmann, R. (eds.) (1998), *Trust within and between Organizations*, Oxford, Oxford University Press.
- March, James y Olsen, Johan (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- _____ (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 1, México, pp. 41-73.
- Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, pp. 7-22.
- Pautassi, Laura (2007), "El ciudadano como cuestión social: una aproximación desde el enfoque de derechos", Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo; N° 87).
- Pinto, Rogerio F. (2000), "Un enfoque institucional a la reforma del Estado", documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- PNUD (2009), *Desarrollo humano en Chile: la manera de hacer las cosas-2009*, Santiago, PNUD.
- Porras, José Ignacio y Pinto, Raúl (2010), Redes sociales, presentación en Power Point.
- Prior, David; Stewart, John D.; y Walsh, Kieron (1995), *Citizenship: Rights, Community and Participation*, London, Pitman Publishing.

- Ranson, Stewart y Stewart, John D. (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, New York, St. Martin's Press.
- Repetto, Fabián (2009), "Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y de la intersectorialidad", en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, Magdalena Chiara y María Mercedes di Virgilio (orgs.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa y Avritzer, Leonardo (2004), "Introducción: para ampliar el canon democrático", en *Democratizar la democracia*, Boaventura de Sousa Santos (coord.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (s.f.), "¿Qué impacto puede tener la ética?", documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, <http://www.iadb.org/etica>.
- Sorensen, Eva (2000), "Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 22 N° 1, Omaha, pp. 24-44.
- Stivers, Camilla (2001), "Citizenship Ethics in Public Administration", en *Handbook of Administrative Ethics*, Terry L. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86).
- United Nations (2002), *Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Villarán, Susana (s.f.), Políticas públicas con enfoque de derechos, presentación en Power Point.
- Walters, L. C.; Aydelotte, J.; y Miller, J. (2000), "Putting More Public in Policy Analysis", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 4, Washington.
- Wamsley, Gary L. (1996), "A Public Philosophy and Ontological Disclosure as the Basis for Normatively Grounded Theorizing in Public Administration", en *Refunding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Gary L. Wamsley y James Wolf (eds.), Thousand Oaks, Sage Publications.
- Warren, Mark E. (1999), *Deliberative Democracy*, México, FLACSO (Doctorado en Ciencia Política: Documentos de Trabajo; N° 1).
- Weeks, Edward C. (2000), "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials", en *Public Administration Review*, Vol. 60 N° 4, Washington, pp. 360-372.