

**Una observación sociológica y normativa de las condiciones de posibilidad del Nuevo
Servicio Público: ilustraciones con el caso chileno y colombiano**

Patricio Miranda Rebeco.

Pontificia Universidad Católica de Chile.

patriciomiranda@uc.cl

M. Olaya Grau Rengifo.

Universidad Complutense de Madrid.

olayitagrau@gmail.com

Marcia Santacruz Palacios.

Universidad Complutense de Madrid.

malesa56@hotmail.com

RESUMEN

El llamado paradigma postmoderno del Nuevo Servicio Público (NSP) que se propone para repensar y rediseñar el tratamiento de los servicios públicos, supone, al menos, dos condiciones de posibilidad: una que dice de la estructuración de la sociedad y en especial, en ella, de la relación gobierno-ciudadanía y, la otra, que dice del desarrollo normativo tanto de los ciudadanos como de sus formas vinculantes a nivel institucional, como los son las políticas y administración pública. Para discutir estas condiciones de posibilidad, el artículo despliega en primer lugar una reconstrucción del proceso de formación de NSP (I), luego examina las referidas condiciones de posibilidad para concluir (II) discutiendo tales condiciones a la luz de dos experiencias: una en el caso de Chile y otra en el caso de Colombia (III).

Palabras claves: Nuevo Servicio Público, Políticas Públicas, ciudadanía, etnoeducación.

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES

Patricio Miranda, Doctor en Sociología y Magíster en Ética Social. Académico e Investigador de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Subdirector de Investigación y Postgrado de la Escuela de Trabajo Social de la misma universidad. Marcia Santacruz, Psicóloga, Magíster en Gobierno y Administración Pública de la U. Complutense Doctoranda del programa en Ciencias Políticas de la misma institución. Olaya Grau, Trabajadora Social, Magíster en: Investigación Participativa y Desarrollo Local; y en Gobierno y Administración Pública de la U. Complutense y Doctoranda del programa en Ciencias Políticas de la misma institución.

I. Enfoque del Nuevo Servicio Público (NSP)

El modelo del NSP, se formula a partir del enfoque de la Nueva Gestión Pública – como un conjunto de ideas y prácticas que utiliza el modelo de negocio y del sector privado en el sector público- y el tradicional o antiguo enfoque de Gestión Pública basado en la burocracia como modelo con un criterio fundamentalmente político y legal (Denhardt, 2003). Considerando las fortalezas y debilidades de los diferentes enfoques, el NSP sugiere un conjunto de ideas nuevas sobre el papel de la administración pública en el sistema de gobierno que coloca a los ciudadanos en el centro de éste (Denhardt 2000:550) cuyo criterio predominante es el democrático y social.

El NSP como un movimiento basado en el trabajo de una ciudadanía democrática, comunidad y sociedad civil, organizaciones humanistas y teoría del discurso. La función principal del servidor público es ayudar a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes en lugar de tratar de controlar o dirigir la sociedad (Denhardt 2000:549). Tal como señala King and Stivers (1998) en su libro *Governance is us*, no se puede olvidar quienes son los dueños de la embarcación; la respuesta es obvia: el gobierno pertenece a los ciudadanos. En consecuencia, los administradores públicos deben centrarse en su responsabilidad de servir y empoderar a los ciudadanos en la gestión de los organismos públicos y en la implementación de las políticas públicas.

Los principales precursores contemporáneos de esta corriente incluyen: (1) Teorías de la ciudadanía democrática; (2) modelos comunitarios y sociedad civil; (3) humanismo organizacional y teoría del discurso.

Principios fundamentales del NSP: (Denhardt, 2000: 552 – 553)

- (1) Ciudadanía y democracia son principios particularmente visibles e importantes en la reciente teoría política y social, los cuales exigen una ciudadanía revitalizada, activa y comprometida. A partir de la sugerencia de Sandel (1996) que señala que el modelo predominante de la relación entre el Estado y el ciudadano se basa en la idea de que el gobierno existe para asegurar que los

ciudadanos puedan tomar decisiones coherentes con sus propios intereses mediante la garantía de ciertos procedimientos (como el derecho a voto) y derechos individuales. Esto concuerda con lo planteado por la NGP, sin embargo, la diferencia es que Sandel ofrece una alternativa de ciudadanía democrática en la cual los individuos son más activos y comprometidos con el gobierno. En esta perspectiva, los ciudadanos miran más allá de su propio interés al interés público en general, la adopción de una perspectiva más amplia ya más largo plazo que requiere un conocimiento de los asuntos públicos y también un sentido de pertenencia, la preocupación por el todo, y un vínculo moral con la comunidad, cuyo destino está en juego. King and Stivers (1998) señalan que los administradores públicos deben ver a los ciudadanos como ciudadanos (no solo como clientes ni votantes), deben compartir autoridad y poder, reducir el control y confiar en la eficacia de la colaboración. Los administradores públicos deben buscar una mayor capacidad de respuesta y el correspondiente aumento de la confianza ciudadana. Esta perspectiva subyace directamente con la perspectiva de NSP.

- (2) En la administración pública, la búsqueda de la comunidad se ve reflejada en el rol del gobierno, especialmente en el gobierno local que tiene que ayudar y apoyar a crear la comunidad. Este esfuerzo depende de la construcción de un conjunto activo y saludable de las instituciones mediadoras que den atención a los intereses de los ciudadanos y proporcionen experiencias que puedan preparar mejor a los ciudadanos para la acción en el sistema político. Como Putman (1995) argumenta, gracias a la confianza de los ciudadanos (capital social) que se constituyen en pequeños grupos, como asociaciones y unidades gubernamentales existe una tradición democrática en USA. Colectivamente, estos pequeños grupos constituyen la sociedad civil, donde las personas necesitan resolver sus intereses personales en el contexto de las preocupaciones comunitarias. Sólo aquí se pueden realizar los ciudadanos entre sí en el tipo de diálogo y deliberación personal que es la esencia de la construcción de la comunidad y de la propia democracia. Otra vez, King and Stivers (1998) señalan que es el gobierno quien juega un rol

importante y crítico en la creación, facilitación y soporte de las conexiones entre ciudadanos y sus comunidades.

- (3) Estos enfoques son centrales para interpretar, analizar y criticar la burocracia y la sociedad. El aporte de un pensamiento postmoderno sobre todo la teoría del discurso, podría ayudar a entender las organizaciones públicas. A pesar de que existen diferentes corrientes y tendencias entre los teóricos postmodernos, llegan a una conclusión similar: el gobierno debe estar basado en un sincero y abierto discurso entre todas las partes, incluyendo ciudadanos y administradores públicos. Mejorar el diálogo público parece ser el acuerdo necesario para dar un nuevo impulso al sistema público y restaurar el sentido legítimo del campo de la administración pública. Hay una necesidad por reconceptualizar este campo, tanto prácticamente como intelectualmente para construir el NSP.

A partir de dichas corrientes, Denhardt (2000) propone prácticas y principios que debieran regir en las administraciones públicas bajo el enfoque del NSP.

1. Servir, en lugar de dirigir. Un papel cada vez más importante del servidor público es ayudar a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes, en lugar de tratar de controlar o dirigir la sociedad hacia nuevas direcciones.

Mientras en el pasado el gobierno jugaba el rol central en dirigir la sociedad, la complejidad de la vida moderna a veces hace que este rol no solo sea inapropiado, sino también imposible. Las políticas y programas que dan estructura y dirección a la vida social y política hoy son resultado de la interacción de diferentes grupos y organizaciones, una mezcla de diferentes opiniones e intereses. En muchas áreas, ya no tiene sentido pensar las políticas públicas como resultado del proceso decisorio del gobierno. El gobierno es en realidad un jugador más. Pero las políticas que guían la sociedad hoy, son el resultado de un complejo set de interacciones que incluyen múltiples grupos y múltiples intereses, donde el gobierno ya no es responsable único. El gobierno se convierte en otro jugador más, aunque un jugador importante en el proceso de movimiento de la sociedad en una dirección u otra. El gobierno en conjunto

con los actores privados y no gubernamentales, buscan soluciones a los problemas que afectan a las comunidades. En este proceso, el rol del gobierno es establecer la agenda en conjunto con los demás actores, negociando y facilitando el proceso. El NSP argumenta que el gobierno ya no debe responder con un “sí o un no” a los requerimientos de los ciudadanos, sino que proponerles trabajar juntos para lograrlo.

2. El interés público es el objetivo, no el producto. Administradores públicos deben contribuir a construir el colectivo, compartir la noción del interés público. El objetivo no es encontrar soluciones rápidas impulsadas por decisiones individuales. Es más bien, la creación de intereses y responsabilidades compartidas.

Para el establecimiento de dirección o visión es central que el público general pueda dialogar y deliberar. El rol del gobierno, es asegurar que el interés público predomine y que tanto las soluciones de sí mismos y los procesos por los que las soluciones a los problemas públicos se desarrollen sean compatibles con la democracia, justicia, equidad.

El servidor público debe tomar un rol activo en la creación de espacios donde los ciudadanos, a través del discurso, puedan articular valores compartidos y desarrollar un sentido colectivo de interés público.

3. Pensar estratégicamente, actuar democráticamente. Políticas y programas para satisfacer las necesidades del público puede ser más eficaz y responsable lograrse a través de esfuerzos colectivos y los procesos de colaboración.
4. Servir a los ciudadanos, no a los consumidores. Los resultados de interés público a partir de un diálogo sobre valores compartidos, más que la agregación de intereses individuales. por lo tanto, los funcionarios públicos no se limitan a responder a las demandas de los clientes, sino que se centran en la construcción de relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos.

5. Accountability no es simple. Los servidores públicos deben estar atentos no solo al mercado, sino que también deben asistir a la ley estatutaria y constitucional, los valores comunitarios, las normas políticas, estándares profesionales, y los intereses de los ciudadanos.

6. Valor a las personas, no sólo productividad. Organismos públicos y las redes en las que participan tienen más probabilidades de tener éxito en el largo plazo si se operaba a través de procesos de colaboración y liderazgo compartido basado en el respeto a todas las personas.

En este punto, el NSP enfatiza en la importancia de “gestionar a través y con la gente”.

7. Valor de la ciudadanía y el servicio público por encima de la iniciativa empresarial. El interés público es mejor presentado por funcionarios públicos y ciudadanos comprometidos en hacer contribuciones significativas a la sociedad en lugar de los gestores empresariales que actúan como si el dinero público fuera el suyo propio.

King and Stivers (1998) nos recuerda, que el gobierno es propiedad de los ciudadanos. Los administradores públicos no son propiedad de las agencias y programas de negocio.

Estos cambios en el rol de los administradores públicos tienen profundas implicancias en los retos y responsabilidades que enfrentan. En una sociedad democrática, la preocupación por los valores democráticos debe ser primordial en la manera en que pensamos sobre el sistema de gobierno. Valores como la eficiencia y la productividad no se debe perder, pero deben ser colocados en el contexto más amplio de la democracia, la comunidad y el interés público. Mientras el debate seguramente continuará por muchos años, por el momento, el NSP proporciona un punto de encuentro en torno al cual se podría imaginar un servicio público basado en y totalmente integrado con el discurso de los ciudadanos y del interés público (Denhardt, 2000:557).

El NSP como un enfoque de Reforma (Denhardt, 2003)

Hoy día diferentes grupos y muchos intereses están directamente involucrados en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Hay varias razones que sustentan que esto haya ocurrido. En primer lugar, el Estado de bienestar ha sido reconfigurado para que el propio gobierno ya no sea el actor principal en la prestación de servicios. En segundo lugar, el carácter más fluido del mercado ha abierto nuevos temas de interés público. Y tercero, la tecnología creciente ha hecho posible el acceso cada vez mayor del público al proceso político.

Cada vez más, lo que llamamos redes de políticas, compuesto de los negocios, los sindicatos, las organizaciones sin fines de lucro, grupos de interés, actores gubernamentales, y ciudadanos corrientes constituyen en la actualidad los escenarios principales en los que se desarrolla el juego de la política pública hacia fuera. Estas redes constituyen la política de los nuevos campos de juego para el juego de la política de desarrollo.

¿Cuál es el nuevo rol del gobierno?

1. El gobierno continúa jugando el rol del establecimiento total de las reglas legales y políticas donde varias redes operan. El gobierno opera en un “meta nivel” donde juega un rol de codificador, ratificador y legitimador de las decisiones que surgen desde dentro de varios *policy networks*. El gobierno continuará jugando un rol significativo en el establecimiento de los principios generales que debe aplicar a todos.
2. Es probable que el gobierno desempeñe un papel en la solución de distribución de recursos y problemas de dependencia dentro de las distintas redes, pero sobre todo entre esas redes. También ayudará a proteger los intereses económicos que se juegan en la relación entre los diferentes sectores o red de políticas.
3. Para controlar la interacción de las redes y para asegurar que los principios de la democracia y la equidad social se mantengan dentro de las redes específicas y en las relaciones entre y dentro de las diferentes redes. El

gobierno debe asegurar que el proceso democrático se mantenga y que en última instancia el interés público esté servido.

Se reflejan los tres roles del gobierno, pero por sobre todo de la administración pública actual, en los criterios de legalidad y política, desarrollo económico y mercado, y el asociado a la democracia y criterio social.

El rol del ciudadano en una ciudadanía democrática va más allá del propio interés individual hacia el interés público, con una perspectiva más amplia y a largo plazo.

Obviamente, tal interpretación de la ciudadanía democrática pide mucho más de la persona. Entre otras cosas, se requiere, como lo dice Sandel, “un conocimiento de los asuntos públicos y también un sentido de pertenencia, una preocupación por el todo, un vínculo moral con la comunidad, cuyo destino está en juego” (Sandel 1996, 5-6).

Los ciudadanos no pueden ser reducidos a meros clientes, pues tiene graves consecuencias si hablamos de una ciudadanía democrática.

Mientras es importante mantener la preocupación por los estándares legales y políticos y criterios económicos, es un imperativo que tome lugar en el centro de nuestro trabajo el concepto de servicio público basado en la integración en el discurso de los ciudadanos y en el interés público. Debemos poner la democracia en primer lugar. (Denhardt, 2003: 9)

Las cuestiones claves del futuro gobierno y servicio público son la sensibilidad o capacidad de respuesta, integración y colaboración.

De la capacidad de respuesta a la Colaboración: Gobernanza, ciudadanos, y la nueva generación de la Administración Pública.

La administración pública moderna involucra una inherente tensión entre una mejor capacidad de respuesta a los ciudadanos como clientes y una efectiva colaboración con ellos como actores (Vigoda, 2002).

Mientras que la capacidad de respuesta se considera sobre todo como una reacción pasiva, unidireccional a las necesidades y demandas de los pueblos, la colaboración

representa un papel más activo, bidireccional de participación, implicación, y la unificación de fuerzas entre dos o más partes.

La capacidad de respuesta está basada también en la idea de mercado, donde lo importante es dar un buen servicio a los ciudadanos como clientes o consumidores. Mientras que la colaboración pone en alto el valor de la cooperación genuina de un equipo de trabajo conformado por ciudadanos y gobierno y administración pública.

Las necesidades y demandas de una sociedad heterogénea son dinámicas, por lo que es vital desarrollar enfoques sistemáticos para la comprensión y respuesta de ellas.

Generalmente la capacidad de respuesta, denota rapidez y precisión con la cual el servicio provee respuesta a los requerimientos de la información y la acción. De acuerdo con esta definición, rapidez puede referirse al tiempo en que los ciudadanos solicitan una acción y la respuesta de la agencia o servidor público hacia ella. Y precisión significa el grado de respuesta de los proveedores de satisfacer las necesidades o deseos del usuario del servicio. Mientras la rapidez puede ser relativamente simple de comprender, la precisión es más complicada.

La precisión en la capacidad de respuesta debe tomar en consideración el bienestar social, la equidad, igualdad de oportunidades y una justa distribución de los bienes públicos para todos los ciudadanos (Vigoda, 2000).

Las ideas de la burocracia planteadas desde Max Weber se diferencian sustancialmente con la idea de colaboración, la cual significa negociación, participación, flujo libre e ilimitado de información, acuerdos basados en compromisos de mutuo entendimiento y una equitativa distribución y redistribución del poder y recursos. De acuerdo con este análisis utópico, la colaboración es una parte indispensable de la democracia.

A partir de estos planteamientos, Vigoda (2002) señala que para pensar en una nueva generación en la Administración Pública se deben tener en consideración los principios de colaboración genuina entre todos los actores, que permita evolucionar en las interacciones entre ciudadanos y Administración.

II. Condiciones estructurales y normativas para el NSP

Los procesos de diferenciación funcional (Luhmann, 2007) presionan a repensar tanto la visión de sociedad que las políticas públicas presuponen como las bases normativas que las sustentan (Jobert, 2004). Tanto la una como la otra, postulamos que imponen resistencias a la implementación de la NSP. Ofrecemos a continuación un marco socio-normativo para interpretar tales resistencias.

El contexto en el cual hoy las políticas ocurren provoca profundas transformaciones en la estructura de la sociedad contemporánea que imponen inesperados límites a la capacidad de regulación de las políticas públicas forjadas al tenor del desarrollo del Estado de bienestar (Luhmann, 1993; Offe, 1992). La política deja el lugar, que desde la modernidad clásica había ostentado, como centro regulador de la actividad social y como fuente normativa de su constitución (Von Beyme 1990). El despliegue de esferas de función crecientemente autónomas tiende hacia una descentralización del control social y hacia una universalidad normativa de alta abstracción que busca la coordinación de las diversas posiciones particulares. Cabe entonces preguntarse: ¿cómo la política pública puede apuntar a la regulación cuando la “imagen de la sociedad como un continuum jerárquico” (Jobert, 2004: 37), o la sociedad como un orden producido, ya no puede ser impunemente afirmada (Luhmann, 2007)? ¿Qué condiciones habría de satisfacer una política pública que no renuncie a su función reguladora? ¿Cómo se constituye una política pública que transite desde una imagen normativa de control social a una de coordinación de las diferencias? La normatividad que las políticas presuponen se ve hoy tensionada no sólo por la expresión contemporánea del anunciado politeísmo axiológico weberiano, sino también, y fundamentalmente, por el replanteamiento de la relación entre ética, moral y sociedad en contextos de diferenciación funcional (Luhmann, 2007). Eclipsado el dominio de una imagen religiosa y metafísica del mundo (sin olvidar, claro está, la hegemonía de la imagen científica de mundo (Habermas, 2006), coexisten en la sociedad moderna marcos de referencia normativos que conducen a que la diversidad de actores del proceso del *policy making* (Bullock, Mountford & Stanley, 2004), en sus juicios y creencias ya no puedan “reconocerse en los valores y símbolos de una sociedad determinada” (Jobert, 2004: 67). Sin embargo, la política pública sigue requiriendo para su funcionamiento el trascender de la facticidad a la validez (Habermas, 2000).

Como sostendrá Jobert, las políticas públicas no pueden “funcionar sin principios de legitimación” (Jobert, 2004: 75). Lo que es tanto como decir que las políticas públicas presuponen ciertas bases pre-políticas del orden social (Habermas, 2004; Burton, 2006). Cabe preguntarse entonces, ¿qué tipo de ética puede insumar las bases normativas de las políticas públicas en sociedades normativamente fragmentadas? ¿Se trataría de un sustrato moral compartido al modo de la ética cívica (Cortina, 2001)? ¿De una ética fundada en los presupuestos pragmáticos de la acción comunicativa (Habermas, 2000)? ¿De una teoría de la justicia como equidad (Rawls, 1971)? ¿De asumir que para resolver los problemas públicos la evolución basta (Luhmann, 2007)? ¿De una ética que reconozca la contingencia de la sociedad como un todo (Mascareño, 2006)? En cualquier caso, postulamos que tales bases normativas tendrían que ser compatibles con la tendencia a la generalización y universalización de las exigencias morales en una sociedad moderna (Luhmann, 2007; Salvat & Mascareño, 2005). Para decirlo con Kohlberg, debieran ser compatibles con una moral post-convencional.

La complejización de la sociedad moderna (Luhmann, 2007) presiona hacia un ‘repensamiento’ de las políticas públicas haciendo cada vez más ilusoria la figura del *policy maker* como el actor omnisciente capaz de definir a priori todas las consecuencias” (Jobert, 2004: 98). La necesidad del cambio en las políticas se impone en cuanto el mundo en el cual los *policy makers* desarrollan éstas es crecientemente complejo, incierto e impredecible (Burton, 2004). A nivel internacional el estudio Better Policy-Making del Centre For Management And Policy Studies, Cabinet Office de UK (Bullock, Mountford & Stanley, 2004), que realizó un survey a una amplia muestra (460) de *policy makers* en el Reino Unido, constató la tensión entre una concepción tradicional de *policy making* y otra que aspira a su modernización en un contexto crecientemente cambiante.). Este diagnóstico es compatible con los desarrollos de la sociológicos que sostienen que la diferenciación funcional, la contingencia y el descentramiento de la sociedad moderna, plantean hoy un límite al voluntarismo político desde el momento que “la política no controla totalmente la producción de los elementos necesarios para su acción, incluso cuando dispone de capacidad de coacción para obtenerlos” (Jobert, 2004: 68).

III. Dos ilustraciones: el caso de Chile y el de Colombia

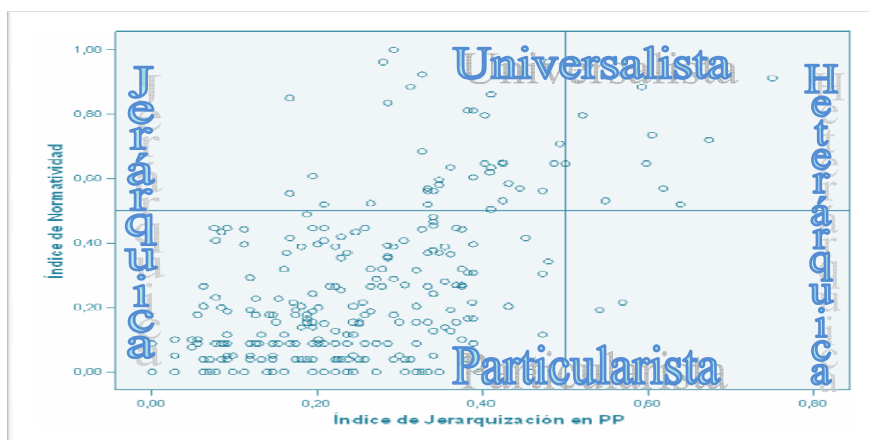
El caso de Chile

Los resultados finales de la investigación Fondecyt: Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno (Nº1095186) dirigido como investigador responsable por el suscrito, sobre la visión de sociedad y el referencial normativo implícito en las políticas públicas en Chile, indican que en ellas priman visiones jerárquicas de sociedad junto a criterios fundamentalmente de tipo pre-convencional o convencional, en la terminología kohlbergiano-habermasiana; es decir, formas de decisión moral asociadas a intereses particularistas o mecánicamente legalistas, que escapan a la aplicación contextualizada de principios morales de alcance postconvencional. Ello, en el caso de Chile, implicaría que NSP se encontraría con resistencias a nivel estructural y semántico para su implementación. La investigación referida mostró que tanto en modelos convencionales de análisis de políticas públicas (racionalista, incrementalista, de elección pública, institucionalista, de grupos y de elites) como en las políticas públicas en Chile observadas a partir de una muestra de 250 *policy makers* y *policy managers*, predominan – parafraseando a Regonini (1991)- dos figuras de *policy makers*: la del ‘actor omnisciente’ y la del ‘tutor moral’ de la sociedad (Jobert, 2004). La primera, reflejo de una visión jerárquica o monocéntrica de sociedad, asociada a una forma de diferenciación social estratificada (Luhmann, 2007). Ella, en la medida que prevalezca, opondría límites estructurales a un tipo de gobierno que opere –como lo demanda la NSP en un “meta nivel” donde juega un rol de codificador, ratificador y legitimador de las decisiones que surgen desde dentro de varios *policy networks*. Por su parte, la segunda, asociada a un tipo de normatividad particularista correspondiente a un estadio de moralidad de tipo convencional (Habermas, 1990), daría cuenta de una disonancia con rol del ciudadano en una ciudadanía democrática que va más allá del propio interés individual hacia el interés público, lo que corresponde a una normatividad de tipo postconvencional. La prevalencia de ambas figuras dice de una relación de homología entre formas de diferenciación social y formas de diferenciación normativa (Miranda, 2010). Los resultados finales de la fase empírica de la investigación centrada en *policy makers* y *policy managers* en Chile, resultan consistentes con lo observado en los modelos

referidos. Tales resultados levantan el desafío de pensar políticas y modelos de análisis de políticas que en su visión acerca del funcionamiento de la sociedad (Stein y Tommasi, 2006), reflejen simultáneamente el carácter recientemente heterárquico o policéntrico de sociedades modernas y la creciente demanda de una normatividad de tipo postconvencional acorde al aumento de diversidad normativa (Miranda, 2010). Sin embargo, las razones más profundas de este hallazgo, no parecen surgir endógenamente del proceso de políticas públicas, sino más bien de la relación de este proceso formal con el contexto social en el cual se diseñan, administran y ejecutan. De ahí que parezca necesario hacerse cargo del siguiente interrogante: ¿por qué las políticas públicas que, por definición, en sociedades democráticas suponen la universalidad o post-convencionalidad de su referencial normativo y de sus formas de aplicación, parecen ser interferidas por criterios de tipos jerárquicos y particularistas? Si tal, es una condición de posibilidad de la NSP, ¿cuáles serían los cauces que plausibilicen su implementación en sociedades estructuralmente jerárquicas y normativamente pre o convencionales, a lo más?

Para ilustrar mejor la situación que se viene planteando, se presenta la cartografía y la distribución de las puntuaciones en las cuatro tipologías de políticas construidas: en a) Políticas heterárquicas y universalistas (cuadrante I); b) Políticas jerárquicas y universalistas (cuadrante II); c) Políticas jerárquicas y particularistas (cuadrante III) y, d) Políticas heterárquicas y particularistas (cuadrante IV)

Gráfico 1: Cartografía de Normatividad y Jerarquización en Políticas Públicas



Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 22: Frecuencias de tipología de políticas

Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Universalistas- Heterárquicas	11	4,3
Universalistas- Jerárquicas	36	14,0
Particularistas- Jerárquicas	209	81,0
Particularistas- Heterárquicas	2	,8
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Los resultados expuestos del proyecto sobre la visión de sociedad y el referencial normativo implícito en las políticas públicas en Chile¹, indican que, desde la perspectiva de la muestra de policy makers y policy managers, en ellas priman visiones jerárquicas de sociedad junto a criterios fundamentalmente de tipo pre-convencional o convencional, en la terminología Kohlbergiano-Habermasiana; es decir, formas de decisión moral en los asuntos públicos asociadas a intereses particularistas o mecánicamente legalistas, que escapan a la aplicación contextualizada de principios morales de alcance posconvencional.

Tales resultados resultan aún más interpeladores si a ello se agrega que en modelos convencionales de análisis de políticas públicas (racionalista, incrementalista, de elección pública, institucionalista, de grupos y de elites) también predominan – parafraseando a Regonini (1991)- las dos referidas figuras de policy makers: la del ‘actor omnisciente’ y la del ‘tutor moral’ de la sociedad (Jobert, 2004). La primera, reflejo de una visión jerárquica o monocéntrica de sociedad, asociada a una forma de diferenciación social estratificada (Luhmann, 2007); la segunda, asociada a un tipo de normatividad particularista correspondiente a un estadio de moralidad de tipo convencional (Habermas, 1990). La prevalencia de ambas figuras dice de una relación de homología entre formas de diferenciación social y formas de diferenciación normativa (Miranda, 2010). Entre los desafíos inmediatos se levanta el de pensar políticas y modelos de análisis de políticas que en su visión acerca del funcionamiento de la sociedad (Stein y Tommasi, 2006), reflejen simultáneamente el carácter crecientemente heterárquico o policéntrico de sociedades modernas y la creciente

demanda de una normatividad de tipo posconvencional, acorde al aumento de diversidad normativa (Miranda, 2010). Sin embargo, las razones más profundas de este hallazgo, no parecen surgir endógenamente del proceso de políticas públicas, sino más bien de la relación de este proceso formal con el contexto social en el cual se diseñan, administran y ejecutan. Esto escapa al marco del proyecto discusión que aquí planteamos, pero no obsta para que surja precisamente un interrogante decisivo: ¿por qué las políticas públicas que, por definición, en sociedades democráticas suponen la universalidad o posconvencionalidad de su referencial normativo y de sus formas de aplicación, parecen ser —según los resultados descritos— interferidas por criterios de tipos jerárquicos y particularistas?

Existen diversos marcos interpretativos de sociología general contemporánea que pueden proveer de puntos de referencia para el análisis de este problema. Desde la perspectiva de Habermas (1990, 2000) se puede decir, por ejemplo, que una racionalidad instrumental-administrativa prima en el proceso de políticas e impide la formación de consensos sobre la base de los deberes ilocucionarios en interacciones de formación público-discursivos de la voluntad que conduzcan el diseño, administración y ejecución de políticas en base a principios posconvencionales. Personalidades críticas, instituciones procedimentalizadas y valores de alta abstracción y generalidad faltarían para lograr ello, lo que permitiría una primacía de diversos particularismos. Desde la posición de Bourdieu (1991), en tanto, se puede hipotetizar un habitus altamente tradicionalista que prima en el campo de las políticas públicas y que se asocia positivamente a las posiciones de poder dentro de él, de modo tal que la correlación entre un habitus tradicionalista y posiciones estructurales relevantes en el campo conducen a una particularización moral del proceso de políticas públicas. Desde la perspectiva de Luhmann (2007), se puede plantear como hipótesis explicativa del problema más arriba indicado, la aparición de problemas de desdiferenciación estructural y semántica entre esferas en principio autónomas que llevan a que los intereses universalistas originales de las políticas públicas sean interferidos por intereses particularistas de tipo político o económico, y orienten a las políticas a la satisfacción de esos intereses antes que los intereses universalistas de ellas.

Tales modelos interpretativos pueden aportar argumentaciones y esquemas conceptuales para entender por qué las políticas públicas en sociedades democráticas como la chilena, con un interés original de inclusión universal, parecen introducir desde fuera exclusiones particularistas tanto procesuales como normativas en su diseño, implementación y evaluación.

Es así que, las dos figuras convencionales de policy maker que el identificamos como prevalentes, ofrecen un nuevo ángulo de acercamiento a la discusión por las interferencias procesuales y normativas en las políticas públicas. En el contexto de las actuales transformaciones estructurales y semánticas de la sociedad moderna, las figuras del 'actor omnisciente' y del 'tutor moral' de la sociedad (Jobert, 2004; Miranda, 2010) entran en tensión, cuando no francamente en extinción, ante los incrementos de complejidad social que hace entrar en escena a una diversidad de sistemas sociales, organizaciones y actores colectivos cuya coordinación desafía la capacidad de regulación de políticas públicas forjadas con lógicas de planificación centralizadas (Luhmann, 2007; Offe 1990; Çelik, & Çorbacioğlu, 2008; Miranda, 2010). El carácter endógeno de esta perspectiva se muestra en la figura de un policy maker comprendido como "actor omnisciente capaz de definir a priori todas las consecuencias" (Jobert, 2004: 98; Miranda, 2010). Se comprende mejor que a partir de allí, la distancia entre el diseño de una política y sus resultados efectivos, buscará ser explicada por déficits internos de alineamiento de organismos y actores del proceso de políticas. A su vez, el incremento de diferenciación normativa, anticipada ya weberianamente en la categoría densa de politeísmo axiológico, impone límites insalvables a lógicas pre-convencionales o convencionales asociadas a viejas o nuevas figuras de 'tutor moral' de la sociedad (Miranda, 2010). A nivel semántico ya quedó dicho que es reconocible en el discurso de políticas públicas la apelación a principios universalistas como los derechos humanos, sin embargo los hallazgos sobre el tipo de normatividad prevalente en las políticas públicas en el último decenio en Chile, dicen de normatividades de tipo particularista (pre-convencional y convencional) (Miranda, 2010) que son potencialmente generadoras de interferencias en el despliegue del proceso de las políticas.

Las interferencias procesuales y normativas pueden también comprenderse desde las tríadas que, al modo de tipos ideales, se pueden reconstruir a partir del cruce de las formas de diferenciación social, tipos de redes y estadios de normatividad en el siguiente sentido: (1) diferenciación segmentaria/redes de reciprocidad/normatividad preconvenicional; (2) diferenciación estamental/redes estratificadas/normatividad convencional; (3) diferenciación funcional/instituciones formales procedimentalizadas/normatividad postconvencional. Cada tríada socio-normativa adquiere su especificidad conceptual del siguiente modo: la forma de diferenciación segmentaria, caracterizada por “la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad” (Luhmann, 2007: 485), se correspondería con redes de reciprocidad y con un estadio de normatividad preconvenicional, centrado en expectativas particularistas de comportamiento (Habermas, 2003 [1987]); la forma de diferenciación estratificada, caracterizada “por la desigualdad de rango de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007:486), se correspondería con redes de estratificación y con una normatividad de tipo convencional centrada en las normas de un orden social particular (Habermas, 2000) y, por último, la forma de diferenciación funcional, “caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales” (Luhmann, 2007: 486), se correspondería con instituciones formales procedimentalizadas y una normatividad de tipo post-convencional centrada en principios universalistas o en procedimientos de deliberación pública (Habermas, 2000).

El ensamblaje de estos procesos impondría restricciones que podrían traducirse, por ejemplo, en que en las políticas públicas no puedan consolidarse instituciones formales semánticas universalistas mientras no se formen instituciones procedimentalizadas, valores de alta abstracción y personalidades críticas y autónomas. De ahí que se levante en interrogante de cómo enfrentar las tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas observadas en el caso chileno pensando en la implementación de la lógica y arquitectura del Nuevo Servicio Público.

El caso de Colombia

El estudio de caso, se configura a partir de la expresión de las comunidades afrodescendientes en relación a la formulación de la política Etnoeducativa y sus

distintos espacios de interlocución, en un marco de emergencia del paradigma del nuevo servicio público en Colombia.

Todos los grupos étnicos del país, cada uno de acuerdo con el ritmo que ha marcado su propio proceso histórico, se han visto involucrados en este juego de encuentros, desencuentros y reciprocidades con el Estado. La principal herramienta que poseen los grupos étnicos y en particular los afrocolombianos, en materia legal es la Constitución Política de 1991. Prácticamente toda la legislación emitida por el Estado a partir de ese año se desprende de la Carta Constitucional y fue gracias a ella que se terminó de instaurar el derecho de los grupos étnicos a una educación más adecuada a sus condiciones culturales y a su historia, la cual había comenzado en varias regiones del territorio nacional por lo menos 20 años antes (Enciso ,2004).

Entre 1991 y el 2000 se dan cambios sustanciales en la política educativa, se comienza a aplicar la Constitución política, dando inicio a la política de concertación, Contratación de funcionarios de los grupos étnicos, creación de los Comités Departamentales de Etnoeducación, se efectúa el nombramiento de coordinadores de etnoeducación de la Educación Contratada y se lleva a cabo el proceso de coordinadores y nivelación, profesionalización y actualización a docentes y directivos; del mismo modo se adelanta la Financiación de investigaciones y producción de materiales bilingües, el apoyo financiero a primeras licenciaturas en etnoeducación. (Palacios, 1998).

Posterior a la promulgación de la Constitución del 1991, nace la ley 70 de 1993 o ley de negritudes, a través de la cual se reconoce a las comunidades afrodescendientes sus derechos territoriales económicos, sociales y culturales. Así mismo se establecieron mecanismos generales para proteger su identidad cultural y para fomentar su desarrollo económico y social (CNOA, 2002). Esta ley contempla como principios los derechos de igualdad y de participación de las comunidades afrodescendientes y sus organizaciones en las decisiones que pudiesen afectarlas, partiendo de las realidades específicas de las y los afrodescendientes.

Los años siguientes al cambio constitucional se emitió la Ley 115 (1994) Ley - General de Educación, que contempla 3 artículos referentes a la educación para grupos étnicos,

donde las organizaciones y líderes afrodescendientes tuvieron una participación activa en los acuerdos finales entre los cuales se establecen las diferencias entre etnoeducación afrocolombiana de la Indígena; así mismo se aprueba el Decreto Reglamentario 1122, del Artículo 39 de la Ley 70 a través del cual se crea la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.¹

Desde 2003, el Ministerio de Educación Nacional ha enmarcado su política para grupos étnicos en la política general diseñada para atender a poblacionales vulnerables. Incluye, además de las etnias, el programa de gobierno, la *Revolución Educativa*, (Enciso, 2004) donde se ponen de manifiesto muchos de los principios que caracterizan el NSP y se plantea como estrategia fundamental la atención y participación del ciudadano en las decisiones públicas, la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia. Bajo esa perspectiva y teniendo en cuenta las necesidades particulares, se diseñaron propuestas de educación formal pertinentes para cada grupo poblacional.

En esta misma línea, con la reforma constitucional, nacen también nuevas demandas de la población y se impulsa un cambio estructural al sistema educativo en el país. La educación deja de ser una actividad para algunos sectores privilegiados económicamente, se define independiente de la confesión religiosa y se consolida un conjunto normativo que la sustenta de forma robusta. La educación fue definida en la nueva carta constitucional como un derecho de la persona y un **servicio público** de función social. También se señala que la educación es responsabilidad del estado, la sociedad y la familia (Herrera, 2001).

Es en el año 2004 donde se logra finalmente, conciliar voluntades e integrar una propuesta de cátedra de estudios afrocolombianos donde el propósito era garantizar la satisfacción de las demandas de los afrodescendientes, poniendo el acento en la nueva noción servicio público, buscando canalizar de manera efectiva las necesidades y expectativas de la ciudadanía y en especial de los grupos más vulnerados (mujeres y

¹ Ministerio del Interior y de Justicia. Compendio Legislación Afrocolombiana, Bogotá. 2008

jóvenes); para alentar la confianza en la manera como se gobierna y en especial para fortalecer la democracia participativa (Velásquez; González, 2003).

Son estos cambios paulatinos los que estimulan el nacimiento de una nueva generación en la Administración Pública para ello se deben tener en consideración los principios de colaboración genuina entre todos los actores, que permita evolucionar en las interacciones entre ciudadanos y el sector público, donde este último intente coordinar su capacidad de respuesta a los ciudadanos como clientes con su efectiva colaboración con ellos como actores (Vigoda, 2002).

De igual manera, vemos como el paradigma postmoderno del NSP empieza tímidamente a cobrar protagonismo, surge una nueva noción del servicio, cuya función principal es incorporar el discurso de los ciudadanos y ayudar a satisfacer intereses comunes en lugar de controlar o dirigir la sociedad (Denhardt, 2003). En esta perspectiva, los administradores públicos deben buscar una mayor capacidad de respuesta y el correspondiente aumento de la confianza ciudadana.

Con el proceso de modernización del estado Colombiano, también se establecen mecanismos de rendición de cuentas, transparentización y control ciudadano, todo ello, orientado a promover la eficientización de la gestión pública, la prosperidad general, así como la apertura a la participación de los afrocolombianos en las decisiones que les afectan en materia educativa, poniendo la democracia en primer lugar.

En otras palabras, se empieza a fortalecer una ciudadanía democrática, una comunidad y sociedad civil organizada en torno a la defensa y garantía de sus derechos, pero también copartícipe de las decisiones públicas que determinan las características de los nuevos servicios públicos (Carvalho, 2005). El resultado de algunas experiencias etnoeducativas en Colombia confirman la importancia de fortalecer la organización comunitaria, el diálogo de saberes, la producción de resultados y la generación de preguntas a partir de procesos concretos en los que la misma comunidad ha participado desde el comienzo y para beneficio de todos y no solo de algunos sectores (Delgado 2004; Londoño 2002; Larrahondo 2002).

Las políticas sociales en la actualidad son el resultado de una compleja red de actores e interacciones (Escobar, 2004) donde el gobierno deja de ser el responsable único de la prestación de servicios públicos y pone en el centro de su atención a los ciudadanos.

En el caso de la política etnoeducativa, el diseño de la cátedra y la coordinación de acciones etnoeducativas, implicó primero que todo que la sociedad civil y la institucionalidad reconocieran en la educación intercultural un tema de interés público, (Castillo y Rojas, 2005) en la medida en que se avanzó en esta línea, se creó la red de actores que participan en el proceso de la política de etnoeducación, la cual está conformada de la siguiente manera:

1. Representantes de los distintos niveles de gobierno (Ministerio de educación, del Interior, justicia, cultura; dirección de asuntos étnicos, Alta consejería de Asuntos étnicos.
2. Alcaldías Municipales con asentamientos mayoritariamente afrodescendientes.
3. La cooperación internacional.
4. Los medios de comunicación
5. Las instancias no convencionales como es el caso de la comisión pedagógica, los consejos comunitarios de comunidades negras y las consultivas nacionales y departamentales, entre otros.
6. Cuerpo docente y administrativo de universidades y centros educativos de primaria y secundaria.

A pesar de que la red cuenta con la participación de distintos actores, hay sectores de la población implicada que se ven subrepresentados o no representados en los espacios legalmente establecidos; es importante añadir que a lo largo del proceso se ha presentado discrepancia en los intereses, expectativas y puntos de vista de cada uno de los actores sin mostrar un interés explícito para llegar a consensos o establecimiento de una visión común.

Del mismo modo, llama la atención que a pesar del carácter vinculante que tienen los espacios de interlocución afrodescendientes (amparados en la ley 70) como es el caso de la comisión pedagógica, los consejos comunitarios de comunidades negras y las

consultivas de alto nivel, sigue siendo insuficiente e inequitativa la forma y el nivel de participación de este grupo a la hora de tomar decisiones en conjunto con los organismos del estado, al parecer en muchas ocasiones se impone la voluntad de estos estamentos (Comisión Pedagógica Nacional, 2004).

Por eso, los representantes ante Comisión Pedagógica Nacional para Comunidades Negras han manifestado que no se sienten identificados con la idea de implementar los estándares. Señalan también que no han participado como colectivo en su definición. Entre tanto, líderes indígenas han expresado que la política educativa en lugar de ser homogénea debe ser diversa porque cada etnia es diferente a la otra y tiene sus propias características.

Según estudios (Ministerio de Educación, 2004) se encontró que un alto porcentaje de funcionarios y autoridades estatales han hecho caso omiso de la legislación y derechos étnicos, el Ministerio de Educación asumió el asunto y a los pocos meses aparecieron dos directivas: una dirigida a gobernadores y alcaldes para la aplicación de la política etnoeducativa indígena (la 08), y otra similar para el caso de los afrocolombianos y raizales (la 011). Lo que demuestra que una vez más el estado colombiano fundamenta su actuación desde un modelo burocrático sustentado en criterios políticos y legales.

Los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno que integran la comunidad educativa (ministerios, alcaldías, personal administrativo, y docentes) deben tomar en consideración las legislaciones y los derechos étnicos adquiridos por las distintas poblaciones, a sumiendo un rol activo en la creación de espacios donde los ciudadanos, en este caso específico las comunidades afrodescendientes, a través del discurso, puedan articular valores compartidos y desarrollar un sentido colectivo de interés público (Enciso, 2004).

A pesar de los avances legislativos, el movimiento afrocolombiano continúa mostrando descontento con los procedimientos en el diseño, implementación y seguimiento de la política Etnoeducativa, la capacidad de respuesta por parte del sector público en la implementación de una política etnoeducativa-Intercultural, ha sido tardía y los pasos que se han dado a la fecha siguen siendo insuficientes para

responder a las demandas y desafíos de una sociedad heterogénea como esta (Agudelo, 2005).

Después de 17 años de aprobado el marco jurídico que da vida a la etnoeducación, los grupos étnicos han proseguido con sus demandas y reivindicaciones políticas bajo el propósito de repensar y rediseñar el tratamiento de la educación como un servicios públicos y proyectando avanzar hacia la configuración de un modelo de educación intercultural, pertinente que responda a las características, necesidades y aspiraciones propias de los ciudadanos (Mosquera, 2000).

El desconocimiento o desinterés de alcaldes, gobernadores y otros funcionarios del Estado en cuanto a las políticas establecidas y la misma situación de desventaja en que se encuentran las comunidades afrocolombianos les ha impedido alcanzar óptimos niveles de interlocución para lograr ser atendidos en condiciones de igualdad frente al resto de la sociedad.

De acuerdo a lo expuesto, es pertinente, indagar desde el reto que plantea el NSP ¿hasta qué punto las definiciones legales o normativas se ajustan o no con las realidades que se viven en los territorios afrodescendientes en Colombia?; ¿Existe una influencia efectiva de la participación ciudadana de las comunidades afrocolombianos, en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas en Colombia?; ¿En qué medida el diseño institucional del nivel nacional, regional y municipal, favorece la participación de las comunidades negras o afrodescendientes en todo el ciclo de las políticas públicas?; ¿Cómo es la interacción entre los órganos gubernamentales convencionales y los órganos consultivos como lo es la Comisión pedagógica instaurados en el marco de la ley 70?; En otras palabras ¿existe una relación efectiva entre la red de actores que participan en la política educativa para población afro?

BIBLIOGRAFIA

Agudelo, Carlos. 2005. Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y poblaciones negras. Medellín, La Carreta Social.

Anderson, J. 2006. Public policymaking: an introduction. Boston, Houghton Mifflin.

Arellano, J.P. 1988. Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Chile: Ed. Cieplan.

BID. 2008. Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Recuperado el 23 de junio de 2008, de <http://www.iadb.org/etica/>

Bullock, H., Mountford, J. & Stanley, R. 2004. Better Policy-Making. Recuperado el 23 de junio de 2008, de <http://www.civilservant.org.uk/betterpolicymaking.pdf>

Burton, P. 2006. Modernising the policy process. Making policy research more significant? Policy Studies, Vol. 27, Nº 3.

Carvalho, José Jorge. 2005. Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo, Attar.

Castillo, Elizabeth y Rojas, Áxel. 2005. Educar a los Otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia. Popayán, Universidad del Cauca.

Chernilo, D. 2007. El Rol de la "Sociedad" como Ideal Regulatorio. Hacia una reconstrucción del concepto de sociedad moderna. Cinta de Moebio, 21. Recuperado el 23 de junio de 2008, de <http://www.moebio.uchile.cl/21/chernilo.htm>

Conferencia Nacional Afrocolombiana-CNO. 2002. Una minga por la vida. Memorias. Bogotá.

Cortina, A. 2001. Ética sin moral. Madrid: Tecnos.

Denhardt, Robert B; Denhardt, Janet. 2000. *"The new public service: serving rather than steering"*. Public Administration Review 60: 549 - 559

Denhardt, Robert B; Denhardt, Janet. 2003. *"The New Public Service: An approach to reform"*. International Review of Public Administration. 8: 3- 10

Escobar, A. 2004. "Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década". Rev. Austral Cienc. Soc., 2004, No. 8: 97-108. ISSN 0718- 1795.

Enciso Patino, Patricia. 2004. "Estado del Arte de la Etnoeducación en Colombia con énfasis en Políticas". Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales Subdirección de Poblaciones. Bogotá.

Etzioni, A. 1971. La sociedad activa. Una teoría de los procesos societales y políticos, Madrid, Aguilar

Expansiva, 2007. Innovación institucional y convivencia para el progreso de Chile. Recuperado el 23 de junio de 2008, de <http://www.expansiva.cl/media/archivos/20070816114412.pdf>

Góngora, M. 1986. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, Editorial Universitaria, Santiago.

Grindle, M & Thomas, J. 1991. Public Choice and policy change. The political economy of reform in developing countries. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

Habermas, J. 1998. Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democrático en términos de teoría del discurso. Madrid, Trotta.

Habermas, J. 2000. Aclaraciones a la ética del discurso. Madrid, Trotta.

Habermas, J. 2004. Posicionamiento en la discusión. Sobre las bases morales del Estado liberal. Recuperado el 23 de junio de 2008, de http://www.mercaba.org/ARTICULOS/D/debate_Habermas_Ratzinger.htm#3.-%20Jürgen%20Habermas

Habermas, J. 2006. Entre naturalismo y religión. Barcelona, Paidós.

Habermas, J. 2000. Facticidad y Validez. Madrid, Trotta

Huneus, C. 2003. Chile un país dividido. La actualidad del pasado, Catalonia, Santiago.

Herrera, Martha. 2001. "Educación y Cultura Política: Una Mirada Interdisciplinaria" Serie de Educación y Cultura. Universidad Pedagógica Nacional. Bogota, Colombia.

March, J. and Johan. 1989. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press

Jobert, B. 2004. Estado, Sociedad, Políticas Públicas. Santiago de Chile. LOM.

John W. Meyer and W. Richard Scott 1981. Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills, Sage

Kliksberg, B. 2001. Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. Revista CLAD: Reforma y Democracia

Kliksberg, B. 2005. Más ética. Más desarrollo. Buenos Aires, Temas

Kohlberg, L. 1981. The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice. San Francisco, California. Harper & Row.

Kohlberg, L. y Hersh, R. 1977. Moral Development: A Review of the Theory. Theory into Practice. 16: 53-59. Recuperado el 1 de Julio de 2008, de <http://www.istor.org/stable/pdfplus/1475172.pdf>

Lechner, N. 1991. El estado en el contexto de la modernidad, en Lechner, Norbert, René Millán y Francisco Valdés (coords.), Reforma del estado y coordinación social, Plaza y Valdés, México. Pp. 39-54

Lechner, N. 1997. Tres formas de coordinación social, Revista de la CEPAL, 61: 7-17.

Lindblom, Ch. 1977. Politics and Markets. New York: Basic Books

Luhmann, N. 1989. La moral social y su reflexión ética. En X. Palacios y F. Jarauta (eds.), Razón, Ética y Política. El conflicto de las sociedades modernas. Barcelona, Anthropos.

Luhmann, N. 1996. Introducción a la teoría de sistemas. México, Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. 1998. Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general. Barcelona, Anthropos.

Luhmann, N. 2007. La sociedad de la sociedad. México, Herder.

Luhmann, N. 1993. Teoría política en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza

Mascareño, A. 2000. Diferenciación funcional en América Latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación”, en Persona y Sociedad. XIV:187-207.

Mascareño, A. 2006. Ética de la contingencia por medio del derecho reflexivo. En Artur Stamford (ed.), Sociología do Directo. A prática da teoria sociologica, Lumen Juris. Recuperado el 23 de junio de 2008, de http://sociologia.uahurtado.cl/carrera/html/pdf/publicaciones/etica_contingencia.pdf

Mascareño, A. y Mereminskaya, E. 2005. Hacia la consolidación de la equidad: Un defensor del pueblo para Chile, en Colección de Investigaciones Jurídicas Nº 7, Escuela de Derecho Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Mascareño, C. 2003. Políticas públicas Siglo XXI. Caso Venezolano (Coordinador) Cendes, serie docencia.

Mayntz, R. 1992. Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssysteme. En. PSV Sonderheft, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Adrienne Héritier (Ed.): Policy-Analyse, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 39-55.

Mosquera, Juan de Dios. 2000. Las comunidades negras de Colombia hacia el siglo XXI. La etnoeducación afrocolombiana. Docentes Editores.

Offe, Klaus 1990. Contradicciones en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza

Palacios Hinestroza, Nicolás. 1998. Etnoeducación en Colombia. Docentes Editores.

Palacio, Lucelly. 2006. “Exploración de las prácticas discriminatorias de la Institución Educativa América de la ciudad de Medellín que inciden en la experiencia escolar del estudiantado afrocolombiano”. Universidad de la Antioquía.

Palomo, A. M. 1989. Laurence Kohlberg: teoría y práctica del desarrollo moral en la Escuela. Recuperado el 1 de julio de 2008 de http://www.aufop.com/aufop/uploaded_files/articulos/1213665403.pdf

Parsons, Talcott 1951. The social system. Glencoe, The Free Press

PNUD. 2000. Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro. PNUD, Santiago.

PNUD. 2002. Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural, PNUD, Santiago.

Powell, W. and Paul J. 1991. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.

Rawls, J. 1995. Teoría de la justicia. México, D. F. Fondo de Cultura Económica.

Restrepo, Eduardo. 2004a. "Hacia los estudios de las Colombias negras", en Áxel Rojas (comp.), Estudios afrocolombianos. Aportes para un estado del arte. Popayán, Universidad del Cauca.

Restrepo, Eduardo. 2004b. Teorías contemporáneas de la etnicidad. Stuart Hall y Michel Foucault. Popayán, Universidad del Cauca.

Restrepo, Eduardo. 2005a. Políticas de la teoría y dilemas en los estudios de las Colombias negras. Popayán, Universidad del Cauca. www.bdigital.unal.edu.co/1237/27/26CAPI25.pdf

Salvat, P. & M, A. 2005. Los dilemas éticos-valóricos de la sociedad chilena en el marco del proceso de diferenciación y autonomía del sistema jurídico. Informe Final Proyecto Fondecyt Nº 1040266.

Salvat, P. 2002. El porvenir de la equidad. Santiago de Chile. LOM

Scharpf, F. Y Schnabel, F. 1979. "Steuerungsprobleme der Steuerungsfähigkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Scholz, J. T. 1982. State Regulatory Reform and Federal Regulation. Policy Studies Review, 1:347-59

Segato, Rita Laura. 2002. "Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília", Série Antropologia, 314.

Teubner, G. 1993. Law as an Autopoietic System. London, Blackwell

Urzúa, R. 2004. Estado, sociedad, políticas públicas. Conversación académica con el Prof. Bruno Jobert. Recuperado el 23 de junio de 2008, de <http://www.inap.uchile.cl/>

Velásquez C., Fabio y González R. Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Fundación Corona, Bogotá, 2003.

Véliz, C. 1980. The centralist tradition of Latinamerica, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Véliz, C. 1980. The centralist tradition of Latinamerica, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Vigoda, Eran. 2002. *“From Responsiveness to Collaboration: Governace, citizans and the New Generation of the Public Administration”*. Public Administration Review. 62: 527 - 540

Von Beyme, K. 1990. Teoría política del siglo XX - De la modernidad a la postmodernidad. Madrid, Alianza.

Willke, H. 1993. Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. München, Juventa

Willke, H. 1995. Steuerungstheorie. Stuttgart, UTB

Willke, H. 1997. Supervision des Staates. Frankfurt, Suhrkamp

ⁱ La discusión que se presenta, está asociada a la justificación para el proyecto Fondecyt N° 1110428 en desarrollo por los académicos: Patricio Miranda, como investigador responsable y los co-investigadores: Aldo Mascareño, Alejandro Pelfini y Gabriela Rubilar, al Concurso Regular Fondecyt 2011: INSTITUCIONES FORMALES Y REDES INFORMALES EN POLÍTICAS PÚBLICAS. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile.