

# Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas - una cartografía del caso chileno\*

Structural and semantic tensions in public policies - a mapping of the Chilean case

PATRICIO MIRANDA REBECO\*\*



**RESUMEN** – Como se desprende de los resultados finales del FONDECYT Nº 1095186, en modelos de análisis de políticas públicas sobresalen dos factores críticos que *dan forma* (STEIN & TOMASI, 2006) a las *policies*: una visión jerárquica de sociedad (LUHMANN) y un tipo de normatividad a lo sumo convencional (HABERMAS). En este artículo, se discuten los resultados de una encuesta electrónica realizada a *policy makers* y *policy managers* constituida por 258 casos válidos, en torno al funcionamiento de tales factores críticos en las políticas públicas de la última década en Chile. Los hallazgos refutan la hipótesis de que en el país, las políticas públicas reflejarían una tensión estructural y semántica asociada al tránsito de una concepción jerárquica en lo social y particularista en lo normativo, a una heterárquica y universalista. Los resultados señalan que, desde la observación de la muestra, prevalece una visión jerárquica en lo social y preconventional en lo normativo.

**Palabras claves** – Políticas Públicas. Normatividad. Diferenciación social.

**ABSTRACT** – As can be gathered from the final results of FONDECYT No. 1095186, in public policy analysis models two critical factors stand out that shape (Stein & Tomasi, 2006) the policies: a hierarchical view of society (Luhmann) and a type of normativity, at best conventional (Habermas). This paper discusses the results of an electronic survey conducted with policy makers and policy managers, consisting of 258 valid cases, in regard to the functioning of these critical factors in public policies in Chile over the last decade. The findings refute the hypothesis that public policies in the country reflect a structural and semantic tension associated with the transition from a hierarchical conception in the social and a particularist in the normative, to one that is heterarchical and universalistic. The results show that, from observing the sample, a hierarchical view prevails in the social and a preconventional in the normative.

**Keywords** – Public Policies. Standards. Social differentiation.

---

---

\* O artigo é o produto do projeto FONDECYT Nº 1110428 “Instituições formais e redes informais de políticas em público. Interferência processual e regulamentares nas políticas pobreza, obras públicas e meio ambiente no Chile”.

\*\* Professor e Diretor Adjunto de Pesquisa e Pós-Graduação em Serviço Social, Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Chile, Macul - Santiago de Chile, Chile. E-mail: [pmirandr@uc.cl](mailto:pmirandr@uc.cl)  
Submetido em: maio/2011. Aprovado em: junho/2011.

Como se postulaba en el proyecto Fondecyt N° 1095186 “Transformaciones del referencial normativo de las Políticas Públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile”, para que el referencial normativo de las políticas y la visión de sociedad presupuesta en ellas *cuenta* (KLIKSBURG, 2004), es necesario indagar en “los modos, las maneras prácticas de su encarnación” (SALVAT, 2002, pág. 212). Dicho de otro modo, para que la normatividad y la visión de sociedad *cuenta* en el proceso de políticas, se requiere ir más allá del nivel teórico de las *policies* (KLIKSBURG, 2004), más allá de las imprescindibles expectativas normativas respecto de los *policy makers* y *policy managers*, ir hacia el desarrollo y validación de formas de observación empírica que den cuenta de la visión de sociedad con la cual están operando las políticas, especialmente en lo que dice relación a su grado de jerarquización (visión jerárquica - heterárquica) y al tipo de normatividad (particularista - universalista) presupuesta en ellas. Se trata con ello de recorrer, al nivel de las políticas, los caminos de la *razón práctica* (RICOEUR, 2006) en sociedades crecientemente complejas en sus semánticas y estructuras y normativamente diferenciadas, como ya anticipaba el *politeísmo axiológico* weberiano como rasgo constitutivo de sociedades modernas.

En esta línea de indagación, en este estudio se proponen y aplican dos formas de mensuración de elementos que – al decir de Stein y Tommasi (2006) - *dan forma* a las políticas, asumiendo así el desafío de redirigir la mirada sobre ellas, atendiendo no sólo a su contenido sino también “a los procesos críticos que les dan forma” (pág. 394). Ello no quiere decir que el éxito de las políticas públicas se explique completamente por los presupuestos teóricos que las sobredeterminan, desatendiendo al contexto institucional, político y cultural, sino sólo que el efecto de las políticas también depende de algunas características genéricas (SCARTASCINI et al., 2009). Entre los elementos que ‘dan forma’ a las políticas, se proponen la visión de sociedad presupuesta en ellas y el tipo de normatividad que las sustenta; mientras la visión de sociedad dice del modo de entender el funcionamiento de la sociedad (STEIN y TOMMASI, 2006), el tipo de normatividad remite al deber ser que nordea las políticas (JOBERT, 2004; KRAFT & FURLONG, 2004).

Para la mensuración de estos elementos, son construidos dos índices denominados *Índice de Jerarquización en Políticas Públicas* e *Índice de Normatividad en Políticas Públicas*. Los índices permiten testear la hipótesis planteada en el proyecto Fondecyt referido que señala que “las políticas públicas en Chile reflejan la tensión del tránsito de una concepción jerárquica en lo social y particularista en lo normativo, a una concepción heterárquica en lo social y universalista en lo normativo”.

El “Índice de Jerarquización”, cuyas polaridades son políticas jerárquicas-políticas heterárquicas, busca mostrar la visión de sociedad presupuesta en las *policies*; para su sustento teórico se tomó como base la *teoría de la diferenciación social* de Luhmann (2007). El “Índice de Normatividad”, por su parte, intenta sacar de su latencia el tipo de normatividad presupuesta en las políticas públicas, trabajando su base teórica desde la *teoría del desarrollo moral* que Habermas reformula a partir de Kohlberg; sus polaridades son políticas preconconvencionales- políticas posconvencionales. Sobre la base del cruce de los ejes respectivos se construye un plano cartesiano que da forma a cuatro tipologías básicas que constituyen el armazón de la cartografía que se propone, a saber: 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).

El trabajo se presenta organizado en los siguientes acápitales: marco teórico, aspectos metodológicos, resultados, discusión y conclusión.

## Marco teórico

### ***Importancia de la construcción de indicadores en política pública***

Tal como señala Dunn (2004), el éxito en la obtención, análisis e interpretación de datos sobre políticas públicas depende de nuestra capacidad para construir mediciones confiables y válidas. Más aún cuando se incorporan formas de mirar las políticas a partir de construcciones teóricas innovadoras que permiten cambiar el foco de observación tradicional hacia uno que tome elementos que dan forma a las *policies* (STEIN y TOMASSI 2006), en este caso, la visión de sociedad y el tipo de normatividad presupuestos en ellas.

El desafío que presentan estas nuevas miradas está principalmente en su operacionalización, es decir, en el paso desde un concepto a una red de indicadores que permita mensurar los elementos referidos en el proceso de políticas. Desafío de considerable magnitud si se toma en cuenta la fragilidad existente en términos de las formas de medición de la política pública en Chile, en relación a la cual pareciera existir una combinación entre la importancia de la incorporación de nuevas dimensiones analíticas y la todavía ausencia significativa de mensuraciones (MATUS et al., 2009).

El planteamiento que efectúa la CEPAL (2002) en relación al capital social, respecto a que “dada su amplia diversidad conceptual, la definición de indicadores y su medición sigue siendo una tarea pendiente”, puede ser perfectamente aplicable a los dos ámbitos puestos en discusión en la presente investigación: visión de sociedad y tipo de normatividad. Por ello es que la construcción de los índices de jerarquización y de normatividad – que recogen la riqueza de la diversidad de variables e indicadores (DUNN, 2004)- constituye un aporte fundamental no sólo para la política pública sino también para las ciencias sociales. La mensuración de los niveles de jerarquización y de la normatividad prevaleciente en la política pública chilena, constituye un innovador aporte que busca contribuir a subsanar el vacío que existe en la generación de indicadores para las políticas públicas, especialmente en lo referido a la convergencia de elementos del referencial cognitivo y normativo de las mismas (JOBERT, 2004).

En la investigación en ciencias sociales existen conceptos cuya extensión e intensidad buscan ser medidos en la realidad social. Desde Durkheim, la condición de posibilidad de este proceso lo constituye el considerar los *hechos sociales como si fueran cosas* ([1895] 1974) esto es, susceptibles de objetivación. Así se puede observar algo que de otra manera permanecería invisibilizado en su latencia. Con los indicadores en las ciencias sociales en general y, en las políticas públicas en particular, se trata de la operación conceptual y metodológica de *hacer patente lo latente* en ellas; es decir, de esa estrategia general de investigación que se designó con el término ‘operacionalización’ desarrollado “en el momento en que las ciencias comenzaron a trabajar con conceptos no observables directamente (los que se denominan conceptos “latentes”)” (ASÚN, 2006, pág. 63). Tal estrategia observacional sigue sus propios pasos: “de la teoría (o marco teórico que conforma la investigación) se extraen unos conceptos y proposiciones. Los conceptos se traducen a términos operacionales. De ellos se deducen unas variables empíricas o indicadores que posibilitan la contrastación empírica del concepto que se analice” (CEA D’ ANCONA, 2001, pág. 123). Más específicamente aún, toda operacionalización de conceptos teóricos ha de satisfacer las siguientes condiciones: a) Entre los indicadores y el concepto a medir ha de haber una plena correspondencia. Los indicadores han de seleccionarse y combinarse de manera que logren representar la propiedad latente que el concepto representa (su existencia e intensidad), en condiciones de validez y fiabilidad; b) Los indicadores pueden materializarse en formas diversas (...) depende de cuál sea la técnica de obtención de información que el investigador haya seleccionado en el diseño de investigación, en este caso, escalamiento tipo Likert y Diferencial Semántico; c) En la operacionalización, como en todo proceso analítico, se asumen unos márgenes de incertidumbre. La relación entre los indicadores y la variable latente (el concepto), que tratan de medir, nunca alcanza un isomorfismo tal que se pueda cancelar su propia contingencia conceptual y metodológica” (CEA D’ ANCONA, 2001, pág. 125). Ello, además, si se presta atención a una decisiva cuestión epistemológica: en el proceso de recolección de información “estamos ‘produciendo’ información y no sólo ‘recogiendo información’” (ASÚN, 2006, pág. 72). Esto por cuanto en la aplicación de instrumentos, que es una forma sutil de intervención social,

“el sólo hecho de preguntar genera que el sujeto se ubique en una situación en la que no se había colocado antes o se enfrente a alternativas diferentes a la formas comunes en que antes pensaba sobre el tema” (ASÚN, 2006, pág. 72).

### **Teoría de la diferenciación social v/s Teoría del desarrollo moral**

Los referidos índices se construyen atendiendo en primer lugar, a nivel teórico, a la combinación de la *teoría de la diferenciación social* de Niklas Luhmann y a la *teoría del desarrollo moral* de Habermas. Dos figuras convencionales de *policy maker* parecen no poder seguir afirmándose en contextos signados por profundas transformaciones estructurales y semánticas de la sociedad moderna: la figura del ‘actor omnisciente’ y la figura del ‘tutor’ moral’ de la sociedad (JOBERT, 2004). La primera dice de la pretensión de predeterminar todos los estados posibles y deseables de los asuntos públicos a partir de la lógica de racionalidad instrumental de ajuste de medios a fines ‘prácticos’. Ello da por supuesto la determinabilidad del mundo social aún en su figura probabilizante, además de presuponer una teoría analítica de la ciencia (LUHMANN, 2007) de la administración de la sociedad a través de las *políticas*, lo que se traduce en el modelamiento estadístico-matemático-econométrico de los bienes públicos que la política intenciona. Frente a ello, hay que problematizar los alcances que para las *políticas* comportan la complejidad creciente de la sociedad mundial junto a la interferencia de formas de diferenciación social (segmentaria, estratificada y funcional) que generan una diversidad de sistemas sociales, organizaciones y actores colectivos cuya coordinación desafía lógicas de planificación lineales e inducidas (LUHMANN, 1993; OFFE, 1990; ÇELIK, & ÇORBACIOĞLU, 2008), no obstante el actual recurso a los métodos multivariados. El actor omnisciente sería equivalente a la figura imposible del observador del mundo fuera del mundo (LUHMANN, 2007). De ese límite estructural de la sociedad moderna se deriva que el orden político ya no puede ser representado como “producido desde arriba por un soberano omnisciente [antes bien], él es resultado de transacciones complejas efectuadas sobre escenas políticas diferenciadas” (JOBERT, 2004, pág. 70). Analógicamente, el incremento de diferenciación normativa, reconocible en la existencia de ideas de *vida buena* y *normas* crecientemente diferenciadas, interpela la pretensión de alineamiento normativo de la pluralidad de actores del proceso del *polycymaking* (BULLOCK et al., 2004), los cuales – al decir de Jobert - en sus juicios y creencias, ya no puedan aproblemáticamente “reconocerse en los valores y símbolos de una sociedad determinada” (2004, pág. 67). Pero qué hacer si de todos modos la política pública sigue reproduciendo en su operación la tensión incancelable entre *facticidad* y *validez* (HABERMAS, 1998). Y no se trata de la elección entre la una o la otra sino de una convergencia tal que sirva como guía para la acción pública (ANDERSON, 2006; KRAFT & FURLONG, 2004). Pues bien, en este escenario delineado, sostenemos que la política no puede estar sometida a la figura de viejas o nuevas formas de ‘tutoría moral’ (JOBERT, 2004, pág. 77) que condena –lo diga o no- a los ciudadanos a la condición de entes incapaces de decir la ética (LADRIÈRE, 2006), les priva de la condición de sujetos con capacidad de palabra y acción (HABERMAS, 2000). Si la complejidad y pluralidad social ponen límites estructurales y semánticos a tales figuras, entonces hay que convenir con Jobert en que “ningún grupo en el Estado puede seguir pretendiendo un monopolio normativo” (JOBERT, 2004, pág. 89).

Si resulta plausible postular como lo hemos hecho de que el aumento de diferenciación social y de diferenciación normativa impugnan las figuras del ‘actor omnisciente’ y del ‘tutor moral de la sociedad’ en las políticas, ¿qué figuras vendrían a remplazarles? Ello dependerá, entre otros elementos, de cómo se piense teóricamente la articulación entre estos procesos sociales teóricamente capturados. Como ya quedó dicho, nuestra base teórica resulta de un recurso muy visitado por los clásicos, cual es la combinación de retazos de teorías sociales (ANDERSON, 2008). Aquí, esos ‘retazos’ están asociados a dos teorías contemporáneas de la sociedad que convergen en el paradigma de la comunicación (ALÚTIZ, 2004) en el siguiente sentido: las formas de diferenciación social, tipificados por Luhmann como segmentaria, centro-periferia, estratificada, funcionalmente diferenciada, se pueden homologar con los estadios de evolución de la moralidad, reformulados dialógicamente por Habermas a partir de los estadios clásicos de Kohlberg (1971, 1981, 1982, 1984): preconconvencional, convencional, posconvencional.

Como es sabido, tal homologación es desarrollada por Habermas (2003) a propósito de su tesis del desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida en el marco de su Teoría de la Acción Comunicativa. Allí, Habermas discute la solución teórica que Luhmann da a un *topos* de la sociología: la diferenciación que adquiere la figura de autonomización de las esferas de valor en Weber, campo/habitus en Bourdieu, sistema/mundo de vida en Habermas. Empero, la combinación teórica debe ser plausibilizada de modo que, sin cancelar las diferencias irreductibles ni ceder a estériles eclecticismos, aporte nueva luz sobre algún fenómeno del mundo social, como lo son las *policies* en este caso. Más allá de los presupuestos de base que dan forma a sus arquitecturas teóricas, dos convergencias en sus diagnósticos de la sociedad moderna nos resultan especialmente fructíferos: el predominio en sociedades modernas de formas de diferenciación funcional y la generalización del código moral consonante con una normatividad de tipo procedimental (MASCAREÑO y SALVAT, 2005).

De la referida combinación teórica resulta un conjunto de diádas, al modo de los weberianos *tipos ideales*, a saber: diferenciación segmentaria/normatividad preconventional; diferenciación estratificada/normatividad convencional; diferenciación funcional/ normatividad posconventional. Es claro que hay más posibilidades (9 en total: tres formas de diferenciación social cruzadas con tres niveles de desarrollo moral). Cada tipo ideal de cruce entre diferenciación social y desarrollo moral adquiere su especificidad derivada de sus significantes teóricos respectivos: la forma de diferenciación segmentaria, caracterizada por “la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad” (LUHMANN, 2007, pág. 485), presuponiendo la adscripción fija de los individuos a determinadas posiciones en el orden social (LUHMANN, 2007) y que discurre a través de relaciones horizontales de intercambio entre iguales, se correspondería con el estadio de moralidad preconventional, centrado en expectativas particularistas de comportamiento en donde la ética es de tipo mágico y el derecho de tipo revelado (Habermas, 2003). La forma de diferenciación estratificada, caracterizada “por la desigualdad de rango de los sistemas parciales” (LUHMANN, 2007, pág. 486) en que el orden social se configura a través de ordenamientos institucionales jerárquicos teniendo como centro rector la política, se correspondería con el estadio convencional del juicio moral centrado en las normas de un orden social particular en donde prima una ética de la ley y un derecho de tipo tradicional (HABERMAS, 2003). La forma de diferenciación funcional, “caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales” (LUHMANN, 2007, pág. 486) se traduce en una configuración policéntrica o heterárquica de la sociedad moderna en donde se “renuncia a asumir cualquier prioridad en la sociedad total” (LUHMANN, 2007, pág. 486), se correspondería consiguientemente con el nivel posconventional del juicio moral centrado en principios en donde priman una ética de la intención y de la responsabilidad junto a un derecho formal. Estas gradientes de diferenciación social y normativa reflejarían la tendencia a largo plazo del carácter crecientemente abstracto y general de la moral y el derecho; tendencia ya observada por Durkheim y tematizada por Parsons como generalización de los valores, designando con ello el proceso social por el cual “las orientaciones valorativas que institucionalmente se exigen a los actores se hacen cada vez más generales y formales en el curso de la evolución” (HABERMAS, 2003, pág. 253). Luhmann (2007) la tematizará como tendencia a la generalización o universalización del código moral.

El cruce ortogonal de estas dos dimensiones analíticas, postulamos que restringe las posibles combinaciones en el siguiente sentido: no pueden establecerse niveles de diferenciación más altos mientras no se formen instituciones jurídicas que encarnen una moralidad de nivel correspondiente y viceversa (HABERMAS, 2003). Pero la indócil *realitas* genera combinaciones que a su vez generan tensiones en las *policies* de las que ellas mismas no pueden hacerse cargo: tensiones socio-normativas entre formas de diferenciación y estadios de moralidad presupuestas en las respectivas visiones de sociedad y tipo de normatividad que ‘dan forma’ a las políticas. Piénsese en el caso presunto de una política que apele a una normatividad de tipo posconventional como *referencial normativo* -como podría ser considerado el enfoque de derechos -, pero que la visión de sociedad presupuesta sea del tipo jerárquico o monocéntrica. O podría ocurrir otra coexistencia tensional en que se esté operando en las políticas sobre la base de una visión heterárquica de sociedad - inadvertidamente (o no) - pero conjuntamente, la normatividad del *referencial normativo* sea de tipo convencional. Más allá de las tensiones resultante de disonancias socio-normativas, el caso es que el proceso del *policymaking* estaría saturado de tensiones para las que, probablemente, se buscarán explicaciones en ‘defectos’ en el

proceso de planificación e implementación, sin advertir del déficit teórico en los procesos críticos que le dan forma. Pongamos por caso, una política norteeda por una visión de sociedad jerárquica asociada a una diferenciación estratificada, ella no guardaría correlación con un tipo de normatividad posconvencional que presume trascender cosmopolitamente la perspectiva de una colectividad específica (HABERMAS, 2003). Dicho sin rodeos: la figura de un ‘actor omnisciente’ en las políticas, homologable a una forma de diferenciación estratificada, viene a representarse la sociedad como una totalidad jerárquica centralizada (LUHMANN, 2007), que requiere de la figura de algún ‘tutor moral de la sociedad’ – de viejo o nuevo cuño - reflejo de un tipo de moralidad convencional en la que lo que predomina es una normatividad de tipo particularista (HABERMAS, 2003).

Pero tales son sólo posibilidades apriorísticamente concebidas -al modo de tipos ideales- de tensiones derivadas de la perspectiva teórica de base. El paso siguiente, como dejábamos indicado en el punto 1 del marco teórico, – parafraseando a Stein y Tommasi (2006) -, es observar su aparecer en el mundo de las políticas. Si la visión de sociedad y el tipo de normatividad son parte del proceso crítico que *da forma* a las políticas ellas debieran ser observables – al igual que la radiación de fondo en la teoría del Big Bang de la física moderna - en todo el universo de las *policies*. Particularmente en lo que dice relación con el rol del Estado, dado que desde una visión monocéntrica de sociedad, se deriva la figura extemporánea en lo contemporáneo de existencia de un único ‘centro rector’ desde donde se intenciona y se producen – al menos se pretende - los rendimientos públicos asignados (auto-asignados) a las políticas. El ‘actor (y observador) omnisciente’ (que observa sin ser observado), aquí fundido con la figura del ‘tutor moral’ de la sociedad (que moraliza sin ser moralizado), es quién sabe el qué y el cómo de los bienes públicos a perseguir. Tal figura que hasta ahora existe sólo a nivel formal, controlaría en toda su extensión el proceso decisional del *policymaking*, desde el establecimiento de la agenda a la evaluación de las políticas. De ahí que resulte con necesidad ineludible, que el proceso del *policymaking* resulte centralizado; ‘centralmente planificado’ se podría decir sin eufemismos. De este modo, semánticas de control social y moral, asociadas a la inducción de un orden social (conservador, reformista o revolucionario) desde una voluntad legisladora en las *policies* dirían de una visión jerárquica de sociedad, a la vez que de un tipo de normatividad convencional, en tanto que las semánticas que carguen hacia las antípodas de la lógica del control (autorregulación, coordinación y oferta, por ejemplo) serían compatibles con visiones policéntricas de sociedad y normatividades del tipo posconvencional. A su turno, en visiones jerárquicas la actoría en el proceso de políticas queda reservada de manera exclusiva a la categoría dominante de *policy makers* que – parafraseando a Jesús Ibañez (1994) - se ‘reservan el poder y distribuyen la norma’; actoría totalizada por la clase política, las organizaciones de intereses o a la burocracia (REGONINI, 1991); en cualquier caso una ‘cima jerárquica’ de la sociedad (LUHMANN, 2007). *Contrario sensu*, una lógica que reconozca y de lugar al aumento, densificación e interconexión de las relaciones entre actores, organizaciones y sistemas en el contexto contemporáneo, por su creciente autonomía, ya no responde a un control social de tipo universal y generalizado desafiando -en ningún caso anulando- con ello el rol del Estado en la *policies* que en la caso de América Latina parece haber sido centralizado y preconventional (MIRANDA & MASCAREÑO, 2010).

## Aspectos metodológicos

El diseño del estudio es de tipo descriptivo transeccional (CEA D’ANCONA, 2001), dado que los datos se obtuvieron a partir de una encuesta, en este caso electrónica, teniendo como base empírica a *policy makers* y *policy managers*, dos actores centrales del *policymaking*, al decir de Merilee Grindle (1991). Para el *survey* se siguió una metodología análoga a la desarrollada en el estudio Better Policy-Making del Centre For Management And Policy Studies, Cabinet Office de UK (BULLOCK, MOUNTFORD & STANLEY, 2001).

### Caracterización de la Muestra

La muestra original estuvo constituida por 271 encuestas aceptadas (2 no aceptadas). Se aplicaron tres procedimientos de consistencia interna, lo que llevó a la eliminación de 13 casos, por lo que la muestra final quedó constituida por 258 casos válidos. Además, se aplicó un test de consistencia interna con Alfa de Cronbach y Análisis Factorial, lo que condujo a la eliminación de dos ítems correspondientes a la escala de Jerarquización en el proceso de políticas públicas.

Cuadro 1: Frecuencias Sector de Política donde ha participado, 2000-2010

Sector de Política	Frecuencia	Porcentaje
Educación	97	17,8
Trabajo	48	8,8
Salud	63	11,6
Vivienda	55	10,1
Justicia	76	13,9
Social	163	29,9
Otro	43	7,9
Total de participaciones	545	100

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 2: Frecuencias de Fase(s) de políticas, 2000-2010

Fase de Política	Frecuencia	Porcentaje
Diseño y formulación	82	20,7
Implementación de políticas	217	54,8
Evaluación de políticas	96	24,2
Otra	1	0,3
Total de participaciones	396	100

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 3: Frecuencias de Ámbito(s) de participación en políticas públicas, 2000-2010

Ámbito(s) de participación	Frecuencia	Porcentaje
Sector público	193	49,5
Tercer sector (fundaciones, ONG, etc.)	136	34,9
Sector privado con fines de lucro	44	11,2
Academia	17	4,4
Total de participaciones	390	100

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 4: Frecuencias de Nivel(es) de participación en políticas públicas en Chile, 2000-2010

Nivel(es) de participación	Frecuencia	Porcentaje
Central	116	32,3
Regional	79	22
Local	164	45,7
Total de participaciones	359	100

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 5: Frecuencias de Institución o instituciones en las que se desempeña actualmente, 2000-2010

Instituciones	Actualmente	Últimos 10 años
Ministerios	60	65
Servicios públicos	47	58
Gobierno regional	7	12

Municipalidades	59	75
Universidades	51	40
Agencias internacionales	4	8
Centros de estudios	14	23
ONG'S	49	53
Otras	7	8

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 6: Frecuencias Años de experiencia, 2000-2010

Años	Frecuencia	Porcentaje
1 a 5 años	108	41,9
6 a 15 años	97	37,6
Más de 15 años	38	14,7
Menos de 1 año	15	5,8
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 7: Frecuencias de Área Profesional, 2000-2010

Área	Frecuencia	Porcentaje
Social	203	78,7
Jurídica	4	1,6
Económica	13	5,0
Educación	10	3,9
Ingeniería	5	1,9
Humanidades	5	1,9
Administración	11	4,3
Salud	4	1,6
Cs. Comunicación	2	,8
Otros	1	,4
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 8: Frecuencia de Estudios especializados en políticas públicas, 2000-2010

Estudios en PP	Frecuencia	Porcentaje
No	126	48,8
Sí	132	51,2
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 9: Frecuencias de Nivel de estudios en políticas públicas (sí), 2000-2010

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Sin estudios en PP	126	48,8
Diplomado	73	28,3
Doctorado	8	3,1
Licenciatura	11	4,3
Magíster	39	15,1
Perdidos	1	0,4
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 10: Frecuencias de Rango de edad, 2000-2010

Edad	Frecuencia	Porcentaje
18 a 30 años	91	35,3
31 a 50 años	140	54,3
51 años o más	27	10,5
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 11: Distribución según sexo, 2000-2010

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	88	34,1
Mujer	170	65,9
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 12: Frecuencias de Cercanía política, 2000-2010

Cercanía Política	Frecuencia	Porcentaje
Centro	20	7,8
Centro Derecha	11	4,3
Centro Izquierda	85	32,9
Derecha	7	2,7
Izquierda	91	35,3
Ninguna	27	10,5
No contesta	17	6,6
Total	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

## Instrumento

Siguiendo los criterios establecidos en el proyecto, para la realización de la encuesta se llevó a cabo una adaptación del instrumento desarrollado en el estudio *Better Policy Making* (2001), teniendo en consideración los criterios propuestos por Dunn (2004) para la elaboración de indicadores para el monitoreo del *policy process*. La encuesta estuvo constituida por tres partes: (I) Eje analítico normatividad en las políticas públicas; (II) Eje analítico jerarquización de las políticas públicas, como una de las expresiones de la sociedad moderna (LUHMANN, 2007); (III) Características socio-demográficas de los *policy makers* y *policy managers*. En la encuesta, el primero de los ejes se constituyó por la Escala de Normatividad en Políticas Públicas, constituida por dos subescalas, ambas desarrolladas en base a la reformulación habermasiana de la teoría del desarrollo moral de Kohlberg (1971, 1981, 1982, 1984); de las siete dimensiones de análisis de las totalidades discretas que constituyen cada estadio de moralidad, se seleccionaron la Idea de Justicia y el Tipo de Acción. El segundo de los ejes, la Escala de Jerarquización en Políticas Públicas, se construyó sobre las polaridades sociedad jerárquica y sociedad heterárquica cuyas bases teóricas se encuentran en la teoría de la diferenciación social de Luhmann. A partir de ellas se construyó un diferencial semántico y una escala Likert que remite al proceso de formulación de las políticas públicas. El tercer eje, constituido por la caracterización demográfica, incluyó aspectos como: sector, fase, ámbito, instituciones y nivel de política en el que han participado los *policy makers* y *policy managers*; asimismo se incluyeron años de experiencia, profesión, nivel de estudios, edad, sexo y cercanía política. Específicamente, la Escala de Normatividad incorporó los siguientes reactivos en dos escalas tipo Likert, correspondientes a *Idea de Justicia* y *Tipo de Acción*, de acuerdo a la re-elaboración habermasiana:

Cuadro 13: Niveles de desarrollo moral en políticas públicas

Nivel de Moralidad	Idea de justicia
Pre-convencional 1	La subordinación y obediencia de los diversos actores a lo establecido y mandado por las autoridades centrales de las políticas.
Pre-convencional 2	El juego de intereses particulares de los diversos actores involucrado en el proceso de políticas.
Convencional 3	El ajuste a los roles y funciones establecidos para los distintos actores del proceso de políticas.
Convencional 4	Una estricta observancia y sujeción de los actores implicados en las políticas al orden legal vigente.
Post-convencional 5	Principios éticos universalistas (por ejemplo, derechos humanos, principios de justicia, etc.).
Post-convencional 6	Procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan.
Nivel de moralidad	Tipo de acción
Pre-convencional 1	En las políticas públicas ha prevalecido una relación vertical en la que los tomadores de decisiones imponen las políticas a las agencias locales y a los beneficiarios.
Pre-convencional 2	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por los intereses particulares de los diversos actores involucrados.
Convencional 3	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de los roles y funciones establecidas para cada actor.
Convencional 4	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de derechos y deberes establecidos en el orden legal vigente.
Post-convencional 5	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los afectados por las políticas.

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Por su parte, la Escala de Jerarquización, se construyó a partir de dos subescalas: una con un Diferencial Semántico, basado en las polaridades jerárquica-heterárquica y la otra, con una escala tipo Likert, con reactivos asociados al proceso de políticas. Se estructuró del modo que se indica:

Cuadro 14: Escalas de jerarquización en políticas públicas

Polaridades de políticas	
Jerárquicas	Heterárquicas
Centralizadas	Descentralizadas
Jerárquicas	Horizontales
Autoritarias	Democráticas
Directivas	Participativas
Generadoras de dependencias	Potenciadoras de autonomía
Controladoras	Coordinadoras
Procesos de políticas	
Reactivos de proceso de políticas	Orientación
La formulación de las políticas públicas es definida exclusivamente por las agencias gubernamentales.	<i>Jerárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo)
La planificación de las políticas públicas se realiza de manera centralizada.	<i>Jerárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo)
Las políticas públicas se diseñan de manera uniforme para contextos diversos.	<i>Jerárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo)
La implementación de las políticas públicas sigue una lógica jerárquica: en la cima, los tomadores	<i>Jerárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo)

de decisiones del nivel central; en el medio, los implementadores; abajo, los usuarios de las políticas.	
Las políticas de descentralización llevadas a cabo han tomado en consideración la heterogeneidad de cada territorio.	<i>Jerárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo)
La participación de beneficiarios o usuarios de las políticas públicas se reduce a la entrega y/o recepción de información.	<i>Jerárquicos</i> (total acuerdo o acuerdo) <i>Heterárquicos</i> (total desacuerdo o desacuerdo)

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

A partir de las escalas de normatividad y de jerarquización, se construyeron dos índices: *Índice de Normatividad en Políticas Públicas* e *Índice de Jerarquización en Políticas Públicas*.

### a) *Índice de Normatividad en Políticas Públicas*

Este índice fue construido sobre la base de dos subíndices, el primero de ellos asociado a la *Idea de Justicia* y el otro, al *Tipo de Acción*, de acuerdo a las bases teóricas del proyecto. Para la construcción de cada uno se utilizaron los ítemes seleccionados como los primeros y segundos más importantes, asignándole doble ponderación a la primera selección y luego sumándoles (GROVE & HACARTEGARAY, 1984). Posteriormente, el valor obtenido se llevó a una escala cero/uno análoga a la utilizada por el PNUD (2010) para la construcción del Índice del Desarrollo Humano del siguiente modo:

- *Índice idea de justicia (IJ)* = (puntuación obtenida – puntuación mínima) / (puntuación máxima – puntuación mínima)
- *Índice tipo de acción (ITA)* = (puntuación obtenida – puntuación mínima) / (puntuación máxima – puntuación mínima)
- *Índice de Normatividad en Políticas Públicas* = (IJ+ ITA) / 2

Valor 0 indica normatividad particularista en su máxima expresión (pre-convencional), y valor 1 indica normatividad universalista en su máxima expresión (post-convencional).

### b) *Índice de Jerarquización en Políticas Públicas*

Este índice fue construido sobre la base de dos subíndices, uno corresponde a diferencial semántico basado en las polaridades jerárquica-heterárquica y, el segundo, a escala tipo Likert con reactivos asociados al proceso de políticas. Para la construcción del primero, se siguió el siguiente procedimiento:

- *Índice Diferencial Semántico (IDS)* = (sumatoria de los ítemes – puntuación mínima) / (puntuación máxima – puntuación mínima).

El segundo de ellos se construyó del siguiente modo:

- *Índice Proceso de Políticas (IPP)* = (sumatoria de los ítemes – puntuación mínima) / (puntuación máxima – puntuación mínima).

Con ello el índice de Jerarquización, consistió en:

- *Índice de Jerarquización en Políticas Públicas* = (IDS + IPP) / 2

Valor 0 indica máxima jerarquización y valor 1 indica máxima heterarquía.

## Pre-test

La versión preliminar del instrumento fue sometida a validación por tres jueces expertos en políticas públicas y uno en normatividad (HABERMAS), lo que condujo a introducir pequeñas modificaciones, fundamentalmente formales. El pre-test se aplicó en formato impreso a un total de 42 casos que cumplieran la condición de estar o haber estado participando en políticas públicas como *policy makers* y *policy managers*, intencionando en la comprensibilidad y legibilidad de los ítems e instrucciones de respuesta. Se incorporó además una pregunta abierta de observaciones orientada a recoger eventuales dificultades en la comprensión de las preguntas y/o en las instrucciones de la encuesta. Sobre la base de datos construida en formato SPSS, se estimó la confiabilidad del instrumento para las diversas escalas a través de Alfa de Cronbach, lo que condujo a la eliminación y modificación de algunos ítems.

## Diseño de la encuesta en Plataforma Electrónica

El diseño de la plataforma electrónica fue desarrollado por medio de la plataforma electrónica *Google docs*, lo que permitió instalar la encuesta en formato virtual, con vaciado automático a una base de datos Excel. La aplicación se realizó entre el 8 de julio del 2010 y el 15 de agosto del mismo año.

## Procesamiento y análisis de la información

Los datos fueron tratados con SPSS comenzando con una exploración inicial univariada para detectar valores fuera de rango y/o cualquier anomalía e inconsistencia en las respuestas. Se aplicaron los siguientes procedimientos de consistencia interna:

- Concordancia entre el reactivo seleccionado como el *primero más importante*, tanto en Idea de Justicia como en Tipo de Acción, con la orientación al acuerdo o desacuerdo asignados a diversos reactivos en la escala Likert. Igual procedimiento se aplicó para el reactivo seleccionado como el segundo más importante. Se consideró un caso inconsistente cuando en las dos subescalas mostraba inconsistencia.
- Identificación de ítems en los que hay abuso de una categoría de la escala Likert, en tanto indicativa de falta de discriminación y/o desatención. Se establece como inválido un caso cuando presentó 2 o 3 inconsistencias.
- No discriminación en primera y segunda selección. Se considera caso inválido cuando se repite el nivel reactivo seleccionado.

Fruto de ello se eliminaron 11 casos, con lo que la muestra final quedó constituida por 258 casos válidos.

Las escalas y los ítems fueron sometidos a análisis de confiabilidad con Alfa de Cronbach y Análisis Factorial, lo que condujo a la eliminación de dos ítems de la subescala de jerarquización en el proceso de políticas, con lo que los valores finales de Alfa de Cronbach fueron los siguientes:

Cuadro 15: Test de Confiabilidad

Escalas	Alfa de Cronbach
Reactivos normatividad pre-convencional: Idea de justicia (reactivos 1 y 2) - Tipo de acción (reactivos 1 y 2)	0.70
Reactivos normatividad convencional: Idea de justicia (reactivos 3 y 4) - Tipo de acción (reactivos 3 y 4)	0.64
Reactivos normatividad post-convencional: Idea de justicia (reactivos 5 y 6) - Tipo de acción (reactivo 5)	0.72

Diferencial semántico	0.83
Proceso de políticas escala tipo Likert	0.65

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

## Resultados

### Índices

Cuadro 16: Componente Idea de Justicia

	1era más importante		2da más importante	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Pre-convencional 1	87	33,7	67	26,0
Pre-convencional 2	78	30,2	64	24,8
Convencional 3	26	10,1	37	14,3
Convencional 4	8	3,1	42	16,3
Post-convencional 5	53	20,5	36	14,0
Post-convencional 6	6	2,3	12	4,7
Total	258	100,0	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 17: Componente Tipo de Acción

	1era más importante		2da más importante	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Pre-convencional 1	154	59,7	49	19,0
Pre-convencional 2	42	16,3	85	32,9
Convencional 3	20	7,8	44	17,1
Convencional 4	25	9,7	65	25,2
Post-convencional 5	17	6,6	15	5,8
Total	258	100,0	258	100,0

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 18: Índice de Normatividad

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Índice Idea Justicia	258	,00	1,00	,2987	,28406
Índice Tipo de Acción	258	,00	1,00	,2403	,27404
Índice de Normatividad	258	,00	1,00	,2695	,24487
N válido (según lista)	258				

Fuente: FONDECYT N° 1095186.

Cuadro 19: Componente Diferencial Semántico

	Distribución (frecuencia/porcentaje)					
	1	2	3	4	5	
Centralizada	109 / 42,2	112 / 43,4	28/10,9	9/3,5	0	Descentralizada

Jerárquicas	119/46,1	107/41,5	25/9,7	7/2,7	0	Horizontales
Autoritarias-	41/15,9	103/39,9	79/30,6	30/11,6	5/1,9	Democráticas
Directivas-	75/29,1	109/42,2	57/22,1	16/6,2	1/0,4	Participativas
Generadora de Dependencias	77/29,8	108/41,9	58/22,5	11/5,8	0	Potenciadora de autonomías
Controladoras	48/18,6	116/45	70/27,1	22/8,5	2/0,8	Coordinadoras

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 20: Componente Proceso de Política: (frecuencia / porcentaje)

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No tiene inf.
La formulación de las políticas públicas es definida exclusivamente por las agencias gubernamentales	69/26,7	131/50,8	53/20,5	4/1,6	1/0,4
La planificación de las políticas públicas se realiza de manera centralizada	138/53,5	107/41,5	11/4,3	2/0,8	0/0
Las políticas públicas se diseñan de manera uniforme para contextos diversos	97/37,6	102/39,5	43/16,7	13/5	3/1,2
La implementación de las políticas públicas sigue una lógica jerárquica: en la cima, los tomadores de decisiones del nivel central; en el medio, los implementadores ; abajo, los usuarios de las políticas	152/58,9	92/35,7	12/4,7	2/0,8	0/0
Las políticas de descentralización consideran la heterogeneidad de cada territorio	8/3,1	48/18,6	113/43,8	73/28,3	16/6,2
La participación de beneficiarios o usuarios de las políticas públicas se reduce a la entrega y/o recepción de información	98/38	111/43	42/16,3	6/2,3	1/0,4

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Cuadro 21: Índice de Jerarquización

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Índice diferencial Semántico	258	,00	,83	,2613	,15825
Índice Proceso en PP	258	,00	,67	,2571	,14844
<b>Índice de Jerarquización en PP</b>	258	,00	,75	,2592	,13767
N válido (según lista)	258				

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

Como muestran las tablas, tanto el subíndice Idea de Justicia como Tipo de Acción, tuvieron como valor mínimo 0 y valor máximo 1. La media del Índice de Idea de Justicia fue 0.2987, con una desviación estándar de 0.28406. En tanto, la media del índice de Tipo de Acción fue de 0.2403, con una desviación estándar de 0.27404. Finalmente el Índice de Normatividad en Política Pública alcanzó una media de 0.2695, con una desviación estándar de 0.24487.

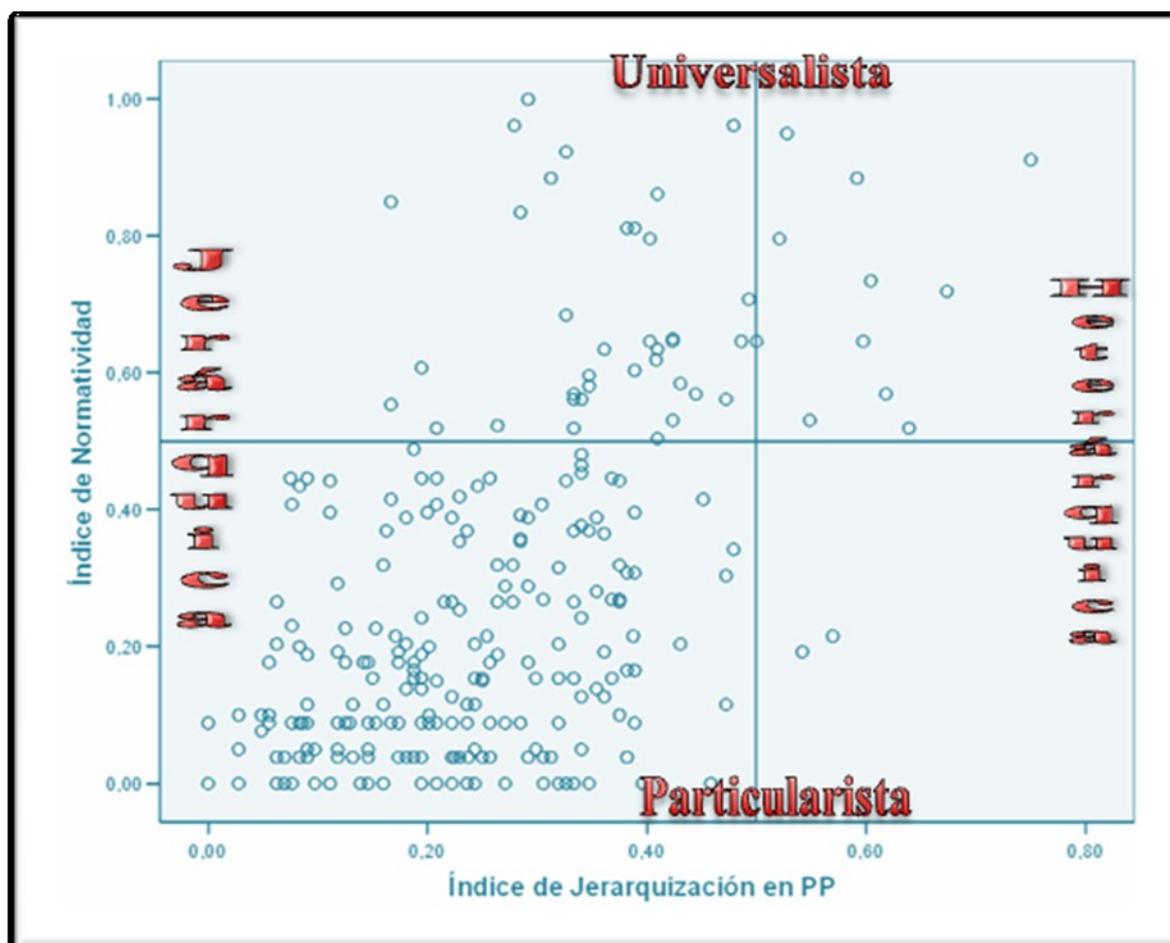
El subíndice correspondiente a Diferencial Semántico obtuvo como valor mínimo 0 y máximo 0.83; su media fue de 0.2613, con desviación estándar de 0.15825. Por su parte, el valor mínimo del subíndice Proceso en Políticas Públicas fue de 0 y el máximo de 0.67, a su vez, la media fue de 0.2571, con una desviación estándar de 0.14844. Finalmente el Índice de Jerarquización en Política Pública alcanzó una media de 0.2592, con una desviación estándar de 0.13767.

La lectura de los índices respectivos, indican que los *policy makers* y los *policy managers* encuestados tienden a calificar las políticas en la tipología jerárquico-particularista (81%). Es señaladamente bajo el porcentaje que se asocia a la tipología universalista-heterárquica (4,3%).

### Tipologías de Políticas Públicas

El cuadro siguiente muestra la distribución de las puntuaciones en las cuatro tipologías de políticas que se desprenden de la combinación de la teoría de la diferenciación social de Luhmann (2007), con la reformulación habermasiana de Kohlberg. Dichas tipologías se resumen 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 Nº 1095186.

La distribución de frecuencias de la tipología de políticas se resume en el cuadro siguiente:

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 Nº 1095186.

Complementariamente, y a modo exploratorio, se aplicó el procedimiento de clusterización *two-step* sobre la base de los dos índices, lo que arrojó sólo tres clusters, asociados a los cuadrantes II, III y IV. Luego, se sometieron los datos a un análisis de varianza (ANOVA) en función de los índices de normatividad y jerarquización; dicho análisis estadístico no muestra diferencias significativas al 5% en ninguna de las variables de caracterización, por lo que no existe evidencia para afirmar que las medias de los grupos difieren entre sí.

Cuadro 23: Resumen ANOVA

	Índice de Normatividad		Índice de Jerarquización	
	F:	$\alpha$ :	F:	$\alpha$ :
Índices según sectores de participación	1,048	0,397	1,027	0,435
Índices según fase de política	0,800	0,588	1,528	0,158
Índices según ámbito de participación	1,201	0,303	1,044	0,401
Índices según nivel de participación	1,138	0,339	0,934	0,481
Índices según años de experiencia	0,730	0,645	0,535	0,587
Índices según código profesional	1,142	0,308	0,839	0,665
Índices según estudios en políticas públicas	0,152	0,697	1,458	0,228
Índices según edad	2,656	0,072	0,410	0,664
Índices según sexo	0,394	0,531	0,112	0,738
Índices según cercanía política	1,125	0,348	0,695	0,654

Fuente: FONDECYT Nº 1095186.

## Discusión y conclusión

Los resultados expuestos del proyecto sobre la visión de sociedad y el referencial normativo implícito en las políticas públicas en Chile, 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 Fondecyt del cual aquí se trata y exige una investigación con objetivos e hipótesis propias. De ello surge 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 *policies* 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 *policies* a la satisfacción de esos intereses antes que los intereses universalistas de ellas. Asimismo, desde la posición teórica de Archer (2009) es posible sugerir que los *vested interests* de actores corporativos y agentes priman sobre las expectativas de las personas; aquellos logran apropiarse de los *enablements* que abren las estructuras de políticas públicas para abrir un ciclo morfoestásico antes que morfogenético que apuntaría especialmente a la mantención de privilegios particulares antes que a una distribución más equitativa. Finalmente, desde la perspectiva de Coleman (1994), se podría afirmar que la racionalidad de la maximización de beneficios prima en los actores organizados y desfavorece a los no-organizados, lo que haría emerger estructuras de políticas públicas en las que los derechos de acción caen en favor de grupos con intereses particularistas antes que universalistas.

Todos estos modelos interpretativos pueden aportar argumentaciones y esquemas conceptuales para entender por qué las políticas públicas en sociedades democráticas como la chilena, con un interés original de inclusión universal, parecen introducir desde fuera exclusiones particularistas tanto

procesuales como normativas en su diseño, implementación y evaluación. Sin embargo, para analizar esto en el contexto latinoamericano y específicamente chileno, parece ser necesario introducir una variable adicional a aquellas expuestas en los modelos de teoría general reseñados, a saber, la operación de redes de actores de tipo informal (redes de estratificación y reciprocidad) con capacidad para: a) limitar y cooptar los procesos de formación de consenso (HABERMAS); b) correlacionar posiciones de poder en el campo con un habitus tradicionalista (BOURDIEU); c) desdiferenciar la lógica estructural y normativamente universalista de las políticas públicas (LUHMANN); d) mantener morfoestáticamente las distribuciones de *constraints* y *enablements* que las políticas públicas buscan modificar (ARCHER); y e) excluir a actores no-organizados de la lógica distribucional de las políticas públicas (COLEMAN).

Es así que, las dos figuras convencionales de *policy maker* que el Fondecyt identifica 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, pág. 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 preconvencional; (2) diferenciación estamental/redes estratificadas/normatividad convencional; (3) diferenciación funcional/instituciones formales procedimentalizadas/normatividad post-convencional. 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 preconvencional, 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, pág. 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, pág. 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 y 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.

## Bibliografía<sup>1</sup>

- Alútiz, J. C. (2004). "Los estadios morales de la evolución social". *Papers* 74, 11-44.
- Anderson, J. (2006). "Public policymaking: an introduction". Boston: Houghton Mifflin.
- Archer, M. (2009) "Teoría social realista. El enfoque morfogénico". Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Asún, R. (2006). "Medir la realidad social: El sentido de la metodología cuantitativa". En M. Canales, *Metodologías de investigación social* (págs. 31-61). Santiago de Chile: LOM.
- Bourdieu, P. (1991) "El sentido práctico". Madrid: Alianza.
- 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>
- Cea D' Ancona, M. (2001). "Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social". Madrid: Síntesis.
- Çelik, S. & S., Çorbacioğlu (2008). "Sosyal Bilimler Dergisi". *Journal of Social Sciences*, 2008, Vol. 32 Issue. 17-27.
- CEPAL(2002). "Panorama Social de América Latina 2001-2002". Santiago de Chile.
- Coleman, J. (1994). "Foundations of social theory". Cambridge: The Belknap Press.
- Dunn, W. (2004). "Public Policy Analysis". New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Durkheim, E. (1967). "De la división del trabajo social". Buenos Aires: Schapire.
- Durkheim, E. (1974). "Las reglas del método sociológico". Buenos Aires: La Pléyade.
- Grindle M. y J. T. (1991), "Public choices and policy change", Baltimore y London: The Johns Hopkins University Press.
- Grove, B., & Hacartergaray, A. (1984). "Adaptación y evaluación de la prueba de desarrollo del juicio moral de James Rest". Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Habermas, J. (1985). "Conciencia moral y acción comunicativa". Barcelona: Península.
- \_\_\_\_\_. (1987). "Teoría de la acción comunicativa. V.2. Crítica de la Razón Funcionalista. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. (1990). "Pensamiento postmetafísico". Madrid: Editorial Taurus.
- \_\_\_\_\_. (1998). "Facticidad y validez". Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Aclaraciones a la ética del discurso". Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Teoría de la acción comunicativa". V.2. Crítica de la Razón Funcionalista. 4ta Edición. Madrid: Taurus.
- Ibáñez, Jesús (1994). "El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden". Madrid: Siglo XXI Editores.
- Jobert, B. (2004). "Estado, Sociedad, Políticas Públicas". Santiago de Chile: LOM.
- Kliksberg, B. (2004). "Más ética, más desarrollo". Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Kohlberg, L. (1971). "From Is to Ought". En Mishel, T, Ed., *Cognitive development and epistemology*. Nueva York: Academic Press.
- \_\_\_\_\_. (1981). "The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice". San Francisco: California Harper & Row.
- \_\_\_\_\_. (1982). "A reply to Owen Flanagan and some Comments on the Puka-Goodpaster exchange". *Ethics*, 92, 3; 513-528.
- \_\_\_\_\_. (1984). "The psychology of moral development: the nature and validity of moral stages". San Francisco, California: Harper & Row.
- Kraft, M. and Scott R. Furlong (2004). "Public policy. Politics, analysis and alternatives". Washington: CQ Press.
- Ladrière, J. (2006). "La Etica en el Universo de la Racionalidad". San Miguel de Tucumán: Universidad del norte Santo Tomás de Aquino.
- Luhmann, N. (1993). "Teoría política en el Estado de Bienestar". Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Observaciones de la Modernidad: Racionalidad y Contingencia en la Sociedad Moderna". Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2007). "La sociedad de la sociedad". México: Herder.
- Mascareño, A. & Salvat, P. (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.
- Matus et al., T. (2009) "Indicadores sociales para la ciudadanía: modelos complejos de intervención social para enfrentar la desigualdad". *Investigando en Red. Estudios Internacionales en Trabajo Social*. IASSW-AIETS, 103-144.
- Miranda, P. (2009). "¿Una sociología no moralizante de la moralidad? A propósito de la sociología de la moral de Niklas Luhmann". *Persona y sociedad*. Vol. XXIII/Nº1. 51-70.
- Miranda, P.; Mascareño, A. (2010). Fondecyt Nº 1095186: "Transformaciones del referencial normativo de las políticas públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile."
- Offe, K. (1990) "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Madrid: Alianza.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

PNUD (2010). "Informe de Desarrollo Humano en Chile". Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Regonini, G. (1991), "El estudio de las políticas públicas", Documentación Administrativa, Nº 224-225, pp. 59-88.

Ricoeur, P. (2006). "Caminos del reconocimiento. Tres estudios". México: Fondo de Cultura Económica.

Salvat, P. (2002). "El porvenir de la equidad". Santiago de Chile: LOM.

Scartascini, C. et al. (2009), "Political Institutions, Intertemporal Cooperation And The Quality Mod Policies", Documento de trabajo núm. 676, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-676.pdf> [22 de diciembre de 2009].

Stein, E.; Tomassi (2006) "La Política de las Políticas Públicas". Banco Interamericano de Desarrollo. México: Ed. Planeta.

---

<sup>1</sup> Bibliografía na forma original.