

nº 5 Madrid, enero - junio 2011, ISSN 1134-6035
revista semestral

G^{ap}
pp

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

SUMARIO

11_ESTUDIOS - La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo - *Gorka Rodríguez Herrero* / **43**_ EXPERIENCIAS Y CASOS - Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México - *Myriam Cardozo* / **61**_ La gestión paritaria en Francia - *Eguzki Urteaga* / **79**_ Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005: autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones - *María del Mar San Andrés Redondo* / **117**_ ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona - *Ismael Blanco Fillola* y *Marta Ballester* / **145**_ La institucionalización de la igualdad de género en Galicia: un camino abierto - *Isabel Diz Otero* y *Marta Irene Lois González* / **167**_ AUTORES

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO DE
POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

nº 5, enero-junio 2011

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1134-6035



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva época

INAP

INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares. Además, a la clásica versión en papel se suma otra en formato electrónico (disponible en: <http://www.inap.es/gapp>).

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, *GAPP* has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has entered into a new phase by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, *GAPP* remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation. Moreover, in addition to our traditional printed issues, there is an electronic version (<http://www.inap.es/gapp>).

Director del INAP: Ángel Manuel Moreno Molina

Director de la Revista: Francisco J. Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Consejo Asesor

Inés Alberdi Alonso (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer), Luis F. Aguilar Villanueva (Universidad Autónoma Metropolitana, México), Mariano Baena del Alcázar (Universidad Complutense de Madrid, España), María Luisa Carcedo Rocés (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, España), Antonio Fernández Poyato (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España), Ives Mény (Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia), Cristina Pérez-Prat Durban (Ministerio de la Presidencia, España), Marga Prohl (European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda), Paul A. Sabatier (University of California, Estados Unidos de América), Julio Segura Sánchez (Universidad Complutense de Madrid, España), Nicoletta Stame (Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia), José María Vallès Casadevall (Universitat Autònoma de Barcelona, España), Rosa Virós i Galtier (†) (Universitat Pompeu Fabra, España).

Consejo de Redacción

Rafael Bañón Martínez (Universidad Complutense de Madrid), José Manuel Canales Aliende (Universidad de Alicante), Cecilia Castaño Collado (Universidad Complutense de Madrid), Rafael Catalá Polo (ESADE), Laura Chaqués Bonafont (Universitat de Barcelona), Concepción Toquero Plaza (Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales, SEEI), Manuel Villoria Mendieta (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid), Eduardo Zapico Goñi (Ministerio de Economía y Hacienda, España).

Secretaría de Redacción: María Isabel Wences Simon (Universidad Carlos III de Madrid)

Vicesecretario de Redacción: Alfonso Fernández Burgos (Centro de Publicaciones del INAP)



nº 5, enero-junio 2011

Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la colaboración del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid (IPOLGOB)

NIPO: 852-11-008-2 (papel); 852-11-009-8 (formato electrónico)

ISSN: 1134-6035 (formato papel); 1989-8991 (formato electrónico)

DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994

Fecha de entrada de este número en imprenta: 1 de diciembre de 2010.

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) está incluida en la valoración integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH) y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, DICE, DIALNET y ULRICH'S Periodicals Directory.

Preimpresión: Lerko Print, S.A.

Impresión: Publidisa

SUSCRIPCIONES Y VENTA

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

CENTRO DE PUBLICACIONES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atocha, 106, 28012 Madrid, España

Tfno.: + 34 - 91 273 91 19

Fax.: + 34 - 91 273 92 87

www.inap.map.es

www.inap.map.es/gapp

e-mail: revistagapp@inap.map.es

Los derechos de *copyright*® de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.060.es>

PRECIOS

Número suelto 15,00 €

Número doble 30,00 €

Suscripción anual 27,03 €

Incluidos IVA y gastos de envío

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Índice

	<u>Página</u>
ESTUDIOS	
La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo Decentralization and citizen participation brought into spotlight: a complex-future scenario <i>Gorka Rodríguez Herrero</i>	11
<hr/>	
EXPERIENCIAS Y CASOS	
Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México Organization and Alternative Methods in the Evaluation of Social Policies and Programs in Mexico <i>Myriam Cardozo</i>	43
La gestión paritaria en Francia The Joint Management in France <i>Eguzki Urteaga</i>	61
Análisis de la política migratoria llevada a cabo con el proceso de normalización de 2005: autorizaciones iniciales y posteriores renovaciones Analysis of the 2005 regularization process immigration policy: initial authorizations and subsequent renewals <i>María del Mar San Andrés Redondo</i>	79
¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona Modification through participation? Participatory budgeting practice in Barcelona <i>Ismael Blanco Fillola</i> <i>Marta Ballester</i>	117

La institucionalización de la igualdad de
género en Galicia: un camino abierto

The institutionalization of gender equality in Galicia:
an open path

145

Isabel Diz Otero

Marta Irene Lois González

AUTORES

167

G^a_pP

ESTUDIOS

La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo¹

Gorka Rodríguez Herrero
Universidad del País Vasco
gorka@partehartuz.org

Resumen

Es el momento de la participación ciudadana. Los gobiernos locales apuestan por el impulso de procesos participativos como respuesta a las demandas de los colectivos sociales y vecinales, que reclaman canales para incidir en el proceso de toma de decisiones. Unas demandas que, en algunas ocasiones, los gobiernos locales han canalizado a través de procesos de descentralización utilizando el barrio o distrito como espacio de participación. En este contexto, nuestro principal objetivo es analizar los resultados de estos procesos en cinco municipios, visualizando las potencialidades y obstáculos en la definición de los tres grandes modelos que hemos creado: clásico-institucional, deliberativo-institucional e innovador-institucional. Los resultados son claros. En los tres modelos se visualizan realidades comunes con obstáculos para enriquecer la pluralidad de discursos por la dificultad de integrar a sectores de la sociedad excluidos en estos procesos. A su vez, se muestran carencias en la calidad de la deliberación del proceso de toma de decisiones y por último, los resultados suelen responder a políticas públicas de bajo perfil y con una escasa implicación ciudadana.

Palabras clave

Gobiernos locales, desafección ciudadana, descentralización, participación ciudadana, evaluación de experiencias participativas.

Decentralization and citizen participation brought into spotlight: a complex-future scenario

Abstract

It is time for citizen participation. Local governments are committed to the promotion of participatory processes in response to the demands of social and neighborhood groups, who demand channels to influence the decision making process. Some claims that in some cases, local governments have channeled through processes of decentralization using the neighborhood or district as an area of participation. In this context, our main objective to analyze the results of these processes in the five boroughs, displaying the possibilities and obstacles in the definition of the three models we have created: traditional and institutional, deliberative, and innovative institutional and institutional. The results are clear. In all three models are displayed realities common obstacles to enhance the plurality of discourses about the difficulty of integrating the excluded sectors of society in these processes. In turn, show deficiencies in the quality of the deliberation of decision-making process and finally, the results tend to respond to public policies, low profile with little citizen involvement.

Key words

Local governments, civil indifference, decentralization, citizen participation, evaluation of participative experiences.

¹ Este artículo tiene como base la tesis doctoral defendida en marzo de 2009 y financiada gracias a la beca pre doctoral del Programa de Formación de Investigadores del Gobierno Vasco (2004-2008).

Debo agradecer a Pedro Ibarra Güell la revisión crítica del artículo lo que indudablemente ha contribuido a su mejora.

1. INTRODUCCIÓN

Las experiencias de participación ciudadana están conociendo una expansión sin precedentes de la mano de los gobiernos locales, en ocasiones unida a la descentralización administrativa. En este contexto se antoja necesaria una evaluación de esas experiencias participativas: a) ¿qué rendimientos/resultados generan?, es decir, en qué aspectos concretos se logra la mejora de la calidad de vida de la población gracias a la existencia de experiencias participativas y b) ¿se garantiza que los diferentes sectores sociales y ciudadanos (pluralidad sociológica) tengan presencia continuada en estas experiencias participativas?

Así, el objeto de estudio son las experiencias participativas y de descentralización desarrolladas en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián, Getafe y Córdoba, visualizando las potencialidades y obstáculos en la definición de los tres modelos creados y que permiten caracterizar las experiencias de participación analizadas: clásico-institucional, deliberativo-institucional e innovador-institucional. Los resultados son claros. En los tres modelos existen obstáculos para enriquecer la pluralidad de discursos por la dificultad de integrar a sectores excluidos en estas experiencias (juventud, mujeres, población inmigrante, tercera edad, personas en riesgo de exclusión social...). A su vez, existen carencias en la calidad de la deliberación del proceso de toma de decisiones y, por último, los resultados suelen responder a políticas públicas de bajo perfil y con una escasa implicación ciudadana.

La estructura del artículo se desarrolla en cuatro apartados que describimos brevemente: a) un primer apartado teórico que pretende circunscribir las coordenadas y principios teóricos que guían la investigación posterior y que intentan explicar las razones de nuestro interés por el objeto de estudio; b) un segundo apartado en el que se definen los objetivos de la investigación. Se desarrolla el cuadro de indicadores de análisis y la metodología empleada para su desarrollo, los casos concretos elegidos para su análisis y los criterios utilizados para su elección; c) un tercer apartado que desarrolla la explicación de los tres modelos construidos a raíz de los resultados del análisis; y d) un apartado de conclusiones donde se delimita el debate final y se proponen interrogantes a futuro.

2. ¿POR QUÉ SE HABLA TANTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

2.1. Punto de partida: la desafección ciudadana

El 15 de junio de 2008, a las 12:00 del mediodía, se celebró en Bilbao una manifestación organizada por la Coordinadora de Asociaciones Vecinales cuyo lema era “*Porque los barrios también son de Bilbao. ¡Participación ciudadana ya!*” Parece ser que algo se está moviendo en el tejido asociativo de la villa y que cada vez más se está

reivindicando una mayor participación activa para incidir en cuestiones de interés para los barrios y el municipio. Podríamos apuntar a un cierto resurgir del movimiento vecinal bilbaíno, y ciudadano en general, que si bien no es comparable al de la década de los setenta, sí parece que sufre de una cierta revitalización.

La manifestación en Bilbao parece apuntar a que el *desasosiego o desafección democrática* afecta a la salud de las democracias occidentales y es ya una referencia común en cualquier análisis politológico de cierta envergadura (Arbos y Giner, Barber, Bobbio, Held, Ibarra, Pasquino, Sartori, etc.). La desafección política no es algo novedoso y ya Di Palma lo definía en 1970 como ese sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas que generan distanciamiento y alineación, pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político (Di Palma, 1970: 30; Torcal, 2001: 232). Autoras más recientes en el tiempo (Mouffe, 2003) observan la actividad de una fuerza negativa en la mayoría de las sociedades liberal-democráticas, una fuerza que contradice el triunfalismo que hemos presenciado desde el colapso del comunismo soviético. Una fuerza que parece acrecentar el cinismo respecto a la política y la clase política, influyendo de una manera negativa sobre la adhesión popular a ciertos valores democráticos (Dienel y Harms, 2000).

Así, diferentes ámbitos académicos y políticos apuntan a una crisis en el sistema de democracia representativa y de los fundamentos sobre los que se asienta (Pharr y Putnam, 2000). El resultado es una erosión del monopolio de la representación, sustentado en la incapacidad de la democracia representativa para recoger la creciente complejidad y la rápida transformación de las sociedades actuales (Prats, 2005). Esa rápida transformación de la sociedad tiene como máxima expresión una creciente emancipación del Estado lo que facilita un aumento de las demandas ciudadanas hacia el sector público, que no siempre se ven recompensadas ante el escaso rendimiento en políticas públicas eficientes del sistema democrático, generando desasosiego en la ciudadanía (Bobbio, 1985). Situación paradójica pues si bien los niveles de adhesión a la democracia como sistema político son elevados, ello no le exime de sufrir incisivas críticas ciudadanas. Una de las variadas razones a esta situación es el blindaje de los sistemas democráticos. Un blindaje sustentado en procesos electorales que no son espacios de deliberación y discusión sobre temáticas de interés ciudadano, sino que se han convertido en esferas de debate sobre quién debe ocupar el poder (Subirats, 1996).

Datos ilustrativos: en el caso de España (2002) casi el 90% de la población consideraba que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno pero se muestra descontenta con su funcionamiento. Aproximadamente el 65% de la población española se mostraba satisfecha con el funcionamiento democrático del país, pero estos niveles no se han mantenido constantes: entre 1978 y 1989 la satisfacción con la democracia fue en aumento; a partir de esa fecha y hasta 1995 descendió acuciadamente, fecha en la que volvió a recuperarse llegando al año 2000 su nivel máximo del 70% (Bonet *et al.*, 2006: 127).

Entre 1980 y 2002 ha aumentado 15 puntos el número de personas que opina que la ineficacia de la política es importante; a fecha de 2002 algo más del 70% de la población de España cree que la clase política no se preocupa de lo que opina la ciudadanía (Bonet *et al.*, 2006: 114). Una pérdida de confianza que se manifiesta de una manera más acentuada en el caso de la población joven; en la mayoría de los casos, la juventud considera que su interés por la política es casi nulo y la opinión sobre su actividad es negativa (Ibarra *et al.*, 2002: 23).

El común denominador de estos datos es que gran parte de la ciudadanía valora que la acción de gobierno cada vez se encuentra más alejada de sus necesidades y preocupaciones. Se considera que los cargos públicos condicionan los intereses de la ciudadanía a la disciplina de sus respectivas organizaciones partidistas, producto del modelo de sistema electoral y del peso de los aparatos o direcciones de los partidos. Desconfianza, indiferencia, irritación o aburrimiento son los sentimientos más extendidos entre la población hacia la política. El resultado más evidente de esta pérdida de confianza en el gobierno, que se expresa de muchas maneras, encuentra sus máximas manifestaciones en el desapego hacia la política y los políticos que manifiesta la ciudadanía o la progresiva minusvaloración de la política democrática como elemento útil para resolver el encuentro de intereses (OCDE, 2000: 23).

Además, la incapacidad de los partidos para controlar la agenda pública y el poder progresivo de los medios de comunicación de masas favorece la fragmentación del discurso político, que la dinámica política cotidiana sufra de una personalización excesiva y que la actividad política se haya traducido en la escenificación de lo escandaloso y en una supuesta ausencia de moral pública en la clase política (Ibarra *et al.*, 2002). Como colofón los sistemas clásicos de representación se encuentran en una situación compleja por la falta de implicación de amplios sectores de la población (juventud, mujeres, población inmigrante, personas mayores, colectivos de excluidos sociales...); la aparición de nuevas maneras de organización y movilización socio-política a través de ONG y nuevos movimientos sociales y por último la, a veces, mala fama de los partidos políticos (Tezanos, 2002).

2.2. Hacia un cambio de paradigma en las administraciones públicas

Los cambios políticos (desafección, globalización, gobernanza, gobierno multi-nivel...) que afectan a nuestros sistemas democráticos influyen en la administración pública. Junto a la crisis de la democracia representativa nos encontramos con un cuestionamiento del modelo de administración pública. Tradicionalmente, la legitimación del sistema político democrático ha procedido de las actuaciones de la administración pública, sin embargo lo cierto es que sufre cambios importantes que afectan directamente a su legitimidad institucional y por rendimientos (Bañón y Carrillo, 1997). La adecuación de los regímenes democráticos ante los nuevos retos del siglo XXI, y un cambio en el paradigma de la administración pública tendente a una mayor

confluencia con las ideas de regeneración democrática, serán los dos grandes desafíos a futuro.

Así, las sociedades se están volviendo más diversas y plurales por los cambios que está imprimiendo la globalización, provocando que la gobernabilidad se vea afectada en la complejidad y fragmentación de las políticas públicas, influyendo a su vez en la administración pública. Una complejidad que hace la toma de decisiones más elaborada motivado por la necesidad de buscar acuerdos y crear puntos de encuentro y consenso en los que la ciudadanía debe jugar un papel de mayor protagonismo (Villoria, 1997; Subirats *et al.* 2008). Y para ello es necesario capacitar y ofrecer las condiciones necesarias a la ciudadanía para que pueda participar (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

La apuesta debería ser una administración pública que tiende a abandonar la relación jerárquica hacia la ciudadanía, basculando hacia una relación más horizontal e interdependiente (Nabaskues, 2003). Una opción que podría ahondar en esa mayor horizontalidad e interdependencia son las experiencias de participación ciudadana. El principal aporte en el abandono de esa relación jerárquica es el trabajo en red con diversos actores posibilitando la creación de una tercera vía que impulse el acercamiento entre la esfera pública estatal y la sociedad. En ese esquema de impulso de la participación ciudadana puede jugar un cierto papel (como lo ha hecho en el pasado) la propia descentralización administrativa. La descentralización como tal no es considerada un instrumento de participación pero lo cierto es que ha facilitado, en algunos casos, que los municipios establezcan espacios de participación facilitando el acercamiento de la administración a la ciudadanía por medio del diálogo y concertación de algunas necesidades (Gomá y Font, 2001).

Así, la relación de interdependencia entre la administración pública y los actores no estatales, a través de experiencias de participación ciudadana y descentralización administrativa, puede contribuir a la regeneración del sector público y a la creación de un organigrama más cercano a las necesidades de los agentes que componen la red. La ganancia fundamental son unas políticas públicas legitimadas por todos sus integrantes (Subirats *et al.*, 2008).

2.3. La revitalización de lo local y la regeneración democrática

Los nuevos retos que se le presentan a la democracia representativa y a la administración pública invitan a pensar en el espacio de lo local como instrumento de revitalización democrática. El espacio de lo local es la nueva impulsora de las experiencias de participación ciudadana, entendidas como instrumentos que contribuyen a rediseñar las relaciones entre la ciudadanía y la democracia local. Por todo ello, el poder local ha evolucionado del concepto de Administración Pública Local al de Gobierno Local. Facilitando que la democracia local sea más deliberativa y reflexiva contribuyendo a una acción política más participativa y transparen-

te. Así, la proximidad puede facilitar que la ciudadanía se relacione, delibere y cree ámbitos y marcos de referencia donde encontrar las posibles soluciones a sus necesidades. En este contexto, la descentralización administrativa puede ser un ingrediente que traduzca esa proximidad en políticas públicas pegadas al territorio. Entendiendo la descentralización como un proceso democratizador en el que no sólo se establezcan cauces de acceso a la democracia representativa, sino que contemple la presencia activa de la ciudadanía en el proceso de generación de las políticas públicas (Revello, 1999). Así, la democracia bascula de ser una actividad excepcional a un proceso permanente de apropiación de la realidad, de control creciente sobre los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, de defensa y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía (Céspedes, 2001). A una posible respuesta a la llamada crisis de las instituciones representativas y de las organizaciones burocráticas, y que podría solventarse a través de una relación directa público-privada y de autogestión social que puede desarrollarse en las ciudades (Blanco y Gomá, 2002; Stewart, 1996).

Estamos asistiendo, por tanto, a una “repolitización” de lo local o *nuevo localismo democrático* (Borja, 2000; Alguacil, 2006) producto de una ciudad que se ha convertido en un centro de atención política, económica, intelectual y cultural que le capacita para analizar los problemas y retos de las sociedades actuales (Borja, 1990). Todo ello lleva a gobiernos locales con capacidad para “definir un modelo social para el municipio, de explicitar los valores que lo informan, de construir un discurso legitimador con capacidad de concitar aportaciones y acuerdos amplios, de perfilar el alcance de la responsabilidad municipal, de transformar a ésta en opciones tangibles de política pública y de construir espacios de deliberación y de concertación social pluralista” (Brugué y Gomá, 1998: 47). Así, potenciar la democracia local es acercar la democracia a la gente, facilitar el control sobre la agenda gubernamental, hacer más comprensible la política, en suma, es un factor de profundización democrática (Villoria, 2005: 55). Los gobiernos locales deben ser pioneros en el proceso de profundización de la democracia, y ello con una mayor capacidad de flexibilidad, y anticipación ante los nuevos cambios y retos económico-sociales, políticos y administrativos (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002: 131). Y parece que surgen experiencias que pretenden ejercer el gobierno local de una manera más integrada e innovadora hacia las políticas públicas orientadas hacia la ciudadanía (Rhodes, 2000; Sintomer, 2003; Stoker y Wilson, 2004).

Varias cuestiones ayudan en esa “repolitización” de lo local: a) la proximidad a la población en la gestión; b) la mayor capacidad de integrar las políticas públicas; c) la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales; d) la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos; e) la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización (Borja, 2000: 3). Asistimos a un nuevo proceso de “*glocalización*” que reivindica el papel de las instituciones locales y regionales en las nuevas coordenadas de los procesos decisivos, en donde se les garantice jurídicamente

tanto su autonomía como su capacidad para ser sujetos políticos y ejercer el liderazgo (Borja, 2000)

La Carta Europea de la Autonomía Local² ahonda en el reconocimiento del nuevo localismo y de la “repolitización” de los gobiernos locales. De la mano del Comité de las Regiones y la Carta Europea de Autonomía Local los poderes regionales y locales han empezado a recobrar un cierto protagonismo, facilitando el desarrollo del principio de subsidiariedad y su plasmación en el propio ordenamiento jurídico comunitario. Impulsando que tanto el Comité de las Regiones como el Consejo de Europa se conviertan en los espacios de interlocución de los entes regionales y locales, dando un apoyo importante a las políticas de descentralización. Un impulso que aboga por una revisión del sistema competencial existente entre la Unión Europea, los Estados Miembros, sus Regiones y Municipios, facilitando que el principio de subsidiariedad encuentre su máximo desarrollo.

Los gobiernos locales del siglo XXI tienen entre sus retos aumentar su fortaleza en materia de competencias y de recursos, acompañándola de una labor política eficaz, caracterizada por la colaboración y concertación con la ciudadanía a través del impulso de espacios de deliberación. “El concepto de gobernación se hace en el ámbito local más palpable, dado que los Gobiernos locales necesitan ahora de la colaboración e implicación de los ciudadanos para diseñar y poner en práctica las políticas públicas para la ciudad” (Nabaskues, 2003: 53). Ahí es donde la “repolitización” de lo local encuentra su mayor apoyo.

2.4. La evaluación de la participación ciudadana

Los nuevos retos políticos (desafección, gobernanza, crisis de legitimidad...) han obligado a un replanteamiento en las pautas de actuación del gobierno local obligándole a ser el principal impulsor de experiencias de participación. El impulso de experiencias participativas se presta a una evaluación que dilucide en qué aspectos concretos se logra una mejora de la calidad de vida de población gracias a estas experiencias y en qué medida se generan espacios de diálogo y encuentro entre la ciudadanía y el gobierno local (mejorar la calidad de la democracia y de sus miembros) (Navarro, 2008).

Parece que existe un cierto consenso en aceptar que evaluar la participación a nivel local es más complejo que la simple aplicación de un conjunto de indicadores y

² La Carta Europea de Autonomía Local es un tratado propiciado por el Consejo de Europa que fue ratificado por España en 1988. Entre su articulado se afirma que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente por el poder local, ya que éste constituye la Administración más próxima al ciudadano, así como que la defensa y fortalecimiento de la autonomía local representa un valor esencial en una Europa basada en la democracia y la descentralización del poder.

que tampoco existe una amplia literatura al respecto (Navarro, 2008). Uno de los objetivos por el que es interesante evaluar las experiencias de participación ciudadana es la propia mejora de esas experiencias. Sin embargo, establecer un marco teórico que refuerce las razones por las que es conveniente evaluar es complejo. Y entendemos que es complejo porque las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos; y que las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos: qué se evalúa, para qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa (OIDP, 2006). Parece apuntarse a que determinadas formas de evaluación pueden ir hacia criterios más políticos y otros más instrumentales o metodológicos. Parece, así mismo, que el planteamiento de determinados teóricos (Navarro, 2008; Sintomer, 2003) es la de crear instrumentos de evaluación lo más completos y amplios posibles a través de una batería de indicadores que permitan un uso lo más flexible posible. Así, se apunta a la creación de una “Caja de Herramientas” que incorpore distintos criterios de evaluación, indicadores o posibles aspectos a evaluar y diversas metodologías para la evaluación de acuerdo con las características y los objetivos de cada caso.

El marco en el que podría moverse la evaluación de las experiencias de participación se circunscribiría en los siguientes aspectos:

- *Análisis previo.* La evaluación de una experiencia de participación exige un análisis detallado de cómo se ha integrado la misma en el proceso de toma de decisiones, qué agentes han tomado parte partiendo de su interés previo y cómo se ha de incorporar su participación y comentarios en el proceso. Para lo cual la preparación de una estrategia (previa) de evaluación producirá un mejor análisis a futuro.
- *Integración con la toma de decisiones.* Desde la perspectiva de la evaluación, es necesario que la inclusión de la participación forme parte de un proceso integral de toma de decisiones, esto es, que exista una integración clara de las actividades de participación y en la toma de decisiones. Por ello, resulta de gran utilidad analizar cómo se ha planificado la estrategia de participación.
- *Coordinación interna.* La implantación de una estrategia de participación eficaz requiere a menudo que se involucre a diversos departamentos dentro de una organización municipal, por lo que es importante averiguar qué estrategia se ha utilizado para definir responsabilidades, plazos de ejecución y procedimientos.
- *Revisión de la gestión.* La evaluación de las experiencias de participación debe servir para definir la estrategia de participación a desarrollar en futuros procesos. Así, la evaluación de la experiencia proporciona al equipo gestor municipal la información necesaria para fijar los recursos necesarios en futuras experiencias e interpretar mejor los aspectos más críticos e identificar cualquier problema en procesos posteriores.

- *Revisión por los agentes involucrados.* La evaluación de experiencias de participación contribuye a aumentar la credibilidad de un proceso de toma de decisiones potencialmente controvertido dando a los agentes la posibilidad de revisar la estrategia de participación que se ha desarrollado.

3. ¿QUÉ SE VA EVALUAR?

Evaluar la participación ciudadana es un proceso complejo que sólo muy recientemente ha empezado a recibir la atención necesaria por parte de quienes trabajamos e investigamos esta realidad. Al respecto, merecen destacarse las aportaciones de Anduiza y Maya (2005), el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2006), Ajangiz y Blas (2008), Navarro (2008) todos estamos inmersos en un proceso compartido de construcción de variables, indicadores y criterios. Por el momento, el resultado es una “caja de herramientas” que contiene elementos e instrumentos de evaluación de la participación ciudadana, a seleccionar en cada caso de análisis en función de su pertinencia y relevancia específica.

Hemos hecho referencia a la “repolitización” de lo local como un fenómeno novedoso pero lo cierto es que en los últimos treinta años en los municipios españoles se han desarrollado políticas de descentralización administrativa que han tenido, en algunos casos, como una de sus principales apuestas la participación ciudadana. Sea como fuera, se antojaba necesaria una evaluación de estas experiencias pues entendemos que era una manera de impulsar espacios de deliberación y acercamiento entre el gobierno local y la ciudadanía.

Tradicionalmente se han elaborado estudios sobre los rendimientos que la descentralización administrativa ofertaba a los propios gobiernos locales, pero no se han realizado estudios que analicen las bondades u obstáculos que ésta ha supuesto para el impulso de la participación ciudadana. Alguacil (2005), Blas (2007), Borja (1987), Revello (1999) hacen referencia a la descentralización y el acercamiento de servicios como posibles instrumentos de impulso de la participación ciudadana.

3.1. Objetivos

La investigación persigue tres grandes objetivos:

- Analizar la calidad de los espacios de descentralización y participación ciudadana.
- Comparar los modelos de descentralización y participación ciudadana analizando sus obstáculos y potencialidades.

- Averiguar si la descentralización administrativa es un factor determinante para el fomento de la participación.

Analizar la calidad de los espacios de descentralización y de participación ciudadana, tanto en resultados tangibles como en la valoración del proceso. Es decir, visualizar hasta qué nivel han cumplido los objetivos para los que fueron desarrollados: acercar la gestión municipal a la ciudadanía y democratizar las relaciones de poder creando los instrumentos necesarios para que los actores no estatales puedan incidir en aquellos asuntos del territorio que les preocupa (mejora de la calidad de vida).

Comparar los modelos de descentralización y de participación, analizando su evolución y capacidad de adaptación a las nuevas realidades así como de sus potencialidades y obstáculos de cara a los retos de futuro. Los contextos en los que se desarrollan, la implicación de los agentes, los recursos existentes, el historial participativo del territorio y el trabajo socio-comunitario previo pueden ser factores que condicionen los modelos de descentralización y de participación.

Averiguar si la *descentralización administrativa puede ser un factor determinante* que condicione la participación ciudadana. Hace 30 años, las asociaciones y colectivos sociales defendían la puesta en marcha de procesos de descentralización para tener una gestión municipal más cercana e incidir en asuntos de interés. La descentralización aparecía como un ingrediente muy importante en los primeros años de funcionamiento de los Ayuntamientos democráticos. Existía el convencimiento de que descentralizar era igual a más democracia y a más poder ciudadano, y que a la vez capacitaba para abordar los problemas ciudadanos. Ya lo veremos.

3.2. Variables-criterio y metodología

Tomando como referencia los objetivos marcados, el análisis se realiza a través de diversos indicadores en torno a tres grandes variables-criterio: la extensión y pluralidad de la participación (agentes), la organización de la participación y de la toma de decisiones (proceso), y los resultados y consecuencias de la participación (rendimiento). Para cada uno de los casos concretos se han aplicado las variables-criterio señaladas.

CUADRO 1

Variables, indicadores y técnicas del análisis

Agentes	¿De qué hablamos?	Metodología
Extensión y pluralidad	Sectorial. Presencia suficiente de los cuatro tipos básicos de agentes: personal político, profesionales y personal técnico, ciudadanía organizada y ciudadanía a título individual. Ideológica. Presencia de los distintos discursos y sensibilidades existentes en el territorio. Sociológica. Presencia de los distintos colectivos o grupos poblacionales con especial atención a las variables de sexo, edad, origen y vulnerabilidad o exclusión social. Capacidad representativa en relación al grupo u organización de procedencia.	Recogida de datos sociodemográficos (fuentes municipales e institucionales). Sociograma o mapa del tejido social en momentos diferenciados (realizados en los casos de Bilbao y Vitoria) Entrevistas en profundidad ³ .
Proceso		
Organización y toma de decisiones	Existencia y aplicación de normativa específica. Agenda: inclusión y relevancia de las cuestiones. Convocatoria y recogida de actas. Horarios y formas de las sesiones. Asignación de moderación/dinamización. Deliberación y mecanismos de decisión. Recursos disponibles (humanos, materiales, económicos). Transversalidad administrativa. Participación ampliada (información activa y mecanismos de consulta). Compromiso con las resoluciones del mecanismo. Existencia y funcionamiento de comisión de seguimiento.	Revisión de documentación y actas de los casos a analizar para todo el periodo estudiado: 1977-2007/8 (fuentes municipales y de todo tipo: aa.vv., colectivos sociales, institucionales...) Observación: asistencia a plenos y comisiones así como a todas aquellas reuniones consideradas de interés (realizado en el caso de Bilbao, Vitoria y Córdoba) Entrevistas en profundidad.
Rendimiento		
Resultados y consecuencias	Impactos procedimentales. Ciudadanía republicana. Ganancias y consecuencias sustantivas en relación a la realidad inicial. Satisfacción y aprendizaje. Confianza social e institucional. Competencia personal y grupal. Fortalecimiento organizativo y vertebración reticular de la ciudadanía.	Revisión de documentación y actas de los casos a analizar para todo el periodo estudiado: 1977-2007/8. Observación: asistencia a plenos y comisiones así como a todas aquellas reuniones consideradas de interés. Entrevistas en profundidad.

Fuente: Elaboración propia.

3 Destacar que el número de entrevistas realizado en el conjunto de la investigación asciende a más de 90. Aproximadamente unas 20 entrevistas por caso. En algunas circunstancias alguna persona era entrevistada en dos ocasiones por el interés que despertaba el aporte específico de información. En los 5 casos de estudio se han realizado las entrevistas a los siguientes perfiles: ámbito político, personal técnico y ciudadanía asociada. En algún caso concreto, por ejemplo San Sebastián, se incluyó alguna entrevista a ciudadanía no asociada ante la especial relevancia que despertaba.

La *extensión y pluralidad* de la participación registra cuántos discursos están presentes en el mecanismo y cuál es su representatividad en relación a la realidad sociológica, entendida ésta como la inclusión de los distintos discursos e intereses presentes en el territorio, estén o no organizados. La realización de diversos mapas del tejido social nos ha permitido su evaluación.

El análisis de la *organización de la participación y de la toma de decisiones* abarca todas las variables de proceso: coordinación, formas, tiempos y procedimientos explícitos o implícitos de la participación en el mecanismo, recursos asignados, formato de la toma de decisiones, implicación e influencia de los distintos agentes en la misma, pero también iniciativas de difusión proactiva o participación ampliada en el proceso, cantidad y calidad de la temáticas abordadas y transversalidad administrativa.

Por último, los *resultados y consecuencias* analiza si la participación ciudadana ha cambiado las cosas y en qué medida, en relación a cuatro dimensiones: la satisfacción de las necesidades y demandas planteadas (ganancias y consecuencias sustantivas), la mejora o incorporación de procedimientos a favor de la participación e influencia ciudadana, las valoraciones y sentimientos de satisfacción y logro personal y comunitario, y el empoderamiento de la ciudadanía, organizada y a título individual, en relación a la representación política y la administración local.

El estudio de los indicadores-variable se ha plasmado en la elaboración de un completo cuestionario-guía de indicadores para extraer y ordenar la información disponible en la documentación y actas del mecanismo y así obtener información y contraste con los agentes implicados.

3.3. Elección de criterios y de casos

Entendemos que la elección de estos *cinco casos* obedece a los siguientes criterios: *a)* la apuesta estratégica que esos Ayuntamientos hicieron por el impulso de la participación ciudadana a través de la descentralización, *b)* la amplitud de temáticas que pueden abordar gracias a la descentralización de servicios, *c)* la presencia de una cierta variedad de agentes políticos, sociales y técnicos en las experiencias de participación a analizar y *d)* el hecho de que en su día fueran experiencias de referencia y muy valoradas tanto a nivel municipal como estatal.

Y para ello queremos analizar las principales *experiencias consolidadas* de descentralización y participación ciudadana que se han desarrollado en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getafe y Córdoba. Evaluar experiencias de participación requiere que éstas tengan un cierto recorrido en el espacio temporal para poder analizar su evolución e impactos tanto sobre el Ayuntamiento (mejora en la toma de decisiones) como sobre la ciudadanía (mejora en la calidad de vida). Los gobiernos locales españoles han puesto en marcha procesos de descentralización y participación ciudadana du-

rante los últimos treinta años. Así, en los años ochenta, ciudades como Madrid, Barcelona, Zaragoza, Sevilla o Bilbao comenzaron a articular sus particulares modelos de descentralización y participación ciudadana (Borja, 1987; Villasante *et al.*, 1993). Un dato: en el período de 1987-1991, es decir durante la tercera legislatura municipal, el 70% de los gobiernos locales de más de 100.000 habitantes desarrollan reglamentos de participación (Gomá y Font, 2001). Unos reglamentos que acogen diferentes modalidades de descentralización vertebrándola con la participación ciudadana.

Por su parte a Donostia-San Sebastián la incluimos en *experiencias novedosas*, en clave de Plan de Desarrollo Comunitario (PDC). Entendíamos que la elección de una experiencia más reciente en el tiempo nos ayudaría a visualizar los aspectos comunes y divergentes en comparación a experiencias de mayor recorrido. No sólo en los impactos concretos en mejoras de la calidad de vida sino también en la manera de concebir la participación en comparación con las experiencias participativas de Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Getafe y Córdoba.

CUADRO 2

¿Qué hemos analizado?

¿Qué ciudades?	¿Qué casos?	¿Qué selección de políticas?
Bilbao	Consejo de Distrito (CD)	Plan de urbanización de Otxarkoaga, Proyecto Piloto Urbano (PPU), Centro Cívico (CC) y comisión sociocultural.
Vitoria-Gasteiz	Consejo Municipal Descentralizado	Centro Social Adurza (CS), Alcaldía de barrio, Consejo Municipal/ de Zona Olarizu (CMO/ CZO), Concejalía Delegada de Zona (CZD), Centro Cívico (CC) y Consejo Territorial (CT).
Donostia-San Sebastián	Plan de Desarrollo Comunitario de Alza (PDC)	Camino escolar, Plan de urbanización de Oleta y Plan de urbanización de la Plaza Elizasu.
Córdoba	Consejo de Distrito (CD)	Seguimiento y análisis de políticas de urbanismo más significativas. Análisis del funcionamiento de los Centros Cívicos.
Getafe	Consejos de Barrio (CB)	Seguimiento y análisis de políticas en urbanismo más significativas. Análisis del funcionamiento de los Centros Cívicos.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3

Casos y criterios utilizados

¿Qué ciudad?	¿Qué criterio temático?	¿Qué espacio temporal?
Vitoria-Gasteiz	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística	1977-2006
Córdoba	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística	1979-2007
Getafe	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística	1983-2007
Bilbao	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística	1987-2005
Donostia-San Sebastián	Temáticas socio-culturales y ordenación urbanística	2002-2007

Fuente: Elaboración propia.

Además, la elección de los cinco casos de estudio obedece a dos criterios más: temático y temporal.

Justificación del criterio temporal

El marco temporal comienza en 1977 y finaliza en el 2007. Cada una de las ciudades-caso estudiadas tienen dos fechas, la más antigua hace referencia al año de inicio de la experiencia de descentralización y participación ciudadana y la fecha más reciente es el año en que concluyó la investigación. Así, obtenemos las suficientes referencias de las políticas y temáticas más relevantes.

Justificación del criterio temático

Los procesos de descentralización y participación ciudadana intentan responder a la crisis de los servicios urbanos y de los equipamientos básicos (falta de viviendas, de equipamientos sociales y educativos, imprevisión urbanística a todos los niveles, carencias de transporte, etc). Debido a esas carencias de las políticas urbanas españolas, las experiencias de descentralización se han fundamentado en el urbanismo y los aspectos socioculturales para vertebrar la participación y abordar necesidades consideradas perentorias por las asociaciones. Además, en las experiencias analizadas parece que se entendía que la existencia de la descentralización ayudaría al desarrollo de la participación. Por lo tanto, entendemos que la descentralización no depende de la participación para su desarrollo, sino al revés: la participación necesita de la descentralización para su desarrollo. De hecho, así se entendía cuando se impulsaron las experiencias analizadas.

3.4. Modelos de participación ciudadana y descentralización: obstáculos y oportunidades

Los cinco casos se han analizado a través de las tres grandes variables-criterio, utilizadas como instrumentos analíticos que generan resultados para las conclusiones finales. Las que a su vez se han traducido en conceptos clasificatorios (limitado, más abierto y plural/inclusivo) resultado de las aportaciones y valoraciones de los agentes entrevistados sobre cada uno de los casos evaluados y de la información extraída en el proceso investigador. El desarrollo de los cinco casos de estudio, a través de las políticas analizadas, nos ha permitido la construcción de tres modelos de participación ciudadana y descentralización que caracterizan las experiencias analizadas pero no el *modelo participativo* de las ciudades objeto de estudio: el clásico-institucional (Bilbao y Getafe), el deliberativo-institucional (Vitoria-Gasteiz y Córdoba) y el innovador-institucional (Donostia-San Sebastián).

Añadir que el concepto *institucional* hace referencia a que las experiencias de participación, en mayor o en menor medida, son impulsadas por el Ayuntamiento. De ahí su diferenciación de experiencias de participación de impulso o base *social/ciudadana*. Aunque es cierto que no podemos hablar de modelos puros, pues cada uno de los casos tiene un poco de todos los modelos. A su vez, la categorización obedece a un intento por traducir la filosofía que impregna las experiencias de participación en conceptos más o menos entendibles: clásico, deliberativo e innovador. La categorización es intuitiva pero responde a los resultados obtenidos del análisis de los casos y encuentra su desarrollo, explicación y justificación en las siguientes líneas.

- *Clásico-institucional*: Entendemos este modelo como un instrumento donde las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía pasan por unas coordenadas muy definidas y poco flexibles (similares a la democracia representativa), basadas en unos esquemas de participación por invitación cuyo objetivo es mantener bajo control la participación. El objetivo es acercar servicios públicos y no tanto democratizar las relaciones de poder entre los agentes.
- *Deliberativo-institucional*: Este segundo modelo tiene unas concepciones más avanzadas que el clásico pues aunque es cierto que los esquemas de funcionamiento de los que parte son similares, pretende generar y construir espacios de deliberación y acuerdo entre la esfera institucional y la ciudadana. El objetivo es definir más o menos conjuntamente la construcción del interés general.
- *Innovador-institucional*: En este tercer modelo se intenta romper, o cuando menos superar, los tradicionales límites del modelo clásico, para así lograr un formato de participación diferente que modifique los instrumentos y capacidades de los agentes, mejorando la interacción y las sinergias ciudadano-institucionales. Con el objetivo último de regenerar en profundidad el sistema de democracia representativa, haciéndolo más flexible y permeable a las demandas ciudadanas.

CUADRO 4

Resumen de las reflexiones

Variables-criterio	Modelos y su clasificación		
	Clásico-institucional	Deliberativo-institucional	Innovador-institucional
Extensión y pluralidad	Limitado	Más abierto	Más abierto
Organización de la participación y de la toma de decisiones	Limitado	Más abierto	Plural/inclusivo
Resultados y consecuencias	Limitado	Más abierto	Más abierto

Fuente: Elaboración propia.

Pluralidad y extensión

En el modelo *clásico-institucional* la pluralidad de la participación es *limitada*. En Bilbao y Getafe el esquema de participación no facilita una variada recogida de discursos y percepciones motivado por una serie de filtros. El reglamento de funcionamiento recoge una tipología de asociaciones y colectivos que no ha tenido modificaciones, reduciéndose a agentes sociales de corte muy tradicional: asociaciones vecinales, culturales-deportivas, asistenciales, comerciantes y AMPAS. Ese déficit ha provocado la preponderancia de esta tipología de colectivos, vecinales mayoritariamente, excluyendo a grupos feministas, organizaciones juveniles, movimientos pacifistas y anti militaristas, grupos ecologistas. Tal es así que sectores como la juventud o colectivos menos institucionales crean sus espacios de interrelación al margen de los consejos (creación de la coordinadora de grupos en el caso de Bilbao y de la coordinadora de jóvenes en Getafe).

Reducida presencia de la ciudadanía no asociada en los plenos de los consejos por la utilización de métodos tradicionales de información (actas públicas, pegada de carteles o folletos en la sede del consejo y en general los medios habituales que utiliza la administración para comunicar) que se han demostrado ineficaces para trasladar cuestiones que se abordan en los consejos. No existe una política de comunicación vertebrada e integral, sino que es puntual y de escaso atractivo. Todo ello provoca que la labor de comunicación ciudadana recaiga en asociaciones y colectivos sociales con una falta de relevo generacional que no garantiza el funcionamiento dinámico. De hecho, los canales de comunicación con la ciudadanía son, en ocasiones, voluntarios y poco sistematizados.

Otro filtro es la preponderancia cuantitativa y cualitativa de los partidos. Obedece a un esquema que no busca la ampliación y vertebración de los discursos y sensibilidades ya que los partidos políticos disponen de más instrumentos para expandir su

discurso: capacidad de voz y voto, regulación de los turnos de palabra, fomento de la presencia de la ciudadanía no asociada, contactos con sectores de población que consideren necesarios y establecer los límites de las temáticas que se abordan. Las comisiones de trabajo podían facilitar una mayor presencia de discursos y sensibilidades pero existe escasa permeabilidad y una falta de impulso en la creación de nuevas comisiones. La consecuencia principal es la falta de oxigenación y renovación de las sensibilidades sociales pues no penetran nuevos discursos lo que ahonda en temáticas menos amplias, acrecentando la distancia con el resto de la sociedad e impidiendo la construcción de nexos de diálogo estables.

En el caso de los Centros Cívicos (CC) prevalecen los criterios profesionales en los que prima una buena oferta de actividades con estructuras verticales con escasa capacidad para vertebrar los diferentes discursos. El personal técnico no está capacitado para recoger las diferentes sensibilidades de los agentes sociales ni se disponen de estructuras para ello; los CC son espacios para ofertar actividades socio-culturales y no para vertebrar los discursos y pluralidades del territorio.

La pluralidad y extensión de la participación en el modelo *deliberativo-institucional* es *más abierto* que el clásico-institucional aunque con limitaciones. Entre los debates: no existe una presencia reconocida y continuada de los discursos de sectores tradicionalmente excluidos de los espacios de participación (juventud, mujeres, personas con reducidos recursos económicos y culturales y minorías en general). El perfil mayoritario de asociaciones son las vecinales, asistenciales y deportivas porque se entiende que son los grupos que dinamizan la comunidad y tienen una mayor presencia en el territorio. Quedándose con una presencia muy limitada y discontinua los movimientos juveniles, ecologistas, feministas, antimilitaristas, etc.

Al igual que en el modelo anterior existe un importante déficit en la inclusión de la ciudadanía no asociada. La administración pública y las asociaciones y colectivos sociales utilizan instrumentos poco atractivos para comunicarse con la población. Sin embargo, se ensayan nuevas maneras de contactar con la población para recoger sus sensibilidades y percepciones (semana del vecindario, juegos y fiestas populares, exposiciones en la vía pública, fiesta de la primavera, etc.). Se está intentando sistematizar las maneras y formas de contacto entre las asociaciones y colectivos sociales con la ciudadanía no asociada haciéndolas más atractivas y sugerentes. Se nota una tímida oxigenación y renovación de los discursos y se muestra mayor sensibilidad en la inclusión de la pluralidad de percepciones del territorio a pesar de las limitaciones en el desarrollo de los recursos existentes y de sus potencialidades.

Destacar la relevancia otorgada a los discursos y percepciones de los agentes sociales en detrimento de los agentes político-partidistas, facilitando la incorporación de sus sensibilidades y dotándoles de un lugar preferente; presidencias de los consejos que recaen en los agentes sociales facilitando la incorporación de las sensibilidades y percepciones del territorio así como, experiencias de cooperación y concertación entre los agentes sociales fomentando la escucha y receptividad de los dis-

cursos de sectores no presentes en el espacio de participación. Lo cierto es que se producen flujos y reflujos pues se observa un decrecimiento del número de sensibilidades y percepciones mientras que en otros momentos existe una sensible mejora en la inclusión de discursos excluidos. Son destacables los esfuerzos por vertebrar la inclusión de discursos y percepciones en los Centros Cívicos de Córdoba y Vitoria-Gasteiz a través de los consejos de centro o de experiencias similares, que no tuvieron el éxito deseado pero que dejaron un atractivo poso.

En el *modelo innovador-institucional* la pluralidad es *más abierta* que en los modelos anteriores, pero con deficiencias. Padece una falta de recursos y capacidades para conectar con aquellos sectores que no son tan visibles (población joven, mujeres, población inmigrante, minorías en general, etc.). Los motivos son la dificultad para llegar a la ciudadanía no asociada y el déficit de comunicación por la utilización de instrumentos tradicionales de comunicación (carteles, reuniones, asambleas, megafonía, convocatorias por carta o mensaje, etc.). No se llega de una manera muy clara provocando que la inclusión de los discursos ciudadanos sea costosa y sufra cortocircuitos. El escaso interés que despiertan en la ciudadanía los problemas que se abordan, aunque éstos tengan un carácter general, unido a que las movilizaciones se producen cuando los intereses individuales están en juego, provocan una importante desmovilización y desmotivación de la pluralidad de los discursos. Además, la junta de gobierno local debe presentar rendimientos para legitimar su acción de gobierno y a su vez, la administración pública funciona con formas de trabajo a más corto plazo lo que obliga a que no siempre se cuente con una riqueza óptima de discursos.

A pesar de las limitaciones se ha realizado un esfuerzo de inclusión del mayor número posible de discursos y sensibilidades aunque es inevitable una mayor movilización de los discursos de las asociaciones vecinales o de carácter más tradicional. Su discurso se encuentra más o menos presente frente al resto de colectivos que tienen más dificultades para tejer los discursos de la colectividad. A pesar de todo, se han impulsado espacios y políticas para la incorporación de los discursos más relegados, caso de la población infantil y juvenil, pero no se consigue la consolidación de la presencia de esos discursos. En el camino escolar (Donostia-San Sebastián) es destacable que el discurso de la población infantil y juvenil está incluida y desarrollada pero muestra dificultades para garantizar su presencia en otras políticas que se aplican en el territorio y que pueden afectar a este sector de la población.

A destacar el cambio en la administración pública en la incorporación de discursos excluidos en el diseño de políticas integrales. La creación de comisiones o espacios de trabajo conjunto contribuye a que cada área municipal traslade su discurso sobre determinada política y se contraste con las percepciones de las demás creando una mayor pluralidad discursiva. Con respecto a la clase política su presencia dentro de este modelo es muy discreta pues se entiende que sus discursos y sensibilidades se encuentran suficientemente representados y canalizados a través de los órganos municipales.

Organización y toma de decisiones

En el *modelo clásico-institucional* el proceso de toma de decisiones es *limitado* por el predominio del dirigismo político-institucional. Así, el esquema de participación de los consejos responde a la consulta puntual de cuestiones y a concepciones técnico-profesionales. Fomentando una participación de corto desarrollo donde la clase política marca el ritmo de los debates y del desarrollo de la agenda política, motivado por reglamentos de funcionamiento en los que no se ha contado con una participación amplia de los agentes sociales. Realidad que provoca dos efectos. El primero, que los reglamentos no suelen contar con el respaldo y legitimación de las asociaciones y colectivos sociales, pues su presencia en la elaboración de los mismos ha estado condicionada a la predisposición de los partidos políticos; y el segundo, son espacios donde se tiende a crear dinámicas de funcionamiento por y para los partidos. El producto es un reglamento en el que las premisas y concepciones sobre las que se asienta han perdido vigencia en una sociedad en proceso de cambio.

Este esquema refuerza que la clase política pueda vetar, a través del voto, los temas que no considera convenientes. De hecho es el personal político del consejo el que tiene la potestad para trasladar al Ayuntamiento las demandas o peticiones (a través de la secretaría del consejo), y sin necesidad de que los temas se pacten o acuerden con la parte social. Es cierto que los agentes sociales pueden incluir asuntos de interés pero en ocasiones sólo tienen como métodos para hacerse oír la presión y la movilización o que la clase política atienda sus peticiones en el pleno del consejo y acepte integrarlas para la próxima reunión. Con respecto a las actas públicas abunda un cierto oscurantismo y falta de transparencia puesto que no son de libre acceso o no están disponibles, lo que demuestra concepciones elitistas en el uso y la expansión de la información. Estamos, por tanto, ante una patrimonialización de la información que no facilita una sana deliberación. En los casos en los que la clase política muestra sensibilidad a las temáticas planteadas por las asociaciones, no dejan de ser hechos puntuales de escasa relevancia siendo la demora en abordar temáticas de mayor calado, la nota dominante. Los agentes sociales dependen no sólo de que la clase política acepte sus propuestas sino que el poder local las recoja o que exista una ventana de oportunidad política (gobierno municipal en minoría y una mayoría partidista en el consejo contraria a la Alcaldía; diferente correlación de fuerzas).

Las propias asociaciones apuestan más por la queja que por la deliberación, buscando abortar todas aquellas cuestiones con las que no se muestran favorables, pero sin capacidad para mostrar una alternativa clara. No existe una vertebración de las alternativas posibles y se tiene una visión un tanto corto placista de los problemas con unas actitudes poco inclusivas en la incorporación de aportaciones de otras asociaciones y colectivos, y escasamente proactivas frente a la institución. Todo ello se traduce en plenos de consejos donde no se trabaja el consenso y el acuerdo sino que se intenta trasladar a las comisiones de trabajo, en el caso de que existan. En ocasiones, los grupos de trabajo no muestran continuidad en el tiempo y no cuentan con objetivos claros que faciliten el interés de las asociaciones y colectivos sociales. La

pertenencia a las mismas obedece a criterios de puro voluntarismo y para abordar temáticas de una forma parcelada y con escasa profundidad. Al final, ni las asociaciones ni la ciudadanía no asociada conoce su existencia con lo que la posibilidad para transmitir sus preocupaciones es prácticamente nula.

En otro orden de cosas, la limitada cooperación entre las áreas municipales provoca una escasa visión integral de los asuntos parcelando las demandas. En momentos puntuales existe un tímido trasvase de información hacia los consejos de distrito o de barrio pero obedece más a la presión social y asociativa y no tanto a la convicción de que es el mejor método de trabajo. El resultado: el Ayuntamiento asumirá las peticiones o compromisos que emanen de los consejos en función de la correlación de fuerzas existentes y de la valoración que extraiga de la demanda, considerándola apropiada o no. La posibilidad de generar conflicto o confrontación, tanto entre los partidos políticos como con los agentes sociales, será la variable que incline la balanza.

En el caso del *modelo deliberativo-institucional* la toma de decisiones es *más abierta* que en el anterior modelo, pues está basada en una concertación deliberativa donde se fomentan los puntos de encuentro sobre la materia a discutir. Una concertación deliberativa en la que están presentes el personal técnico y las asociaciones y colectivos, entendiendo la deliberación como el instrumento para lograr acuerdos sobre las temáticas y demandas que deben ser abordadas, contando con la participación del mayor número de agentes posible. Es un proceso deliberativo que se suele producir a dos bandas; por un lado, entre los agentes sociales para debatir las demandas que se le plantean al Ayuntamiento y por otro, entre los agentes sociales y el propio Consistorio o personal técnico para trasladar esas demandas e intentar llegar a un acuerdo para satisfacerlas.

Es cierto que en este modelo deliberativo-institucional suele existir una cierta predisposición a tomar en consideración las propuestas deliberadas pero siempre queda en manos del poder público adquirir un compromiso en su resolución. Lo cierto es que la capacidad de deliberar no suele ser recogida en los reglamentos pero se entiende que es la mejor manera de organizar la toma de decisiones. Así, la política deliberativa es fruto a su vez de un consenso en el que se asume que se debe desarrollar las decisiones de esta manera, permitiendo una cierta flexibilidad en la introducción e inclusión de las temáticas de interés. Como elemento negativo: la excesiva flexibilidad puede contribuir a la falta de compromisos de las partes implicadas al adoptar actitudes delegativas.

A pesar de las similitudes, lo cierto, es que el modelo se encuentra más desarrollado y consolidado en Córdoba fomentado por el área de Delegación de Participación Ciudadana. Una Delegación que realiza una labor de concertación y acuerdo con los agentes sociales, lo que ha favorecido la construcción de canales de diálogo y encuentro, gracias a los espacios de trabajo que están suponiendo los propios Centros Cívicos (CC) a pesar de la escasez de recursos. De hecho, en ocasiones han servido para desperezar y limar actitudes muy poco participativas. En Vitoria-Gasteiz exis-

te esa sensibilidad del poder local por el desarrollo de la concertación a través de la deliberación pero menos sistematizada y más relacionada con las sensibilidades e inquietudes participativas del personal técnico de cada CC. Lo cierto es que a pesar de las limitaciones esta situación se ha visto favorecida gracias a un tímido avance en la cooperación entre las áreas municipales, lo que ha facilitado que desde el Ayuntamiento se muestre una sensibilidad mayor hacia el trasvase de información a los agentes sociales y a que las áreas caminen poco a poco hacia una visión un poco más integral de las problemáticas.

Sin embargo existen limitaciones, pues la no presencia continuada de la clase política facilita la falta de compromiso para con la satisfacción de las demandas planteadas porque no son fruto del consenso, es decir, la clase política no ha sido partícipe de la elaboración de la demanda con lo que no se siente obligada a aceptarla. La inclusión del personal político puede contribuir a que las demandas concertadas de una forma deliberativa se traduzcan en consensos resolutiveos en los que los cargos públicos se encuentran en la obligación moral de acatarlos puesto que también han contribuido a la construcción de ese consenso.

En el *modelo innovador-institucional* observamos que la organización de la toma de decisiones es *plural/inclusiva* pues se basa en una concertación deliberativa. Una concertación basada en la deliberación sin sustento normativo alguno, sencillamente ha sido el camino natural para integrar y armonizar los distintos intereses, tanto en el seno del Plan Desarrollo Comunitario (PDC) como en la relación con la ciudadanía no asociada. Una deliberación que continúa con unas pautas de desarrollo similares a las del modelo deliberativo-institucional pero que se diferencia de éste en que cuenta con más actores (plural/inclusivo). Por ejemplo, en el modelo innovador-institucional se garantiza una mayor riqueza de discursos a través de la inclusión de la población infantil-juvenil. En este caso se le facilitan canales y espacios de consulta para realizar labores de diagnóstico y deliberar conjuntamente con la población adulta sus necesidades y prioridades, haciendo que se sienta partícipe de la construcción colectiva de la sociedad. Convirtiendo el PDC en un espacio de encuentro, reflexión y deliberación entre los colectivos y asociaciones a pesar de la postura crítica que mucho de ellos mantienen frente al modelo. No existe una agenda pública diseñada previamente sino que las temáticas se abordan a medida que van surgiendo o son el producto de una política concreta que es demandada por el Ayuntamiento o por los colectivos sociales.

En ocasiones este modelo muestra deficiencias motivadas por un ejemplo típico de *issue network*: un espacio de concertación deliberativa sobre una extensa y variada agenda que no suele producir resoluciones operativas. Y cuando lo hace, no suele encontrar respuesta o receptividad en las instancias apeladas. Esta falta de respuesta es el resultado de una cadena de filtros. En primer lugar, los temas que se debatan, deliberen o consensúen están sujetos a que desde las instancias políticas se otorgue esa legitimidad. En función de las prioridades que establezca el Ayuntamiento, variarán el tipo de políticas que se trasladen al PDC, por ejemplo el camino escolar no ha

surgido del plan de desarrollo o el caso de desarrollos urbanísticos (Auditz Akular); otro filtro a destacar sería la incertidumbre de los recursos económicos puesto que el plan carece de partida específica de inversiones de manera que en función de lo que se decida priorizar se pueden impulsar partidas presupuestarias para determinadas políticas (urbanización de las calles, mejora de la señalización, movilidad interna en el barrio o equipamientos de carácter social).

Unida a esta situación, en el modelo innovador-institucional los departamentos municipales muestran falta de porosidad a las demandas en políticas como cultura, educación, asuntos sociales, etc. A pesar de los intentos el resultado es una pobre cooperación interdepartamental que no garantiza la transversalidad necesaria para solucionar unas demandas territoriales que responden casi siempre a la tipología de cuestiones complejas.

Resultados y consecuencias

El *modelo clásico-institucional* bascula hacia resultados *limitados* porque las demandas y peticiones no siempre obtienen respuesta y cuando lo hacen es producto de condicionantes: gobierno municipal en minoría; grupos políticos gubernamentales en situación de desventaja en el consejo; capacidad de presión de los grupos políticos y de las asociaciones vecinales y colectivos sociales al margen del consejo y por último, el padrino partidista que cada asociación pueda tener. Todos estos factores en ocasiones uno por uno, y en otras todos juntos, pueden ser determinantes para que las demandas del consejo sean valoradas o tenidas en cuenta por el poder político. Así, las temáticas y demandas no son desarrolladas sin la complacencia de los partidos políticos haciendo de filtros a unas demandas que tienen relación con mejoras básicas en nivel y calidad de vida de los distritos o barrios. Entonces, ¿a qué se debe el escaso desarrollo de este modelo de descentralización y de participación?

Obedece a concepciones de la participación en la que ésta debe estar sometida a continua fiscalización. Los consejos como tales ya realizan esa labor. Sin embargo, el Ayuntamiento vuelve a filtrar sus peticiones a pesar de que en ocasiones cuentan con el apoyo unánime de sus miembros. El resultado de esta política de control provoca que para obtener resultados sea necesaria la utilización de canales y medios de presión al margen de los consejos, como movilizaciones o peticiones ante el gobierno local. Provocando la desmotivación y el desánimo entre los colectivos sociales presentes en los consejos y no logrando el refuerzo de la confianza social hacia los consejos como canales válidos de participación. Todo ello redundando en un modelo de escasa implicación ciudadana y con una reducida capacidad para regenerar su conciencia democrática y facilitar la construcción colectiva de sus demandas. El modelo no ha reforzado la confianza de las asociaciones, y creemos que ni de la ciudadanía en general, en las instituciones; es más, el nivel de desconfianza y de desafección es la nota dominante.

Los motivos: existe la sensación de que la clase política no hace caso de las demandas que se le plantea y cuando lo hace es por sentido común o por la tenacidad de las asociaciones; se sienten infra-representados en comparación a los partidos políticos sobre todo por la escasa capacidad de incidir que tienen frente a la capacidad de voto; se han impulsado políticas públicas sin tener suficientemente en consideración la opinión de los consejos o sencillamente se han obviado durante años las demandas que se planteaban y, por último, son conscientes que el diseño de los consejos desincentiva la participación de las asociaciones y de la ciudadanía no asociada. Su diseño no facilita la entrada natural de los discursos y percepciones de los diferentes grupos sociales de manera que más costoso resulta lograr unas relaciones sociales y ciudadanas que refuercen la confianza social y grupal e impulsen espacios de fortalecimiento organizativo y de vertebración reticular de la ciudadanía.

Como elemento más positivo destacar que este modelo ha permitido crear un canal de comunicación permanente y reconocido entre los distritos y el Consistorio para satisfacer políticas de bajo perfil (mejoras de las aceras y del urbanismo en general, propuestas de creación de nuevas líneas de autobús, creación de equipamientos socioculturales, etc.) que mejoran puntualmente la vida cotidiana de la ciudadanía y que tienen el consejo como instrumento de impulso. Aún así, los consejos funcionan reivindicación por reivindicación con una escasa visión global de los problemas que impide abordar las políticas de una manera consensuada. No se invita a la reflexión conjunta de las demandas, en parte por los plazos electorales y también por la escasa cultura deliberativa de la clase política y de los colectivos sociales que funcionan más en clave de presión-cesión.

El modelo *deliberativo-institucional* se caracteriza por rendimientos *más abiertos*. Aunque es cierto que resulta tremendamente costosa la obtención de resultados claros, el modelo ha supuesto un balance positivo al poder canalizar la participación ciudadana y lograr una cierta mejoría en la calidad de vida. Dividiendo los resultados en dos grandes apartados, ganancias y consecuencias sustanciales en relación con la realidad inicial y mejora de la calidad democrática, obtenemos una importante disparidad. Es cierto que cuesta lograr que los poderes públicos tomen en consideración las demandas pero al final lo hacen motivados por la importante sistematización del trabajo realizado por los agentes sociales en justificar y razonar por medio de estudios, escritos o políticas de auto organización las intervenciones públicas que demandan; la tardanza de las instituciones ha supuesto que los distritos o barrios se unan y trabajen conjuntamente para la resolución de sus necesidades, haciendo del diálogo y el acuerdo los puntales fundamentales para satisfacer sus necesidades; en ocasiones la implicación del personal técnico ha sido razonablemente importante para trabajar conjuntamente con los agentes sociales y dotar de recursos y contenido técnico y profesional a unas demandas que, en ocasiones, no ahondaban en la causa fundamental de los problemas, y por último, la resolución de las necesidades planteadas ha supuesto un aliciente para seguir trabajando en los espacios de participación a pesar de las limitaciones. Es cierto que se ha mejorado, en cierto grado, la relación con el gobierno local y se han posibilitado la construcción de canales de encuentro, pero a nivel general no han sido suficientes.

Con respecto a la mejora de la calidad democrática (ciudadanía republicana) existen importantes limitaciones. Los motivos: una cultura de queja demasiado asentada en las asociaciones y colectivos sociales que les impide desarrollar una interacción más profunda y sistematizada, tanto con el resto de asociaciones como con las instituciones; la existencia de canales y medios de participación que aunque son oficialmente reconocidos por el poder local sufren de falta de impulso, tanto en recursos como en el desarrollo de sus potencialidades (es el caso de los centros cívicos y de consejos de distrito y similares); una ciudadanía no asociada apática y que no visualiza la virtualidad de los espacios y canales que tiene para participar bien porque desde el poder político no se realiza una campaña de difusión o porque la desafección que sufren es tan fuerte que no vislumbran la utilidad de los mecanismos de participación y descentralización; un gobierno local que en ocasiones favorece la dilatación en el tiempo de la resolución de demandas ciudadanas que son razonadas por los agentes sociales y, por último, un personal técnico desafecho, tanto en el Ayuntamiento como en los espacios de participación, que en ocasiones no es consciente de su importante papel de mediador en las demandas ciudadanas hacia los órganos competentes.

En el caso del *modelo innovador-institucional* los rendimientos que ofrece son *más abiertos* porque se han mejorado los resultados procedimentales penetrando en la estructura (procedimientos) del Ayuntamiento y mostrando una mayor sensibilidad para abordar las demandas ciudadanas. Sin embargo, sigue pendiente una mayor celeridad en la resolución de las demandas y en mejorar los rendimientos tangibles que siguen siendo demasiado difusos. Es cierto que se han logrado mejoras en la calidad de vida pero se desconoce si es producto de los beneficios del propio modelo o de políticas que desarrolla el Ayuntamiento al margen del mismo. La mayoría de los agentes entrevistados reconocen que se ha experimentado una cierta mejora en la calidad de vida, pero desconocen si son el producto del PDC. De hecho, del diagnóstico de necesidades inicial que se realizó desconocen su nivel de cumplimiento. Por tanto, el modelo funciona más como un espacio de interrelación o de deliberación entre las asociaciones y colectivos sociales, y no tanto como un instrumento de transformación de la realidad.

Si bien el modelo innovador-institucional puede funcionar como un canalizador de voluntades, creando y generando un espacio de encuentro y de debate, lo cierto es que no existen políticas definidas que sean impulsadas por el plan comunitario. Las políticas analizadas han sido canalizadas a través del plan pero no impulsadas por él, facilitando la concertación y el encuentro, pero falta audacia y capacidad de iniciativa y por último, es bastante limitada su capacidad para modificar el rumbo de las políticas que se fraguan en el Ayuntamiento y cuando se logra, es producto de la presión de los agentes sociales. Además, la participación de la ciudadanía a título individual se ha producido en casos puntuales y motivada por políticas que afectaban a sus intereses individuales. Por todo ello, el modelo muestra limitaciones para crear una ciudadanía republicana y virtuosa comprometida con la búsqueda del interés general y el bien común pero sí es un espacio que facilita la defensa de las necesidades ciudada-

nas, aunque en ocasiones no lo consigue con demasiado éxito. En definitiva, es un modelo que responde a un cambio de actitudes y de sensibilidades (sobre todo por parte del Ayuntamiento) pero que no repercute de una manera directa y sustancial sobre la mejora de la calidad de vida.

Finalmente, parece cierto que las propuestas de interés ciudadano cuando son validadas por los agentes sociales llegan formalmente al gobierno municipal pero en ocasiones son ignoradas o vuelven a la oficina del plan con una respuesta insatisfactoria. Las actas y documentación dan fe de estas cuestiones. La mayoría de los agentes implicados reconocen que es una manera de construir las relaciones entre la administración y los colectivos sociales y que, por lo tanto, se necesitará tiempo para analizar sus resultados. A pesar de las limitaciones, lo cierto es que los propios agentes sociales reconocen que la existencia de este modelo les ha permitido tener a su disposición un mayor número de canales y de instrumentos para dialogar y conocerse, facilitando que los puntos de fricción o de desacuerdo se canalicen. Tampoco creemos que el modelo innovador-institucional esté suponiendo hoy por hoy un vuelco en la vertebración del proceso de toma de decisiones público, pero lo cierto es que es un modelo que, dentro de la institución, supone ligeros avances y cambios en las formas de concebir el poder y de la relación de éste con la sociedad.

4. CONCLUSIONES

A continuación, recapitulando los tres objetivos de la investigación hacemos un balance de los retos que se les presentan a los tres modelos.

- *Calidad de las experiencias de descentralización y de participación ciudadana: resultados insuficientes en la mejora de la calidad de vida de la población y dificultades importantes en incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.*

Destacaríamos que en los tres modelos creados la relativa parquedad de resultados podría estar motivada, entre otras cuestiones, por la escasa flexibilidad de la administración en las maneras de incorporar discursos sociales. Los complejos procesos burocráticos facilitan el distanciamiento de las asociaciones de su base social, pues emplean demasiado tiempo en la resolución de los problemas burocráticos que supone trasladar las demandas a las instituciones. Contribuyendo a que la desafección ciudadana hacia lo público se incremente ante la complejidad de los trámites burocráticos. De hecho, en los tres modelos, los colectivos sociales deben adoptar pautas de trabajo de la administración pública cumpliendo los plazos, horarios y los procedimientos requeridos para ser atendidos o simplemente trasladar sus propuestas.

La solución pasaría por una mayor transparencia de la administración y facilitar una mayor flexibilidad en los canales de contacto con el tejido social, mostrando mayor sensibilidad a las formas de trabajo de las asociaciones. Sobre todo si tenemos en cuenta que la globalización está creando sociedades mucho más plurales e interde-

pendientes que necesitan de canales fluidos de información (Villoria, 1997; Subirats *et al.*, 2008).

Pero existen otros retos que impiden que la obtención de resultados tangibles sea mejor. Así, el desafío de la deliberación nos obliga a facilitar instrumentos que permitan una discusión rica, ampliando los temas locales a ámbitos superiores. Lo cual no significa que logremos la implicación de la ciudadanía pues la realidad es que ésta se abstiene de estos procesos. Sobre todo teniendo en cuenta el hastío que demuestra la población ante procesos electorales que no cumplen su función deliberativa (Subirats, 1996). De manera que será necesario realizar esfuerzos por incorporar a todas las personas que están dispuestas a participar y que su posible ausencia no esté motivada por una falta de recursos para ello. El reconocimiento público de los canales de acceso facilitaría esa inclusión y podrían mejorar a la larga los resultados en la calidad de vida y en el acercamiento de servicios.

- *Comparar los modelos de descentralización y de participación: ninguno de ellos es plenamente satisfactorio en la recogida de los diferentes discursos sociales por una escasa implicación ciudadana, una información escueta y poca flexibilidad.*

El fomento de la pluralidad de discursos se debería fomentar a través de dinámicas de inclusión de los agentes sociales y de la ciudadanía no asociada. Es necesario que los tres modelos (clásico, deliberativo e innovador) impulsen la remodelación de saberes haciéndolos más democráticos y plurales. Utilizando como herramienta planes de formación que ayuden a que los/as “no expertos/as” aporten sus percepciones sin que su formación profesional sea un mérito o demérito y poniendo el conocimiento en manos de la ciudadanía. Dotar a la ciudadanía de instrumentos para trasladar sus discursos facilitaría la inclusión de los sectores excluidos (especialmente las mujeres) de los espacios de participación, en línea con la inclusión que plantea Tezanos (2002), de sectores de la población con problemas de inclusión en los espacios de participación.

A su vez las asociaciones deberían conectar más con su base social y ciudadana, e impulsar el relevo en sus cúpulas dirigentes de cara a descargar responsabilidades y facilitar la fluidez de la información. Además, la reforzada profesionalización de los conocimientos del personal técnico consolida su centralidad en las decisiones ante una clase política que no tiene la suficiente formación y una ciudadanía que demanda servicios de calidad. Por ello, también es importante que vean la participación como una manera distinta de trabajar; el reto consiste en visualizar la participación como algo necesario y que permite la flexibilización de las formas de trabajo sin menoscabar o desplazar las aportaciones del personal técnico sino enriqueciéndolas.

Por otro lado, sería necesaria la obtención de mejoras en la calidad de vida, relacionado con lo que comentan Bañón y Carrillo (1997) de la legitimidad por rendimientos, y en la capacidad para generar una deliberación democrática. Entendida como el ejercicio continuado de compartir información y opiniones, analizar la información y

las situaciones enriquecidas por las experiencias y la visión de los demás, confrontando las opiniones, escuchando, expresándose, asumiendo responsabilidades, rindiendo cuentas y recibiendo críticas. Todo ello será viable cuando exista también una política de devolución que permita visualizar a los agentes implicados sus aportes específicos, reforzando el sentimiento de inclusión. Una devolución que sea clara y comprensible para todos/as, sin engaños y lecturas torcidas porque de lo que estamos hablando es de la capacidad de incidencia real dejando claro cuál ha sido el grado de influencia tangible de cada agente.

- *La descentralización administrativa es un factor importante que puede condicionar la participación ciudadana, facilitando o entorpeciendo las interacciones entre los poderes locales y el tejido social en el marco de la participación por invitación (de la institución a la ciudadanía).*

Hace 30 años, las asociaciones y colectivos sociales defendían la puesta en marcha de procesos de descentralización para tener una gestión municipal más cercana e incidir en asuntos de interés. La descentralización aparecía como un ingrediente muy importante en los primeros años de funcionamiento de los Ayuntamientos democráticos. Existía el convencimiento de que descentralizar era igual a más democracia y a más poder ciudadano, y que a la vez capacitaba para abordar los problemas ciudadanos.

La conclusión fundamental es que los procesos analizados fueron impulsados para acercar los servicios públicos a la ciudadanía y democratizar las relaciones de poder a través de la creación de espacios de participación. Sin embargo, parece que si bien la descentralización no era un factor fundamental a la hora de impulsar la participación es cierto que contribuía a ello en tanto ayuda a que la administración sea más cercana a la ciudadanía y menos jerárquica contribuyendo a crear una relación más interdependiente. No tanto por la posibilidad de gestionar competencias, sino por la virtualidad de que se plasme en políticas públicas en las que la ciudadanía interviene en su definición en el territorio/barrio. Facilitando así una intervención ciudadana en el debate público y logrando una mejor calidad democrática del sistema representativo. La realidad en los tres modelos es que la descentralización no se ha explotado todo lo deseable y que en la práctica el número de competencias ha sido muy escaso, centrándose sobre todo en la ordenación urbanística y en políticas socioculturales. No parece que en el caso de los tres modelos creados el principal problema fuera la atrofia sufrida en la descentralización (ya hemos visto que tienen otros asuntos igual de importantes) pero parece claro que quizás el desarrollo de una política descentralizadora más ambiciosa hubiera facilitado algunos de los retos ya planteados.

- *Retos a futuro:* A la sombra de estos tres modelos encontramos ejemplos de importantes espacios de vertebración de la participación, conjugando el territorio y los servicios de proximidad como los principales ingredientes a desarrollar. La realidad cotidiana de nuestros municipios parece apuntar a una revitalización de los equi-

pamientos de proximidad como nexos de unión y desarrollo de la participación a través del territorio, incorporando la visión ciudadana de una forma vertebrada. Parece que asistimos a un cierto cambio en los modelos, que tienen en los Centros Cívicos la referencia instrumental. Las tendencias apuntan a los equipamientos de proximidad como los nuevos referentes de la participación y el acercamiento de servicios municipales, y la creación de redes municipales⁴ así lo confirman.

Si esa revitalización es real deberíamos estudiar: 1) qué se entiende por criterios de proximidad y los instrumentos necesarios para reforzarla y conectarla con la participación ciudadana; 2) cómo se vertebran las relaciones con las áreas del Ayuntamiento, con las asociaciones y ciudadanía a título individual y con el resto de equipamientos de proximidad del municipio; 3) qué instrumentos existen para generar una administración relacional y que es uno de los principios sobre los que se asienta los pilares de los equipamientos de proximidad; y 4) qué diferencias existen en la manera de acercar servicios municipales a la ciudadanía y facilitar la participación, con respecto a los modelos más tradicionales de descentralización administrativa (consejos de distrito o de barrio).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Alguacil, J. (2005), “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”, *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 12: 1-16. En línea: <<http://www.revistapolis.cl>> (consulta: 15 marzo 2008).
- (2006): *Poder local y participación democrática*. Madrid: El Viejo Topo.
- Ajangiz, R. y Blas, A. (2008), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Anduiza, E. y Maya, S. (2005), *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. Finestra Oberta* 43. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Arbos, X. y Giner, S. (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Bañón, R. y Carrillo, E., comps., (1997), “La legitimidad de la administración pública”, en R. Bañón y E. Carrillo, eds., *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Barber, B. (2000), *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002), “Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias”, en I. Blanco y R. Gomá, coords., *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blas, A. (2007), “El reto de la descentralización participativa en el ámbito local. Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas”, en I. Ahedo y P. Ibarra, eds., *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson.
- Bobbio, N. (1985), *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel.

- Bonet, E., Martín, I. y Montero, J. R. (2006), “Las actitudes políticas de los españoles”, en J. R. Montero, J. Font, y M. Torcal, eds., *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Borja, J. (1987), *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.
- Borja, J. et al. (1990), “Políticas y gobierno en las grandes ciudades”, en J. Borja, M. Castells, R. Dorado e I. Quintana, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema.
- (2000), “Ciudad y ciudadanía: dos notas”, *Working Papers*. N.º 177. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. (2002), *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: ECU.
- Céspedes, J. M. (2001), “La participación ciudadana desde el ámbito municipal”, en M. Marchioni, coord., *Comunidad y cambio social: teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Editorial Popular.
- Di Palma, G. (1970), *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press.
- Dienel, P. y Harms, H. (2000), *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Gomá, R. y Font, J. (2001), “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en J. Font, coord., *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Held, D. (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.
- Ibarra, P.; Gomá, R. y Martí, S. (2002), “Los nuevos movimientos sociales. El estado de la cuestión”, en P. Ibarra, M. Salvador y R. Gomá, coords., *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- (2008), *Relational Democracy*. Reno: Nevada University Press.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. y Stoker, G. (2006), “Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework”, *Social Policy and Society* 5(2): 281-291.
- Mouffe, C. (2003), *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Nabaskues, I. (2003), *Globalización y nueva política local*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Navarro, C. (2008), “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40: 1-15.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (2006), *Guía práctica: evaluación de procesos participativos*. Barcelona: OIDP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2000), *Government of the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pasquino, G. (2000), *La democracia exigente*. Madrid: Alianza.
- Pharr, S. y Putnam, R., eds., (2000), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

- Prats, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Revello, M. del R. (1999), “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 47: 149-169.
- Rhodes, R. A. W. (2000), *The New Politics of British Local Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G. (2003), *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sintomer, Y. (2003), *Porto Alegre: la esperanza de otra democracia*. Madrid: Debate.
- Stewart, J. (1996), “Innovation in democratic practice in local government”, *Policy and Politics*, 21(1): 17-28.
- Stoker, G. y Wilson, D. (2004): *British Local Government into the 21st Century*. Londres: Unwin Hyman.
- Subirats, J. (1996), “Democracia: participación y eficiencia”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 35-45.
- *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Tezanos, J. F. (2002), *La democracia incompleta*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Torcal, M. (2001), “La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8-9: 229-280.
- Villasante, T. R. *et al.* (1993), “Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas”, *Alfoz* 104-105: 87-96.
- Villoria, M. (1997), “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en R. Bañón y E. Carrillo, eds., *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- (2005), “Democracia y participación”, en *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Recibido: 22 de julio de 2009

Aceptado: 23 de noviembre de 2009

G^a_pP

EXPERIENCIAS Y CASOS

Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México

Myriam Cardozo

*Universidad Autónoma Metropolitana. México
mcardozo@correo.xoc.uam.mx*

Resumen

México presenta graves problemas de pobreza y desigualdad, que sus gobiernos enfrentan seleccionando entre diferentes enfoques de política social, y consecuentemente, de evaluación de sus programas. En dicha selección, la política social del Gobierno Federal mexicano se caracteriza por la focalización de sus transferencias condicionadas, mientras la del Gobierno del Distrito Federal promueve criterios de universalidad y un enfoque basado en derechos. En materia de evaluación también afloran las diferencias organizativas y metodológicas entre ambos gobiernos, especialmente en el énfasis positivista y experimental del primero y el constructivista del segundo.

Palabras clave

Evaluación, organización, métodos, políticas sociales, programas sociales, México.

Organization and Alternative Methods in the Evaluation of Social Policies and Programs in Mexico

Abstract

Mexico has acute problems of poverty and inequality being confronted by its governments, who select different approaches to social policy, and consequently, to the evaluation of their programs. In this selection, the social policy of the Mexican Federal Government is characterized by the targeting of its conditional transfers, while that of the Federal District's Government promotes universal criteria and an approach based on human rights. With regards to evaluation, also the organizational and methodological difference of the two governments stands out. This is specially the case in the positivist and experimental emphasis of the first government and the constructionist approach of the latter.

Key words

Evaluation, organization, methods, social policies, social programs, Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

Ante similares problemas sociales, los gobiernos de distinto signo ideológico aplican políticas y programas sociales diferentes que, a su vez, evalúan también en forma diversa.

El presente artículo realiza una breve revisión teórica de la evaluación de programas sociales en torno a la diversidad posible en dos de sus aspectos sustantivos: sus formas de organización y sus métodos. Ambos resultan relevantes para lograr un informe de calidad y una utilización efectiva de las recomendaciones; sin embargo, el primero ha sido poco debatido en la literatura especializada de evaluación.

El objetivo principal del trabajo es de carácter empírico y se refiere a la evaluación de programas sociales en el caso mexicano, en el que se describe la experiencia emergente en el Gobierno del Distrito Federal y se compara con la relativamente consolidada en el Gobierno Federal. Esto permite, por un lado, enriquecer el inventario de experiencias sustancialmente diferentes en materia de organización y métodos de evaluación y, por otro, resalta la importancia de la dimensión organizativa en la comparación realizada.

El trabajo se basa en investigación documental e incluye: una breve revisión conceptual; la discusión teórica de los dos temas mencionados, iniciando por el más discutido (métodos); el análisis empírico del caso, considerando los mismos temas en la secuencia que exige su práctica (organización antes que métodos); y finalmente, las conclusiones.

2. REVISIÓN TEÓRICA

Con objeto de facilitar la comprensión del caso que se analiza, a continuación se definen los principales conceptos utilizados en el mismo:

Las políticas públicas constituyen "... un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, mismas que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del Estado frente a problemas públicos vividos por la sociedad civil" (Cardozo, 2006: 25-26, retomando elementos desarrollados en O'Donnell y Oszlak, 1976; y Oszlak, 1980).

Las políticas referidas se concretan en sectores o temas específicos mediante el diseño de programas que presentan definiciones más precisas de sus componentes (objetivos, metas, recursos, acciones, tiempos).

Un tipo particular de políticas públicas está constituido por las políticas sociales, "... cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redis-

tribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” (Cardozo, 2006: 153).

El proceso de estas políticas puede desagregarse en etapas cuya secuencia temporal no siempre puede respetarse en la práctica. La literatura se refiere fundamentalmente a tres: formulación, implementación y evaluación.

La última etapa identificada analiza y valora los procesos, resultados e impactos provocados por las dos anteriores¹. Puede definirse como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyos objetivos fundamentales son:

- técnicos: conocer, explicar y valorar una política o programa para aportar elementos al proceso decisorio que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada, resaltando la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad, y
- políticos: contribuir al logro de una democracia efectiva, a través de la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y de su participación efectiva en el proceso (Cardozo, 2006).

En consecuencia, la evaluación se justifica: a) técnicamente, por las múltiples brechas que pueden presentarse entre los problemas sociales y su definición pública, el diseño y la implementación de las políticas y programas que se proponen resolver; y b) políticamente, por los procesos de democratización (debate ciudadano, aprendizaje participativo, credibilidad,) y reforma del Estado (privatización, descentralización) que se agravan en países de gran tamaño, sujetos a una estricta disciplina fiscal, como sucede en el caso mexicano.

Cuando ésta se realiza de forma integral, ya sea externa o interna, trata de: a) describir los recursos empleados, b) describir el proceso que se llevó a cabo, c) explicar sus determinantes y condicionantes contextuales, d) identificar, medir y valorar los resultados e impactos alcanzados, d) calificar su grado de efectividad y e) proponer recomendaciones para decidir si continúa aplicándose, y si lo hará con o sin modificaciones tendentes a resolver, o al menos reducir, los problemas identificados. Implica verificar si los efectos esperados se han producido, y en qué grado éstos pueden ser atribuidos a la política o el programa evaluado, descartando impactos de otras posibles variables intervinientes, así como identificar si se han presentados efectos no planeados (externalidades positivas o negativas).

¹ En el presente trabajo, la evaluación se refiere siempre a la definida en el texto, que corresponde a la conocida como *ex-post* o *a posteriori*, para diferenciarla de la que se realiza *ex-ante* o *a priori*, que forma parte del proceso de selección de alternativas, desarrollado durante la formulación de políticas y programas públicos.

Para llevar a cabo las actividades anteriores se utilizan métodos que dotan al evaluador de una perspectiva y un conjunto de principios o normas que guían su actuación y le permiten seleccionar y coordinar las técnicas más adecuadas para el análisis y valoración de una política o programa.

El debate sobre los métodos ha sido muy intenso. Algunos de los aspectos más discutidos provocan posiciones teóricas encontradas que explicitaremos a continuación: a) el grado de objetividad del evaluador; b) las actitudes asumidas en cuanto a la profundidad del trabajo y su referente valorativo; c) su nivel de tecnicismo y de participación; d) su enfoque uni o multidisciplinario; e) su objetivo de aprendizaje o de sanción; f) la necesidad o falta de relevancia atribuida al conocimiento del evaluador sobre el tema a evaluar; g) su énfasis en el papel de la teoría y de las pruebas; h) el grado en que la evaluación se construye en cada caso o se estandariza un modelo único aplicable a cualquier programa; y principalmente, i) el énfasis en la utilización de métodos cuantitativos o cualitativos.

En el abanico de posiciones asumidas frente a las opciones previas, dos grandes corrientes (en la práctica a veces combinadas en una perspectiva contingente) orientan prioritariamente la evaluación de programas en la actualidad: el énfasis positivista, de origen estadounidense, y el constructivista, desarrollado en el contexto europeo.

Esquemáticamente, los enfoques positivistas se caracterizan por poner distancia respecto del objeto analizado, preocuparse de la validez interna y externa de su diseño metodológico, la confiabilidad, el poder de generalización, la objetividad, el énfasis en la cuantificación y la utilización privilegiada de la experimentación.

Los constructivistas, por su parte, consideran que existen tantas realidades como individuos (en lugar de visiones objetivas), se interesan en fenómenos que articulan lo micro y lo macro, lo formal y lo informal, recuperan los efectos del contexto, la pluridimensionalidad de los problemas y la organización en red, rechazan la separación tajante de las etapas del proceso de políticas públicas y la realización de estudios de caso sectoriales, y enfatizan la investigación cualitativa, a veces apoyada en la estadística (Mayntz, 1987; Le Moigne, 1994; Thoenig, 1998; Monnier, 1995; Durán, 1999).

Por otra parte, si bien el problema del método es un asunto clave en materia de evaluación, hay otro aspecto muy importante y menos estudiado que enmarca la forma en que se desarrollan sus trabajos: la dimensión organizativa. Se trata de comprender que las administraciones públicas, en cuyo marco se realizan los procesos de gestión y evaluación, se componen de redes de organizaciones en que los aspectos políticos, culturales, de estructuración y de funcionamiento constituyen factores relevantes que afectan el desempeño evaluativo. El estudio de la dimensión mencionada, uno de los tres aspectos resaltados² en Francia por el Informe Deleau en 1986,

2 Los otros dos temas son metodología y deontología (reglas del arte).

constituye el aporte realizado por la sociología de las organizaciones y la sociología política al análisis de la evaluación.

El análisis de los factores organizacionales que afectan el desarrollo de la evaluación y la calidad de sus resultados implica tomar en cuenta al menos: a) el contexto político, jurídico y cultural; b) los órganos que deciden la realización de la evaluación y sus motivos; c) las organizaciones y actores participantes, su funcionamiento y relaciones formales e informales; d) la planeación del trabajo; e) los recursos asignados para su ejecución; y f) la difusión y utilización de los resultados (Cardozo, 2006).

En consecuencia, Thoenig propone redefinir la evaluación como un proceso de aprendizaje institucional, de transformación de lo que conviene hacer, de las reglas y las identidades. Para institucionalizar realmente esa evaluación, señala que es necesario algo muy diferente a establecer procedimientos administrativos: crear las condiciones que se enfoquen a cambiar la teoría en actos de los decisores, a modificar los modelos cognitivos y normativos que estructuran su visión del mundo, su representación de los problemas y su apreciación de los instrumentos movilizados para actuar (Thoenig, 2002).

3. EL CASO DE MÉXICO

Se expone brevemente la situación social y las políticas mexicanas así como la caracterización de la organización y los métodos empleados para realizar la evaluación por el Gobierno Federal (GF), con el objetivo de presentar una nueva experiencia que busca encarar su trabajo con un enfoque diferente: la del Gobierno del Distrito Federal (GDF). En su tratamiento se retoman los aspectos analizados en la revisión teórica; sin embargo, para una mejor comprensión del caso concreto se invierte el orden en que ellos fueron tratados, respetando su secuencia empírica (primero la organización de la evaluación y luego los métodos aplicados en su desarrollo).

3.1. Pobreza, desigualdad y políticas sociales mexicanas

El proceso de industrialización mexicano, iniciado en los años cuarenta, provocó altas tasas de crecimiento económico que permitieron, incluso a los más pobres, aumentar su nivel de ingreso; sin embargo, éstas estuvieron acompañadas de una distribución del ingreso muy polarizada, que se fue profundizando con el paso del tiempo.

En el período 1963-1984, las mediciones realizadas (Hernández, 1991) muestran un sustantivo descenso de la pobreza general de 77 a 59%; pero, en 1994-1996, la crisis económica vivida provocó un nuevo incremento de la misma³.

³ El incremento pasó de 69 a 78% con base en la medición de Boltvinik (1998), pero su cálculo no es necesariamente compatible con la serie presentada por Hernández (1991), en el período 1963-1984.

Entre 1996 y 2006 los tres tipos de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio⁴) tendieron a disminuir; sin embargo, recién en 2001 alcanzaron aproximadamente el nivel que presentaban en 1992.

Entre 2006 y 2008 la tendencia volvió a invertirse; el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria a nivel nacional aumentó de 13,8% a 18,2% (19,5 millones de personas), y en condición de pobreza de patrimonio, de 42,6% a 47,4% (50,6 millones de personas) como consecuencia del incremento en el desempleo, la disminución de las remesas recibidas del extranjero y los aumentos en el costo de la canasta alimenticia básica, principalmente. En cambio, este aumento no se produjo en el caso de la pobreza de capacidades debido al incremento de las transferencias efectuadas por los programas gubernamentales (CONEVAL, 2009a).

Pocos meses después, la misma institución dio a conocer nuevas estimaciones de pobreza para 2008, utilizando un método de medición multidimensional: 33,7% de pobreza moderada y 10,5% de pobreza extrema. Para el caso del Distrito Federal sus cálculos arrojan: 25,7% y 2,1% respectivamente (CONEVAL; 2009b). Sin embargo, las estimaciones de pobreza, efectuadas con criterios más estrictos, alcanzan aproximadamente a la mitad de la población de la entidad, o sea, 4,5 millones de personas (Evalúa DF, 2009).

Complementariamente, en 2005, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini fue de 0,528 (Medina y Galván, 2008). Estos datos, cercanos al promedio latinoamericano, ubican a México en una situación intermedia entre los países de la región⁵.

En materia de política social, México desarrolló múltiples programas federales en las décadas de auge económico, principalmente en salud, educación, seguridad social y vivienda. Los mismos respondieron a la promoción del Estado de Bienestar en América Latina, mediante la ampliación de derechos sociales y la procuración de mejores condiciones de vida para el conjunto de la sociedad.

Pero, hacia finales de los ochenta, después de la aplicación del ajuste estructural para lidiar con la crisis fiscal del Estado de Bienestar y de la implantación del mercado como nueva centralidad, las mencionadas políticas sociales federales de amplio espectro tendieron a ser sustituidas por programas focalizados a la aten-

4 El Comité de Medición de la Pobreza entiende por población en pobreza alimentaria aquella que no dispone de recursos suficientes para cubrir ni siquiera sus gastos de alimentación (similar a la indigencia en las mediciones de CEPAL); en pobreza de capacidades, la que logra cubrir los anteriores pero no los gastos correspondientes a salud y educación; y en pobreza de patrimonio, a la que cubre los gastos anteriores pero no alcanza a satisfacer necesidades como vivienda, vestido, zapatos, transporte, entre otras (cercana a la pobreza general de CEPAL).

5 América Latina contaba con un estimado de 34,1% de pobres en 2007 (CEPAL, 2008), y un coeficiente de Gini de 0,533 en 2005 (Medina y Galván, 2008).

ción de la pobreza extrema⁶, situación que sigue vigente hasta la actualidad a pesar del cambio de partidos a cargo del Gobierno Federal (Partido Revolucionario Institucional, PRI, hasta el año 2000 y Partido Acción Nacional, PAN, en adelante)⁷. Estos programas enfatizan la realización de transferencias mínimas para la satisfacción de las necesidades humanas básicas, condicionadas al cumplimiento de un conjunto de obligaciones por parte de los beneficiarios, y las complementan mediante la inversión en políticas de formación de capital humano (alimentación, salud y educación).

En cambio, a nivel del Distrito Federal, desde 1997 en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se hizo cargo del gobierno, éste ha defendido una mayor intervención estatal en la solución de problemas sociales y ha tratado de promover la participación de la sociedad en los procesos decisorios correspondientes. Así mismo ha definido un conjunto de principios rectores de la política, plasmados en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal⁸, entre los que figuran algunos que marcan diferencias tajantes con la política federal: universalidad combinada con criterios de focalización territorial, integralidad, avance hacia un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales exigibles, participación ciudadana, entre otros.

3.2. La organización de la evaluación

El GF mexicano estuvo durante siete décadas en poder del PRI. En el largo período en que éste fungió como partido hegemónico no se generaron incentivos para impulsar estrategias de evaluación, sólo se implantaron algunos mecanismos de control punitivo que provocaban temor y rechazo en los funcionarios públicos.

Sin embargo, acabando el siglo pasado, los partidos de oposición fueron ganando cargos en las gubernaturas estatales, los gobiernos municipales y los congresos. Ante esta situación de incertidumbre creciente y elevado nivel de conflicto, el GF priísta propuso la aplicación de evaluaciones a los programas gubernamentales, estrategia compartida por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En consecuencia, la evaluación externa y sistemática de los programas públicos fue asumida en 2001 por el GF panista para responder a una decisión tomada por la

6 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se creó en diciembre de 1988. En 1997 dio inicio el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que se transformó, con algunas modificaciones, en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2001 (actualmente vigente).

7 En la presentación de la nueva medición multidimensional de la pobreza, realizada en diciembre de 2009, CONEVAL reconoció la necesidad de desarrollar algunas políticas universales (seguridad social, educación, salud), además de las políticas focalizadas priorizadas hasta el presente (CONEVAL, 2009b).

8 Aprobada en el año 2000 y reformada en 2004 y 2009.

Cámara de Diputados. La misma se introdujo en todos los programas gubernamentales relevantes⁹, pretendiendo cubrir anualmente todo su proceso (incluso la medición de impacto), sin previa preparación de funcionarios y formación de especialistas que hasta ese momento se habían desempeñado en un universo ajeno a la cultura de evaluación, y sin modificar una legislación poco adecuada para la contratación de evaluadores externos.

En el proceso debían participar múltiples organizaciones (Cámara de Diputados, Secretarías de Estado responsables de los programas evaluados, órgano operadores de los anteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y universidades y centros de investigación invitados o contratados para aplicar las evaluaciones externas), lo que provocó problemas administrativos internos por falta de experiencia y dificultades en la coordinación interorganizacional.

La evaluación fue planeada por la secretaría responsable de cada programa y fue organizada, contratada y pagada por la organización que lo opera, lo que puso de relieve otros problemas: la ausencia de criterios de equidad para la fijación del monto de recursos disponible para evaluar cada programa, la falta de autonomía financiera del evaluador para garantizar su objetividad, así como la posterior difusión y utilización limitada de sus resultados (Cardozo, 2006).

En 2006, el GF creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁰. El mismo logró avances importantes en la organización y funcionamiento del sistema de evaluación; sin embargo, algunos problemas importantes siguen aún sin resolverse. Se trata principalmente de la ausencia de un fondo independiente de recursos para la contratación de todos los evaluadores, la aplicación generalizada de mecanismos de contratación por concurso, y la utilización efectiva de los resultados de la evaluación.

Es importante aclarar que el primer problema antes señalado y el cambio en la periodicidad de la evaluación de los programas, requeriría de una modificación de la legislación federal vigente.

Por su parte, en 2008, el gobierno local del Distrito Federal instaló el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Evalúa DF)¹¹, creado el año anterior por decreto de su Jefe de Gobierno (de orientación política perredista), ante la necesidad de instrumentar un proceso, casi inexistente en su administración, que contribuyera a mejorar la gestión de sus programas.

9 En 2002, sólo una secretaría (Desarrollo Social) tuvo que evaluar 31 programas.

10 El CONEVAL está conformado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social federal, seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública, y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

11 Evalúa DF está compuesto por el Secretario de Desarrollo Social del DF, y seis consejeros ciudadanos seleccionados en convocatoria pública por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Evalúa DF ha organizado un sistema de evaluación sustantivamente diferente al federal. En su presentación se pondrá énfasis en las acciones y propuestas de Evalúa DF frente a los principales problemas identificados en el contexto federal.

Reconociendo la limitada aceptación cultural que la evaluación tiene entre los funcionarios mexicanos, el relativo nivel de institucionalización de esta función y de profesionalización de quienes la realizan, Evalúa DF decidió discutir, analizar y capacitar a los servidores públicos en el tema, en forma paralela al inicio de sus trabajos, proceso que no se realizó a nivel federal. Se espera que el evaluador recoja y juzgue evidencias, pero también que actúe como facilitador de un proceso de aprendizaje, lo que a mediano plazo implica un cambio en su rol y en las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etc.), aspectos resaltados en la experiencia francesa (Monnier, 1995).

Durante la capacitación señalada ha sido muy importante resaltar el papel positivo de la evaluación, ligado al aprendizaje de los servidores públicos y de la ciudadanía, en contraste con el temido enfoque punitivo aplicado por el GF durante el siglo pasado. También se han señalado las limitaciones de este proceso, de manera que las expectativas generadas sean realistas.

A nivel federal, la falta de capacitación de los funcionarios en el tema se agravó debido a la ausencia de un manual básico o guía de evaluación que apoyara específicamente el nuevo trabajo a realizar. En Evalúa DF se pretende retomar la experiencia de países como Francia, Gran Bretaña o Canadá para la elaboración de una guía apropiada a nuestro contexto; sin embargo, la urgencia en la realización de otras tareas ha venido postergando su elaboración.

Por otra parte y como ya fuera mencionado, en el caso federal, la decisión asumida por la Cámara de Diputados en materia de evaluación llevó a que se tratara de evaluar anualmente todos los programas gubernamentales federales sujetos a Reglas de Operación, en todos sus aspectos: recursos, procesos, resultados e impactos. Esto resulta muy ambicioso, ningún país lo ha hecho, y se corre un altísimo riesgo de transformar a la evaluación en un procedimiento superficial y “rutinizado” (como el que vivió Canadá a inicios de los noventa), que busca cumplir una disposición legal sin hacer una contribución real al mejoramiento de los programas. Para evitar dicho riesgo, en 2008, Evalúa DF solicitó la evaluación externa de diseño y operación (postergando la medición de resultados e impactos) de sólo 13 programas¹², seleccionados con base en una combinación de diversos criterios (presupuesto del programa, visibilidad y sensibilidad ante la población, programas “centrales” y delegacionales, entre

12 Los programas mencionados fueron: - Pensión alimentaria para adultos mayores; - Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos de las personas residentes en el DF que carecen de seguridad social laboral; - Apoyo económico a las personas con discapacidad; - Atención integral de cáncer de mama en el DF; - Microcréditos para actividades productivas de autoempleo; - Vivienda en conjunto; - Mejoramiento de vivienda y/o lote familiar del DF; - Estímulos para el bachillerato universal; - Programas de Desarrollo Social de las Delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, A. Obregón, Tláhuac y M. Hidalgo.

otros). En 2009, en cambio, se optó por solicitar la evaluación de la formulación e implementación de cuatro políticas sociales¹³ (no sólo de programas), nivel en que la experiencia internacional es casi inexistente.

Para la contratación de los evaluadores, Evalúa DF comenzó por hacer una amplia convocatoria para conformar su padrón (el que se mantiene abierto en forma continua), seleccionando a los interesados que demostraron contar con conocimientos y experiencia en la materia. Posteriormente, se invitó a todos los que quedaron inscritos en el padrón a participar, vía concurso, en la realización de la primera y segunda rondas de trabajos, evitando así los procedimientos federales centrados en la invitación a tres o más instituciones y, en casos extremos, la asignación directa. En su selección se tomó en cuenta no sólo el compromiso de cumplimiento de lo solicitado por los Términos de Referencia, sino la calidad que puede ofrecer el equipo evaluador y su solvencia ética.

Adicionalmente, la experiencia federal muestra equipos de evaluadores que tienden a concentrar varias evaluaciones al mismo tiempo como forma de incrementar sus ingresos, lo que puede reducir la calidad del trabajo. Por ello Evalúa DF limitó a dos el número de evaluaciones que un mismo equipo podría realizar. En las dos primeras rondas de trabajos ningún equipo evaluó más de un programa o política.

Como ya se mencionó, un aspecto importante para garantizar lo más posible la necesaria independencia del evaluador es evitar que su pago sea realizado con recursos del mismo programa que está evaluando, problema que se presenta en la experiencia federal. En contraste, Evalúa DF conforma un fondo específico que distribuye los recursos disponibles de manera autónoma y en función de la complejidad del trabajo a realizar. Además, los montos a pagar son transparentados desde la convocatoria y no quedan sujetos a competencia, como sucede en la experiencia federal.

Evalúa DF interviene a lo largo de todo el proceso de evaluación, en particular, poniendo en práctica procedimientos de acompañamiento del evaluador para superar ágilmente los problemas a que éste se enfrenta. De manera muy especial, en el caso de la contratación de evaluaciones externas (en forma similar al Consejo Científico de la Evaluación en Francia), Evalúa DF opina sobre la propuesta técnica (metodología, fuentes de información, mecanismos de participación, contenido tentativo del informe, cronograma de trabajo, etc.) que los equipos postulantes presentan y, una vez finalizado el trabajo, elabora un dictamen sobre la calidad del informe presentado: sus datos, métodos, conclusiones y recomendaciones.

Con base en el anterior, Evalúa DF redacta sus propias recomendaciones, mismas que tienen carácter de vinculatorio u obligatorio, diferencia sustantiva con el procedimiento federal, que se espera permita la efectiva utilización de los resultados encontrados para el mejoramiento del diseño, eficacia, eficiencia, equidad y calidad

¹³ Las políticas en proceso de evaluación en 2009 incluyen: Infancia, Juventud, Acceso al agua potable, y Promoción del empleo y protección del trabajo.

de los programas en curso. Además, este Comité ha diseñado un sistema de seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones y del impacto que van logrando en el programa, a fin de garantizar una verdadera gestión por resultados. Dicho sistema recién se está poniendo en práctica debido a que acaban de emitirse 121 recomendaciones vinculantes de la primera ronda, de las cuales 86 han sido aceptadas total o parcialmente por los programas evaluados, y con ellas se está iniciando el proceso.

Frente al casi único método de difusión de los informes finales empleado por CONEVAL (páginas de Internet), Evalúa DF considera importante divulgar ampliamente (como lo hace Costa Rica, por ejemplo) una síntesis de los resultados de las evaluaciones en periódicos y revistas de amplia circulación, para fomentar el debate ciudadano. Complementariamente, considera la posibilidad de publicar en forma de libro algunas evaluaciones seleccionadas. Sin embargo, a la fecha es poco lo que se ha podido realizar debido a restricciones presupuestales.

En resumen, podemos esquematizar la práctica de evaluación desarrollada a nivel federal y contrastarla con la emergente en el GDF (acciones y propuestas) en materia de organización:

TABLA I

Comparación de la organización de la evaluación en México

Práctica desarrollada en el GF	Práctica emergente en el GDF
Proceso implantado sin preparación previa.	Impartición efectiva de cursos y diplomados en evaluación. Propuesta de elaboración de guías para facilitar el trabajo.
Evaluación anual de todos los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación.	Propuesta de evaluación plurianual de algunos programas seleccionados con base en criterios explícitos. Evaluación en curso de políticas sociales.
Evaluación anual de todos los aspectos del programa, incluido su impacto.	Evaluación plurianual de aspectos seleccionados, incluida la percepción de impacto.
Convocatoria por invitación o asignación directa.	Convocatoria por concurso abierto.
Posible acumulación de múltiples trabajos de evaluación en paralelo.	Limitación efectiva del número de evaluaciones a realizar al mismo tiempo.
Monto de los contratos sujeto a concurso.	Monto preestablecido y transparentado en la convocatoria.
Pago efectuado por el propio programa evaluado con su presupuesto (salvo evaluaciones contratadas directamente por CONEVAL).	Creación de un fondo independiente para el pago de las evaluaciones.
Limitada consideración de las recomendaciones en la gestión de los programas.	Recomendaciones efectuadas por el Comité con carácter vinculante para las políticas y programas evaluados. Proceso reciente cuya efectividad aún no puede ser valorada.
Difusión de informes casi exclusivamente por Internet.	Propuesta de amplia difusión de resultados en periódicos, revistas, y de ser posible, libros; además de Internet. Aplicación aún limitada.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en: <<http://www.sedesol.gob.mx>>, <<http://www.coneval.gob.mx>> y <<http://www.evalua.df.gob.mx>>.

El contraste anterior, si bien en algunos casos no alcanza a denotar acciones sustancialmente diferentes debido a la mayor antigüedad de la práctica federal, señala propuestas y procesos de planeación que implican diferencias de valores y de criterios de organización y decisión.

3.3. Los métodos de evaluación

Desde sus comienzos la evaluación federal se ha mostrado interesada en la búsqueda de los métodos más rigurosos y objetivos, lo que la ha llevado a preferir las mediciones cuantitativas y las mediciones de impacto mediante métodos experimentales. En la práctica, éstos últimos han sido poco utilizados por falta de grupo de control, de información sobre la línea de base del programa, o de presupuesto para cubrir su costo. Por otro lado, la evaluación no ha sido cuidadosa en la determinación de tamaños muestrales de las encuestas, sus mecanismos de selección, y su inclusión en el informe, de manera que el lector pueda valorar la calidad de la información en que se basó el trabajo realizado.

También ha tendido a priorizar la *expertise* sobre la participación social, a lo sumo se limita a la respuesta de encuestas por los beneficiarios, y la especialización económica y econométrica sobre otras disciplinas.

La creación del CONEVAL, aunque se ha caracterizado por la continuidad metodológica de fondo, ha resuelto algunos problemas importantes como el contar con lineamientos más claros para la ejecución del trabajo o incluir en forma expresa la evaluación del diseño del programa (originalmente referida sólo a su operación) y solicitar su reestructuración con base en el Marco Lógico.

También ha introducido una clasificación de los tipos de evaluación de programas que planea realizar: de consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto y específicas (no incluidas en las categorías anteriores). En 2007 el primer tipo, que incluye el diseño del programa, la planeación estratégica, la cobertura y focalización, la operación, la percepción de la población objetivo y los resultados, se estandarizó mediante un conjunto de preguntas con respuestas dicotómicas aplicables a los 106 programas evaluados (34 preguntas exclusivamente para diseño y 100 para consistencia y resultados en su conjunto).

En el caso de Evalúa DF, puesto que los estudios experimentales y cuasiexperimentales requieren la selección de un grupo al que se le aplica el programa y otro de control, con las mismas características, pero que no recibe los bienes, servicios o transferencias entregados por el programa, su política prioritariamente universal y basada en derechos, no permite identificar a un grupo excluido del programa, salvo que éste se autoexcluya, en cuyo caso ya no es igual al compuesto por quienes deciden obtener el apoyo del mismo. Por esta razón, por sus altos costos y, muy funda-

mentalmente, por los múltiples problemas éticos que implica, Evalúa DF se propone utilizarlos sólo en casos excepcionales.

Por otra parte, Evalúa DF aparece menos preocupado por la objetividad de las mediciones, más abierto a la utilización de métodos tanto cuantitativos como cualitativos, más interesado en la participación de las organizaciones sociales y los ciudadanos en general, y en la conformación de equipos multidisciplinarios donde el peso relativo de cada disciplina depende del programa evaluado.

Por último, el Comité local considera que cada evaluación debe construirse en función del tipo de programa a evaluar (de transferencias, de servicios, de construcción de infraestructura, entre otras), del área en que se trabaje (salud, educación, vivienda, transporte, etc.), de la etapa del proceso en que se han detectado problemas (diseño, operación, resultados, impactos), y cualquier otro criterio que resulte relevante en el caso particular. Así mismo, que el evaluador experimentado debe gozar de libertad para definir los métodos con los cuales cumplir con los objetivos de la evaluación solicitada. Sin embargo, al planear la primera ronda de evaluaciones en 2008, ante la limitada información disponible sobre la gestión de los programas, la urgencia por iniciar los procesos, y la demora en la elaboración de una guía de evaluación, Evalúa DF decidió elaborar un amplio cuestionario único para la evaluación de diseño y operación solicitada en esa oportunidad.

Adicionalmente, en 2009, al poner en marcha las evaluaciones de políticas, Evalúa DF diseñó Términos de Referencia *ad hoc* para cada una de ellas. Estos incluyen el listado de asuntos a revisar, pero ya no predefinen cuestionario alguno.

A la fecha el Comité local no ha solicitado aún evaluaciones de impacto o de satisfacción de la población, que requieran trabajo de campo. Cuando esto se realice se planea que su informe incluya un anexo en que se especifique y fundamente la forma en que fue determinada la o las muestras de la población encuestada, así como los parámetros utilizados en su cálculo y las limitaciones de la misma.

Por último, si bien a nivel federal se ha mencionado el interés de realizar una metaevaluación, con asesoría de un organismo internacional, que analice, valore y contribuya a mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas, no se tiene conocimiento de que la misma haya sido realizada. Evalúa DF, considerando la importancia de reflexionar sobre lo realizado en su primer año de trabajo, ha puesto en práctica una metaevaluación que analizará todo el proceso desarrollado.

Esquemáticamente, las diferencias más relevantes encontradas entre los métodos de evaluación del GF y el GDF, incluyen:

TABLA II
Comparación de métodos de evaluación

GF	GDF
Busca descubrir una verdad objetiva y única.	Reconoce la existencia de múltiples y subjetivas verdades.
Aspira a la realización de estudios experimentales como la forma más rigurosa de identificar los impactos de un programa.	Considera que los estudios experimentales son muy difíciles y costosos, no han dado los resultados técnicos esperados y tienen importantes connotaciones éticas negativas.
Considera que todos los programas deben ser evaluados en forma similar.	Propone que cada evaluación debe construirse en función de las características específicas del programa.
Valora la cuantificación (medición y pruebas) muy por encima de la aplicación de métodos cualitativos.	Estima tanto la contribución de los métodos cuantitativos como de los cualitativos (interpretación, comprensión).
Promueve la realización de trabajos por expertos, en detrimento de la participación social.	Realiza trabajos especializados pero promueve la participación social para generar aprendizaje ciudadano y credibilidad de la evaluación.
Prioriza el análisis disciplinario de corte económico.	Enfatiza la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios pertinentes al programa.
Se desconoce si ha realizado alguna metaevaluación.	Está llevando a cabo la metaevaluación de su primera ronda de evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Las características contrastadas nos llevan a identificar una mayor tendencia federal hacia el enfoque positivista de evaluación, mientras que el método empleado por el GDF presenta más connotaciones de índole constructivista.

4. CONCLUSIONES

El estudio empírico, desarrollado a partir del marco teórico expuesto, muestra que los problemas de pobreza y desigualdad continúan siendo muy fuertes en México; la primera incluso se ha incrementado a partir de 2006, lo que si bien se relaciona con la crisis mundial, el desempleo, el incremento del precio de los alimentos y la disminución de las remesas recibidas del exterior, también cuestiona la efectividad de las políticas y programas sociales aplicados, especialmente en la última década.

Como fue referido, los principios y criterios que guían el diseño de dichas políticas a nivel federal y del GDF son sustantivamente diferentes y responden a concepciones filosóficas y políticas opuestas en torno al debate del intervencionismo estatal. Ante el cuestionamiento de las mismas, CONEVAL ha reconocido la insuficiencia

de las políticas focalizadas y la necesidad de complementarla con algunas políticas de carácter universal. Por su parte, Evalúa DF ha argumentado los errores de inclusión y exclusión cometidos por el programa Oportunidades y la poca efectividad de los programas focalizados en general. Para ello ha calculado la efectividad de las políticas de ambos gobiernos en la reducción de la pobreza: 0,98 y 2,85% para el nivel nacional y el Distrito Federal respectivamente en el caso de pobres; y 6,77 y 9,18% en el mismo orden para indigentes (Evalúa DF, 2009). Lo anterior, sin negar la gravedad de la situación local en que está viviendo la mitad de la población y la necesidad de proponer ajustes en la formulación e implementación de la política social del GDF.

En materia de evaluación, a pesar de que el GF tiene ya una cierta consolidación en su organización y sus métodos, y una experiencia acumulada de aproximadamente 10 años, el aprendizaje realizado a partir del análisis de experiencias extranjeras y del propio GF, está permitiendo a Evalúa DF organizarse y definir un enfoque metodológico emergente y novedoso para el contexto mexicano, que se espera se traduzca en mayor efectividad de los programas (recomendaciones profundamente analizadas y vinculantes) y mayor desarrollo de ciudadanía (mejor informada y participante).

Las diferencias encontradas en los dos sistemas de evaluación estudiados son múltiples en el plano metodológico, pero resultaron aún más numerosas en el organizativo, que juega un papel relevante en facilitar las condiciones que permiten a un especialista en métodos de evaluación arribar a la elaboración de un informe de calidad en sus análisis, conclusiones y recomendaciones. La organización del sistema también es responsable de que las recomendaciones resulten efectivamente incorporadas, después del estudio minucioso de su viabilidad, al rediseño y la gestión del programa.

El trabajo empírico realizado permite enriquecer el inventario de experiencias de evaluación disponibles, cuya efectividad será posible comparar con el transcurso del tiempo. Pero su estudio ha servido fundamentalmente para llamar la atención sobre la dimensión organizativa de la evaluación, que en la primera parte del trabajo se muestra relativamente descuidada en comparación con el intenso tratamiento merecido por la discusión metodológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Banco Mundial (BM) (2001), *Attacking poverty. World development report 2000/2001*. Washington, DC.
- (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. México, DF: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *Evaluación, una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, DC: Oficina de Evaluación.
- (2000), *Economic and social report 1998-1999*. Washington, DC: IDB.

- Boltvinik, J. (1998), “¡15 millones de pobres extremos!”, *La Jornada* (México, DF), 16 de octubre de 1998.
- Campbell, D. y Stanley, J. (1966), *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Cardozo Brum, M. (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Colección Conocer para Decidir. México, DF: Cámara de Diputados y M. A. Porrúa.
- (2008), “Gestión y evaluación participativas en políticas sociales”, *Revista Política y Cultura*, 30: 137-164.
- (2009), “La evaluación de programas de desarrollo social en el contexto de la Administración Pública mexicana”, *Revista Convergencia*, 16(49): 175-198.
- (2009), *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco.
- Chanut, V. (2002), “L'évaluation: affaire d'État ou question d'organisations?”, *Politiques et Management Public*, 20(4): 1-50.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2008), *Panorama social de América Latina 2008*. Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009a), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*. En línea: <<http://www.coneval.gob.mx>> (consulta: 21 julio 2009).
- (2009b), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Resultados nacionales y por entidad federativa, 2008*. En línea: <<http://www.coneval.gob.mx>> (consulta: 4 enero 2010).
- Cooke, B. y Kothary, U. (2001), *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.
- Deleau, M., Nioche, J.P., Penz, P. y Poincard, R. (1986), *Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation*. Francia: La Documentation Française.
- Duran, P. (1999), “Penser l'action publique”. París: *Droit et Société*, vol. 27.
- European Evaluation Society (EES) (2002), “Tres movimientos en la evaluación contemporánea: aprendizaje, teoría y pruebas”, *Convocatoria a la V Conferencia Bienal*, España. En línea: <<http://www.europeanevaluation.org>> (consulta: 10 octubre 2010).
- Evalúa DF (2009), *Análisis de la situación de la pobreza en el DF*, México, DF. En línea: <<http://www.evalua.df.gob.mx>> (consulta: 4 enero 2010).
- García Sánchez, E. (2009), “Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política”, *Revista Reforma y Democracia*, 43: 129-154.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2006), *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- (2008), *Segundo Informe de Trabajo*. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Guba, E.G. y Caracelli, V. (1989), *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Hernández Laos, E. (1991), *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para investigación*. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lascombes, P. y Setbon, M. (1996), *L'évaluation pluralista des politiques publiques. Enjeux, pratiques, produits*. París: GAPP-CNRS-CGP.

- Le Moigne, J. L. (1994), *Le constructivisme*. París: ESF.
- Mayntz, R. (1987), *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.
- Medina, F. y Galván, M. (2008), “Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005”, Santiago de Chile. CEPAL *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, 63.
- Mény, Y. y Thoenig, J. C. (1995), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Monnier, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Nioche, J. P. (1982), “De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques”, *Revue Française de Science Politique*, 66: 32-61.
- Nioche, J. P. y Poinard, R. (1994), *L'évaluation des politiques publiques*. París: Economica.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001), *Evaluation feedback for effective learning and accountability*. En línea: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/29/2667326.pdf>> (consulta: 4 de noviembre 2002).
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina, hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlak, O. (1980), *Políticas públicas y regímenes políticos, reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Estudio CEDES 3(2).
- Sanín, H. (1999), “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública”, CEPAL-ILPES *Serie manuales*, 3.
- Thoenig, J. C. (1998), “L'évaluation de l'action publique locale”, en M. C. Kesler *et al.*, *Évaluation des politiques publiques*. París: L'Harmattan.
- (2002), “L'évaluation en actes. Leçons et perspectives”, *Número especial Politiques et Management Public*, 20(4): 1-50.
- Weiss, C. (1982), *Investigación evaluativa*. México, DF: Trillas.
- (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Recibido: 5 de agosto de 2009

Aceptado: 5 de enero de 2010

La gestión paritaria en Francia

Eguzki Urteaga
Universidad del País Vasco
eguzki.urteaga@ehu.es

Resumen

La gestión paritaria constituye un mecanismo que reúne a los representantes patronales y sindicales para asegurar conjuntamente una misión de interés general en el ámbito laboral. Conoce un desarrollo notable en las instituciones de protección social que se ponen en marcha en Francia a partir de la posguerra. Es un producto de la práctica contractual y de las decisiones del poder político que ilustra la institucionalización paradójica del sistema de relaciones laborales francés. Se trata de un procedimiento que pretende estructurar, a través de la combinación de intereses distintos y organizados, la relación capital/trabajo para asociar la representación y la producción de bienes colectivos o de reglas establecidas en la consecución del interés general. Los agentes sociales tienen dificultades para concluir pactos sociales, aunque gestionen numerosas instituciones del Estado de bienestar. Por la presencia histórica del Estado en la gestión de la Seguridad Social y su intervención creciente en el UNEDIC, ciertos observadores consideran que se trata cada vez más de una gestión paritaria ilusoria.

Palabras clave

Gestión paritaria, agentes sociales, protección social, Francia.

The Joint Management in France

Abstract

The joint management constitutes a device that associates the employer and trade union representatives to assure jointly a mission of general interest in the labour world. He knows an important development in the institutions of social protection that are started from the postwar period. The joint management is a product of the contractual practice and of the decisions of the political power that illustrates the paradoxical institutionalization of the French system of labour relations. It is a question of a procedure that tries to structure, across the combination of different and organized interests, the relation between capital and work to associate the representation and the production of collective goods or to establish rules in the attainment of the general interest. Because of the historical presence of the State in the management of the social Safety and his increasing intervention in the UNEDIC, certain observers consider that it is increasingly an illusory joint management.

Key words

Joint management, social agents, social protection, France.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión paritaria constituye fundamentalmente un mecanismo que reúne a los representantes patronales y sindicales para asegurar conjuntamente una misión de interés general en el ámbito laboral. Nace de las relaciones laborales (Consejos de *prud'hommes*, en 1848; Cajas de Jubilaciones Obreras y Campesinas, en 1910; Consejo Nacional Económico, en 1924), conoce un notable desarrollo en las instituciones de protección social que se ponen en marcha a partir de la Liberación (1945). Hasta entonces, los modelos de organización eran diversos, puesto que “la gestión patronal, la gestión obrera y el mutualismo conviven con una gestión tripartita, generalmente vinculada a la participación financiera y/o a la intervención de salvaguardia del Estado” (Duclos, 2006: 58). El llamamiento a los agentes sociales para gestionar en nombre de los interesados la Seguridad Social, creada en 1945, es pensada, sin embargo, en unos términos de democracia social. Según Friot (1997), esta noción hace referencia a unas instituciones financiadas por las cotizaciones sociales, consideradas como una parte del salario, y gestionadas mayoritariamente por los actores implicados, en las cuales la tutela estatal no sustituye al poder de gestión de las Cajas.

La gestión paritaria se impone con los regímenes complementarios de jubilación y sobre todo con la UNEDIC¹. Dicho solo aparece de manera tardía y será popularizado al inicio de los años 1960 por André Bergeron, una de las grandes figuras del modelo paritario. Solicitado por Pompidou en 1967 para trabajar tanto en la Seguridad Social como en la UNEDIC, rechaza la propuesta porque el problema era diferente en aquel contexto socio-político. La UNEDIC, que es presidida en alternancia entre los representantes de las centrales sindicales y de la patronal entre 1959 y 1990, ilustra “su fundamento filosófico y político” (Bergeron, 2004). Más allá de las diferencias que ponen de manifiesto las dos nociones de democracia social y de gestión paritaria, ambas hacen referencia a una esfera social reservada a los agentes sociales por los poderes públicos para conseguir una regulación compartida.

La gestión paritaria es, por lo tanto, un producto de la práctica contractual y de una decisión del poder político. Constituye una perfecta ilustración de la institucionalización paradójica del sistema de relaciones laborales francés. Este “procedimiento pretende estructurar, a través de la combinación de distintos intereses organizados, la relación capital/trabajo para asociar la representación y la producción de bienes colectivos o de reglas establecidas para la consecución del interés general” (Duclos, 2006: 19). Por la presencia histórica del Estado en la gestión de la Seguridad Social y su intervención creciente en la UNEDIC, ciertos observadores consideran que se trata cada vez más de una gestión paritaria ilusoria.

¹ La Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria (UNEDIC) y el Comercio es una asociación dirigida por los agentes sociales que se encarga de la gestión del seguro de desempleo, teniendo en cuenta que dicho seguro está financiado por las cotizaciones de los trabajadores y de las empresas del sector privado. Asegura una renta de sustitución a los trabajadores involuntariamente privados de empleo y favorece un retorno al empleo a través de la financiación de ayudas y de prestaciones adecuadas.

2. LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA GESTIÓN PARITARIA

Se distinguen habitualmente dos tipos de gestiones paritarias: el amplio y el estrecho. El primero asocia los agentes sociales, y a veces a otros actores concernidos, a la gestión de los servicios sociales que aspiran a encarnar el interés general. Los agentes sociales no están necesariamente representados de manera igualitaria y el papel del Estado sigue siendo notable. La Seguridad Social pertenece a este tipo. El segundo se caracteriza por un número similar de administradores que representan a los trabajadores y a los empleadores, a los que se confiere una delegación para administrar un servicio de interés general. Las Cajas de Jubilaciones Complementarias, como la AGIRC² y el seguro de desempleo (UNEDIC), obedecen, por lo menos en sus orígenes, a esta concepción de la gestión paritaria. Las instituciones de formación profesional y los *prud'hommes* pueden igualmente ser consideradas como pertenecientes a este tipo de gestión paritaria, sin olvidar que la función pública ofrece asimismo numerosos ejemplos de instituciones paritarias.

2.1. La Seguridad Social

Una disposición del 4 de octubre de 1945 insta a “una organización de la Seguridad Social destinada a proteger a los trabajadores y a sus familias frente a los riesgos de cualquier naturaleza”. Esta decisión se inscribe en el esfuerzo de reconstrucción del país al finalizar la Segunda Guerra Mundial, puesto que Francia está destrozada, la población está empobrecida y la demografía es deficiente. Los seguros de enfermedad, discapacidad, familia y vejez aspiran a proteger a los trabajadores y a garantizar su seguridad en el futuro. La idea nace en el seno del Consejo nacional de la resistencia, inspirada por Pierre Laroque, jurista y consejero de Estado, que será entre 1945 y 1951 el primer director de la Seguridad Social. Es cuestión, según sus propias palabras, de construir “un nuevo orden social”, de modo que la Seguridad Social sea la prolongación social de la democracia política, una forma de integración de la clase obrera.

La organización de la Seguridad Social se fundamenta en el rechazo de un sistema asistencial en provecho de una lógica de seguro social. En su origen, se trata de un compromiso entre las pretensiones universalistas y unitarias de Beveridge y la lógica aseguradora de Bismarck (Merrien, 1997). El objetivo del régimen único será rápidamente abandonado, excepto para el seguro familiar cuya unidad era efectiva antes de la guerra. Perdurarán finalmente los regímenes especiales de los trabajadores del Banco de Francia, de los funcionarios, de los agentes del ferrocarril, de los mineros o de los agentes de EDF (Electricidad de Francia), que disponían desde hace mucho

² AGIRC (Asociación General de las Instituciones de Jubilación de Cuadros) gestiona el régimen de jubilación de los cuadros del sector privado de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura. Tiene como misiones: 1) informar, coordinar y controlar las instituciones AGIRC; 2) centralizar los resultados estadísticos y financieros; y 3) realizar previsiones.

tiempo de una protección social organizada. En nombre de los “derechos conquistados”, sus beneficiarios se oponen a la integración en el régimen general, lo que habría significado unas prestaciones inferiores. Con unas prestaciones contributivas proporcionales a los salarios, financiadas únicamente por las cotizaciones salariales y no por el impuesto al que se somete la totalidad de los ingresos, el sistema se parece cada vez más al modelo bismarckiano.

La gestión de la Seguridad Social es confiada a las organizaciones sindicales y patronales. En 1945, los sindicatos consiguen por designación las tres cuartas partes de los puestos de administradores. Como observa Catrice-Lorey (1997: 88), “tanto los empresarios como los mutualistas son los grandes perdedores de esta operación”, ya que la composición de los consejos refleja una relación de fuerzas favorable a los sindicatos y a su concepción de la democracia obrera. La mutualidad, responsable desde 1930 de las empresas de seguro obligatorio, percibida como una fuerza conservadora, deja de ocupar un lugar determinante en los consejos de administración de la Seguridad Social. Su papel se limita a partir de entonces a unas acciones de prevención, de solidaridad y de ayuda mutua. Para sus afiliados funciona igualmente como una sección local de las organizaciones de seguro de enfermedad.

No obstante, las modalidades de designación de los administradores cambian constantemente. Así, la CFTC (Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos) cuestiona la modalidad del reparto y no desea participar en los consejos de administración, al habersele concedido un solo puesto en contraste con los siete asignados a la CGT (Confederación General de Trabajadores). En 1946, se modifica este sistema para introducir la elección de los administradores, pero sin cuestionar la regla de las cuotas. Las elecciones de 1947 constituyen una relativa sorpresa, puesto que la CFTC consigue el 26,4% de los votos y, aunque en declive, la CGT, con más del 40% de los sufragios, sigue siendo la principal organización sindical. Este dato incide directamente en la disposición Jeanneney de 1967, que introduce un modelo paritario estricto por designación. La representación igualitaria de los agentes sociales modifica el equilibrio político en el seno de los consejos y cristaliza el reparto de los escaños entre las organizaciones. Para la CGT, representa el abandono de la democracia social; filosofía que prefiere a la de la gestión paritaria, de la que tanto FO (Fuerza Obrera) como la CFTC son partidarios. El fundamento electoral y la representación mayoritaria de los trabajadores son instaurados en 1982. El resultado principal de las elecciones organizadas en 1983 es, sin embargo, una tasa de abstención del 50%, de modo que ninguna organización criticará verdaderamente la decisión tomada en 1996 de volver a las reglas de 1967.

Desde entonces, los consejos de administración locales constan de 8 representantes de las organizaciones sindicales, 8 de la patronal, 2 de las mutuas o de las asociaciones familiares y 4 personalidades cualificadas. Por su parte, los consejos nacionales constan de 13 representantes de las centrales sindicales, 13 de la patronal, 3 de la mutualidad francesa para la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados y 5 representantes de la Unión Nacional de las Asociaciones

Familiares para la Caja Nacional de Ayudas Familiares, así como de 4 personalidades cualificadas.

Estas modalidades son parcialmente simbólicas, puesto que ninguna de las partes puede imponer a la otra unas decisiones importantes. Sería contrario al espíritu de una regulación negociada, incluso desde el punto de vista de la democracia social en la que los administradores asalariados son mayoritarios. Sin embargo, tienen su importancia para la elección de los presidentes de las Cajas, teniendo en cuenta la división sindical. Efectivamente, con independencia de que las organizaciones sindicales sean mayoritarias o no, los votos en el seno de los consejos de administración pueden conducir a unos resultados que no reflejan la relación de fuerzas intersindicales provenientes de las urnas. Si bien la CGT ha sido siempre el sindicato que ha conseguido el mayor número de votos, jamás ha dirigido una caja nacional y tan solo ha dirigido un escaso número de cajas locales. De hecho, los representantes patronales juegan un papel de árbitro y alimentan las divisiones sindicales. Como observa Friot (1997), a partir de los años 1950, la patronal ha fomentado las divisiones sindicales y “el apoyo de la patronal a los candidatos de FO y posteriormente de la CFDT permitirá excluir ampliamente a la CGT de las presidencias de las cajas”. Los efectos de la unidad de acción entre la CGT y la CFDT, concluida en 1966 serán anulados por las disposiciones posteriores.

La autonomía de gestión de los agentes sociales se ejerce en un marco estrictamente definido por el Código de la Seguridad Social. El Estado ejerce una tutela y unas competencias, especialmente financieras, que han ido incrementándose con el tiempo. En nombre de la salvaguarda del interés general y de los derechos estatales, los organismos de la Seguridad Social están sometidos a un control administrativo estricto. La tutela practicada por el ministerio encargado de la Seguridad Social y, especialmente por las Direcciones Nacionales y Regionales de la Seguridad Social, se ejerce sobre las personas y sus actos. Los directores de los organismos nacionales son nombrados por decreto y los demás deben conseguir el consentimiento ministerial. En este sentido, las deliberaciones de los consejos de administración solo llegan a ejecutarse si el Ministerio encargado de la Seguridad Social o el de Economía y Hacienda se oponen a ello. Esta arquitectura institucional de la Seguridad Social constituye la base del modelo social francés. Los derechos sociales son la contrapartida de las cotizaciones sociales salariales, los agentes sociales están asociados a la gestión de las instituciones sociales y el Estado juega un papel clave en la regulación del sistema.

2.2. Los regímenes complementarios de jubilación

La existencia de unos regímenes complementarios de jubilación es reconocida en 1945 por una disposición del Código de la Seguridad Social que precisa que estas instituciones solo pueden conceder “una ventajas que se añaden a aquellas que resultan de la organización de la Seguridad Social”. La ley de 22 de mayo de 1946 afirma el principio de la generalización del seguro de enfermedad al conjunto de la pobla-

ción. No obstante, los afiliados de los regímenes especiales que habían sido instaurados en el sector público, incluso antes de la ley de 1930, y los trabajadores de las empresas privadas que se habían beneficiado de los regímenes complementarios en un marco convencional, temen que sus logros sean cuestionados. Por su parte, los directivos viven su afiliación al nuevo régimen general de la Seguridad Social como una proletarianización y manifiestan su descontento.

La patronal se aprovecha de estos temores para desarrollar una visión de la gestión paritaria alternativa a la democracia social de la Seguridad Social. Las negociaciones concluyen el 14 de marzo de 1947 con la creación de la AGIRC (Asociación General de las Instituciones de Jubilación de los Directivos). Este régimen corresponde en cierta medida al proyecto paritario original, ya que los agentes sociales gozan de una representación paritaria y el nivel de cotización así como el acceso a las prestaciones, son fijados por los firmantes del convenio. El Código de la Seguridad Social prevé la obligación de afiliación, la negociación en el marco de los convenios colectivos nacionales interprofesionales y la gestión paritaria por los afiliados y los participantes, trabajadores y antiguos asalariados.

Estos regímenes de jubilación complementarios se extienden progresivamente. En 1957, se crea una unión encargada de favorecer la puesta en marcha de los regímenes complementarios de jubilación para los obreros. En 1961, siempre por convenio, el conjunto de los regímenes complementarios, excepto el de los directivos (ARRCO)³, es federado en una asociación de los regímenes complementarios de jubilación. Por último, la ley del 29 de diciembre de 1972 obliga a todos los trabajadores a afiliarse a un régimen complementario de jubilación. Si la AGIRC es un régimen único desde 1947, el ARRCO solo lo es desde 1994. Sus prestaciones representan alrededor del 40% de los ingresos de sustitución de los jubilados, aunque existan notables desigualdades según el género, puesto que los hombres tienen unos complementos dos veces superiores a los de las mujeres.

2.3. El seguro de desempleo

En 1951, la ratificación por Francia del Convenio Internacional del Desempleo plantea el problema de la protección de los desempleados, que no había sido tomado en consideración tras la Liberación. El Estado se encarga entonces de la indemnización de los parados, aunque las ayudas sean escasas, ya que obedecen más a un principio de asistencia que a una lógica aseguradora. La idea de un seguro de desempleo cobra fuerza a partir de 1956. La CGT-FO inicia el proyecto y será, con el CNPF (Consejo Nacional de la Patronal Francesa)⁴, el copiloto del proceso de negociación. La CGT

3 El ARRCO es una asociación para el régimen complementario de los asalariados que reúne tanto a los trabajadores como a los directivos.

4 El CNPF se crea en diciembre de 1945 a petición del GPRF, o gobierno provisional, que desea tener como interlocutor una organización representativa de la patronal francesa.

considera por su parte que el seguro por desempleo debería integrar la Seguridad Social y se mantiene al margen de las negociaciones que tienen lugar en 1958. De Gaulle, que acaba de volver al poder, expresa, en una intervención televisada, su deseo de que el proyecto llegue a buen puerto. El 31 de diciembre de 1958, el CNPF, la CGT-FO, la CFTC y la CGC firman un convenio colectivo nacional, reconocido por el Estado, que organiza un régimen de seguro obligatorio contra el riesgo de desempleo. Los trabajadores que han cotizado logran el derecho a una prestación de desempleo. Desde el inicio, la idea de una ayuda de retorno al empleo está presente. La CGT se suma finalmente a los firmantes de 1959, con la creación efectiva de la UNEDIC, que federa las ASSEDIC⁵.

Inicialmente complementaria con la ayuda pública prestada por el Estado, la coexistencia de dos regímenes se traduce en una reglamentación compleja, fuente de discriminaciones entre los desempleados. El convenio de 1979 fusiona las ayudas públicas y la ayuda del seguro por desempleo en un solo régimen. La crisis financiera, resultante en parte del aumento del paro, conduce al Gobierno (1984) a instaurar una estricta separación de las responsabilidades del Estado y de la UNEDIC. De este modo, existen dos regímenes separados desde entonces. El régimen de seguro por desempleo, financiado por las contribuciones de los empleadores y de los trabajadores, indemniza a los desempleados que han cotizado a lo largo de su trayectoria profesional y se rige por unos convenios firmados cada tres años, desde 1979 por los agentes sociales. Estos convenios fijan el nivel de las contribuciones, así como la cuantía y la duración de las ayudas que dependen de los salarios anteriores. La UNEDIC gestiona el sistema y tanto las treinta ASSEDIC regionales como el GARP⁶ lo ponen en marcha.

El régimen de solidaridad funciona para las personas que no están o que han dejado de estar cubiertas por el régimen de seguro. Es un régimen de asistencia financiado por el presupuesto del Estado que concede unas ayudas de solidaridad de una cuantía fijada y según unas reglas determinadas por los poderes públicos. Este régimen está gestionado por el seguro de desempleo. Durante su primer año de funcionamiento, la UNEDIC indemniza a 24.000 desempleados. La cotización inicial se eleva al 1% del salario. El escaso nivel de desempleo durante la posguerra permite reducir la tasa al 0,25% en 1961, pero con el incremento del número de desempleados a partir de 1968, las cotizaciones no dejan de aumentar. El convenio de la UNEDIC, firmado en 2006 y válido hasta 2008, ha fijado la tasa de cotización en el 6,48%. En 2006, han sido

5 Las Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio conocidas como ASSEDIC se constituyen en 1958 y permanecen hasta la aprobación de la ley del 13 de febrero de 2008 relativa a la reforma de la organización del servicio público del empleo que procede a la fusión, el 1 de enero de 2009, de las ASSEDIC y de la ANPE (Agencia Nacional Para el Empleo) en un nuevo organismo denominado Polo empleo. Las misiones de las ASSEDIC consisten en: 1) afiliar a las empresas, 2) proceder a la inscripción de los desempleados, 3) recaudar las cotizaciones sociales y realizar el pago de las indemnizaciones por desempleo, y 4) asegurar el seguimiento y el acompañamiento de los parados, en colaboración con la ANPE. Entre las 30 ASSEDIC existentes en Francia, cada una está dotada de un Consejo de administración paritario. Las ASSEDIC están coordinadas a nivel nacional por la Unión nacional interprofesional para el empleo en la industria y el comercio (UNEDIC).

6 Agrupación de las ASSEDIC en la región parisina.

instruidos más de siete millones de expedientes, pero únicamente el 45% de los parados fueron indemnizados.

2.4. La formación profesional

La formación profesional continua forma el cuarto ámbito de actuación de la gestión paritaria. Su desarrollo se produce en 1969, cuando se inician las negociaciones en el contexto de la “Nueva sociedad” de Jacques Chaban-Delmas que se inspira de los trabajos de Michel Crozier (1970), que tiene como ambición refundar las relaciones laborales en Francia. Dirigida por su asesor, Jacques Delors, la formación profesional tiene vocación de estar en el centro de la negociación entre los agentes sociales antes de dar lugar a una acción legislativa. Delors la presenta a la vez como un instrumento para adaptar la formación de la mano de obra a las nuevas necesidades empresariales y como una posibilidad de promoción social, ofreciendo una segunda oportunidad a los trabajadores. Vincent (1997) señala que el gobierno de Chaban-Delmas se ve obligado a utilizar el término “conversación” para llevar a la mesa de negociaciones a una patronal que rechaza categóricamente cualquier idea de iniciar unas verdaderas negociaciones.

Sin embargo, los agentes sociales llegan a un acuerdo en julio de 1970, que mejora los derechos para la formación de los trabajadores despedidos, confirma el derecho para la formación durante la jornada laboral y obliga al empleador a consultar al comité de empresa sobre el plan de formación. La ley de julio de 1971 prolonga y completa el acuerdo, pero “aspira a renovar completamente su espíritu inscribiéndolo en un dispositivo de educación permanente”. La ley obliga a las empresas a una financiación de la formación profesional (el 0,8% de la masa salarial en 1972, antes de pasar al 1,6% en 2003), crea el “permiso individual” para la formación, prevé unas instituciones paritarias de recaudación, de mutualización y de gestión de los fondos de formación. Las empresas pueden hacer frente a su obligación de financiación de la formación emprendiendo formaciones o dando su contribución a unos organismos especializados. El dinero así recaudado puede ser utilizado por las empresas que han presentado una solicitud o para realizar otras acciones de formación.

Criticado por su opacidad, su complejidad y las numerosas excepciones aportadas al principio paritario, este sistema ha sido profundamente reformado por la ley quinquenal de 1993 que impone, a través de unos acuerdos sectoriales, la creación de los Organismos Paritarios Recaudadores (OPCA), cuyas competencias son precisadas. En 2006, se contabilizan 99 OPCA, que recaudan más de cuatro billones de euros. Compuestos de manera igualitaria por los representantes sindicales y patronales, estos organismos deben recibir el consentimiento de los poderes públicos. Desde la ley de 2004, su poder se ha incrementado, ya que deben recibir el 44% de las contribuciones de las empresas de más de 10 trabajadores y la totalidad de las contribuciones de las empresas de menos de 10 trabajadores. Para Cahuc y Zylberberg (2006:46), muy críticos hacia el sistema de formación profesional para adultos, los OPCA “tienen un

poder considerable en la orientación del mercado de la formación profesional” ya que constituyen “unas importantes fuentes de distorsión de competencia en favor de los prestadores de formación próximos a los OPCA”.

Por lo tanto, la gestión paritaria concierne únicamente a estos organismos mutualizadores. Efectivamente, a nivel central, desde 1970, las reglas en materia de formación profesional continua están determinadas por unos acuerdos interprofesionales que figuran generalmente en unas leyes y que están completados por unos acuerdos sectoriales. Si este modo de elaboración de las normas ha permitido sin lugar a dudas, ampliar y diversificar los derechos de los trabajadores, no ha conseguido reducir las desigualdades de acceso a la formación entre los menos cualificados y los más formados. El acuerdo de 2003, sobre la formación a lo largo de la vida, figura en la ley del 4 de mayo de 2004, ejemplo emblemático de la abundancia convencional y legal, intenta mejorar el sistema creando un derecho individual a la formación bajo la forma de un crédito anual de 20 horas acumulable durante seis años.

Tampoco existe una gestión paritaria en el seno de la empresa. Como contrapartida de su obligación de financiación, el empleador decide libremente cuáles son las acciones emprendidas en el marco del plan de formación, con la condición de consultar anteriormente el comité de empresa. Sin embargo, los representantes del personal tienen a menudo una influencia limitada sobre el contenido de este plan y el reparto del gasto.

2.5. Los Consejos de *prud'hommes*

Los *prud'hommes* constituyen la más antigua institución paritaria (Cotterau, 1987). El primer Consejo fue creado el 18 de marzo de 1806, en la región de Lyon, para responder a la solicitud de los fabricantes de la industria de la seda. Los empresarios temían el desorden social creado durante el periodo revolucionario y consideraban que las vías represivas carecían de efectividad. Temiendo la transformación de las empresas en verdaderos “campos de batalla”, asignaron “a los *prud'hommes* la función de reconstruir un orden industrial haciendo reconocer una reglas que sean legítimas para todos” (Fridenson, 2000 : 409). Napoleón decide que la jurisdicción podría extenderse a todos los lugares en los que fuera necesario. Si en 1830 existen 53 consejos de *prud'hommes*, son 71 en 1848 y 270 en 2007. El decreto de 27 de mayo de 1848 instaura la paridad del Consejo y fija el principio de elección de los consejeros de los *prud'hommes* por todos los profesionales, incluyendo los trabajadores. La presidencia es ejercida alternativamente por un empresario o un trabajador. Entre 1905 y 1907, unas nuevas leyes sientan las bases del sistema actual, creando las secciones especializadas, abandonando la paridad total, instaurando el recurso al juez en caso de igualdad de voto, extendiendo la competencia de los consejos a los empleadores y a los asalariados del comercio, y reconociendo a las mujeres el derecho de votar y de ser elegidas. El régimen es renovado por la ley Boulin de 18 de enero de 1979 (Michel y Willemez, 2008).

Las cinco secciones (industria, comercio, actividades variadas, agricultura y dirección) se generalizan. Los gastos de personal y de funcionamiento son asumidos por el Estado y, además, los consejeros, indemnizados y formados, se benefician de una protección contra el despido. Los trabajadores son inscritos en las listas electorales por sus empleadores, las elecciones tienen lugar durante la jornada laboral, el modo de escrutinio es la representación proporcional y los consejeros *prud'hommiales* son elegidos por cinco años, renovándose por mitades cada tres años. El *Consejo de prud'hommiales* es la primera jurisdicción cuando se produce un litigio a propósito de la ejecución y de la ruptura del contrato laboral entre el empleador y el empleado del sector privado, o cuando se trata de trabajadores del sector público que ejercen su actividad laboral en las condiciones regidas por el derecho privado. El Consejo de *prud'hommiales* es igualmente competente para decidir sobre un conflicto que enfrenta a dos trabajadores. El litigio debe concernir preferentemente a un problema individual, si bien la mayoría de los litigios laborales colectivos son competencia de tribunales de instancia superior. En el marco de sus funciones, los consejeros *prud'hommiales* se encargan de la mediación entre las partes cuyo procedimiento que representa una proporción notable de su actividad (aproximadamente del 20%). Para algunas situaciones, existe un procedimiento de urgencia que conduce a una decisión rápida (Fridenson, 2000: 412).

Los consejeros *prud'hommiales* se benefician de un estatus especial. Tratándose de consejeros asalariados, los empleadores tienen la obligación de dejarles el tiempo necesario para asistir y participar en las actividades *prud'hommiales*. Su ausencia de la empresa, justificada por el ejercicio de sus funciones, no debe conllevar ninguna disminución de su remuneración ni de sus ventajas. Además, el tiempo pasado fuera de la empresa durante las horas de trabajo por los consejeros del colegio trabajador, en el ejercicio de sus funciones se asimila a un tiempo de trabajo efectivo para la determinación de los derechos que el asalariado posee en función de su contrato de trabajo y de las disposiciones legislativas, reglamentarias y convencionales. Como jurisdicción de excepción, paritaria y electiva, el consejo de *prud'hommiales* constituye una institución original cuya elección es uno de los principales test de representatividad para los sindicatos de trabajadores.

3. ALCANCE Y LÍMITES DE LA GESTIÓN PARITARIA

Hablar de crisis del modelo paritario se ha convertido en algo habitual, ya que numerosos observadores consideran que los agentes sociales carecen de autonomía en la gestión paritaria y que el Estado se ha convertido en el actor principal. Se piensa a menudo que todas las grandes reformas de la Seguridad Social y de la UNEDIC han sido impuestas y decididas por el Estado. Sean cual fueren los poderes delegados a los agentes sociales, se hace un llamamiento sistemático al Estado en caso de problemas, especialmente porque los sindicatos tienen dificultades para asumir las reformas impopulares. La gestión paritaria solo sería una ficción y, en el mejor de los casos, se trataría de un tripartidismo. La tutela cada vez más estrecha del Estado sobre las instituciones paritarias constituye un argumento que fortalece semejante análisis.

No obstante, ¿se puede deducir de todo ello que asistimos a la marginación de los agentes sociales en las instituciones? Para valorar el alcance y los límites de su influencia, conviene ir más allá de los poderes de gestión de sus representantes, para caracterizar este tipo de regulación utilizado en las instituciones de protección social.

3.1. Una tutela estatal cada vez más estrecha

La tutela estatal figura en los primeros textos que reglamentan la Seguridad Social. Desde el inicio, el poder político ha conservado competencias fundamentales, tales como el poder de fijar las tasas de cotización y las cuantías de las prestaciones o de definir las reglas del juego y el control de la ejecución correcta del mandato confiado. La acción del Estado es más sutil y menos aparente en los organismos paritarios provenientes de la negociación colectiva. Es cierto que el crecimiento y, posteriormente, la crisis del Estado de bienestar han incrementado la importancia de lo que está en juego estratégicamente en estas instituciones y han conllevado una intervención creciente de los poderes públicos en el ámbito de la protección social. Las modalidades de control de la tutela estatal ejercida por la dirección de la Seguridad Social y las direcciones regionales de la acción sanitaria y social han continuado imponiéndose en los consejos de administración. Las cuentas deficitarias tanto de la Seguridad Social como del seguro de desempleo y el rechazo de los agentes sociales de modificar las tasas de las cotizaciones o su incapacidad para tomar ciertas decisiones, explican el hecho de que el Estado haya tomado el relevo y haya sustituido a los administradores.

En realidad, “la autonomía de gestión” que caracteriza al modelo paritario siempre se ha restringido a la Seguridad Social. Ante la ausencia de un poder de decisión sobre las cotizaciones y prestaciones, los poderes de las Cajas son casi inexistentes en la CNAV⁷ y muy limitados tanto en la CNSE (Caja Nacional de Seguro de Enfermedad) como en la CNAF (Caja Nacional de Ayudas Familiares) en las cuales el Estado tiene la costumbre de modificar numerosas prestaciones familiares sin concertación alguna (Adam, 2000: 156). A pesar de la delegación de competencias de la que se benefician las Cajas para gestionar las relaciones con los profesionales sanitarios, la responsabilidad política corresponde al ministro. Cuando se produce un incidente en este sector, los profesionales de la sanidad se dirigen al Estado, éste es interpelado por los parlamentarios en caso de dificultad y es considerado por la opinión pública como el principal responsable de los resultados obtenidos en este ámbito.

Como explican Labbé y Nezosi (2007), el nombramiento de los dirigentes ha escapado muy rápidamente al control de los agentes sociales. Hasta 1960, los consejos de administración nombraban a los agentes de dirección, lo que los situaba de hecho

7 La Caja Nacional de Seguro de Vejez, gestiona la rama de jubilación del régimen general de la Seguridad Social: las pensiones básicas de los trabajadores del comercio, la industria y los servicios. En 2007, el régimen general de la Seguridad Social agrupa a 16,8 millones de cotizantes y a 11,9 millones de jubilados, lo que lo convierte en el principal régimen de jubilación de Francia.

bajo su control. Este poder ha sido cuestionado en 1960 con la instauración de una lista de habilidades definidas por el ministerio. La creación del Centro Nacional de Estudios Superiores de la Seguridad Social (CNESS) y posteriormente el consentimiento ministerial ante cualquier nombramiento de cargos directivos, han limitado su poder. Desde 1967, los directores de las Cajas nacionales son nombrados en Consejo de Ministros y, desde 1996, el director nacional controla el nombramiento de los directores de las Cajas, cuando se trataba anteriormente de la competencia de los consejos de administración paritarios.

La reforma de 1996 ha culminado un largo proceso de control cada vez más estrecho por una ley orgánica que confiere al Parlamento la responsabilidad de votar anualmente la ley de financiación de la Seguridad Social. Ha creado igualmente los Convenios de Objetivo y de Gestión (COG). Los actores de la Seguridad Social acuerdan con el Estado unos objetivos y unos resultados para un periodo de cuatro años. Aunque para Hassenteufel, el seguro de enfermedad sea una regulación paritaria ilusoria, las disposiciones de 1996, “lejos de marginar a los agentes sociales, ofrecen nuevos medios de acción con la condición de que estén capacitados para utilizarlos” (IRES, 1997: 186).

Es difícil considerar si la Seguridad Social constituye una verdadera gestión delegada. La reforma del seguro de enfermedad en 2004, que sustituye los consejos de administración y de vigilancia de la CNAMTS (Caja Nacional de Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados) por un simple consejo que fija unas orientaciones, confirma este punto de vista. Algunos consideran que esta reforma pone fin al modelo paritario sin decirlo, con el consentimiento de los agentes sociales. Es por esta falta de autonomía de gestión por lo que el MEDEF (Movimiento de las Empresas de Francia), quiere quedar excluido de la Seguridad Social. Su retirada entre 2001 y 2005 ha demostrado que las instituciones de la Seguridad Social podían funcionar perfectamente sin los administradores patronales. No obstante, para valorar correctamente el alcance de la gestión paritaria, es preciso distinguir el poder cada vez más formal de unos administradores y la influencia que conservan las organizaciones en la toma de decisiones. Incluso en la UNEDIC, la responsabilidad ha pasado desde 1984 de los administradores a las centrales sindicales (Bergeron, 2004: 8).

3.2 Una regulación compartida

Centrándose en las cuestiones puramente organizacionales o reglamentarias, el modelo paritario es una ficción, pero si se toma en consideración el peso de las organizaciones en la regulación global y sectorial del sistema de protección social, su papel sigue siendo notable.

Las instituciones paritarias forman una esfera de regulación compartida de lo social situada entre el mercado y el Estado. A la liberación, señalan la voluntad del poder político de asociar los agentes sociales a la definición de la política social y a la gestión de los organismos que constituyen el Estado de bienestar en pleno proceso de construcción. La organización administrativa de la Seguridad Social manifiesta

esta voluntad de confiar a los interesados, y más especialmente a los representantes de los trabajadores, la tarea de gestionar unas misiones de servicio público asumiendo los derechos sociales de los mismos. No obstante, las relaciones entre el Estado y los agentes sociales en el ámbito paritario son complejas, ya que nunca se ha tratado de autonomía ni de independencia. El Estado jamás ha abdicado de su soberanía en la política social, ya que es un principio que se halla en el corazón del modelo social francés. El hecho de haber elegido el trabajo como piedra angular de la arquitectura del sistema le obliga, sin embargo, a componer con los agentes sociales para su administración y su evolución. Este rol no se ejerce principalmente en los consejos de administración de las instituciones paritarias sino en su regulación global y sectorial, en la cual la influencia de las organizaciones sindicales y patronales es incuestionable.

Como subraya Bruno Palier (Palier, 2006: 10-11), “el contexto institucional específico del sistema francés de protección social determina la forma tomada por estas reformas sectoriales. Todas comparten efectivamente un cierto número de rasgos característicos y deben preservar el sistema en lugar de desmantelarlo. Son negociadas entre el Estado y los agentes sociales, sobre la base de un debate entre el seguro y la solidaridad, y consisten en estrechar los lazos entre las cotizaciones y las prestaciones”. Si durante un largo periodo los gobiernos han preferido “aumentar las cotizaciones sociales en lugar de reducir el nivel de las prestaciones sociales para resolver los problemas financieros de la Seguridad Social”, es porque parecía ser la decisión más aceptable para los agentes sociales.

Desde los años 1970, todas las reformas han supuesto unos compromisos más o menos tácitos con los agentes sociales o por lo menos con una parte de estos actores. Es el caso, en 1984, en la UNEDIC y se confirma en las reformas siguientes del seguro de desempleo. Sucede lo mismo tanto con las reformas de las pensiones, desde 1993, como con el seguro de enfermedad. “A partir del momento en que los seguros sociales son gestionados por los agentes sociales, ninguna reforma puede ser impuesta por el Gobierno” (Palier, 2006: 11). La reforma de las pensiones de 2003 solo ha podido hacerse gracias al acuerdo de la CFDT (Confederación Francesa Democrática del Trabajo), de la CFTC y de la CGC. Por lo tanto, si el Estado controla la fijación de la tasa de cotización y el nivel de las prestaciones, solo se puede comprender la lógica de sus decisiones haciendo abstracción de los agentes sociales. Si bien se puede concluir la existencia de un tripartidismo en la Seguridad social, este punto de vista parece ser excesivo para los organismos paritarios provenientes de la negociación colectiva en el seno de los cuales los agentes sociales han podido mantener una autonomía relativa pero real.

3.3. Un seguro paritario

Si la gestión paritaria se practica ampliamente en la Seguridad Social, la noción es probablemente más apropiada en la UNEDIC y en los regímenes complementarios de jubilación. A pesar de los puntos de vista a menudo divergentes de la patronal y de los sindicatos, los agentes sociales saben realizar unas concesiones para que estas instituciones puedan resistir a las tensiones que afectan a la protección social. Estas

concesiones se corresponden, para cada parte implicada, a unas opciones estratégicas, a veces antiguas.

Según Pollet y Renard (IRES, 1997: 70) la elección del modelo paritario por la patronal representaría, en 1910 y posteriormente en 1930, una línea de defensa para las Cajas de jubilación de origen patronal. “Es el instrumento de un doble rechazo: el del control de las instituciones de protección social por el Estado y el de su administración por los beneficiarios”. Se trata de la misma estrategia que fue utilizada en 1947, durante la creación de los regímenes complementarios de jubilación. Si bien la patronal parece estar dispuesta a no asistir a los consejos de administración de la Seguridad Social, desea sin embargo mantener las instituciones paritarias fruto de la negociación colectiva. Sus objetivos se enfrentan a los intereses de las organizaciones sindicales, para las cuales los organismos paritarios representan unos recursos políticos y materiales de suma importancia.

En las instituciones paritarias, la autonomía de gestión es mucho más real, incluso cuando las tasas de cotización están impuestas o negociadas en unos protocolos tripartitos. Si bien las negociaciones sobre las pensiones del régimen general generan fuertes oposiciones entre los agentes sociales, en el seno de las Cajas complementarias de jubilación (AGIRC y ARRCO), los agentes sociales han demostrado su compromiso a la hora de tomar unas medidas necesarias para mantener el equilibrio financiero de estos regímenes. Pero ello no significa la ausencia o la falta de interés del Estado, que se halla siempre entre bastidores. Ante una cierta deriva de los regímenes complementarios de jubilación, que conducen a unas colaboraciones con las compañías privadas de seguro con las cuales estos regímenes compiten, la ley de 8 de agosto de 1994 obliga a una separación contable y jurídica entre las operaciones de jubilación y las de prevención (Adam, 2000: 163).

En realidad, se enfrentan más a una desviación que al cuestionamiento de los organismos paritarios. Esta desviación se hace en parte con el consentimiento de los agentes sociales que aceptan una distinción creciente entre el seguro y la solidaridad. En este sentido, la reforma de la UNEDIC de 1984 es un modelo, en la medida en que, ante el incremento del desempleo de masas y el notable déficit del régimen, el CNPF, que deseaba ver al Estado asumir una amplia parte de la financiación de las indemnizaciones por desempleo y que rechaza cualquier aumento de las cotizaciones sociales, denuncia en 1982 el convenio UNEDIC, obligando al Gobierno a gestionar el régimen por decreto durante dos años. El Estado modifica la cuantía de las ayudas y la tasa de las contribuciones. Y la nueva reglamentación distingue dos regímenes, uno que obedece a la lógica del seguro y de la gestión paritaria y otro a la lógica de la solidaridad y del Estado. Los seguros sociales gestionados paritariamente aumentan la contribución de las prestaciones, así como el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. Las prestaciones públicas son menos desiguales y provienen de la solidaridad nacional y del impuesto.

En consecuencia, al lado del sistema de seguros sociales han aparecido unas nuevas medidas que rompen con la lógica del sistema. La creación de la CSG (Contribu-

ción Social Generalizada)⁸ representa una de las decisiones más relevantes, ya que, sustituyendo una parte de las cotizaciones asentadas sobre el salario por un impuesto que concierne al conjunto de las rentas y que está destinada a la protección social, afecta al principio central de la financiación basada en el trabajo. Todo ello cuestiona el papel privilegiado de los interesados en la gestión del sistema y una concepción muy sectorial del Estado de bienestar. De hecho, la reforma ha sido muy criticada por la CGT. El voto anual de una ley de financiación de la Seguridad Social ha venido a completar esta evolución.

4. CONCLUSIÓN

La cuestión de la “verdadera” o de la “falsa” gestión paritaria hace referencia a las especificidades del modelo social francés. En este modelo, el rol desempeñado por el Estado es central, se presume la representatividad de los agentes sociales y es relativa la autonomía de la negociación colectiva. Nunca ha existido una autonomía contractual en la protección social, ni de una gestión compartida de las instituciones, como en Alemania, donde el Estado no tiene el monopolio de la fijación de las cotizaciones y de las prestaciones. Para Denis Kessler, uno de los responsables del MEDEF, el modelo paritario consagra una división entre lo económico y lo social: “Todo sucede como si un Yalta implícito había decidido que el progreso social pasaba por una redistribución de los recursos decidida entre los agentes sociales y por una gestión colectiva de los diversos riesgos de la vida”.

Este modelo paritario redistribuidor de las rentas y gestor del riesgo no se ha beneficiado de ningún poder en materia económica y especialmente en el seno de las empresas. En Francia, el pacto social ha consagrado, en definitiva, la noción de no-inclusión de los sindicatos en el ámbito económico y una formidable integración de estos en la vida social” (Kessler, Gourcuechon, y Simompoli, 1994:178). Como explican Duclos y Mériaux (Duclos y Meriaux, 2001 : 19-33) “el objetivo perseguido es aprovechar la capacidad de las organizaciones sindicales y patronales para conseguir unos apoyos, con el fin de incrementar la legitimidad y la efectividad de la acción pública”. El fenómeno se fundamenta en un “intercambio político implícito que procura al fuerte el beneficio de las capacidades del débil para conseguir unos apoyos y producir consentimiento. Se trata de aumentar su dotación para restaurar sus capacidades de control a cambio precisamente de su participación en el control social” (Duclos, 2006: 94).

Es cierto que más allá del reto de las políticas de protección social, la gestión paritaria consagra la representatividad de los agentes sociales. “El Estado organiza y garantiza principalmente la situación de oligopolio representativo, con todas las ventajas asociadas en términos de información y de presencia en los círculos de decisión. Abre así a los agentes sociales el acceso a unos recursos que les permiten, entre otros aspectos, disminuir la presión de la afiliación: las subvenciones públicas, la gestión de

⁸ La CSG es un impuesto instaurado el 16 de noviembre de 1990, cuya recaudación permite financiar la Seguridad Social.

un mercado laboral interior y la flexibilidad del control estatal sobre los órganos paritarios” (Duclos, 2006: 94). El intercambio político se enfrenta sin embargo a dos dificultades. En la gestión de las instituciones paritarias, el socio sindical tiene problemas crecientes para hacer valer su representatividad y para afirmar un poder de control social, a pesar de tener una capacidad movilizadora. Esta situación puede estar vinculada al hecho de que su poder institucional está percibido cada vez más como la réplica de las desigualdades del asalariado.

Con los regímenes especiales, el desarrollo de la lógica aseguradora representa una de las características fundamentales que confirma, a pesar de ciertas especificidades, que Francia pertenece a un tipo de Estado de bienestar corporativo. Las desigualdades de la estratificación salarial francesa están inscritas y fortalecidas en y por su sistema de protección social. Unos impuestos elevados, y parcialmente progresivos, bajo la forma de cotizaciones, financian una cobertura selectiva y jerárquica de prestaciones. Lo que se denomina fracaso de la puesta en marcha de un régimen único de Seguridad Social es, en realidad, la elección realizada por una coalición de actores entre los cuales ninguno tenía la capacidad de realizar en su propio ámbito las concesiones necesarias para construir un sistema solidario.

La principal carencia del sistema social galo no es financiera sino democrática. La desigualdad de los derechos sociales, la exclusión duradera del principal sindicato de las presidencias en las Cajas de la Seguridad Social, la exclusión de las categorías marginadas del asalariado en la representación, la presunta representatividad de las organizaciones sindicales debilitan la legitimidad de los dispositivos que presuntamente deben asegurar la democracia social. No obstante, numerosos responsables sindicales no están dispuestos a renunciar a su monopolio de representación en los organismos paritarios, en razón de las ventajas simbólicas y materiales considerables que les están vinculadas.

La cuestión importante que plantea el modelo paritario no es tanto el rol efectivo que desempeñan los agentes sociales en la regulación de la protección social sino las modalidades de regulación que privilegian. La segmentación de los beneficiarios de los derechos sociales, la separación entre el seguro y la solidaridad y el papel creciente de los actores privados, debilitan la credibilidad de las instituciones del Estado de bienestar francés. La cuestión es saber si este sistema es todavía viable para tomar decisiones difíciles. Viable no solamente desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva de la equidad social para hacer frente a la fragmentación creciente del sistema de protección social galo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, G. (2000), *Les relations sociales, année zéro*. Paris: Bayard.
- Bergeron, A. (2004), *Assurance-chômage: le récit d'André Bergeron*. Les Etudes sociales et syndicales, Institute Superior du Travail, Paris. En línea: <<http://www.istra-vail.com/article193.html>> (Consulta: marzo 2009)

- Cahuc, P. y Zylberberg, A. (2006), *La formation professionnelle des adultes: un système à la dérive*. Paris: Centre d'Observatoire Economique de la Cámara de Comercio y de Industria de París (CCIP).
- Catrice-Lorey, A. (1997), "La sécurité sociale en France, institution anti-paritaire? Un regard historique à long terme", *Revue de l'Institute des Recherches Economiques et Sociales*, 24: 81-105.
- Cottureau, A. (1987), "Les prud'hommes aux XIX-XX siècles", *Le Mouvement social*, 141.
- Crozier, M. (1970), *La société bloquée*. Paris: Seuil.
- Daniel, C., Rehfeldt, U. y Vincent, C. (2000), "La régulation paritaire à la française", *Revue française des affaires sociales*, 54 (3-4): 119-133.
- Duclos, L. (2006), *Paritarismes et institutions*. Tesis de Doctorado. IEP de Paris.
- Duclos, L. y Meriaux, O. (2001). "Autonomie contractuelle et démocratie sociale : las implícites de la refondation", *La Documentation française, Regards sur l'actualité*, 19-33.
- Fridenson, P. (2000), "Le conflit social", en A. Burguiere, y J. Revel, eds., *Histoire de la France*. París: Seuil.
- Friot, B. (1997), "Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967: le paritarisme contre la démocratie sociale", *Revue de l'Institute des Recherches Economiques et Sociales*, 24: 107-130.
- IRES (1997), "Le paritarisme. Institutions et acteurs", *Revue de l'Institute des Recherches Economiques et Sociales*, 24.
- Labbé, D. y Nezosí, G. (2007), "Négociation collective, paritarisme et Démocratie sociale", *Etudes de la documentation française*, 5260: 119-146.
- Michel, H. y Willemez, L. (2008), "Les prud'hommes et la représentation du monde du travail. Etat et partenaires sociaux dans la réforme d'une juridiction du travail", en L. Duclos, G. Groux y O. Meriaux, eds., *La politique et la dynamique des relations professionnelles*. París: Librería General de Derecho y Jurisprudencia.
- Palier, B., (2006), "Les modèles de l'Etat-providence et le système français. Le système français de protection sociale: architecture et évolutions", *Cahiers Français*, 330.
- Vincent, C. (1997), "De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971: l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue", *Revue de l'Institute des Recherches Economiques et Sociales*, número especial: 153-173.

Recibido: 13 de marzo de 2009

Aceptado: 10 de septiembre de 2009

