



Carlos Haefner

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana de México. Maestro en Economía y Políticas Públicas por ELAP- UARCIS. Licenciado en Antropología Social por la Universidad de Chile. Se desempeña como Profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso, campus Santiago, Chile. Consultor internacional en evaluación de políticas sociales y desempeño institucional público. Actualmente es Director Académico de la Maestría en Alta Dirección Pública, Facultad de Humanidades, Escuela de Negocios y Emprendimiento de la Universidad Mayor, Santiago, Chile.

Políticas Públicas efectivas para sociedades fragmentadas¹

Effective public policies for fragmented societies

Carlos Haefner
carlos.haefner@gmail.com

Fecha de recepción: 9 de julio de 2018

Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2018

Resumen

En el siguiente texto se describe el tránsito de la Modernidad a la condición Posmoderna, el cual ha implicado el cuestionamiento a “los grandes relatos” que condicionaron el siglo XX. De cara al siglo XXI –caracterizado por la volatilidad y las interconexiones globales–, el autor ejemplificará cómo esta condición Posmoderna moldea las relaciones sociales a nivel macro y micro social. En este sentido, esta reflexión cuestionará la certeza del desarrollo del individuo en diversos ámbitos, a consecuencia de fenómenos superlativos en el contexto latinoamericano como la desigualdad, los retos que ésta plantea para la inclusión social y el papel que las instituciones y las políticas públicas tienen en este contexto.

Palabras clave: Estado, desigualdad social, desarrollo económico y social, política pública.

Abstract

The following text describes the transition from

Modernity to the Postmodern condition, which has involved the questioning of “the great stories” that conditioned the 20th century. In the face of the 21st century - characterized by volatility and global interconnections - the author will exemplify how this postmodern condition molds social relations at macro and micro social levels. In this sense, this reflection will question the certainty of the development of the individual in different fields, as a consequence of superlative phenomena in the Latin American context such as inequality, the challenges that this poses for social inclusion and the role that institutions and public policies have played in this context.

Keywords: State, social inequality, economic and social development, public policy.

¹ Artículo originalmente publicado en Trejo Catalán, J.H. y Jiménez Cabrera E. (Coord). (2019). Políticas educativas en América Latina: notas para la educación en el siglo XXI. San Cristóbal de las Casas, México: Universidad Intercultural de Chiapas.

El paso de la Modernidad a la Posmodernidad

La crisis de la Modernidad y su expresión en la sociedad industrial da paso a nuevas coordenadas enmarcadas en la Posmodernidad, generando múltiples consecuencias indeseadas y latentes en los sistemas sociales y en los individuos, quienes se ven presionados por la necesidad de reconstruir relatos sobre sí mismos (Vattimo y Snyder, 1994). La Posmodernidad se instituye como una nueva experiencia que reorganiza el tiempo y el espacio, impulsando grandes cambios sociales que se expresan en forma de un malestar creciente ocasionado por la incertidumbre, ambigüedad, ansiedad, falta de seguridad, dependencia, carencia de control y un horizonte de vida incierto en los tiempos actuales (Bauman, 2001).

Estos cambios sociales, culturales y políticos conllevan paradigmas y perspectivas que explican el ocaso de una Modernidad¹ pretérita, pero poco comprenden el porqué de los procesos transformacionales emergentes. La así llamada Posmodernidad ha propuesto importantes cambios en los cimientos filosóficos de las ciencias sociales. En los últimos veinte años algunos de sus postulados se han convertido en ejes importantes de diferentes áreas del conocimiento; la educación no es la excepción (Vattimo y Snyder, 1994).

La vida cultural, en la cual se comprende al individuo, ha vivido cambios profundos desde el siglo XIX, partiendo de una visión de vida romántica del “yo” que centra su camino y sentido de verdad en: el establecimiento de relaciones, la importancia del individuo, su profundidad interior y emociones; honrando y vigorizando el lenguaje del “deber”, entregando importancia a los valores, pasiones, sentimientos morales y el deseo interior oculto del ser (inconsciente). Esta transición posibilita un giro en el siglo XX hacia la Modernidad, la cual funda sus principios en la razón y observación;

toma gran importancia la actitud científica guiada por un individuo racional que busca el progreso, la conquista de logros materiales y el perfeccionismo (Gergen, 2006b). Para Gergen (2006b) este último discurso o narración social del “yo” pasaría a denominarse “yo moderno”.

En la transición Modernidad-Posmodernidad las ciencias sociales intentan acompasar teorías y métodos para dar cuenta de nuevos escenarios, tratando de visualizar las razones y alcances de una crisis –en la dimensión de los relatos legitimadores– y, en consecuencia, en el advenimiento de una condición Posmoderna (Lyotard, 1991). De esta forma, la Posmodernidad se levanta como un espacio de crítica hacia el estatus del conocimiento y los “grandes relatos” que dominaron hasta el siglo XX (Lyotard, 1991).

Las consecuencias para los relatos de la Modernidad han sido significativas, ya que se han generado profundos procesos de reformulación del pensamiento social occidental como marco interpretativo, lo cual ha ido asociado al cuestionamiento de las visiones totalizadoras de la sociedad que forman parte de la llamada condición posmoderna (Baudrillard, 1991; Lyotard, 1991; Vattimo y Snyder, 1994).

Esta Posmodernidad vino acompañada de un residuo de la Modernidad, un “tiempo líquido” (Bauman, 2001), que marcó las relaciones y las tornó precarias, transitorias y volátiles en términos sociales, haciendo que el tránsito de periodos fluyera de una Modernidad “sólida” –estable, repetitiva– a una “líquida” –flexible, voluble–, donde los modelos y estructuras sociales ya no perduran lo suficiente en el tiempo como para enraizarse y gobernar las costumbres de los ciudadanos; las interconexiones globales cumplen ahora un rol gravitante en la configuración de la comunicación y de los discursos sociales.

1 Algunos afirman: “que la modernidad surge propiamente con la Revolución francesa [1789] y termina con la primavera de París [mayo de 1968]. Otros, pretenden que empezó con René Descartes [1596-1650] y con F. Bacon [1561-1626] y termina con Nietzsche, Weber y Heidegger.” (Vattimo y Snyder, 1994, p.17).

Como afirma Sassen (2007) los procesos transnacionales (como la globalización política, económica y cultural) enfrentan a las ciencias sociales con nuevos desafíos teóricos y metodológicos, porque lo global trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y compromete de modo directo algunos supuestos clave de las ciencias sociales: la consideración del Estado-nación como contenedor de los procesos sociales, la correspondencia implícita entre territorio nacional y lo nacional como característica.

Individualidades incluidas y excluidas

Estos procesos de globalización significan estabilidad en el tiempo y proyección para los “incluidos”, pero para los “excluidos” denotan incongruencia temporal y deslindamiento del futuro (Beck, 1998a), es decir, puede entenderse como el desmoronamiento de los significados comunes que conformaban ambientes de confianza que actuaban antaño como constructores de las biografías. Este nuevo fenómeno coloca al individuo como actor, diseñador, malabarista, director de escena de su propia vida, redes sociales, compromisos y convicciones; lo cual tiene consecuencias e implicaciones en la conformación de la identidad en contextos adversos, por ejemplo, de fragmentación social (Beck, 1998a). En estos escenarios es posible “percatarnos de que cada verdad sobre nosotros mismos es una construcción momentánea, válida sólo para una época o espacio de tiempo determinados y en la trama de ciertas relaciones” (Gergen, 2006b, p. 39).

Ciertamente, en el contexto de dichos complejos cambios, los individuos son impactados en las estructuras de las supuestas certezas que sustentarían sus devenires en la sociedad contemporánea. Ello ha dado paso a una variedad significativa de perspectivas que tratan de dar cuenta de las nuevas coordenadas. Así, por ejemplo, tenemos el conocido aporte sobre el aumento sostenido de la individualización en la sociedad del riesgo (Beck, 1998b), la conformación de la identidad en un contexto de “comunidades

heterogéneas” (Gergen, 2006a) y la presencia abrumadora de “miedos intangibles” que se apoderan de las cotidianidades de los individuos en la sociedad actual (Bude, 2017).

Beck (1998a) define la individualización cuando se percibe a la persona como agente de su propia biografía, identidad, redes sociales, compromisos y convicciones. Implica una forma de construcción de la identidad en cuanto a la relación individuo-sociedad. Se genera el criterio basal para reconsiderar las formas de construcción identitaria en sociedades de riesgos de capitalismo periférico, en comparación con las del capitalismo tardío, porque la individualización supone el mecanismo de construcción identitario primigenio.

La individuación caracteriza a las sociedades con una estructura económica de capitalismo periférico, lo que implica que las funciones institucionales se ejecuten de forma desregulada, incapaces de articular la desigualdad y dar oportunidades de acceso a sus soportes diferenciados. La individuación emerge bajo estos mismos contextos determinados por la masificación y generalización de la exclusión, implicando que una parte de la población queda totalmente privada de las prestaciones de los sistemas funcionales, “concatenando formas no previstas de estabilización que otorgan posibilidades de subsistencia a dicho entramado” (Robles, 2005, p.7). Las formas de estabilización de individuos insertos bajo un fenómeno de exclusión masificada, se traducen comúnmente en la creación de relaciones de dependencia con sus pares, comportamientos o conductas basadas en la solidaridad y el cuidado, y también en una concepción del “sí-mismo” guiada por el reconocimiento del Otro, por encima de una individualidad auto-realizada (Robles, 2005).

Comunidades heterogéneas disímboles

Por su parte, K. Gergen (2006a) sostiene que el ser humano, desde su nacimiento, se encuentra bajo la influencia de las relaciones de su comunidad, y en las acciones coordinadas en las cuales

empieza a construir, de-construir y co-construir los significados, los cuales dependen del contexto (orientación) y cuya función es favorecer la inclusión, ya que en la medida que se construyen, de-construyen y co-construyen, cualquier tipo de significado es válido. Además, favorecen la creación del sentido y mantienen co-accionada a la comunidad (Gergen, 1996).

Gergen (2006b), ante el problema de la volatilidad de nuestros tiempos, menciona que son las tecnologías de saturación social los mecanismos centrales en la supresión contemporánea del “yo individual”. La saturación social es descrita por Gergen (2006b) como un aumento continuo de “la cantidad y variedad de las relaciones que entablamos... Y cuando este aumento se torna extremo, llegamos a este estado de saturación” (p. 97). Dichas tecnologías han generado cambios profundos en las sociedades: exponen a nuevos estilos de vida y, cada vez más, se pone en tela de juicio la idea del “yo unitario”, simple y poseedor de alguna esencia última y definible. El sujeto social se configura y re-define en función de “comunidades heterogéneas”.

Este tipo de comunidades distingue entre: “comunidades heterogéneas urbanas —convivencia plural en la gran ciudad—, comunidades fantasma residencial —convivencia espacial, no existencial— y comunidades simbólicas mediáticas —convivencia virtual, no real—” (Gergen, 2006b, p. 272). Ninguna de estas comunidades de reemplazo ofrece los créditos necesarios para cubrir la demanda que surge de añorar una identidad compartida, aunque los términos y la apariencia puedan inducir a creerlo² (Bermejo, 2013). Por tanto, cuando Gergen (2006b) se refiere a “comunidades heterogéneas” está hablando en realidad de:

...enclaves y grupos que viven en medio de su propia realidad, compartiendo motivaciones,

argumentos, valores y costumbres; pero a fin de conservar diferenciada su forma de vida es deseable desalentar amistades con otros miembros de otros grupos y crear lugares propios. (p. 267).

Sociedad del miedo y malestar social

Por otra parte, para el sociólogo alemán Heinz Bude (2017) la característica esencial de la sociedad Moderna lo constituye la expansión en las capas sociales de los “miedos intangibles”, que se pueden identificar como miedo al fracaso, a perder la identidad y la desesperanza; los cuales son muy difíciles de cuantificar y comprender, dado que, desde los enfoques comprensivos de la realidad actual, se hace más certero medir el miedo frente a fenómenos más concretos, como el miedo a los resultados de la economía, el desempleo, el cambio climático, las migraciones, la inseguridad ciudadana, entre otros aspectos. Miedos tangibles sobre los cuales los gobiernos diseñan políticas públicas, las implementan y evalúan en virtud de su efectividad para reducir sus efectos en los ciudadanos.

Para Bude los miedos intangibles tienen una correlación menos definida, proceden de diversas fuentes, sus efectos son latentes y poco se conocen sus patrones de evolución. Al parecer, en esta sociedad de transformaciones se ignoran los alcances, intensidad y propagación de tales miedos, lo cual representa una brecha significativa de información para revelar los comportamientos colectivos que puedan generar y cómo se interiorizan.

Los diagnósticos que se realizan para identificar y caracterizar los miedos sociales tangibles con base en instrumentos rigurosos —encuestas, grupos focales, paneles de expertos, etc.— permiten ubicar aquellos temas y problemas públicos que colectivamente generan incertezas/miedos en las sociedades, posibilitando el diseño de una agenda de políticas públicas. Sin embargo, es factible que

² Para Gergen (2006b) “las formas de comunidades heterogéneas actualmente emergentes representan una «perversidad polimorfa», porque en apariencia ofrecen lo que en el fondo niegan” (p. 270).

sus resultados difieran de manera importante cuando se les pregunte a los ciudadanos cómo les afectan esos riesgos individualmente.

Incertidumbre en la educación

La complejidad social y sus diferenciados procesos de integración/exclusión social llevan consigo riesgos y temores infinitos que, al decir de Bude, han penetrado sigilosamente las capas sociales europeas. Las características de la llamada “sociedad del miedo”, descrita por el autor, ya se observan en las sociedades latinoamericanas carentes de Estados de bienestar y que, frente a avasalladoras políticas de mercado poco reguladas, los individuos han visto cómo se privatizaron en forma sistemática parte importante de los bienes públicos, y con ello, la oportunidad, alcance y calidad de los servicios, por ejemplo, la educación. Para este sociólogo alemán se vive en una sociedad marcada por una incertidumbre perturbadora, una rabia contenida y una amargura tácita, no sólo en las relaciones íntimas y el mundo laboral, sino también en la esfera política y los servicios financieros. Esta sociedad le exige cada vez más al individuo correr aceleradamente la cerca de las metas individuales, dibujar nuevos y complejos indicadores para ir monitoreando los factores de éxito que debe alcanzar para ser considerado integrante de la sociedad de consumo. Este fenómeno de competencia socialmente valorada conlleva un permanente miedo a la marginación social, a quedarse solo o a caer una vez alcanzada la meta.

Después de mucho esfuerzo por romper las cadenas de la pobreza, miles de jóvenes van por la meta de avanzar en la movilidad intergeneracional mediante el acceso a la Educación Superior, pero suele ocurrir que en sistemas educacionales desregulados y segregados social y territorialmente, no sólo obtienen una educación precaria, sino que además no logran el reconocimiento social y laboral esperado. Hay que recordar que en América Latina el sistema de Educación Superior tiene un peso fuerte de las instituciones privadas,

con significativos aportes para su desarrollo, lo cual contrasta con un sistema público cada vez con más problemas de financiamiento y, no pocas veces, de gestión. Al mismo tiempo, hay países que han desregulado completamente el acceso a la Educación Superior, disminuyendo las barreras de entrada a instituciones que se han caracterizado por lucrar sin una mínima correspondencia con la calidad de sus servicios educacionales. Por desgracia, en no pocas de estas instituciones de acceso masivo asisten miles de jóvenes vulnerables que finalmente egresan con disminuidas posibilidades de inserción laboral y con salarios de segunda línea frente a graduados similares, pero de instituciones con niveles de acreditación académica destacados, generándose un nuevo tipo de segregación que hace trizas las posibilidades objetivas de movilidad social intergeneracional, pues en el mejor de los casos se vuelve muy baja o bien, nula, como lo han demostrado algunos estudios para el caso de Chile.

Al decir de Bude (2017) la promesa de bienestar se puede transformar en miedo y resentimiento social, elementos fundamentales a tener en consideración para observar desde las ciencias sociales. Las nuevas formas de conflictividad social son el rechazo de la promesa de las organizaciones políticas tradicionales –por parte importante de la ciudadanía– y el surgimiento de nuevos populismos de diversas tendencias ideológicas que pretenden –y se esfuerzan por difundir su promesa– hacerse cargo del malestar de la ciudadanía. Aquel individuo –subjetividad moderna– que pese a dar lo mejor de sí por lograr las altamente valoradas metas sociales y que, incluso siente que logró avanzar mucho en su consecución, hoy se siente desplazado y/o excluido de las promesas de bienestar. Como resalta Bude:

El miedo marca una época en la que están avanzando los populismos de derecha, aumentan los casos de depresión y se experimenta el capitalismo como una coyuntura crítica. El miedo es síntoma de una situación social de incertidumbre. La clase mayoritaria ve peligrar su futuro y el individuo se siente arrojado a un

mundo en el que ya no se siente resguardado ni representado (2017, p. 2).

En América Latina se observa una reconfiguración de las subjetividades en sociedades de riesgo que se caracterizan por una persistente y profunda desigualdad social, donde las políticas públicas siguen teniendo un efecto redistributivo marginal.

Por ello es fundamental lograr avanzar en procesos evaluativos que den cuenta de las reales capacidades estatales latinoamericanas para reducir las complejidades de sociedades altamente desiguales y con déficits importantes de cohesión social³, en las cuales se viven fuertes situaciones de descontento y malestar social por parte de los amplios sectores excluidos de la promesa de bienestar, los cuales, a través de diversas modalidades, manifiestan sus reivindicaciones para hacer visibles sus demandas que por décadas han estado socavadas frente a un modelo de crecimiento centrado en el mercado (Hopenhayn y Sojo, 2011).

Capacidades institucionales públicas, desarrollo e inclusión social

En la década de los noventa la globalización económica y sus avances generaron la promesa de un nuevo espíritu del capitalismo. Los países llamados emergentes serían no sólo beneficiados, sino que también liderarían estas transformaciones. A breve andar, las profundas crisis financieras mundiales mostraron que la esperanza de una globalización incluyente sólo fue un espejismo.

Las consecuencias de la especulación financiera y el consecuente derrumbe de los mercados terminaron siendo a costa de los ciudadanos; la cara social de la globalización fue y sigue siendo el impacto de este proceso en la vida y el trabajo de las personas, sus familias y comunidades. Es lo que lleva a la gente a protestar, indignarse, desconcertarse y sentir

miedo frente a la incertidumbre del futuro. Una suerte de “modernidad desbordada”, como señala Appadurai (2001).

Uno de los riesgos sin precedentes de esta forma de radicalización de la monetarización lo constituye el aumento de la desigualdad y fragmentación social en gran parte del mundo, lo que ha puesto en crisis aquellas tradicionales regulaciones que muchas sociedades habían logrado conformar para controlar los riesgos económicos y garantizar condiciones mínimas de bienestar y seguridad a sus ciudadanos. Como dirán Beck, Giddens y Lash (1997), la transformación que genera el cambio de una sociedad industrial a otra Posmoderna es una transformación que ocurre de forma subrepticia y no planeada; se produce dentro de un orden político-económico intacto y abre vías a una modernidad distinta. En este proceso de transformación lo sustantivo se caracteriza por ser un período en que se produce el triunfo y la extensión del modelo socioeconómico del capitalismo, donde la mayoría de los Estados-nación se han convertido en poscapitalistas o hipercapitalistas. Este nuevo espacio cambia la vida social en todos sus aspectos y, por cierto, impacta a los individuos en sus esquemas de convivencia social.

Los riesgos sociales y las consecuencias de dichas transformaciones radicales han sido elocuentes en los países de América Latina, en donde la fragmentación social y desigualdad se constituyen en factores relevantes de su devenir en la actualidad. Hoy en día, hay sociedades fragmentadas (Hopenhayn y Sojo, 2011) que presentan características muy diferentes y, sobre todo, nuevas estructuras sociales. La pobreza de hoy no es la misma de ayer. Las ciudades contemporáneas afrontan nuevos desafíos, especialmente la inseguridad, pero también otros vinculados a la segregación urbana, la estigmatización territorial, el miedo y la sociabilidad con “los otros” (Saravi, 2009). El consumo ha adquirido una centralidad

³ Definido como “una dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2007).

antes desconocida, tanto en el orden social como en la subjetividad de los individuos (Bauman, 2007).

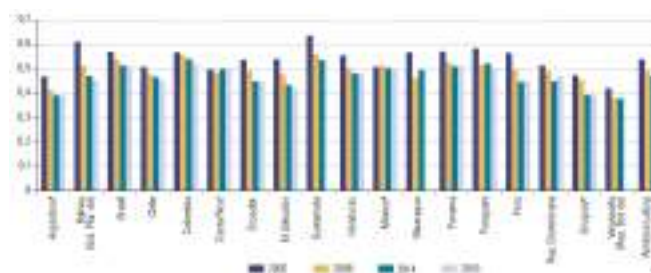
Desigualdad y políticas públicas

La desigualdad es uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades latinoamericanas y su superación es un desafío clave para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). Los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo, incluso cuando las cifras se corrigen por las diferencias entre las mediciones basadas en el ingreso y el consumo (Alvaredo y Gasparini, 2015).

El informe de CEPAL “Panorama Social de América Latina” (2017) señala que el Índice de Gini –que toma valores entre 0 y 1 para representar la ausencia de desigualdad o bien, la desigualdad máxima– alcanza en América Latina un valor promedio de 0.4675. Este indicador varía considerablemente de un país a otro, con resultados que exceden el 0.500 en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá; y valores inferiores a 0.400 en Argentina, Uruguay y Venezuela.

Figura 1.

América Latina (18 países): Índice de Desigualdad de Gini, 2002-2016.



Fuente: CEPAL, 2018, p. 44

Para la CEPAL las diferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos en los últimos 14 años son evidentes en las variaciones del Índice de Gini y otros índices de desigualdad. Entre 2002 y 2008, el promedio simple de la región se redujo a un ritmo del 1.5% anual y, entre 2008 y 2014, la reducción

fue del 0.7% anual; mientras que en 2014 y 2016 la desigualdad promedio se redujo apenas un 0.4% al año.

Los diversos estudios complementarios de años recientes validan el hecho de que las amplias brechas en la distribución de los recursos económicos son una de las principales manifestaciones de la desigualdad estructural que caracterizan a la región y que se expresan en múltiples dimensiones. Si bien América Latina en tiempos recientes ha tenido ciertos avances en lo que a brechas de ingreso se refiere, derivado de un mayor aumento del ingreso en los hogares más vulnerables, también es correcto señalar que el ritmo de disminución de la desigualdad ha ido cayendo en forma importante; también se constata que la concentración del ingreso es más significativa.

Del mismo modo, el referido estudio de CEPAL (2017) concluye que los niveles de pobreza aumentaron en América Latina, alcanzando al 30.7% de la población regional –cerca de 186 millones de personas–, después de una década de reducción en la mayoría de los países. La pobreza extrema, en tanto, pasó del 8.2% en 2014 (48 millones de personas) a 10% en 2016 (61 millones de personas). Además, la pobreza afecta 25% más a las mujeres que a los hombres.

El crecimiento económico, acompañado de la creación de empleos y estabilidad política, es una condición necesaria –aunque no suficiente– para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales en la región. Se necesita, además, crear instituciones públicas estables que brinden seguridad jurídica a los ciudadanos y al sector privado, así como proveer mecanismos de protección social a los segmentos de la población más vulnerables. Sin embargo, existe abundante evidencia de que el crecimiento per se no es suficiente para superar los problemas estructurales que caracterizan a la región; varios estudios señalan que:

A En los países en vías de desarrollo los niveles extremos de desigualdad reducen las tasas de crecimiento (Deiningner y Olinto, 2000).

B La concentración del poder político asociado a la inequidad social resulta en políticas de desarrollo sub-óptimas desde el punto de vista de la eficiencia económica (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001).

C La desigualdad reduce el impacto del crecimiento sobre la pobreza (Bourguignon, 2004).

D En sociedades desiguales las élites tienen una influencia desmedida en los procesos políticos y en las instituciones, de tal forma que éstas tienden a reproducir la desigualdad (Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004; Banco Mundial, 2006).

Para Bonometti y Ruiz (2010) son sobre todo las debilidades sociales las que ponen en serio peligro los avances democráticos de la región y, en particular, la desigualdad es el factor que está en el origen de las deficiencias de los Estados latinoamericanos, porque incide en los altos niveles de pobreza, aumenta la conflictividad social, mina la seguridad pública y debilita la calidad institucional.

Por ello el tema de la distribución aparece como un tema urgente en los países en vías de desarrollo que han visto crecer sus economías con una enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos. La preocupación proviene porque las posibilidades de estos países de crecer en el largo plazo se ven amagadas por las negativas consecuencias de la inequidad sobre la inversión en capital humano, educación, la estructura productiva y la productividad de estas economías, así como las amenazas que suponen para la estabilidad social y política futura (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

En este escenario es tema central de discusión el rol de las políticas públicas en cuanto a sus reales posibilidades de actuar como un factor redistributivo en la sociedad latinoamericana. Todo ello en un debate ya extenso respecto a si las capacidades institucionales del Estado son efectivas para lograr una gestión orientada a resultados precisos para la consecución del desarrollo social, particularmente,

en relación a lograr reducir la regresividad de las cargas impositivas en la región y generar políticas públicas de calidad, especialmente en educación, salud y vivienda.

Políticas públicas: dispositivos modernizadores del Estado

Se precisa contar con políticas públicas orientadas a resolver brechas históricas de acceso a oportunidades y proponer el desafío de avanzar hacia modelos que se sustenten en el reconocimiento y protección de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía. En ello gravita hoy una verdadera modernización del Estado.

Sin embargo, instalar dispositivos modernizadores de la gestión pública no es tarea fácil. Al respecto, la CEPAL (2010) afirma que para avanzar en políticas de cohesión territorial hay que reconocer la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia se ha expresado en fallas de coordinación y el desperdicio de recursos de los gobiernos nacionales, activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. En este marco, los países deben construir una arquitectura propia que les permita afrontar con mayor eficacia los desafíos de coordinación entre sectores y niveles territoriales de gobierno.

Sin una reforma integral a los procesos de fortalecimiento institucional público, la calidad de las capacidades estatales queda acotada por los estrechos márgenes de los supuestos imperantes, que consideran a los mercados aptos para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social (Stiglitz, 2003).

Es sabido que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien, a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrando los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, respondiendo efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social.

Lograr gobiernos efectivos demanda aumentar sosteniblemente las capacidades institucionales públicas en un sentido sistémico, organizacional y en relación con los cambios en la estructura de la gobernanza. Las capacidades institucionales tienen que ver tanto con las competencias asociadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas como con la obtención de recursos fiscales propios, asignación del presupuesto, provisión de servicios públicos de calidad, gestión eficiente de recursos humanos y tecnológicos.

También se debe romper con la tradicional opacidad de la gestión pública y, en consecuencia, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esto conlleva complejos procesos para instalar y desplegar el *open government*, tal como lo señala Oszlack (2013), son tres los ejes que deben ser considerados por los gobiernos en la estrategia para su concreción: transparencia, participación y colaboración.

Ciertamente, estos tiempos de complejidad, incertidumbre y creciente desafección de la ciudadanía hacia las estructuras formales del sistema, constituyen un desafío de envergadura para los gobiernos. Si se pretende mejorar integralmente la gestión del Estado se requiere adecuar la complejidad interna de la institucionalidad pública a la complejidad creciente de la sociedad, y ello supone aumentar la capacidad observadora del entorno y la capacidad operativa del gobierno para llegar a mayor población con una oferta de servicios de calidad, lo que a su vez demanda un proceso de seguimiento y evaluación participativa que permita optimar decisiones en cada fase del proceso productor de bienes y servicios.

Para la resolución de los problemas públicos debe concurrir la participación de la ciudadanía y la interacción multinivel con los diversos actores involucrados en los sistemas decisionales de los territorios (gobernanza). Como afirma Rosas (2008):

...la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (p. 129).

En este sentido, la capacidad administrativa y política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional. Factores esenciales para lograr resultados, agregar valor público y, por ende, propiciar cambios sociales.

Las fallas del Estado

Sin embargo, las debilidades de las instituciones políticas de parte importante de las democracias latinoamericanas son un factor gravitante para explicar cómo el Estado y el proceso de adopción de decisiones y asignación de recursos públicos sigue, a pesar de los procesos electorales, capturado por grupos que lo utilizan en su beneficio, limitando severamente la participación e integración de la ciudadanía, llegando a actuar como poliarquías informalmente institucionalizadas, como las denomina G. O'Donnell (1996). Para este autor, la política de y en las nuevas poliarquías sufre de dos enfermedades: las transgresiones institucionales y la corrupción –ésta es facilitada por la primera–, y con ello los efectos en el deterioro de la democracia, el desarrollo económico y el aumento de la fragmentación social se hacen evidentes y crecientes en las sociedades actuales.

Las situaciones de corrupción en la región deben entenderse en el marco de cada Estados y sus órganos reguladores –con sus diferencias, complejidades y contrastes–, que han sido capturados por los intereses privados. La práctica ya establecida de la desregulación de la economía y –en muchos casos– de la pulverización de los organismos reguladores, ha aumentado la indefensión de los ciudadanos ante la fragilidad del Estado para cumplir sus funciones.

Esta captura del regulador genera, como principal consecuencia, la alta posibilidad de que el interés general no concuerde con las acciones y comportamientos del regulador “imperfecto” (Laffont y Tirole, 1993). Las imperfecciones se asocian a la asimetría de la información, el interés personal del regulador y la falta de credibilidad del regulador.

Como afirma Stiglitz (2003) las organizaciones estatales, al suponer intervenciones obligatorias con presupuestos públicos asignados legalmente, tienen pocos incentivos para maximizar la productividad de las actividades que realizan. En este contexto, las conductas burocráticas se condicionan a dicho efecto en la medida que, al no poder cobrar por un aumento de eficacia, maximizan otros elementos dentro de la actividad estatal, tales como el prestigio, tamaño de los presupuestos, etc. Estas imperfecciones tienen costos de transacciones elevados para las instituciones y el bienestar de la población, generándose evidentes fallas del Estado en sus intervenciones.

Algunas fallas son consecuencia de la influencia de grupos frente a decisiones estatales y, también –en no pocos casos– a su vínculo con los responsables políticos, es decir, los líderes cuyas decisiones permiten o no maximizar el bienestar social. De hecho, los funcionarios públicos también son sujetos maximizadores, como aquellos que participan en el mercado, de manera que sus decisiones no se relacionan con otras de tipo altruista. En consecuencia, los políticos siguen estos ciclos al momento de tomar decisiones públicas.

Las fallas del Estado están muy relacionadas con las buenas o malas prácticas políticas que realiza un gobierno. Surge la posibilidad que el resultado neto de las intervenciones públicas sea inferior a lo inicialmente previsto, pudiendo llegar en algunos casos a ser negativo.

En muchos países de América Latina los intereses de la élite predominante son los que guían el accionar del Estado; planteando estrategias de desarrollo en detrimento del interés público. Los grupos de poder económico, social y político se oponen al fortalecimiento del Estado y actúan a favor del debilitamiento de las capacidades institucionales, favoreciendo las relaciones de clientelismo electoral y el aseguramiento de leyes, decretos y políticas públicas que favorezcan intereses particulares, propiciando la captura del Estado.

Por tanto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales es clave para lograr superar las condiciones históricas de rezago que presenta la región. Se precisa focalizar las acciones públicas en resultados y en la eficiencia de los servicios prestados por el sector público, reforzar las capacidades de alta dirección en los órganos de gobierno, explorar sistemas de gestión que permitan la provisión de bienes y servicios de calidad, avanzar en el diseño de políticas públicas redistributivas con un sentido de planeación prospectivo que priorice objetivos de gobierno y que cuenten con mecanismo objetivables de medición y evaluación de resultados.

Asimismo, es fundamental sustituir la influencia de las organizaciones altamente centralizadas y jerarquizadas, por entornos administrativos descentralizados, más transparentes y participativos para optimizar los recursos públicos y el cumplimiento de metas institucionales y, por ende, generar gobiernos cada vez más efectivos y participativos que agreguen valor público y produzcan cohesión social.

El desafío de políticas públicas efectivas para la cohesión social

Los gobiernos reconocen que cada día deben enfrentar complejidades y retos cada vez mayores, y plantean diversas estrategias que les permitan abordar exitosamente los problemas que persisten en sus sociedades, como aquellos que se derivan de

un mundo que se globaliza con oportunidades, pero también con altos riesgos sociales, educacionales, económicos y políticos. En esta dinámica las expectativas y exigencias de los ciudadanos respecto de sus gobiernos es cada vez más alta, dado el carácter de una demanda más informada que intenta nuevos modelos de participación social y presiona por obtener servicios públicos de calidad como un derecho fundamental.

En la discusión sobre los gobiernos no sólo es relevante qué tienen que hacer, también es relevante la capacidad de éstos para hacer lo que les demanda la ciudadanía. Los gobiernos que son efectivos hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son.

Las innovaciones que se han desencadenado en años recientes en diversos países comparten un diagnóstico similar: las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se han vuelto cada vez más obsoletas, lo que hace necesario la introducción de un cambio radical para preservar la capacidad de gobernar y de prestar servicios (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico Social [INDES], 2013).

No hay gestión exitosa si no es con resultados objetivables y medibles, no sólo en lo que corresponde a metas y procesos internos. Una gestión de calidad se mide, principalmente, con la satisfacción que logra la ciudadanía en torno a los bienes y servicios que recibe.

Para diagnosticar las capacidades institucionales de los países que les permiten implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó un instrumento que examina el ciclo de gestión pública, considerando cinco pilares: I) la planificación orientada a resultados; II) el

presupuesto por resultados; III) la gestión financiera (la cual incluye adquisiciones y control interno y externo); IV) la gestión de programas y proyectos, y V) el seguimiento y la evaluación.

Figura 2.

Pilares del ciclo de gestión.



Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 10.

Cada uno de los pilares está integrado por un conjunto de componentes, que a su vez incluyen indicadores sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, que se subdividen en requisitos mínimos calificados con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. El sistema de evaluación cuenta con 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Con el conjunto de la información recopilada se elabora también un promedio simple de los cinco pilares, lo que deriva en un Índice General de GpRD, que muestra la capacidad de un país en este ámbito.

Este instrumento se aplicó por primera vez en 25 países de América Latina y el Caribe, durante 2007 y 2009 (García López y García Moreno, 2010)⁴. Las conclusiones del diagnóstico mostraron un desarrollo heterogéneo de la institucionalización de la GpRD. En un extremo, un pequeño grupo de países presenta sistemas cuyo referente son los resultados de la gestión del sector público; en el polo contrario, se encuentran los países con sistemas incipientes y en los que aún prevalece el

⁴ Los países participantes fueron Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Los resultados se encuentran en García y García, 2010.

marco de la gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos, se ubica la mayoría de los países de la región, en un espacio que podría definirse como fase inicial de desarrollo de la GpRD. Estos países exhiben un progreso considerable en los sistemas de gestión financiera, pero al mismo tiempo, muestran un escaso desarrollo de los sistemas de monitoreo, evaluación y presupuesto por resultados. El índice promedio para el conjunto de América Latina y el Caribe es de 1.9 sobre 5, lo que indica que la región se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que aún no ha llegado a la mitad del camino.

La segunda aplicación del sistema de evaluación se llevó a cabo durante el 2013. Este informe da cuenta de los avances en 24 países –no participó Bolivia– y siguió la misma metodología aplicada en la primera evaluación. Se puede observar una tendencia general de mejora, aunque con importantes diferencias entre países y dimensiones.

Figura 3.

Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013



Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 27.

De acuerdo con lo evaluado, se señala que el índice agregado registró un aumento de cuatro décimas sobre la base de 2. 0 puntos en 2007, lo que corresponde a un incremento del 20%. Significa un mejoramiento interesante que permite afirmar un persistente fortalecimiento de las capacidades institucionales y avances en los respectivos pilares del modelo. A nivel más específico de análisis por pilares, se encontró que:

El pilar de gestión financiera pública (GFP) continúa siendo el más desarrollado, seguido por la planificación orientada a resultados y luego la gestión de programas y proyectos. Los pilares de presupuesto por resultados (PpR) y de seguimiento y evaluación (SyE) siguen siendo los más débiles (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015, p. 28).

Es interesante desagregar los resultados alcanzados por países. El estudio agrupa los resultados en tres categorías. Los países que se agrupan en categoría superior son aquellos con un nivel alto de desarrollo de sus capacidades para implementar una GpRD, correspondiente a un valor del índice general (agregado) igual o mayor a 3. En esta evaluación los países que muestran un fortalecimiento mayor son los mismos que en la medición de los años 2007 y 2009: Brasil, Chile, Colombia y México.

Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo

Tabla 1.

Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo de la GpRD, 2013.

Pilar de la GpRD	Nivel de desarrollo de la GpRD				
	Todos los países	Alto (4 países)	Medio (18 países)	Bajo (2 países)	Cociente Alto/Medio
Planificación orientada a resultados	2.8	3.8	2.7	0.8	1.6
Presupuesto por resultados	1.9	3.5	1.7	0.5	2.1
Gestión financiera pública	2.9	4.3	2.7	1.8	1.5
Gestión de programas y proyectos	2.3	3.5	2.1	1.8	1.7
Seguimiento y evaluación	1.9	4.2	1.6	0.8	2.7
Índice de GpRD	2.4	3.9	2.2	0.9	1.8
Rango entre pilares	1.0	0.7	1.2	1.2	
Desviación estándar	0.67	0.24	0.50	0.49	

Fuente: Kaufmann, Sanginés y García, 2015, p. 31.

Un resultado interesante de destacar se asocia al bajo nivel de desempeño promedio del total de los países, en lo referido al pilar de *Seguimiento y Evaluación* (1, 9) y, en particular, al promedio observado en la mayoría de los países de rango medio (18 países) cuyo promedio sólo alcanza 1.6 sobre 5, como el puntaje máximo de la medición

sobre tres componentes del pilar: los sistemas de estadísticas, seguimiento y evaluación.

El estudio señala que, en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental, se han registrado algunos –particularmente en el diseño de instituciones– que cumplan este rol y en lo que respecta a la elaboración de normativas, pero los avances en la realización y el uso de evaluaciones sigue siendo tenue.

Este hecho no debe sorprender, dado que el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no es una práctica frecuente en los países de América Latina, aunque ésta es fundamental para demostrar la efectividad de la intervención pública para lograr consenso sobre los objetivos de los programas y sobre el rediseño de los mismos, así como informar a la sociedad del cauce que llevan las políticas públicas (Galiani, 2006).

La debilidad evaluativa es una de las razones por las cuales es usual encontrar políticas que no cumplen con los plazos, cobertura, calidad, costos estipulados y/o alcanzan objetivos diferentes a los propuestos; o bien, políticas que alcanzan objetivos, pero que sus impactos esperados no tienen sostenibilidad en el tiempo.

Consideraciones finales

Afortunadamente, en años recientes se ha asumido en los gobiernos –más allá de las exigencias que realizaban los organismos internacionales– la relevancia de la evaluación de los programas públicos, la rendición de cuentas, la instalación de sistemas de seguimiento de la gestión pública basados en indicadores de desempeño, tanto para medir la efectividad del gasto público como la evaluación de logros de planes de desarrollo de mediano plazo y, recientemente, se está avanzando lentamente en la instalación y despliegue institucional de evaluaciones de impacto.

Para Montiel (2011) la evaluación cumple tres

objetivos fundamentales: I) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y, con ese diagnóstico, motivar la mejora continua de los programas; II) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno; y III) medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos. El alcance de estos tres objetivos depende de si la evaluación es utilizada como un verdadero instrumento de cambio.

Complementariamente, la evaluación también se convierte en instrumento de fomento y profundización de la democracia, lo que conlleva a su vez una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos y las administraciones públicas (Aguilar y Bustelo, 2010). Vale decir que la legitimidad de éstos no se puede sustentar sólo en su carácter democrático, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población y, por ende, su propia eficiencia y eficacia es clave para la democratización y gobernabilidad social.

No es sólo un enfoque tecnocrático, como pueden afirmar aquellas voces que ponen freno a los procesos evaluativos en cuanto se le ve como amenazas a las capturas del Estado y el clientelismo. Hoy más que nunca afirma Finol: “Queda en evidencia el papel preponderante que desempeña la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad necesaria para modernizar y reformar el Estado a través de su incorporación en el buen funcionamiento de la administración pública” (2012, p. 45).

Al tener el Estado como una de sus actividades más importantes la redistribución de la renta, la cual se concreta a través de los programas sociales implementados por los diferentes Ministerios, se precisa velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. Por ello la evaluación de políticas, programas e instituciones públicas es esencial para llevar

adelante tales asignaciones, ya que entrega información respecto de su funcionamiento, así como sus fortalezas y debilidades (Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, 2015).

En otras palabras, los gobiernos deben asegurar la calidad del gasto público que es realizado con recursos –también públicos–, para lo cual contar con sistema de seguimiento y evaluación de las políticas y programas constituye un requerimiento de carácter estratégico, y un avance sustantivo de las capacidades institucionales públicas de la región. Ello es coherente con lo que el estudio en referencia señala, al identificar que las principales diferencias entre las brechas de seguimiento y evaluación corresponden a las brechas de implementación y de capacidades institucionales.

Sin adecuadas capacidades públicas los aumentos de los gastos en los sectores sociales más relevantes como educación, salud, vivienda, etc., no serán efectivos y se seguirán observando bajos resultados –especialmente en educación–, además de poca pertinencia de dichas políticas para el logro de cohesión social y territorial y, por ende, limitadas posibilidades para reducir las complejidades de la sociedad actual que avanza en formas galopantes a una cuarta revolución industrial, y cuyos efectos en los precarios mercados laborales y educacionales de América Latina ya se están comenzando a percibir y, con ello, el aumento del malestar y miedo a las nuevas formas de exclusión.

Referencias

- Acemoglu, D. S., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). *Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. *The American Economic Review*, Vol. 91(4), pp. 1369-1401. Recuperado de <https://economics.mit.edu/files/4123>
- Aguilar, L.F. y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), pp. 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>
- Alvaredo, F. y Gasparini, L. (2015). *Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries*. En Atkinson y Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution* (pp. 697-805). Ámsterdam: ELSEVIER.
- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: FCE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico Social (INDES). (2013). *Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en Planificación para el Desarrollo*. Washington.
- Banco Mundial. (2006). *Equity and Development: World Development Report 2006*. Washington, D.C.: Autor.
- Baudrillard, J. (1991). *El otro por sí mismo*. Barcelona: Anagrama.
- Bauman, Z. (2001). *Globalización, consecuencias humanas*. México: FCE.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Madrid: FCE.
- Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Bermejo, D. (2013). *Identidad, globalidad y pluralismo en la condición posmoderna*. *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica*, Vol. 68 (257), pp. 445-475.

- Recuperado de <http://revistas.upcomillas.es/index.php/pensamiento/article/view/983>
- Bonometti, P. y Ruiz, S. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 7 (13), pp. 11-36.
- Bourguignon, F. (2004). *The poverty-growth-inequality triangle* (Paper prepared for a Conference on Poverty, Inequality and Growth). Paris.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. España: Herder.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. (2015). *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-135135_doc_pdf.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL; Agencia Española de Cooperación Internacional; Secretaría General Iberoamericana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar caminos por abrir*. Santiago de Chile: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Panorama social de América Latina, 2016*. Santiago de Chile: Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago: Autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf
- Deiningner, K. y Olinto, P. (2000). *Asset Inequality, inequality, and growth*. Policy Research Working Paper, 2375. World Bank.
- Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Finol, L. (2012). *Institucionalización de la cultura de evaluación de políticas públicas en América Latina, a partir de la propuesta de un protocolo de evaluación para el observatorio de políticas públicas de la FCJP de Luz*. (Tesis de maestría). Universidad Internacional de Andalucía, Palos de la Frontera, España. Recuperado de http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2418/0418_Finol.pdf?sequence=1
- Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. En Serie políticas sociales. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6118/1/S0634_es.pdf
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gergen, K. (1996). *Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. Barcelona: Paidós.
- Gergen, K. (2006a). *Construir la realidad. El futuro de la psicoterapia*. España: Paidós.
- Gergen, K. (2006b). *El yo saturado. Dilemas de la identidad en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Paidós.
- Hopenhayn, M. y Sojo, A. (2011). *Sentido de pertenencia de sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (ed.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of incentive in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. (2013). *La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. En Departamento de Economía, Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo. SDT 379. Santiago: Autor.
- Lyotard, J. (1991). *La condición posmoderna: informe*

- del saber. Madrid: Cátedra.
- Montiel, M.J. (2011). *La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?* En Cejudo, G., Maldonado, C. (ed.), *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación* (pp. 29-65). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- O'Donnell, G. (1996). *Ilusiones sobre la consolidación*. Nueva Sociedad, (144), pp. 70-89.
Recuperado de <http://www.unsa.edu.ar/histocat/instituciones/odonnellpoliarquia.pdf>
- Oszlack, O (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno). En Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC). Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Robles, F. (2005). *Contramodernidad y desigualdad social: individualización e individuación, inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión*. Revista Mad, Vol. 12, pp. 1-31. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1283651>
- Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Revista Política Cultural, (30), pp. 119-134. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006
- Saravi, G. (2009). *Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social*. Revista CEPAL, (98), pp. 47-65. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11295>
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la Globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Stiglitz, J. (2003). *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista CEPAL, (80), pp. 7-40-.
- Vattimo, G. y Snyder, J. (1994). *The end of modernity*. Cambridge: Polity Press.