

HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGUNDO ORDEN EN AMÉRICA LATINA*

Arturo Vallejos-Romero** y Patricio Valdivieso***

RESUMEN. El presente estudio aborda las complejidades que deben enfrentar las políticas públicas para dar respuestas satisfactorias en el contexto de sociedades funcionalmente diferenciadas. Desde la aproximación de la teoría de sistemas sociales, argumenta a favor de políticas públicas de segundo orden que faciliten los procesos de transformación de sistemas y actores sociales que operan según sus propias lógicas de funcionamiento. Ilustra los problemas derivados de las aproximaciones de primer orden, de comando y control, con la experiencia latinoamericana y chilena en particular.

PALABRAS CLAVE. Política pública, Intervención de segundo orden, América latina.

INTRODUCCIÓN

En las sociedades contemporáneas, la modernidad tardía se manifiesta de una forma cada vez más radical en la especialización de los sistemas

* Arturo Vallejos agradece el apoyo financiero del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile (FONDECYT). Este artículo es parte de los compromisos del proyecto CONICYT-FONDECYT/Regular, núm. 1110570 “Cosmovisión Huilliche y naturaleza: poética, discurso y políticas territoriales” y el Proyecto FONDECYT 1120554 “Las dimensiones sociales (confianza y comunicación) de los riegos ecológicos en conflictos socioambientales por energía en Chile: los casos de Castilla e Hidroaysen” financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile.

** Académico e investigador del Núcleo de Investigación Científico Tecnológico en Ciencias Sociales y Humanidades y Director del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera, Chile. Dirección electrónica: arturo.vallejos@ufrontera.cl.

*** Profesor Asociado del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de los Lagos, Chile. Dirección electrónica: patricio.valdivieso@ulagos.cl

sociales, es decir, en la diferenciación sustancial de las esferas de la política, el derecho, la economía, entre otras, así como en una alta contingencia y una creciente complejidad. Los gobiernos, con sus lógicas de funcionamiento y prácticas institucionalizadas, han perdido la capacidad de manejar problemas que se presentan en la vida común y que afectan la coexistencia social, no sólo por limitaciones técnicas, fiscales, de infraestructura o humanas, sino porque la sobre determinación de eventos, reflejada en una infinidad de demandas sociales insatisfechas, ha aumentado exponencialmente. Lo anterior justifica una reflexión crítica con respecto a los paradigmas convencionales habituales dominantes en las políticas públicas. En efecto, si ante los rasgos manifiestos de la sociedad actual, las políticas públicas, una y otra vez no pueden rescatar ni expresar de buena forma los múltiples intereses y demandas sociales, cabe examinar críticamente las aproximaciones que la intervención asume.

En la actualidad, en numerosos lugares y ámbitos, las intervenciones sociales y las políticas públicas tienden a asumir formas normativas y prescriptivas, intrusivas y homogeneizadoras. Tales formatos, los cuales desarrollaremos en el apartado sobre la experiencia latinoamericana, se pueden observar y evidenciar concretamente, primero, en políticas públicas poco efectivas en torno a la *contaminación atmosférica en ciudades intermedias del sur de Chile*, donde la construcción y solución a dicha problemática pasa por lógicas políticas y científicas, que se expresan en la observación de un público ignorante e indiferenciado que necesita por igual educación, aislantes térmicos, leña seca,¹ fiscalización, paralización de fuentes fijas de contaminación y donde impera una ética de la responsabilidad que se traduce en la máxima que el que contamina paga (Vallejos-Romero, 2012; Vallejos-Romero y Oñate,

¹ La política de descontaminación ambiental en Chile, especialmente en el sur del país, propone como los principales incentivos generar conciencia ambiental a través de programas educativos para la población; la incorporación de aislantes térmicos a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las construcciones futuras como en el parque residencial actual, así como el uso de la leña seca, principal insumo para la calefacción residencial en las ciudades de sur, el cual aporta el 95%, promedio, de la contaminación atmosférica. Ver http://www.cumplimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/Estrategia_Nacional_de_Descontaminacion_Atmosferica_2014_2018.pdf. 7 de julio de 2013.

2013). Segundo, en la *política pública chilena de transparencia* que se orienta por formatos normativos y prescriptivos, es decir, un modelo de primer orden basado en una política de comando y control, cuyo énfasis está puesto en qué tipo de información deben proveer los municipios en sus sitios Web, sin observar ni consultar a los ciudadanos qué transparencia observan, construyen y quieren, como no considerar los contextos sociales y municipales, especialmente de los funcionarios públicos encargados de aplicar la política (Valdivieso y Vallejos-Romero, 2014). Tercero, en la *política pública territorial para el pueblo Mapuche-Huilliche*, que emanada del centro construye una problemática desde una lógica política y occidental, no tomando en cuenta la operatoria social de las comunidades indígenas y su concepción de naturaleza. Una propuesta anclada en lógicas normativas (interventor) que no incluye el concepto de naturaleza concebido por el pueblo Mapuche-Huilliche en los textos político-institucionales, así como en sus leyes y programas, siendo una intervención descontextualizada que no incorpora/reconoce la operatoria del pueblo indígena y su diversidad, validando miradas y modelos de primer orden que no propician un desarrollo pertinente que permitan la transformación y mejora de la calidad de vida de la población (Núñez, 2014).

Los paradigmas que orientan los diseños, políticas y decisiones que se ilustran en los ejemplos del párrafo anterior, así como las lógicas que subyacen en los diseños de políticas en América Latina —que se exponen profusamente en los siguientes apartados—, descansan en modelos teóricos simplificadores de la realidad social, cuyos supuestos de naturaleza causal, más que relacional, conducen a imponer modalidades de intervención que no toman en cuenta las lógicas de operación de los agentes que se quieren intervenir. Es recurrente ver propuestas, muchas veces ambiguas, con definiciones simples de los problemas y las estrategias de solución para llevarlas a cabo, asumidas de antemano como fórmulas o verdaderos axiomas por proponentes y ejecutores. En esta línea, las políticas públicas suelen anclarse en visiones positivistas, en las que se parte del supuesto que lo social se puede observar, entender y manipular desde fuera. Pero la identificación tanto como la definición de los problemas no deberían limitarse a decisiones unilaterales del sistema interventor, quien observa, diagnostica, evalúa

y propone desde su propia lógica auto-referencial de operación. Los problemas deberían ser diagnosticados y definidos, primero, tomando en cuenta los códigos de operación de los sistemas sociales particulares que se desea intervenir, si la estrategia es trazada por un proponente, y, segundo, con alto grado de inclusión, comunicación y participación, en la etapa de trabajo en la línea base y el diagnóstico del interventor con los agentes a ser intervenidos.

En suma, en este estudio argumentamos que las intervenciones sociales y las políticas públicas deberían incluir modalidades que persuadan a que los intervenidos acepten la invitación que éstas proponen en sus propias formas de sentido, es decir, que lo que se seleccione, cómo se seleccione, y qué se entienda, sea genuinamente resonante y transformador, y no un mero “ruido” (Vallejos-Romero, 2012). La política pública y sus agentes responsables tienen ante sí la tarea de reconocer y asumir los desafíos que la modernidad trae consigo, y con el apoyo de los nuevos avances teóricos delinear aproximaciones alternativas para la formulación e implementación de políticas. Si no asumimos los desafíos de la complejidad social, así como la contingencia en su total envergadura y la radicalidad de una sociedad moderna que se hace mundial y día a día más pluralista y fragmentada, continuaremos sufriendo las graves consecuencias causadas por intervenciones y políticas públicas que fracasan.

En esta línea argumentativa, en la primera parte de este artículo, presentamos una indagación sobre los beneficios de orientaciones que privilegien formas que inviten o persuadan a la transformación. En otras palabras, queremos conceptualizar con el énfasis puesto en la naturaleza compleja y dinámica de las relaciones sociales, cuyos anclajes teóricos nos den sustento para una intervención comunicativa que asuma y reconozca que cada sistema funciona con lógicas propias, es intransparente uno del otro, clausurado en sus operaciones, con un código único y una única función para dar cuenta de un problema para la sociedad (Luhmann, 2012). Con el propósito de esbozar algunos lineamientos generales de teoría que ayuden en la tarea, tomaremos prestados avances alcanzados por la biología del conocimiento (los chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela), y con ello partiremos de la afirmación que la construcción social es conformada por las determinantes estructurales

de cada observador. Así también consideraremos los argumentos de Giandomenico Majone en pro de la persuasión en la política, y muy especialmente la teoría de los sistemas sociales en la versión de los alemanes Niklas Luhmann y Helmut Willke. En estos autores, cualquier intervención con sentido es una invitación, y la probabilidad de éxito dependerá de la incorporación que el sistema intervenido haga de las distinciones propuestas, es decir, será el propio sistema el que acepte o no una intervención. De los primeros autores tomaremos específicamente la idea de *autopoiesis* (Maturana y Varela, 1984). De los segundos, consideraremos el argumento de la persuasión (Majone, 1997), e incluiremos la idea de intervención sistémica en sociedades donde las esferas funcionales son autónomas e intransparentes unas a otras (Luhmann, 1998, 2007, 2012; Willke, 2006).

En la segunda parte del artículo ilustraremos experiencias de políticas públicas de primer orden en América latina, destacando una serie de circunstancias que han favorecido esta aproximación y sus limitaciones. Nos detendremos en el caso de Chile para describir de forma más precisa cómo los enfoques tecno-político-económicos más contemporáneos han dado lugar a una estructura institucional de comando y control que fija objetivos y evalúa las instituciones, sus políticas y programas, en una lógica de primer orden, que deja sin resolver numerosos problemas sociales. Concluiremos retomando el enfoque del segundo orden, con el propósito de subrayar la última necesidad de corregir la aproximación.

INTERVENCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMER Y SEGUNDO ORDEN

Las sociedades modernas y las intervenciones

En el contexto de las transformaciones relacionadas con la globalización, democratización y el creciente pluralismo (Valdivieso, 2002), las sociedades tienden a la diferenciación, autonomización y especialización de sus funciones, y ya no pueden operar desde un centro que diseñe, ejecute y controle, rol que han cumplido los sistemas políticos a través de sus organizaciones tradicionalmente. La diferenciación lleva a que cada

sistema opere en base a un código sustentado en un esquema binario, como por ejemplo tener/no tener o pagar/no pagar en la economía, legal/ilegal en el derecho, tener poder/no tener poder en la política, entre otros. Así también, la función de cada uno de los sistemas se especializa y consiste en resolver un problema de la sociedad. En esta línea, la política tendrá como función tomar decisiones que vinculen colectivamente, la economía tendrá que ver con la escasez y la ciencia con producir teorías, funciones y tareas muy distintas a cumplir. No hay *a priori* una jerarquía u orden de importancia, porque cada sistema asume una posición prioritaria para producir y reproducir las operaciones de la sociedad. Esta descripción se refiere a sociedades funcionalmente diferenciadas o policéntricas, que no obedecen a un centro (Polanyi, 1992), donde no hay un sistema que cumpla la función de eje gravitacional o polo de atracción de un sistema sobre otros.

Las características de la sociedad moderna y sus sistemas funcionales, nos llevan a plantear que cuando un tomador de decisión trabaja en la elaboración de políticas deberá tener en cuenta el operar de una sociedad que en un nivel organizativo despliega como forma primaria la diferenciación por funciones, y la intervención que propicie deberá tener en cuenta las operaciones de los sistemas a ser intervenidos. En adelante, se argumentará que una política pública como intervención no debe ser algo impuesto por el proponente, más bien debiese hacer uso de la persuasión como una invitación a aceptar la propuesta del interventor desde los códigos del sistema a intervenir, aumentando así la probabilidad de dar cuenta del problema que se desea solucionar.

Políticas públicas y persuasión

La política pública es una práctica referida a resolver problemas sociales. Práctica significa actuar en situaciones cambiantes en la historia y en la sociedad. Si la política pública fuera solo técnica, entonces bastarían sólo prescripciones simples para encontrar soluciones óptimas frente a los problemas sociales; si ella fuera equivalente a una teoría única u ontológica de la realidad, entonces se necesitaría sólo los mejores científicos o sabios para su manejo. Como la sociedad moderna es dife-

renciada y no obedece a una lógica donde una esfera oriente, dirija o controle, ella requiere de políticas públicas pertinentes al nuevo cuño de sociedad donde quiere intervenir (Vallejos-Romero, 2008).

A partir del entendimiento de la política pública como práctica, su relación con intereses diversos en situaciones sociales concretas (Valdivieso, 1998a), es pertinente el planteamiento de Giandomenico Majone sobre la importancia de la persuasión. Para Majone, los modelos de políticas han pasado por alto el extraordinario poder de la persuasión, donde todos los actores que intervienen en una política pública entrarían en un continuo debate (Majone, 1997: 35-36). En el marco de un proceso de convencimiento de A sobre B, se requiere de la persuasión para aumentar la posibilidad de que la orientación o el consejo sea seguido (1997: 43). En otras palabras, el punto no consiste en saber si se debe o no usar la persuasión, sino en determinar el procedimiento de cómo debe usarse y el momento oportuno, siendo eficaz y justificable, racional como éticamente (1997: 74). Según Majone, toda política pública está hecha de palabras y todos aquellos que intervienen entran en un continuo debate y mutua persuasión, ésta última como foco principal para la elaboración de políticas (35-36). En este debate, cada actor que interviene se verá alentado para calibrar su visión de la realidad, e incluso para revisar sus valores como resultado del proceso de persuasión recíproca. Por lo tanto, los argumentos y las evidencias serán un producto para el debate público de una política, y por medio de la persuasión deberán ser tomados en serio en los sistemas de deliberación. Majone explicita que la persuasión consiste en un intercambio, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso, el que permite no sólo que los actores defiendan sus intereses y opiniones, sino que también ajusten sus visiones de la realidad y puedan encontrar vías fructíferas para realizar sus valores (42).

Sin perjuicio de la propuesta de primer orden que ilustra Majone, donde prima un proceso de convencimiento de A sobre B, la persuasión como estrategia es convergente con una propuesta de segundo orden, tal como argumentamos en este artículo. La persuasión sería un arma con un potencial avasallante en la formulación de políticas públicas, que permitiría por medio de un procedimiento empático acceder a un público o auditorio y que éste entienda y acepte lo que se le está ofre-

ciendo. En otras palabras, se apelaría al genuino consentimiento de un público objetivo para acoger una propuesta de intervención, que según el proponente y el discernimiento autónomo del intervenido será efectiva para la solución de un problema. Si la persuasión fuese una invitación, donde, concertada o unilateralmente, la propuesta de intervención se instalará en el entorno del intervenido como un regalo con sentido, y este último entendiéndola así la arrastrará a su interior, es decir, dando su consentimiento se apropiará de ella y la tomará, y este proceso conducirá al cambio deseado. En este contexto estaríamos ante una política pública no prescriptiva y con mayores probabilidades de éxito.

A diferencia de la aproximación presentada, en las intervenciones convencionales podemos ver que hay un observador (interventor) que trata de prescribir algo a un sujeto observado (intervenido), porque según el primero la aceptación de la propuesta tendrá resultados beneficiosos. En este juego domina la vieja postura de un estímulo objetivo que determina a un sujeto, donde la aproximación se ancla en referentes epistemológicos que establecen una realidad fuera del sujeto y que éste tiene que aprehender. Es bajo esta lógica donde se sustentan y proponen generalmente las intervenciones en políticas públicas, donde un observador (proponente de la política) determina qué es bueno y pertinente para la superación de un problema —que él define como tal—, observado en la realidad. Nos encontramos con modelos simples que llamaremos de primer orden, que se alejan de modelos más complejos y reflexivos que podemos llamar de segundo orden.

Bases conceptuales para una aproximación de segundo orden

Las experiencias fallidas y el mayor conocimiento de la sociedad han generado un cuestionamiento de las epistemologías establecidas y los enfoques positivistas, sustentados en avances en algunos campos de la ciencia. Aquel observador monolítico, externo y sin tiempo, queda cuestionado, pues todas las auto-descripciones de la sociedad ya no pueden ser hechas desde fuera de la sociedad. Dada una fuerte diferenciación funcional y asumiendo que sólo en la sociedad es posible comunicar, cada sistema funcional lo hará desde su interior, agrandando

o achicando —según la cantidad de auto-descripciones que logren estabilizarse— todo cuanto se diga.

Los descubrimientos científicos más recientes ponen en entredicho la justificación de las teorías totalizadoras. En el estudio del átomo, por ejemplo, se entiende la complejidad no sólo por el extremo de lo grande sino también por el extremo de lo pequeño, de las sucesivas e interminables subdivisiones que es posible hacer en el nivel atómico y subatómico. Javier Torres Nafarrate, citando al célebre físico Stephen Hawking, explica que los físicos han llegado a la conclusión de que el átomo no es la esencia del universo, sino un micro-universo en el que circulan otras partículas extremadamente ínfimas. Son tan ínfimas estas partículas, dice el físico inglés, que se habla de una cuestión casi metafísica: “el hecho de que el confinamiento nos imposibilite la observación de un *quark* o de un gluón aislados, podría parecer que convierte en una cuestión metafísica la noción misma de considerar a los quarks” (Torres, 1999: 73). En otras palabras, vivimos en un mundo sin límites “hacia arriba” (el universo) pero tampoco con límites “hacia abajo” (el mundo *micro*), lo cual nos deja sin supuestos sólidos que justifiquen ontologías totalizadoras.

En la línea del constructivismo, Humberto Maturana desarrolló una biología del conocimiento que parte de la constatación empírica de la imposibilidad de distinguir entre ilusión y percepción. Dada esta condición, carece de fundamento pretender apoyarse en el objeto externo como factor de validación del conocimiento científico, “las explicaciones científicas no explican un mundo independiente, explican la experiencia del observador” (Maturana, 1996: 30). Según Von Glasersfeld, la propuesta de Maturana es una revolución para la teoría del conocimiento que fundamenta un enfoque con posibilidades de afrontar el conocer haciendo referencia no a una realidad exterior, sino a una realidad construida por nosotros (Von Glasersfeld, 2000: 40).

Para Maturana no sería posible recurrir a una realidad objetiva para validar una afirmación realizada en el ámbito científico. Para él (y Varela), el observador es un sistema operacionalmente cerrado y determinado estructuralmente y “sólo puede ver lo que puede ver y no puede ver lo que no puede ver, y ni siquiera puede ver que no puede ver lo que no puede ver” (Maturana y Varela, 1984). Por lo tanto, ningún tipo de conocimiento puede quedar especificado por algo externo al observador.

En la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann (1992, 2012), el conocimiento depende de las condiciones que lo hagan posible. El acto de observar consiste en indicar y describir observaciones, hacer distinciones, las cuales sirven de base para futuras distinciones. En efecto, cuando alguien describe un objeto, nota sólo algunas dimensiones que visibiliza en su descripción, quedando otras ocultas, es decir, produce su conocimiento por distinciones. Esto conduce a distanciarse de la ontología aristotélica clásica y apostar por una lógica autorreferencial, una auto-implicación de las observaciones con lo que se observa. En esta perspectiva, tanto el observador como lo observado están determinados estructuralmente. Su propia estructura, no algo externo, es lo que especifica su experimentar. Todo esto es también válido para los sistemas sociales, los que están condicionados de igual forma por las matrices disciplinarias que autoconstruyen. El observador es un observador de segundo orden, es decir, un observador que observa cómo observan los observadores. Observar, en cuanto operación cognitiva, significa un manejo de esquemas de distinción. Esto quiere decir que no se pueden dar explicaciones que revelen algo independiente de las operaciones mediante las cuales se generan dichas explicaciones: la lógica de observación no puede sobrepasar la lógica del observador (sistema), donde la referencia de lo observado (descrito) siempre es el observador (sistema). Aquí es donde se introduce el tema de la auto-referencialidad, el hecho que existen sistemas que no pueden dejar de referirse a sí mismos en cada una de sus operaciones. Así, toda hetero-referencia (lo que se observa hacia fuera) es posible sólo como construcción del observador.

Política pública como intervención de segundo orden

Las políticas públicas convencionales (Miranda y Razeto, 2014) y sus referentes conceptuales a la hora de propiciar la solución de los problemas que definen, han puesto el acento en estrategias de primer orden, es decir, formas que se manifiestan en comunicaciones que hace un interventor a un intervenido y apuntan al control exógeno. Con ello se aprecian intentos que se asientan en las viejas teorías de la comunicación (“Dos Patas”), donde un emisor selecciona un mensaje que

trasmite a un receptor; un proceso donde el acento está puesto en orientaciones de tipo normativo o prescriptivo, sin espacio para observar si los receptores comprenden o les hace sentido lo comunicado. Pero si el momento de la comprensión no se concreta, difícilmente la intervención podrá observar ni evaluar el éxito que deseaba. Esto hace interesante la propuesta de la teoría de los sistemas sociales elaborada por Luhmann, pues nos permite tener un esquema más complejo e iterativo. En esta propuesta encontramos tres fases (Tres Patas): selección de algo que se quiere comunicar (qué), la estrategia de comunicación (cómo) y si se entendió (comprensión), que si es utilizada para transformar algún problema a través de la existencia de resonancias en los intervenidos (cuando se logra la comprensión), ayudará a ir más allá de las propuestas tradicionalmente aceptadas. En otras palabras, la lógica se invierte, la intervención se emprende desde el sistema del intervenido, seleccionando una distinción, asumiendo la estrategia en la forma del que se quiere transformar y donde la iniciativa de intervención no es intrusiva, ni directiva ni normativa, sino que ésta se pone en el entorno del sistema a intervenir para que el intervenido la asuma como algo que le es propio y con sentido, llevándolo con ello a su propia transformación (Mascareño, 2011; Vallejos-Romero, 2012). Una intervención informada en la propuesta descrita podría afrontar de mejor manera los cambios que se desean obtener para resolver problemas, conflictos o mejorar la calidad de vida de la población (Vallejos-Romero, 2012, 2014).

Bajo este marco de referencia, las políticas públicas convencionales, sustentadas en estrategias de primer orden, son limitadas al estar confrontadas con problemas que por la dinámica social de la actual modernidad no se dejan resolver solo por un sistema social y una intervención que pone el acento en el que interviene y no en el intervenido. En nuestro argumento y en la propuesta esbozada, donde se asume la complejidad constatada y descrita, cuando se toman decisiones de política pública, la atribución que emana desde el interventor debe estar adecuadamente informada de la unidad social donde se desarrolla la intervención, pues en principio la ceguera del observador ante la definición de un problema así como las estrategias para la solución de éste son naturales y propias de una sociedad moderna y diferenciada por funciones. Cuando se quiere intervenir sistemas que son autónomos o

clausurados operacionalmente, lo adecuado será hacerlo no poniendo en peligro la autonomía de los sistemas intervenidos. La idea fundamental es que el sistema o grupo de actores que se intervenga pueda observar y entender las distinciones que ofrece el interventor (oferente de políticas) y procesarlas en su interior como información que tenga sentido. Con esto se quiere enfatizar la libertad de los agentes a ser intervenidos para discernir y decidir por sí mismos cuál es el modo en que quieren operar (Mascareño, 2011; Valdivieso, 1993). En otras palabras, en una política pública razonable la persuasión tiene un papel central, como una invitación (orientación) para que el propio sistema se autorregule, es decir, autorregule u oriente sus operaciones en la dirección en que haya ordenado las distinciones del sistema interventor. En caso de ser resonantes dichas distinciones para el sistema a intervenir, es probable que éste último las introduzca en su operar y genere el o los cambios que se desea obtener.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL CASO CHILENO²

En este apartado, veremos cómo la argumentación sobre las intervenciones de las políticas públicas, ya expuesta, tiene sentido con una ilustración de experiencias de primer orden en América Latina.

Colonización, periodo colonial y proyecto estatal de la Monarquía

A lo largo de la historia de América latina, las políticas públicas han tendido a ser prescriptivas, normativas y centralizadas. Este rasgo queda de manifiesto desde temprano, en la primacía de la orientación político-estatal de la colonización de los territorios americanos.

² No es el propósito hacer un recuento exhaustivo de las experiencias de políticas públicas en América Latina, sino, más bien, ilustrar con experiencias la pertinencia de la argumentación presentada en la primera parte de este artículo. En todo caso, pueden ser consultadas referencias más detalladas, documentadas y con abundante literatura sobre los ejemplos en trabajos anteriores (Valdivieso, 1993, 1994a, 1994b, 1995-1996, 1998a, 1998b, 2000, 2002, 2003, 2009).

En el contexto de los esfuerzos por la formación de un Estado unitario, con una religión puesta al servicio del fortalecimiento de la unidad política y cultural en torno a la Monarquía, la Corona española estableció un control estatal directo sobre los territorios y los habitantes americanos, y poco a poco se fueron regulando todos los aspectos de la vida (desde los procedimientos para fundar ciudades, hasta las actividades económicas autorizadas). Una pieza que ilustra nítidamente la filosofía política de la Corona es la Instrucción del 20 de marzo de 1503 para la administración de la Isla Española, donde disponía:

[...] es necesario que los indios se repartan en pueblos en que vivan juntamente, y que los unos no estén ni anden apartados de los otros por los montes [...] que allí tengan cada uno de ellos su casa habitada con su mujer e hijos y heredades, en que labren y siembren y críen sus ganados [...] y que en cada pueblo de los que se hicieren haya iglesia y capellán que tenga cargo de los doctrinar y enseñar en nuestra santa fe católica (Konetzke, 1953: 9-13).

Esta meta presuponía un proceso de re-educación y asimilación de los habitantes americanos originarios, porque la forma de vida que se le quería imponer era ajena a su propia forma de vida. En la práctica, la experiencia fue compleja, pues dio lugar a numerosos abusos y problemas, y no logró sus objetivos (Valdivieso, 1994a, 2009). La aproximación de primer orden queda de manifiesto en la voluntad de imponer un orden estatal totalizador que abarcaba todos los aspectos de la existencia, en la perspectiva de una autoridad que observaba autorreferencialmente los territorios que debía gobernar para intervenirlos y ordenarlos según sus propios códigos.

Independencia y siglo XIX, proyectos estatales del liberalismo y el positivismo

Las posturas y los esfuerzos de numerosos dirigentes políticos de los nuevos estados independientes por ordenar centralizadamente los sistemas sociales desde la lógica estatal republicana, en territorios que carecían de fundamentos históricos y sociales para la unidad

política, representan, asimismo, aproximaciones de primer orden que derivaron en el fracaso y la frustración (Valdivieso, 1995-1996, 2009). En el caso de la Gran Colombia, por ejemplo, Simón Bolívar trató de crear un Estado republicano que diera unidad a los territorios de la actual Colombia, Venezuela y Ecuador, territorios que carecían de condiciones sociales, económicas y culturales para un solo gobierno y políticas comunes. Al concluir la década de 1820, Bolívar interpretaba las dificultades, tensiones y conflictos en la Gran Colombia como un problema derivado de las ambiciones personales y falta de virtudes cívicas (Bolívar, 2009 [1829]).

En la segunda mitad del siglo XIX, los gobiernos liberales trataron de cambiar la realidad en sus países, transformándola a imagen y semejanza de los modelos de “civilización” de los países más avanzados del periodo. Sus políticas normativas, prescriptivas e intrusivas, no consideraron las lógicas de funcionamiento de los sistemas que querían intervenir, causando con ello numerosos problemas. Un ejemplo ilustrador, la legislación y las políticas liberales de la propiedad favorecieron la subdivisión y la privatización de tierras comunitarias, con supuestos anclados en teorías y experiencias de otros contextos, que no consideraban el entorno, los códigos ni la cultura de los sujetos que fueron intervenidos. Las consecuencias fueron desastrosas, dieron lugar a conflictos y legados que han dificultado la integración nacional, que en muchos lugares aún no se han resuelto del todo (Valdivieso, 1994b, 1998b, 2009).

En las últimas décadas del siglo XIX, América Latina tuvo estados con gobiernos oligárquicos inspirados por el positivismo, con su énfasis en el orden y el progreso, y la creencia universalista en la evolución de la sociedad, que sirvió de fundamento para numerosas intervenciones y políticas destinadas a hacer de sus países exitosas extensiones de Europa (Valdivieso, 1998b; Zea, 1980). La aproximación de primer orden de la política partía del supuesto que el desarrollo es un proceso evolutivo, teleológico, donde existen jerarquías y metas universales, y no hay dualidad, por lo que no tiene sentido hacerse cargo de las complejidades, sino eliminarlas. Fueron paradigmáticos de este enfoque los comportamientos de los gobiernos de algunos estados del Cono Sur, por ejemplo Argentina, de exclusión y negación de los pueblos originarios, o las posturas que declaraban la inexistencia de tensiones y conflictos

sociales en el mundo del trabajo y usaban la violencia del Estado para imponer el orden.

Siglo xx y proyectos estatistas

Las décadas de 1930 y 1970 representan otro periodo donde se reiteraron las aproximaciones de primer orden que pretendían abarcarlo todo desde la lógica del sistema político. A modo de ilustración, Juan Domingo Perón subrayaba dos ideas ejes de su gobierno, la unión de todos los argentinos en torno a su proyecto de Estado y la justicia social, que entendía como justicia para los trabajadores, y que en la práctica beneficiaba a la coalición de grupos que le apoyaban y tenían la capacidad de organizarse. Su relato de la revolución peronista en Argentina destacaba el papel de las Fuerzas Armadas, que “empuñaron el gobierno para hacer comprender al pueblo sano y patriota que éste es un movimiento nacional que ha de llegar en su trascendencia a una nueva estructuración de nuevos valores, sin los cuales la evolución histórica del país quedaría sumida como en un túnel oscuro y sin salida” (Perón, 1944). En este caso, la aproximación político-estatal de primer orden subrayaba la unidad social y gremial en torno a metas que debían subordinar otras lógicas sociales: “Por eso afirmo, absolutamente persuadido, que nuestra revolución ha triunfado y que nuestra Causa, siendo la causa de la Verdad, de la Justicia y de la Sinceridad para el pueblo, ha de imponerse, pese a quien pese y cueste lo que cueste” (Perón, 1945).

Los estados latinoamericanos desarrollaron una gran capacidad de intervención en numerosos ámbitos, creciendo en tamaño y complejidad (Valdivieso, 2009). Si bien las políticas públicas de ese largo periodo tuvieron énfasis y objetivos más inclusivos, distintos a los del pasado, tuvieron en común su aproximación de primer orden, con una mínima consideración de los códigos y lógicas auto-referenciales de las realidades a ser intervenidas. Por lo tanto, carecieron de bases para ser sustentables, y finalmente los estados entraron en crisis, colapsaron y experimentaron transformaciones radicales. En sociedades que se fueron volviendo crecientemente complejas, contingentes y diferenciadas, con múltiples intereses y demandas, el Estado no pudo

abarcarlo todo y terminó por atrofiarse. Las aproximaciones de primer orden de las políticas estatales, prescriptivas e intrusivas, no tuvieron la capacidad de reducir la complejidad social.

EL ESTADO NEOLIBERAL DE FINES DEL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL SIGLO XXI

En la década de 1980, los problemas del endeudamiento dejaron de manifiesto debilidades del Estado, la falta de eficiencia y los altos costos de sus políticas, y comenzó un periodo de profundas reformas, nuevamente con aproximaciones de primer orden (Valdivieso, 2000, 2003, 2009). Para superar la crisis, tarde o temprano, la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos siguió el camino comenzado en la segunda mitad de la década de 1970 por los gobiernos militares de algunos países del Cono Sur, como Chile, de reducir el gasto fiscal, liberalizar y privatizar la economía, y seguir al pie de la letra las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las reformas económicas coincidieron con los procesos de democratización y consolidación de los sistemas políticos democráticos de las décadas de 1980 y 1990. En la mayor parte de los países que transitaron desde regímenes autoritarios a sistemas democráticos, la democratización fue un proceso de negociación y acuerdos. En todos los casos, excepto Cuba, los gobiernos democráticos optaron por redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad, redimensionar el Estado, y fortalecer los mercados y los intereses privados de las grandes empresas nacionales.

En América latina re-emergieron sistemas políticos elitistas, con poca influencia popular en las decisiones, débil participación social, y el predominio de aproximaciones de primer orden en las políticas. En la mayor parte de los países, las decisiones más importantes pasaron a ser tomadas por personas con postgrados y conocimientos técnicos, expertos, con estudios de administración, finanzas y economía, con visiones claras sobre el futuro deseable para sus países, convergentes con las percepciones y visiones del BM y otras organizaciones intergubernamentales, y los grupos económicos de mayor influencia (Valdivieso, 2003).

Las políticas neoliberales y las decisiones derivadas de ellas tuvieron profundas consecuencias sociales y culturales. Se produjo una creciente

fragmentación social, con el debilitamiento de actores sociales colectivos de gran peso en el pasado, tales como los partidos y las organizaciones laborales. La política pasó a ser una actividad cada vez más parecida al *marketing*, con candidatos y promesas para un electorado fragmentado, y gobiernos con políticas neoliberales (Valdivieso, 2003).

Desde la segunda mitad de la década de 1990, comenzó a surgir un consenso sobre la necesidad de nuevas reformas para fortalecer el papel del Estado, mejorar las regulaciones, y transitar hacia sistemas sociopolíticos más inclusivos, participativos, efectivos y legítimos (Valdivieso, 2003, 2009). En este contexto, la calidad de la democracia y las reformas del Estado para alcanzar una mejor gobernabilidad pasaron a ser temas de gran actualidad, y los gobiernos latinoamericanos presionados por diversas agencias internacionales e influidos por los modelos *neo managerialistas* y de la nueva gestión pública de los países anglosajones introdujeron reformas para modernizar el Estado y rediseñar sus instituciones, hacerlo más eficiente, con más capacidades técnicas y de dirección. Las políticas públicas pasaron a tener un marcado énfasis tecno-económico, de comando y control para abarcar los sistemas sociales y alcanzar los objetivos. Nuevamente, las aproximaciones de primer orden basadas en una lógica universalista y reforzadas por el *new managerialism* partían del supuesto que hay una realidad objetiva y una meta que todos deben alcanzar, sin hacerse cargo de la diversidad y pluralidad de la sociedad actual.

La modernización del Estado y el New Managerialism (NM)

En América latina, la fase de modernización del Estado y de reformas de segunda generación post consenso de Washington (1990), que ponen su énfasis en las regulaciones, las políticas de descentralización y la introducción de estándares en todo orden de cosas para medir logros, ha sido fuertemente influida por la difusión del NM y la nueva gestión pública, cuyos supuestos economicistas refuerzan la disposición a funcionar con políticas normativas, prescriptivas y totalizadoras que pretenden subordinar los sistemas sociales. El entendimiento economicista de la gobernanza parte del supuesto que el mercado con su lógica de operación, o una aproximación de esto, es el mecanismo ideal para la provisión

de bienes y servicios públicos. Esas propuestas han ido concretándose por medio de reformas legislativas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 1996; Collins, 2007), cuyo propósito consiste en introducir regulaciones y estándares de mercado para el funcionamiento del Estado y sus servicios.

Con criterios de mercado, desarrollados en el mundo de las empresas, el NM propone marcos regulatorios y sistemas de gestión que prioricen el cumplimiento de los objetivos de mercado con el apoyo de un conjunto de mecanismos e instrumentos de comando y control (Clarke, 2007; Lynch *et al.*, 2012). El NM subraya la importancia del control descentralizado, la flexibilidad y la capacidad de elección de los agentes, y por sobre todo la calidad de los servicios para los usuarios como criterio que debe subordinar otro tipo de consideraciones. En este sistema, el modelo de control y regulación prioriza los *inputs* en relación con los resultados, y mide en términos de indicadores de control de eficacia. Los indicadores y la disposición de mecanismos de monitoreo, apoyados por nuevas tecnología de la información, facilitan el trabajo gerencial de gestionar y controlar. Con el objeto de facilitar el trabajo de gestionar y controlar, los gobiernos priorizan el establecimiento de indicadores de eficacia y la disposición de mecanismos de monitoreo, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información.

Las políticas del Estado han pasado a orientarse por perspectivas y puntos de vista que corresponden a la lógica del sistema económico. La política no se observa a sí misma para resolver los problemas, se observa y observa desde los códigos y la lógica tecno-económica para intervenir y tratar los asuntos sociales. Por lo tanto, esta aproximación de primer orden deja al margen muchos asuntos y problemas que quedan sin resolver, los sistemas sociales no están adecuadamente interpretados por esta aproximación, lo que queda de manifiesto en el bajo grado de confianza y de participación social constatado por numerosos estudios de opinión a lo ancho y largo de América latina, y la persistente falta de sintonía entre inquietudes sociales y el quehacer de las instituciones.

EL CASO PARADIGMÁTICO DE CHILE EN EL PERÍODO CONTEMPORÁNEO
Y TRES EJEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Chile en el periodo contemporáneo

Mario Góngora, historiador chileno, observó que desde la década de 1960 Chile entró en una etapa de políticas públicas herederas de las grandes utopías positivistas del siglo XIX:

Si contemplamos en conjunto el periodo que se inicia en 1964, se percibe diferenciación con el pasado, el momento de las planificaciones globales. El espíritu en todo el mundo tiende a proponer utopías, grandes planificaciones, y a modelar conforme a ellas el futuro. Se quiere partir de cero, sin hacerse cargo de la idiosincrasia de los pueblos ni de sus tradiciones nacionales o universales. Se va produciendo una planetarización o mundialización, cuyo resorte es tecno-económico-masivo (Góngora, 1984: 126-138).

En efecto, primero en el contexto de la Guerra Fría, bajo los gobiernos de Eduardo Frei M. y la Democracia Cristiana (1964-1970), Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973), y la primera parte de la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet (1974-1989), después en un escenario de distensión internacional, con el triunfo de los principios del mercado, las políticas públicas chilenas se han caracterizado por ser impuestas desde arriba hacia abajo, con una lógica técnico-económica de comando y control, en aras de un futuro deseado que, parafraseando a Leopoldo Zea (1980), busca transformar la realidad heredada, sin poner mucha atención en los contextos sociales y culturales y otros fundamentos de la propia identidad.

Durante el gobierno militar, con la Constitución de 1980, el Estado redefinió sus funciones y sus relaciones con la sociedad. El gobierno priorizó el crecimiento y la internacionalización de la economía, desreguló los mercados, privatizó empresas públicas y servicios sociales en salud, educación, previsión social, entre otros (Valdivieso, 2009). El Estado pasó a ser regulador y subsidiario, dejando en manos del mercado

y del mundo privado numerosas funciones que le correspondía cumplir en el pasado. Con el retorno de la democracia, en la década de 1990, los principales cambios institucionales se consolidaron, las prioridades continuaron siendo la internacionalización de la economía y el crecimiento económico.

Como consecuencia de la acelerada internacionalización, un conjunto de tratados, acuerdos y compromisos internacionales, y la fuerte presión internacional por introducir estándares de las economías desarrolladas en todo orden de cosas, los gobiernos chilenos hicieron esfuerzos por operacionalizar con mayor eficacia el principio de la subsidiariedad y perfeccionar las funciones reguladoras del Estado. En este contexto, dieron prioridad al proceso de modernización del Estado y al fortalecimiento de su capacidad de regulación y control. El proceso de la modernización del Estado se vio favorecido por la difusión de las teorías del NM y el aumento de la capacidad técnica de control.

Los gobiernos chilenos fortalecieron las instancias encargadas de velar por la disciplina fiscal en el gasto, y favorecieron la centralización eficaz de sus políticas y procedimientos. La Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda reforzó sus facultades e instrumentos para focalizar el gasto público en las prioridades gubernamentales, controlar su ejecución y medir el desempeño (Ramírez, 2009). Por otra parte, el Ministerio de Planificación Nacional, actualmente Ministerio de Desarrollo Social (2011), mantuvo su papel de reforzar la planificación gubernamental por medio del diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo, proponer metas de inversión pública, y evaluar proyectos de inversión financiados por el Estado. A su turno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE) asumió funciones con respecto a las regiones y los municipios en los niveles sub-nacionales. En paralelo, la modernización del Estado introdujo un conjunto de reformas en los servicios públicos, con el propósito de hacer más eficiente la gestión, medir el desempeño y controlar el presupuesto.

El año 1997, la DIPRES introdujo un sistema de programas gubernamentales con evaluación *ex post*, y desde el año 2001 una línea de evaluación de impacto que junto con la evaluación del uso de los recursos monitoreaba los resultados de los programas, los beneficios de corto,

mediano y largo plazo, con estimación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y gestión de procesos internos de los programas. A partir del año 2002 comenzó a funcionar la evaluación comprensiva del gasto, con evaluación de la racionalidad de la estructura institucional, la distribución de las funciones entre los distintos servicios que componían los ministerios, su coherencia institucional, sus procedimientos, programas y políticas, y la eficacia y economía en el uso de los recursos (Ramírez, 2009).

Los economistas profesionales de la DIPRES, especializados en distintos sectores, adquirieron un gran poder de negociación en todo el proceso de asignación de los recursos a distintas instituciones y programas del sector público. Ellos contaban con el respaldo de sus conocimientos técnicos, la posición de poder y la fortaleza institucional de la DIPRES para imponer la orientación normativa en las políticas sectoriales. La puesta en práctica de los instrumentos de la DIPRES para la evaluación y el control de los programas gubernamentales obtuvo el apoyo del Congreso Nacional. Por lo tanto, junto con interactuar en los aspectos presupuestarios, la DIPRES comenzó a elaborar balances de gestión integral para informar al Congreso Nacional sobre los objetivos y los resultados de las instituciones. Todas estas transformaciones fortalecieron el papel de la DIPRES no solo en la asignación y el control del presupuesto, también en la evaluación de la eficiencia y el desempeño de las instituciones y de sus programas. La DIPRES asumió el papel de orientar las políticas, con una lógica económica que define objetivos y políticas, los diseños de los programas, y evalúa cómo se alcanzan los logros.

En este contexto, el Estado chileno asigna recursos, con mecanismos de incentivo, de monitoreo y control para su uso, y las instituciones y programas actúan por delegación, aplicando las políticas. Si bien las instituciones y programas pueden contar con autonomía para decidir cómo conectar sus propias prioridades con los programas de gobierno y el ciclo presupuestario, en la práctica reciben autorizaciones y recursos condicionados según los criterios y las prioridades del nivel central.

Políticas públicas de primer orden en Chile: algunos ejemplos

Esta forma de hacer políticas públicas, plasmadas en modelos de “dos patas” o de “primer orden”, ejemplificados como casos en la introducción, tienden a asumir diseños normativos e intrusivos que evidencian mer-mados éxitos. Uno de dichos designios se hace evidente en *la política pública sobre descontaminación atmosférica en Chile*, específicamente para las ciudades intermedias en Chile, donde su diseño y propuestas para solucionar este tipo de problemas nacen del sistema político ayudado por el sistema científico. Esta mirada distingue entre un “experto” y un “lego”, es decir, un intervenido (público) ignorante e indiferenciado que necesita educación, aislantes térmicos que hagan más eficiente su casa habitación, leña seca, fiscalización, paralización de fuentes fijas de contaminación y donde impera una ética de la responsabilidad que se traduce en la máxima que el que contamina paga. Es decir, una intervención que no toma en cuenta que el intervenido no es una masa homogénea, donde no a todos les es resonante el mismo incentivo y cuando todo el parque residencial contamina, todos son culpables, pero a la vez ninguno lo es (Vallejos-Romero y Oñate, 2013). La ineficacia de la política pública se evidencia, aunque se piense que más polígonos que segmenten la ciudad y más estaciones de medición solucionarán el problema, en el aumento de la contaminación con los impactos ya identificados para la salud de las personas: enfermedades y muertes que alcanzan los 7 millones de personas al año (OMS, 2014).

El caso de *la política pública chilena de transparencia* es otro ejemplo de modelos autoritativos y homogenizadores, es decir, un modelo de “dos patas” anclado en una perspectiva de comando y control, cuyo hincapié ha estado en el tipo de información que deben suministrar los municipios en sus sitios Web, sin tomar en cuenta ni preguntar a la población por el tipo de transparencia que perciben y desean, como tampoco hacerse cargo de los contextos sociales y municipales, especialmente de los funcionarios públicos encargados de aplicar la política. Los mer-mados grados de éxito de la política de transparencia se explican por factores relacionados con la ciudadanía, como el poco acceso a computadores o la posibilidad de conectarse a Internet, los bajos niveles de educación para entender las informaciones y sus tecnicismos, así como la poca

relación del Municipio con sus ciudadanos que se traduce en que el primero no haga uso de estos instrumentos y mecanismos, como sus mermadas facultades, atribuciones y presupuesto, etcétera (Valdivieso y Vallejos-Romero, 2014).

Por último, *la política pública territorial para el pueblo Mapuche-Huilliche*, a través del proyecto GEF Marino de AMCP-MU Lafken Mapu Lahual,³ que desde una lógica política central construye y acciona desde sus propias lógicas. Esto se expresa en que el centro no toma en cuenta la operatoria social ni el concepto de naturaleza para hacer viable el modelo de intervención GEF Marino (Núñez, 2014), el cual tiene su génesis en el proyecto de Conservación de la Biodiversidad de importancia mundial a lo largo de la costa chilena y se define como una herramienta de gestión para la protección, administración, manutención y restauración de los recursos naturales y culturales de las aguas marinas y costeras, donde la principal intervención vendría dada por la capacitación, etnoturismo y el manejo de los recursos naturales por parte de las comunidades locales.

Entre los resultados de la intervención, éste destaca haber sido un complemento a la Red de Parques Indígenas Mapu Lahual, lo que contempló apoyo y valoración a las organizaciones indígenas que la administran. Sin embargo, entre lo negativo se revela que la creación del consejo local no tuvo validación necesaria para instaurar el éxito de la gestión (lo que se propuso vs. lo que resultó), indicándose que hubo un 39% de las actividades no ejecutadas, acentuándose problemáticas infraestructurales de acceso y estructurales como la propiedad de la tierra. Tampoco se incorporó la visión local (Mapuche-Huilliche) en la intervención destacándose los fines turísticos, siendo el rol de las personas indígenas relegado a la prestación de servicios (Nuñez, 2014). Por otro lado, el concepto de naturaleza no fue explícito ni para el interventor (GEF) ni para los (comunidades indígenas del territorio), transformándose el concepto de naturaleza (como objeto, insumo o materia) en una ventaja en términos de atractivos turísticos y de conservación que no es tangible para las comunidades que habitan en ese espacio territorial, teniendo sentido al interior de la cultura, como

³ Sector ubicado en la Provincia de Osorno, Región de Los Lagos, Chile.

una forma de vida particular que busca el bienestar —de las personas y su entorno—, lo que escapa de lineamientos impuestos por agentes externos o interventores, sean estos públicos o privados (Núñez, 2014).

En suma, nos encontramos, en lo general y particular, ante un caso paradigmático de una aproximación de primer orden de las políticas públicas, donde las intervenciones y los programas deben ajustarse a un entendimiento técnico-político-económico. Los resultados distan de ser satisfactorios, desde el punto de vista de los sistemas sociales que son intervenidos por estas políticas, quedando de manifiesto una recurrente falta de sintonía entre las inquietudes y demandas sociales, por una parte, y las instituciones y las políticas públicas, por otra (Valdivieso, 2003). Esta falta de sintonía representa un desafío que rebasa las capacidades instaladas en las instituciones para encontrar soluciones que den respuestas satisfactorias a problemas que persisten en el tiempo, tales como son las desigualdades, la pobreza, las problemáticas de la salud, la educación (Valdivieso, 2009) y el medio ambiente (Vallejos-Romero, 2012, 2014; Vallejos-Romero y Oñate, 2013). La falta de sintonía entre la aproximación de primer orden de las políticas públicas y los sistemas sociales ha quedado en evidencia por la fuerza de distintas manifestaciones sociales que han remecido al país durante los últimos años, tales como los movimientos estudiantiles en los años 2006 y 2011 y los movimientos sociales en torno a problemas y conflictos socioambientales en las últimas décadas, así como la persistente caída de la confianza y los niveles de participación social, tanto convencional como no convencional.

REFLEXIONES FINALES E IMPLICACIONES

Nuestra exposición y análisis sobre la experiencia chilena y latinoamericana refuerza la constatación que está aún pendiente el cambio de enfoque en las políticas públicas, en la dirección de intervenciones de segundo orden, menos intrusivas y normativas, más persuasivas y situadas en las lógicas de los sistemas a ser intervenidos. La experiencia histórica de América latina, ratificada en la evidencia concreta reflejada en los ejemplos presentados en la introducción y su desarrollo en el

apartado anterior, han demostrado, una y otra vez, que las políticas convencionales de primer orden, consistentes en enfoques prescriptivos que desde la lógica auto-referencial de un sistema que quiere abarcarlo todo, sin una adecuada comunicación entre el interventor y el sistema a ser intervenido, tienen pocas probabilidades de ser sustentables y exitosas.

En los tiempos modernos, las sociedades latinoamericanas se han vuelto crecientemente complejas, por el impacto transformador de un conjunto de cambios y modernizaciones económicas, políticas y sociales con efectos en los patrones de comportamiento de los individuos y grupos sociales. En relación con todo lo anterior, ante una sociedad moderna, altamente compleja, contingente, mermada de certidumbres, los efectos combinados de la globalización de los mercados y las sociedades, la democratización y el mayor pluralismo social y cultural han reforzado la tendencia de sistemas sociales, económicos y políticos que día a día son más diferenciados y auto-referenciados (Valdivieso, 2003). Por lo tanto, el contexto social demanda nuevas formas de intervención y modalidades para hacer políticas públicas, distintas a las intervenciones de primer orden. En sociedades modernas, las estrategias de intervención de las políticas públicas debieran: 1) distanciarse de modelos simples que conducen a intervenciones intrusivas en las operaciones del sistema a regular, pues intervenciones de esa naturaleza inducen dinámicas de operación en otra sintonía o distinta frecuencia; 2) expresar una genuina invitación que tenga en cuenta que todo sistema está clausurado en términos operacionales (códigos), pero abierto a la información del entorno; 3) priorizar en sus formatos de aproximación la comunicación y la persuasión, distanciándose de modalidades de interferencias intrusivas y disruptivas, desde la perspectiva de las operaciones del sistema a regular; y por último 4) asumir como soporte basal que una sociedad diferenciada por funciones no se deja manejar ni controlar desde un centro, sino más bien propicia orientaciones de contexto en pos de acoplamientos y coordinaciones que inviten al acuerdo y no a intervenciones prescriptivas y autoritativas (Willke, 2006; Mascareño, 2011; Vallejos-Romero, 2008).

Cabe subrayar entonces que toda política pública deberá propiciar que el propio sistema a ser afectado reconozca en sus distinciones

aquello que la intervención pretende hacerle ver. Es decir, se trata de que el cambio a ser introducido no aparezca como una intervención exógena, una variable externa, ajena al sistema al cual está dirigido. El papel de la intervención de segundo orden consiste en hacer que el propio sistema procese el cambio como necesario para una operación óptima o simplemente para seguir funcionando (Mascareño, 2011). Aquí el concepto de resonancia, en lugar de “ruido” (Luhmann, 2012), alude al proceso que dará sentido a lo expuesto, es decir, la coordinación de los significados de la intervención con los significados internos en el sistema.

FUENTES CONSULTADAS

- BOLÍVAR, S. (2009) [1829], “Una mirada sobre la América española”, en *Doctrina del libertador*, 3a ed., Caracas: Biblioteca Ayacucho, pp.336-344.
- CLARKE, J. (2007), “Unsettled Connections: Citizens, Consumers and the Reform of Public Services”, en *Journal of Consumer Culture*, vol. 7, núm. 2, julio, Londres: SAGE, pp. 159-178.
- COLLINS, N. (2007), “The Public Service and Regulatory Reform”, en N. Collins, T. Cradden y P. Butler (eds.), *Modernising Irish Government: the Politics of Administrative Reform*, Dublín: Gill & Macmillan, pp. 27-49.
- GÓNGORA, M. (1984), *Ensayo sobre la noción de Estado en Chile*, Santiago: La Ciudad.
- KONETZKE, R. (1953), *Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica, 1493-1810*, vol. 1: 1493-1592, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pp. 9-13.
- LUHMANN, N. (2012), “¿Puede la sociedad moderna evitar los peligros ecológicos?”, en *Argumentos*, vol. 25, núm. 69, mayo-agosto, México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, pp. 81-97.
- (2007), *La sociedad de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana (UIA).

- (1998), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Rubí (Barcelona)-México-Santafé de Bogotá: Anthropos/UIA/Centro Editorial Javierino (CEJA)-Pontificia Universidad Javeriana.
- (1992), *Sociología del riesgo*, México: UIA/Universidad de Guadalajara.
- LYNCH, K., GRUMMELL, B., DEVINE, D. (2012), *New Managerialism in Education: Commercialization, Carelessness, and Gender*, Nueva York: Palgrave MacMillan.
- MAJONE, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE)/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
- MASCAREÑO, A. (2011), “Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual”, en *Revista MAD*, núm. 25, julio-diciembre, Santiago de Chile: Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad (MAD)-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, pp. 1-33.
- MATURANA, H. (1996), *La realidad: ¿objetiva o construida?*, México: Anthropos/UIA/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- , VARELA, F. (1984), *El árbol del conocimiento*, Santiago de Chile: Organización de Estados Americanos (OEA)/Editorial Universitaria.
- MIRANDA, P., RAZETO, A. (2014), “Diferenciación social normativa en modelos de análisis de políticas públicas”, en *Política y Sociedad*, vol. 51, núm. 2, mayo-agosto, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 367-397.
- NÚÑEZ, N. (2014), *Concepto de naturaleza en los textos político-institucionales del Estado chileno para el pueblo Mapuche Huilliche: El caso del proyecto GEF marino de AMCP-MU Lafken Mapu Lahual*, tesis para optar al grado de Maestra en Ciencias Sociales Aplicadas, Temuco, Chile: Universidad de La Frontera.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD) (1996), *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers*, núm. 14, París: OECD.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2014), “7 millones de muertes cada año debidas a la contaminación atmosférica”, disponible en

- línea en: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/es/>, 11 de diciembre de 2014.
- POLANYI, K. (1992), *La gran transformación*, México: FCE.
- PERÓN, J. D. (1945), “Discurso del Coronel Perón a Trabajadores Ferroviarios el 3 de Octubre de 1945”, disponible en línea en: <http://www.mrperon.com.ar/html/0008Libros.htm>, 07 de julio de 2013.
- (1944), “Fragmento de un discurso de Perón en la ciudad de La Plata en agosto de 1944”, disponible en línea en: <http://www.mrperon.com.ar/html/0008Libros.htm>, 07 de julio de 2013.
- RAMÍREZ, M. (2009), “Rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el proceso de descentralización del Estado”, disponible en línea en: <http://www.expansiva.cl/media/archivos/20091013142656.pdf>, 07 de julio de 2013.
- TORRES NAFARRATE, J. (1999). “La revolución kantiana de Luhmann”, en *Acta Sociológica*, núm. 25, enero-abril, México: UNAM, pp. 69-79.
- VALDIVIESO, P. (2009), “State and National Economy in Latin America”, en R. Stemplowski (ed.), *On the State of Latin American Nation-States. Approaching the Bicentenary*, Cracovia: Andrzej Frycz Modrzewski Kraków University College Press, pp. 85-135.
- (2003), “Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena”, en *Sociología e Política*, núm. 21, noviembre, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, pp.13-33.
- (2002), “Estado e integración: movimientos de larga duración, noción de Estado y preguntas de investigación”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2, abril-mayo, Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 85-104.
- (2000), “Introducción al diálogo sobre funciones del Estado, ONG y mercado”, en *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, vol. XVII, núm. 3, Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, pp. 123-146.
- (1998a), “Ética política y éxito moral”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 19, núm. 2, abril-mayo, Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-44.

- (1998b), *Ein Weg zur Sozialreform in Lateinamerika: Die Rezeption der katholischen Soziallehre Europas in Chile*, Stuttgart: Historamericana, Verlag Hans-Dieter Heinz/Akademischer Verlag.
- (1995-1996), “Chile y sus obstáculos para el desarrollo durante el primer siglo de vida independiente. Nuevos antecedentes e hipótesis”, en *Historia*, núm. 29, Santiago de Chile, Instituto de Historia-Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 475-509.
- (1994a), “La conquista de América: el caso del área andina”, en *Tokyo Daigaku Kyoyogakabu Kyoyogakka*, núm. 26, University of Tokyo, pp. 25-50.
- (1994b), “El desarrollo económico de América latina y el mercado mundial en el siglo XIX: el caso de Chile”, en *Annals of Latin American Studies*, núm. 14, Tokio: Japan Association for Latin American Studies, pp. 144-196.
- (1993) “Lenguaje, cultura e identidad”, *The Bulletin of the Department of Foreign Languages*, vol. XLI, núm. 4, Department of Foreign Languages and Literature, College of Arts and Sciences-University of Tokyo, pp. 167-190.
- , VALLEJOS-ROMERO, A. (2014), “Intervenciones de primer orden: el caso de la política chilena de transparencia”, en *Cuaderno CRH*, vol. 27, núm. 71, mayo-agosto, Salvador, Bahía, BR: Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahía, pp. 313-328.
- VALLEJOS-ROMERO, A. (2012), “La relevancia de la confianza institucional y la comunicación en la percepción y construcción social de riesgos”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, enero-junio, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 151-176.
- (2008), “Conflictos socioambientales en la periferia de la modernidad. Apuntes para la intervención en contextos locales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto, Maracaibo, VE: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad del Zulia, pp. 240-254.
- , RIQUELME, C. y GARRIDO, J. (2014), *Modelos de comunicación de riesgos y conflictos socioambientales: una aproximación a la*

- gobernanza de riesgos. El caso de los proyectos Termoeléctrica Castilla e Hidroeléctrica Hidroaysén, mimeo, s. l., s. e.*
- , OÑATE, M. (2013), “Comunicación de riesgos ecológicos: el caso de la contaminación atmosférica en dos ciudades intermedias del sur de Chile”, en *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, vol. 29, núm. 1, enero-marzo, México: Centro de Ciencias de la Atmósfera-UNAM, pp. 59-75.
- , MONTECINOS, E., ORTIZ LEROUX, S., PÉREZ VEGA, M. (2009), “Diferenciación funcional y sociedad civil. Reflexiones para una nueva gobernación en América Latina”, en *Interações. Revista Internacional de Desarrollo Local*, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre, Campo Grande-MS, BR: Editora da Universidade Católica Dom Bosco, pp. 171-183.
- VON GLASERSFELD, E. (2000), “El constructivismo radical o la construcción del conocimiento”, en P. Watzlawick y G. Nardone (comps.), *Terapia breve estratégica. Pasos hacia un cambio de percepción de la realidad*, Barcelona: Paidós, pp. 90-130.
- WILLKE, H. (2006), “La transformación de la democracia como modelo de orientación en las sociedades complejas”, en *Estudios Públicos*, núm. 102, otoño, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), pp. 179-201.
- ZEA, L. (1980), “El positivismo”, prólogo en Leopoldo Zea (comp.), *El positivismo latinoamericano*, Caracas: Biblioteca Ayacucho, pp. IX-LII.

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2013

Fecha de aprobación: 23 de junio de 2014