

Acerca de políticas sociales poco eficaces

Diego Palma R.*

Resumen

El presente artículo centra su atención en entregar una visión panorámica de las políticas sociales en el Chile democrático. Se entrega una visión crítica que pone de relieve los problemas de eficacia e impacto en las formas de integración social y equidad. Se busca integrar un análisis que deje de manifiesto los aciertos y problemas en la implementación de políticas sociales y su grado de adecuación a los desafíos que plantea el tiempo actual en medio de una sociedad altamente segmentada y con un alto grado de inequidad.

Palabras clave: Políticas sociales, Estado de Bienestar, Integración Social.

En el cuerpo central de este documento me voy a ocupar de las formas que han asumido las políticas sociales en Chile durante el período democrático y voy a postular que esas maneras de operar permiten explicar, en buena parte, la baja eficacia que estas políticas han mostrado frente a los desafíos de la equidad y la integración social. Entiendo que esas formas provienen, al menos, desde los lineamientos y experiencias del Estado de bienestar y que fueron, seguramente, útiles en ese momento, pero que, en un contexto y ante desafíos distintos, la Concertación las recuperó cuando accedió al gobierno en 1990, y entonces operaron más como obstáculos que dificultaron el camino hacia metas de integración social.

El dato que quiero subrayar ahora es que me voy a ocupar de las formas. Es que, cada vez que me toca señalar esto en el aula, aparece algún estudiante que me hace ver que esta atención, centrada sobre las formas, me va a despistar, porque me va a llevar, necesariamente, a desatender el fondo de la realidad de las políticas

sociales, cual es que son acciones al servicio del poder de una clase y de la reproducción de las relaciones de dominación. Para esta mirada, las formas son una “apariencia” que oculta o deforma la realidad, el fondo.

Es que yo, ahora, estoy entendiendo “las formas” de manera distinta. Las ideas o los sentidos de los agentes, cuando intentan traducirse en acciones, no pueden sino volcarse en formas; es el precio que las ideas deben pagar cuando quieren pasar a ejercer eficacia política. Pero, ahora, las formas las entiendo como expresiones que no ocultan, sino traducen, la intención o las ideas en un código (práctico) que es distinto (aunque no, necesariamente, opuesto) de la lógica intelectual en que se construyen y despliegan las ideas.

Ahora las formas expresan a los sentidos y, para el investigador, pueden ser el camino de acceso para develar y conocer esas intenciones. Sin embargo, debo reconocer y asumir que las formas y las intenciones pertenecen a niveles y códigos distintos, y que, por eso mismo, por momentos o

* Magister en Sociología. FLACSO-Chile. Licenciado en Filosofía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

períodos al menos, pueden funcionar y desplegarse con bastante independencia las unas de las otras.

La hipótesis que persigo a lo largo de esta reflexión dice a ese punto: me parece que la Concertación, la alianza que ocupó el gobierno en Chile entre 1990 y 2010, puede haber tenido una intención social progresista, pero que no supo, o no pudo, traducir esos propósitos en formas que mejor expresaran esa intención y la llevaran a funcionar en el mundo de la política.

El documento que ahora presento se ordena en cuatro partes:

Primero. Voy a presentar y a justificar el problema que busco enfrentar, vale decir que las políticas sociales, tal como se han ensayado en Chile durante el período concertacionista, han resultado poco eficaces frente a la tarea de crear una sociedad más inclusiva.

Segundo. He sentido necesario entrar en algunas precisiones conceptuales que expresen el contenido que estoy adjudicando a los términos centrales que intervienen en este análisis.

Tercero. Identificar y detallar los cuatro “mecanismos” que, desde el diseño y la gestión de las políticas sociales, limitan la eficacia de integración social de estas acciones.

Por último, como conclusión de la reflexión anterior, busco intentar algunos lineamientos de recomendación para proponer programas sociales que aporten más a la inclusión social.

En distintas presentaciones y artículos he repetido y argumentado mi convicción que, las políticas y programas sociales impulsados por los sucesivos gobiernos de

la Concertación¹ a lo largo de los últimos veinte años, no estuvieron a la altura de los desafíos que les tocó enfrentar, ya que no se tradujeron en avances sustantivos en la condición de los segmentos más vulnerables de nuestra sociedad.²

Parece conveniente, antes de entrar a identificar o analizar los factores que han influido sobre la baja eficacia de estas acciones, que me ocupe de respaldar este juicio crítico, ya que éste podría disputarse en -al menos- dos aspectos. Uno, que la Concertación, efectivamente, habría levantado y sostenido una especial preocupación por la condición de los segmentos excluidos; otro, que las acciones portadoras de esa preocupación han resultado poco eficaces.

Se ha repetido en estudios diversos que, cuando se produjo el cambio desde el gobierno de la dictadura hacia el régimen de autoridades electas, los dirigentes de la Concertación habrían decidido mantener el modelo que los militares habían impuesto para impulsar y orientar el crecimiento de la economía³.

¹ Me refiero a “la Concertación de Partidos por la Democracia”, la coalición que derrotó a Pinochet en el plebiscito de 1988, ganó las elecciones presidenciales de 1989 y gobernó en Chile desde 1990 hasta 2010.

² Se puede confrontar diversos números de “Cuadernos de Prácticas Sociales”, publicación periódica que expresa el pensamiento del Magister en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad ARCIS.

³ El análisis fundacional en este sentido es el que realizó Tomás Moulian. Cfr. Moulian T. “Chile Actual: Anatomía de un Mito”, LOM ediciones, Santiago, 1997. Es posible preguntarse acerca del porqué de esta decisión. Yo entiendo que influyó una combinación de factores: por una parte, en 1986, la economía chilena había a crecer de manera robusta, consis-

En la medida en que la transición se proyectó con continuidad del lineamiento económico fue que la necesidad que punzaba a la Concertación por diferenciarse del gobierno anterior, se haya concentrado sobre “lo social”⁴

Hasta aquí el discurso.

Pero, además, la Concertación desplegó decisiones y medidas que parecen consecuentes con esa prioridad declarada. Por una parte, de manera sistemática y constante, repuso y sobrepasó los niveles históricos de gasto social público que, durante la dictadura y consecuente con la ideología neo liberal, se había recortado a más de la mitad respecto del porcentaje presupuestado en 1973.

El gasto público en educación (por alumno) se multiplicó por seis entre 1990 y 2003, mientras el gasto en salud se

temente encima del 5% anual, y, así, en 1990, llevábamos tres o cuatro años de bonanza que legitimaban el modelo vigente ante la opinión pública; por otra, no resultaba claro cuál podría ser el modelo económico de reemplazo, ya que en la segunda mitad de los '80, se había producido la crisis de los socialismos reales y la disolución de la Unión Soviética, con el consiguiente desprestigio de los intentos de economías de planificación centralizada; por último, a fines de esa década, tanto la señora Thatcher como Ronald Reagan habían accedido al poder, por lo que todo el mundo parecía encaminarse hacia el neo liberalismo.

Todas estas situaciones, sumadas a la precariedad política del gobierno civil cuando Pinochet continuaba como Comandante en Jefe del Ejército, deben haber influido en la decisión de no desmontar una piedra angular de la obra del gobierno militar.

⁴ En 2009, una investigadora que dirige un programa de historia oral, entrevistó a Patricio Aylwin, primer presidente electo de la Concertación, en un canal de la televisión abierta. La entrevistadora preguntó “¿Cómo fue que Uds., que habían sido tan críticos del modelo económico del gobierno militar, siguieron con ese mismo modelo cuando llegaron al gobierno?” a lo cual Aylwin respondió “Es que no fue el mismo modelo, lo que nosotros impulsamos fue ‘crecimiento con equidad’”.

multiplicó dos y media veces entre 1990 y 1999.

Más aún, la Concertación creó toda una institucionalidad nueva que se debió ocupar por encaminar el gasto social hacia tareas diversas. Así, la Oficina Nacional de Planificación se transformó en Ministerio (con nuevas misiones y atribuciones), se creó el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer, con rango de ministerio) para abordar las cuestiones de género, el INJ (Instituto Nacional de la Juventud) que debía enfrentar tareas ante la juventud, la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) para ocuparse de los asuntos indígenas, FONADI (Fondo Nacional de la Discapacidad) para la discapacidad, FOSIS con una especial misión hacia la pobreza.

Es claro que otra cosa puede ser lo que se hace y cómo se hace a través de esta nueva institucionalidad, pero, eso es lo que pretendo analizar en el cuerpo de esta reflexión; por ahora, sólo busco resaltar que los gobiernos concertacionistas, efectivamente, tuvieron y desplegaron una especial preocupación hacia las tareas sociales y hacia las situaciones que se presentaban en este campo.

La segunda afirmación que necesita ser respaldada es aquella que califica como baja la eficacia de esas políticas sociales.

Esta justificación parece tanto más necesaria cuanto que las cifras, de las sucesivas encuestas CASEN (Caracterización Socioeconómica Nacional) conducidas por MIDEPLAN (Ministerio de Planificación), dan cuenta de un descenso constante y significativo en los porcentajes, tanto de la población en condición de pobreza, como de indigencia, por lo menos hasta la crisis del 2009.

Pobres e Indigentes (% sobre la población total)

Año	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Indigente	13.0	9.0	7.6	5.8	5.6	5.6	4.4	3.2	3.7
Pobres no indigentes	25.6	23.8	20.1	17.5	16.1	14.6	14.0	10.5	11.4
Total	38.6	32.9	27.7	23.3	21.7	20.2	18.4	13.7	15.1

<http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/estudios/pobreza>

Las cifras son sólidas⁵, sin embargo, distintos estudios, ubicados en distintas posiciones en un arco ideológico amplio y variado, han señalado que estos cambios estarían más afectados por el crecimiento de la economía, a tasas promedio por encima del 6% anual, y se debería menos a la eficacia de las políticas sociales impulsadas durante este período.⁶ Según Osvaldo Larrañaga, economista de la Universidad de Chile, funcionario del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y varias veces asesor durante los últimos gobiernos de la Concertación, hasta un 80 % de la variación en las cifras de pobreza se podría explicar a través de la expansión de la economía

De hecho, los años durante los cuales más descendieron los porcentajes de población pobre-indigente corresponden a los de mayor crecimiento del PIB, (Producto Interno Bruto) -1986-1997 y 2004-2007-; es que, durante estos períodos se habría creado más puestos de trabajo y se habría impulsado un mejoramiento de los salarios bajos por encima de la inflación.⁷

Sentado lo anterior, conviene ahora considerar las cifras que dicen a la distribución de los ingresos que, como es bien sabido, en Chile es de los más regresivos en América Latina y, anuncio desde ya, que durante el período de la Concertación, sólo se movió marginalmente.

Chile. Coeficiente de Ginni⁸.

Año	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Ginni	0.57	0.56	0.57	0.57	0.58	0.58	0.57	0.54	0.55

<http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/ingresos.php>

⁵ Si bien se ha cuestionado la unidimensionalidad del indicador con que se mide la pobreza (ingresos familiares per cápita) y la validez de la “canasta básica” con que se comparan esos ingresos, ya que la canasta no ha cambiado en veinticinco años mientras la sociedad y la cultura han cambiado mucho.

⁶ Una reseña de estos estudios aparece en Olavarría, M. “Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales”, ed. Universitaria, Santiago, 2005.

⁷ Lo cual corresponde a un criterio de política laboral que, es necesario destacarlo, fue un acierto de la Concertación.

⁸ El Ginni es una medida de distribución de ingresos que es, reconocidamente más fina que otras que se usan a este propósito. El índice se mueve entre 0 y 1; mientras más se aproxima a cero, indica mayor equidad en la distribución y, mientras más se acerca a uno, la situación medida muestra mayor desigualdad.

Si consideramos los dos cuadros que he incorporado aquí, es posible concluir que, a lo largo de los últimos veinte años, todos los deciles de ingreso mejoraron su situación, pero, ese avance fue, para cada caso, proporcional a la, base de la cual cada grupo partía, de ahí que, en términos absolutos, fue mayor para los deciles de ingreso más altos y fue menos para los segmentos de menores ingresos y que, de esta manera, si bien las proporciones se han mantenido constantes, la brecha entre unos y otros ha aumentado.

Es cierto que el cuadro de distribución se refiere a los ingresos autónomos (sueldos, pensiones y/o rentas) y que, además, existen los subsidios y los bonos, a través de los cuales la acción social del Estado se focaliza sobre las familias más pobres.

Si bien estos aportes son muy importantes para sostener la subsistencia básica de los grupos más pobres⁹, sin embargo, esto se debe más a que los ingresos autónomos de este segmento son muy bajos y menos a que el monto de los subsidios sea muy alto. De hecho, cuando MIDEPLAN calcula el coeficiente de Ginni incorporando todos los ingresos monetarios (autónomos+subsidios) para el 2009, la cifra baja sólo de 0.55 a 0.53; para 2006, de 0.54 a 0.53 y, para 2003, de 0.57 a 0.56.

Se puede argumentar en contra señalando que “desigualdad”, en todo el espesor que la expresión contiene, no se debería reducir sólo a la forma como se distribuyen los ingresos. Por eso, quiero considerar ahora el caso de la educación.

Como es sabido, en Chile existen tres subsistemas: el de educación “privada”, el “particular subvencionado” y el “municipalizado”. El sub sistema privado, en el que se incorpora el 7% de la población escolar, es estrictamente pagado y cuesta entre US\$ 300 y 600 mensuales. La modalidad “parti-

⁹ En el año 2009, los diversos apoyos estatales, constituyeron el 43.7% del consumo de las familias del primer decil.

cular subvencionada” es financiada por el Estado y es gestionada por empresarios privados (denominados “sostenedores”) a quienes se permite cobrar complementos de arancel a las familias de los/as estudiantes; en este sub sector se incluía el 36.6% de la matrícula en el año 2001, pero hoy ha subido al 51.0%. Las escuelas “municipalizadas” son, también, financiadas por el Estado son gestionadas por “corporaciones” que cuentan con recursos muy escasos, son gratuitas e incorporan al 40.4% de los matriculados (53.1% en el 2001).

Todos los indicadores que dicen a calidad del aprendizaje, tienden a sumar a las diferencias entre estas tres modalidades. Los pobres y las clases medias empobrecidas que egresan de la educación municipalizada, muestran serios problemas de lecto escritura y, en las pruebas de ingreso a la educación superior, el 70% de este segmento no logra cumplir con las exigencias mínimas; los resultados son exactamente al revés entre quienes egresan de la educación pagada (privada más particular subvencionada) donde el 70% se incorpora a la educación superior. Es que, sumado a esas cuestiones relativas al precio del servicio, la educación pagada puede seleccionar a sus estudiantes y, así, se deshace de de los alumnos-problema que se concentran en las escuelas municipalizadas, donde, además, los cursos son más numerosos y los profesores son peor pagados, por lo que pueden dedicar menos tiempo y atención a los estudiantes.

En Chile hay educación para ricos, para sectores medios y para pobres.

Tomé el caso de la educación por la importancia que ésta guarda para la reproducción de las desigualdades, ya que un/a joven que no llega a la educación superior tiene mucho menos posibilidades de acceder a un trabajo estable y bien remunerado que le permita algún futuro a él/la y a sus hijos; pero se puede agregar el caso de la salud, o de la calidad de la vivienda.

Es en las diversas cifras y comentarios que he ido desplegando donde, de manera más transparente, se traduce la baja eficacia de las políticas sociales que se implementaron durante este período, que no tuvieron la fuerza para afectar esta situación.

Pese al incremento en el gasto público y a pesar de toda la nueva institucionalidad, la sociedad chilena ha seguido fracturada entre un segmento, estrecho, que se apropia de la mitad del ingreso nacional y otro, muy mayoritario, a la que le corresponde casi nada.¹⁰

En este segundo acápite, me resulta necesario proponer algunas precisiones conceptuales acerca de los temas centrales que ordenan esta reflexión, las cuales, al mismo tiempo, permitan mostrar el punto de vista desde el cual construyo y analizo el proceso que ahora me ocupa.

Los conceptos que busco instalar, son cuatro:

Primero. Voy a intentar ampliar la mirada sobre las políticas sociales, para entenderlas como momentos de la interacción (entre el Estado y la sociedad) más que sólo como iniciativas, unidireccionales, que se definen absolutamente desde el aparato estatal.

Luego, quiero aclarar las diversas dimensiones en las cuales se despliegan los efectos de las políticas sociales, de modo de poder entender y analizar estas acciones como iniciativas políticas, y no sólo recordadas sobre sus aspectos técnicos.

¹⁰ Las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, para el 2008, anotan que el quintil de ingresos más altos se apropia del 51.3% del total (promedio mensual por hogar de \$1 681 182) que es 9.5 veces lo que toca al quintil más bajo (\$ 177 041 por familia que equivale a 5.38% del total). Cabe agregar que, lo muy característico de la curva de distribución en Chile es la alta concentración en los segmentos más altos. El último decil, el 10% de mayores ingresos, se apropia del 40.2% del total.

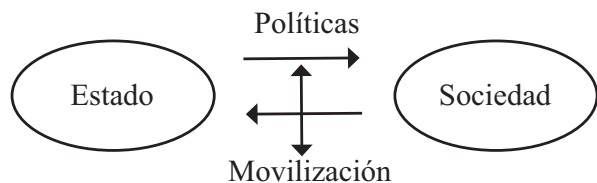
En tercer lugar, voy a referirme a los procesos de participación social, que interesan aquí en la medida en que esa participación se va a proponer como la clave para encaminar la solución a las debilidades manifiestas en las actuales formas de diseño y gestión de políticas sociales.

Por último, buscaré dar contenido a lo que, en este texto, denomino “mecanismos”, que son las formas usuales a través de las cuales la orientación general de una política-programa se concreta y se realiza como práctica institucional.

Las políticas sociales¹¹ son un tipo particular de relación intencionada que se instala entre el estado y alguna parte de la sociedad. En la apariencia, que debe ser rápidamente criticada y perfeccionada, se trataría de iniciativas del aparato estatal que apuntan a afectar situaciones de necesidad o carencia que sufren ciertos grupos en la sociedad; eso es lo que recoge y entiende el sentido común. Sin embargo, esa percepción, general y abstracta, válida en tanto aproximación, debe ser situada en un contexto más amplio que permita discriminar las diversas variantes como se puede concretar esta aproximación, a mi entender, todavía insuficiente.

Por eso, recordemos con Weber, que toda relación social es, en realidad, una inter-relación, que toda acción social implica una re-acción y, así, si esa iniciativa desde el estado hacia la sociedad que, en primera aproximación, se identifica como política social, no se puede entender desprendida de la otra, en el sentido contrario, que son las acciones desde la sociedad hacia el estado y que se puede conceptualizar como demanda, exigencia o movilización social.

¹¹ A lo largo de este documento no voy a distinguir, como se acostumbra en planificación, entre políticas y programas; para efectos de lo que aquí busco desarrollar, las políticas (más amplias) y los programas (más específicos) funcionan de la misma manera, por lo que utilizaré ambos términos como sinónimos.



Es más, ambas dinámicas, las políticas y las movilizaciones, se dicen y se influyen mutuamente. Así, habrá políticas orientadas a prevenir, controlar o rebajar movilizaciones¹².

En otras situaciones, serán las movilizaciones que obligan a proponer e impulsar políticas, arrancando así beneficios que no hubiesen existido sin esas acciones de presión que los provocaron.¹³ Por último, hay políticas que empujan y provocan movilizaciones que exigen la derogación o modificación de esa política general.¹⁴ Es por eso que el análisis concreto de políticas sociales debe realizarse en un contexto algo más amplio y complejo que el atender a la sola iniciativa desde el estado hacia los “pobres”.

Un segundo aspecto que, para efectos de esta reflexión, interesa destacar, es que las políticas sociales provocan efectos (al menos) en dos dimensiones: unos son los que aquí identificamos como “efectos materiales” y otros son los que denomino

¹² El caso paradigmático puede ser el de las primeras leyes sociales impulsadas por Bismark en Alemania y orientadas a rescatar al naciente proletariado alemán de la influencia marxista ejercida por el partido social demócrata (SDP). En 1881, el conservador Bismark logró la aprobación del seguro público de salud (que se empezó a implementar en 1883), el seguro contra accidentes en el trabajo se impulsó en 1884 y la jubilación por vejez y discapacidad empezó a funcionar en 1889.

¹³ Así la ley de jornada laboral de 8 horas o la ley que concede voto a las mujeres, fueron conquistas de la movilización popular.

¹⁴ Así la decisión impuesta por las autoridades centrales de construir represas en la Patagonia chilena a fin de asegurar la oferta eléctrica en el futuro, provocó movilizaciones que convocaron mucho más allá del movimiento ambientalista.

“efectos sico-sociales”.¹⁵ Entiendo por efecto material de un programa social el bien o servicio que esa iniciativa propone entregar a un/a usuario/a que se incorpora en tal programa. Así, un programa de vivienda social se compromete a que, al final de esa acción, las familias incorporadas van a acceder a una casa o a un departamento de determinadas características; ese es el efecto material de ese programa. En cambio, el efecto sico-social, dice a aquellas disposiciones, actitudes, valores que, en los/as usuarios/as, son reforzados, debilitados o cambiados a lo largo de la experiencia que significó incluirse y ser parte del proceso de ese particular programa. Se trata de la formación informal que surge del vivir esa experiencia y no de cursos o capacitaciones que pudieran acompañarla; en particular, me estoy refiriendo a la manera como se afecta la percepción y disposición del usuario/a respecto del Estado y en relación a sus pares.¹⁶

Para efectos de mejor iluminar el curso de esta reflexión, quiero recalcar algunos aspectos que ayuden a comprender mejor y a profundizar más en esta doble vertiente de efectos.

Ambas dimensiones se determinan y definen mutuamente; ya sea que se fortalecen o potencian, ya que se debilitan u obstaculizan. Así, la calidad de los efectos materiales puede afectar el efecto socio-psicológico que la autoridad persigue a través de un programa: casas mal construidas, que se llueven en el invierno, provocan reacción

¹⁵ Cecilia Zaffaroni, en un trabajo que me ha resultado muy iluminador, se refiere a lo mismo cuando distingue entre “efectos tangibles” y “efectos intangibles”, Cfr. Zaffaroni, C. “El Marco de Desarrollo de Base” ed. Trilce, Montevideo, 1997.

¹⁶ Debe entenderse que la gama de juicios y actitudes que un programa puede generar en los usuarios/as es muy amplia y variada. Desde el agradecimiento y sumisión a la autoridad por los beneficios recibidos hasta la crítica por el atraso en la entrega o por la calidad de los mismos; desde el individualismo hasta el fomento de la asociatividad.

de los destinatarios en contra del gobierno que impulsó este programa; por otra parte, un grupo usuario bien organizado, con representantes legítimos con quienes se puede negociar, puede facilitar los acuerdos y alcanzar soluciones más prontas que aceleran y abaratan el tiempo de entrega de efectos materiales¹⁷

Como insinué en una nota anterior, los efectos que aquí estoy denominando “sico sociales” (efectos intangibles, según el lenguaje de Cecilia Zaffaroni) son generados a través de un proceso de “aprendizaje informal”, producto de una experiencia, de una praxis (no provienen desde una enseñanza conceptual) por lo que no estoy, ahora, hablando de alguna “capacitación” a la que los usuarios del programa deban asistir y que condiciona la recepción de bienes o servicios materiales, sino de la reflexión sobre una vivencia de los pasos necesarios que constituyen al usuario/a. De allí que, cuales sean los valores y las actitudes que un programa social concreto tiende a fortalecer en los usuarios (y cuales los que tiende a debilitar) va a depender de la forma como se decida, a lo largo del proceso, establecer las relaciones entre, por una parte, el grupo usuario y el aparato estatal y, por otra, entre los mismos beneficiarios del programa.

Es así que, incluso cuando los diseñadores y gestores de la política (los policy makers) no lo están intentando, se genera efectos sico sociales en las personas y familias que se incluyen en esa acción social. Precisamente, es porque la generación de los efectos sico sociales está inscrita en el funcionamiento normal de las políticas y programas sociales, que resulta posible para los gestores de estas acciones el intencionar este aprendizaje informal, en uno u

otro sentido, sin trastocar ni forzar lo que es propio de la acción social; fue así como Bismark pudo impulsar los seguros para los obreros alemanes con el propósito de construir apoyo social para el proyecto nacional conservador de los junkers y militares prusianos. En este nivel, el efecto sico social se politiza, pero, a mi entender, no incorpora componentes que no correspondan a esta actividad.

En el cuarto punto de este documento voy a argumentar que una condición necesaria para desbloquear los problemas que atraviesan a las políticas sociales consiste en incorporar la “participación social” en los diversos momentos de la decisión-diseño-gestión-evaluación de estas acciones. De allí que ahora, en este apartado conceptual, deba dedicar espacio a explicitar lo que estoy entendiendo por “participación” y por “políticas participativas”.

La reflexión sobre la participación se funda en el concepto de “praxis” tal como lo trabaja Carlos Marx en sus escritos de la primera época.¹⁸ Marx había criticado al viejo materialismo mecanicista porque no llegaba a entender la realidad social como producto de la práctica sino que la consideraba como un “objeto dado”, de una vez y para siempre, mientras que, para él, la realidad social era histórica, está en un permanente proceso de ser producida, reproducida, modificada por la actividad de los seres humanos. “La praxis es la acción consciente de los seres humanos mediante la cual producen su existencia natural y las relaciones sociales dentro de las cuales viven, transformando, de este modo, la naturaleza, la sociedad y ellos mismos”¹⁹

¹⁷ Es en este sentido que, aquí no quisiera distinguir entre programas asistenciales y programas promocionales. Las acciones denominadas asistenciales acarrearán un cierto tipo de “educación social” y los otros, los promocionales, también entregan efectos tangibles.

¹⁸ Para profundizar en el concepto marxista de “praxis” y en las relaciones entre la reflexión de esta primera época con el período más económico, se puede confrontar Larraín, J. “El Concepto de Ideología”, LOM ediciones, Santiago, 2007, vol. I

¹⁹ Larraín, j. op.cit. pg.58.

De estas líneas apretadas, quiero destacar dos conclusiones que parecen centrales para entender mejor el concepto de participación. Una, que la praxis es una actividad atravesada por intención y responsabilidad. De allí que, no todas las actividades que realizan los seres humanos constituyen praxis; la rutina y la dominación, entre otras situaciones, restringen la iniciativa responsable y, en consecuencia, limitan la capacidad de emprender praxis.

Otra, subrayar que la praxis es una actividad que produce, no sólo realidades materiales, sino produce al ser humano y su vida social. En el mismo acto en que produce el mundo, el sujeto se constituye a sí mismo. Esta capacidad de la actividad responsable ha sido denominada “autopoiética” por Humberto Maturana.²⁰

La centralidad de esta idea de praxis se perdió en la lectura de Marx que hizo la Segunda Internacional, que insistió sobre los aspectos más mecánicos y economicistas en la síntesis del autor. Más bien será en el existencialismo; especialmente en su versión alemana (y en la lectura de Marx que hace Antonio Gramsci) donde se va a recuperar y a empujar algunos rasgos más potentes incluidos en esta idea.²¹ Este pensamiento, a lo largo del siglo veinte, va a ir explicitando otra consecuencia de la reflexión acerca de la praxis, que estaba, pero implícita, en la reflexión original: el funcionamiento de la sociedad “moderna”

²⁰ Maturana, H. “Autopoiesis” en Zeleny, M. (edit) “Autopoiesis, a theory of the living organization”, Westview Press, Boulder, 1981.

²¹ No puedo meterme aquí en ese desarrollo sin arriesgar un rodeo demasiado largo, que me sacaría del camino que llevo. Baste con mencionar, en pie de página Hanna Arendt, quién en su reflexión sobre la “vida activa” va a insistir, con categorías y conceptos nuevos, en las dos conclusiones que acabo de señalar: por una parte, no todo hacer humano es praxis; por otra, la praxis, no sólo afecta el mundo de las cosas, sino que, al mismo tiempo, construye a la persona. Cfr Arendt, H. “La Condición Humana”, ed Paidós, Buenos Aires. 1978.

limita, de manera creciente, la oportunidad de ejercer “praxis”, de ahí que el desarrollo verdadero (“humano”, según el PNUD, pero se le ha agregado otros apellidos para diferenciarlo del simple crecimiento económico) consistiría en que, más personas en más oportunidades, avanzaran en el ejercicio de praxis.

Luego de este apretado rodeo por los antecedentes, debo volver sobre el contenido que entrego aquí a la participación.

En 1998, en el contexto de una investigación apoyada por la Fundación Ford, elaboré un documento en el propuse algunas ideas acerca de la “participación social” y que fue leído y discutido en los círculos de los interesados.²² A la luz de esas discusiones y de las opiniones que recogí, me parece que lo más rescatable en ese avance fue la distinción operacional, que allí establecí, entre una particular forma de participación (que denominé “sustantiva” y que juzgaba como deseable) y otra participación, identificada allí como “funcional” y calificada como manipulatoria. O sea que, en temas de participación, no todo lo que se declara y se hace corresponde a una experiencia que cumpla con las promesas de educar una ciudadanía activa y responsable y, por tanto, de profundizar la democracia. En ese documento del '98 recurrí a una distinción, con afanes de análisis, entre lo que llamé “capacidades para participar” y lo que allí identifiqué como “oportunidades de participar”. Capacidades son los conocimientos, las disposiciones, las habilidades, los valores que las personas y los grupos concretos, usuarios de un programa, han adquirido a lo largo de su historia, individual y colectiva, de los trabajos en que sean desempeñado y las responsabilidades que han debido asumir. Las capacidades constituyen los “activos” o los aportes posibles

²² Palma, D. “La Participación y la Construcción de Ciudadanía” (doc. de trabajo) Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, Santiago, 1998.

con los que este grupo concreto concurre a integrarse en esa acción común (la política) a la que son convocados.

A diferencia de las capacidades, que -como acabo de señalar- están incorporadas en las personas y grupos, las “oportunidades” están inscritas en el diseño de las políticas y programas. Las oportunidades son los espacios que abre cada política concreta para que los /as usuarios ejerzan iniciativa y responsabilidad (para que ejerzan praxis). Decía el '98 que la participación se juega y se define en la forma como, en la gestión de cada caso concreto, se refiere mutuamente las oportunidades y las capacidades. Así, si una política o programa no considera, desde el diseño, las capacidades y aportes posibles que ofrece un grupo usuario concreto, esa política no va a operar en forma participativa, aún cuando así se declare en el discurso, ya que, sólo por casualidad, va a ofrecer los espacios adecuados para que esas capacidades, que trae y ofrece el grupo usuario concreto, se ejerzan como praxis.

Hay dos modalidades que llevan a un programa que se dice participativo a no operar como tal. Una es cuando el programa ignora las capacidades del grupo concreto al que busca incorporar, entonces invita a participar, pero no ofrece las oportunidades correspondientes; otra distinta, pero igualmente vacía, sucede cuando -en nombre de la participación- se encarga al grupo que realice tareas para las cuales no tiene capacidades adquiridas. En ambos casos las oportunidades se deciden sin atender a las capacidades que ofrece el grupo contraparte y a eso llamo participación formal o funcional.²³

En cambio, cuando las políticas operan con “participación sustantiva”, el policy-

²³ Porque los espacios de participación se deciden en función de los intereses y beneficios que las acciones de los usuarios ofrecen para los intereses del programa o la institución.

maker atiende, primero, a cuáles son las capacidades propias del grupo usuario concreto y, sólo en un segundo momento, propone un diseño que abre espacios adecuados para que se pueda ejercitar con responsabilidad esas habilidades y conocimientos concretos. Ahora estamos diciendo de una política que promueve la praxis popular, que funciona como autopoiesis y que, así, educa al sujeto ciudadano.

Por último, quiero completar este apartado conceptual con alguna referencia a lo que, aquí, denomino “mecanismos”²⁴. Entiendo por mecanismo aquellos procedimientos que se han instalado como habituales para realizar tareas o procesar actividades en los aparatos institucionales; son maneras rutinizadas, que no se cuestionan porque se ha pasado a considerarlas normales y que se justifican, no por su eficacia, sino porque se acostumbra a hacerlo así.

Un programa social, antes de ser diseño o actividad, es idea, propósito o promesa (algo así como “vamos a terminar con la desigualdad”) Pero ese sentido general tiene que traducirse, operativamente, en un programa o acción y, es entonces, que la intención es capturada por los mecanismos que pueden recortar la propuesta según las formas de hacer que son las habituales en la institucionalidad estatal. Si el mecanismo modifica la intención original, la puede volver poco adecuada, porque la orienta hacia una realidad que no es. Así se hace sensible la distancia que siempre parece imponerse entre el discurso y la práctica y que se expresa en frases y dichos tan manidos como “del dicho al hecho hay mucho trecho” u “otra cosa es con guitarra”.

²⁴ Supongo que debe existir un término mejor para designar a aquello que busco indicar. En clase, he usado la expresión “dispositivo” que me parece más apropiado o preciso que mecanismo, pero que acarrea el inconveniente que Michel Foucault ya lo ha ocupado con un contenido distinto del que aquí busco connotar.

Cuando digo mecanismos, se trata de las formas concretas como opera la administración estatal y a través de las cuales se operacionaliza las políticas sociales.

Los mecanismos no son fáciles de cambiar porque, a la vez, están inscritos en los procedimientos burocráticos y, a la vez, en la cultura y en la expertise de los funcionarios²⁵. Cambiar los mecanismos exige, más allá de una voluntad política (siempre condición necesaria) de una propuesta que presente mecanismos alternativos, ya que, la sola crítica, nos abandona en un vacío operacional. Es muy importante insistir que los mecanismos (concretos) no pertenecen a la naturaleza de las políticas públicas sino a su historia y que, por lo tanto, la voluntad política, eficazmente aplicada, puede cambiar estas condicionantes.

Ahora, la hipótesis de trabajo que guía a esta reflexión se puede expresar así: los sucesivos gobiernos de la Concertación no tuvieron la voluntad política o la habilidad técnica (quizás combinaron ambas carencias) para cambiar “mecanismos” que venían desde el Estado benefactor y, así, impulsaron políticas sociales que resultaron poco adecuadas a las circunstancias y a los desafíos sociales que eran los propios de este tiempo.

En esta tercera parte voy a atender a ciertos mecanismos que aparecen marcados en el funcionamiento de las políticas sociales impulsadas por los gobiernos de la Concertación y que, me parece, han limitado y gastado la eficacia de estas iniciativas.

²⁵ En este sentido, más subjetivo, lo que aquí denomino “mecanismos” coincide en mucho con aquello que Pierre Bourdieu identifica como “habitus”. Para Bourdieu, el habitus es un obstáculo, que se debe considerar, en cualquier intento de cambio revolucionario.

Estos mecanismos son los siguientes:

La forma como se realiza el diagnóstico de la situación en la que busca intervenir la acción social.

El aparato estatal asume toda la iniciativa y la responsabilidad en el programa social.

El programa se propone y opera desde arriba (desde el Estado) hacia abajo (a la sociedad) o sea, top-down. Los diversos programas sociales, dirigidos al mismo grupo, no de articulan ni de refuerzan entre sí.

Quiero señalar que los rasgos que acabo de anunciar, y que buscaré desarrollar a continuación, por afanes del análisis, están presentados como si se presentaran siempre de modo absoluto o puro. En realidad, si bien los aspectos que señalaré fueron siempre dominantes durante la Concertación, a partir de la segunda parte de la administración Lagos, algunas políticas sociales mostraron esbozos de cambio, sin llegar -propriadamente- a construir mecanismos nuevos.

El primer mecanismo por considerar se refiere a las maneras como, el aparato estatal, recoge, re construye y conoce la situación social en la que propone intervenir. Hoy, parece claro que toda todo conocimiento es una reconstrucción, donde se recogen ciertos rasgos (se ignora otros) y se relacionan, de manera particular, con otros. En este sentido, conocer es una percepción, con ese matiz, importante, que destaca la célebre afirmación de Thomas que la percepción dice a la realidad porque el sujeto actúa, y afecta la realidad, de acuerdo a lo que percibe. Todo programa social propone cambiar una determinada situación y, de ahí, la importancia de la manera como se conoce (como re construye) esa situación de referencia ya que el cambio que se proponga e intente va a depender, directamente, de la percepción que se haya construido.

La tradición de la acción social pública ha sido que el objeto de esa acción se re construye como portador de carencias. Es decir que, la población hacia la cual se orienta la política social, siempre, va a ser caracterizada atendiendo a sus faltantes, van a ser percibidos como los que “no tienen”. El diagnóstico (la re construcción) madre, la matriz originante, que ha funcionado como modelo para los otros procesos en el resto de la gama de tareas de acción social, es el que se ha aplicado en el caso de la pobreza.

Como se sabe, en Chile, una familia es identificada como “pobre” cuando el ingreso familiar per cápita resulta inferior a un cierto parámetro que establece el Ministerio de Planificación²⁶ Así, una familia es pobre porque el dinero no le alcanza, porque “no tiene” suficientes ingresos para obtener una subsistencia básica necesaria. Instalado este rasgo, paso a agregar que el resto de los diagnósticos sociales, que se aplican y que orientan a otros programas, se formulan según este mismo modelo: así, la población a la cual se dirige un programa de vivienda social, es la que “no tiene” acceso a una habitación adecuada; un programa público de salud, está orientado hacia aquellos/as que “no pueden” incorporarse a un programa pagado de salud; la política de discapacidad busca apoyar a quienes “sufren limitaciones” que les impiden desempeñarse normalmente en la vida cotidiana y, así, se puede seguir acumulando ejemplos de tenor similar.

Debe resultar evidente que, en la gran mayoría de los casos, estas carencias son reales, que forman parte de la realidad de las personas, familias y grupos a los cuales buscan apoyar los programas sociales;

²⁶ Además de este procedimiento que se aplica en Chile (“línea de pobreza”) en otros países de Latinoamérica se aplica el denominado “necesidades básicas insatisfechas” que, si bien amplía las dimensiones en las que mide las carencias, confirma el argumento que estoy desarrollando, cual es que, para las políticas sociales, la realidad se constituye en base a carencias.

de allí que estas necesidades deben ser recogidas en cualquier diagnóstico social adecuado. Pero, el reclamo que estoy levantando ahora, apunta a la limitación de un diagnóstico que sólo apunta a esos faltantes. Es que, una familia pobre, además de no contar con ingresos monetarios suficientes, puede “tener” una serie de otras capacidades y activos que son los que les ha permitido sobrevivir a través de períodos especialmente difíciles, cuando el aporte desde el Estado todavía no se ha hecho presente, o cuando los apoyos públicos son muy flacos. Un grupo pobre puede contar con apoyo de la familia amplia, que los ayuda en una coyuntura de necesidad²⁷ y eso constituye un activo; otros, están incorporados en redes (iglesias, clubes deportivos, grupos políticos) que cumplen funciones de apoyo mutuo²⁸ los grupos pobres tienen “saber popular”, destrezas y conocimientos, muchas veces aprendidos en las diversas prácticas y labores en las que se han debido desempeñar; tienen “salud popular”, hay desde compositores (de huesos, esta vez) y hierbateras, hasta señoras que cuidan enfermos o atienden partos; poseen “orga-

²⁷ Un estudio sobre micro empresas en la comuna de Maipú anota que, de casos considerados, ninguno había recurrido al banco para conseguir capital inicial (ya sea porque no cumplían con los requisitos exigidos, ya porque consideraban muy alto el interés que les cobraban) en tanto, el 78% había pedido el dinero prestado de “algún familiar” Cfr. Padilla, N. y E. Sanzana “La Microempresa en la comuna de Maipú”, tesis para obtener el grado de Magister en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad ARCIS, Santiago, 2010.

²⁸ Hace algunos años, durante los días fiestas patrias, fuimos a Futrono, en el Lago Ranco. En el desfile cívico del día 19 (en Futrono no hay instalación militar) pasaron cuatro compañías de Bomberos, lo cual me pareció exagerado para un pueblo de unas quinientas casas. Después pregunté si había muchos incendios en Futrono y me informaron que no, que ser bombero en esa localidad significaba participar de un grupo de pertenencia, que permitía acudir todas las tardes a jugar dominó o cartas con otros con quienes podía contar, para apoyos y favores mutuos y que, eventualmente, apagaban algún incendio.

nización popular”, que podría asumir diversas tareas. Sin embargo, en los diagnósticos oficiales, que fundan los programas sociales, estas capacidades -y otras que no he anotado ahora- resultan invisibilizadas por la atención que se concentra sobre las solas carencias.²⁹

Es cierto que existen algunas familias populares que no presentan ninguno de estos rasgos positivos, pero, es que de eso se trata, que el diagnóstico social permita discriminar entre quienes dependen absolutamente de la ayuda externa y aquellos otros que, con algo de apoyo certero, podrían potenciar sus propias capacidades.

Digo que esta mirada recortada, que construye el diagnóstico social, le resta eficacia a las políticas que se emprenden fundadas en ese conocimiento. Es que, en la medida en que la institución capta mal al grupo con el que se quiere relacionar, la acción social que corresponde a esa mirada miope, necesariamente, va a resultar poco certera e in adecuada respecto de esas personas. Sobre estos aspectos deberá volver más adelante cuando, con más elementos, pueda profundizar mejor.

El segundo mecanismo o procedimiento que voy a considerar aparece como una consecuencia lógica de la situación recién planteada y se puede proponer del modo siguiente: los usuarios de cada programa, que han sido identificados como carentes, nada tienen que decir y en nada pueden aportar respecto de la superación de su situación; por lo tanto, corresponde al estado asumir toda la iniciativa y la respon-

²⁹ La lógica de este argumento es similar a la que desarrolla José Adelantado, quién identifica cuatro esferas en las cuales se desempeñarían los pobres para obtener recursos para sobrevivir: la esfera familiar, la comunal, la del mercado y la del estado. La manera como, cada familia, combina su incorporación en estas diversas esferas sería su particular estrategia de supervivencia. Cfr. Adelantado, J. (coord.) “Cambios en el Estado de Bienestar”, universidad Autónoma de Barcelona, España, 2000.

sabilidad en lo que dice a las políticas y programas para enfrentar esas necesidades.

Es así como, en estas materias, el estado es el que decide, el que financia, diseña, gestiona, ejecuta y evalúa.³⁰ Así funcionaron las políticas del Estado de Bienestar, las que, según la gráfica expresión que aparece en el Informe Beveridge “debía proveer protección desde la cuna hasta la tumba”, y fue a este modelo que se volvió la Concertación cuando debió implementar los incrementos de gasto social que empezó a impulsar en 1990.

El ensayista mexicano Octavio Paz, premio Nobel de literatura, escribió una reflexión, muy punzante y bastante entretenida, que aparece en un texto titulado “El Ogro Filantrópico”; Paz analiza la experiencia populista del Partido de la Revolución institucionalizada (PRI) en México, que mantuvo el control del Estado y manejó la máquina pública de beneficios sociales por un período de setenta años. El Estado benefactor sería “filantrópico”, en tanto entrega y reparte beneficios, soluciona problemas inmediatos, apoya con bonos y subsidios pero, señala Octavio Paz, en esas acciones de beneficio, el aparato estatal opera como un “ogro”; que se traga toda la iniciativa y la responsabilidad de los ciudadanos y que, a través de esas acciones, conforma y educa una ciudadanía pasiva, de beneficiarios, a quienes les corresponde agradecer y devolver una fidelidad incondicional.

La Concertación no innovó en este aspecto. A mí me resulta muy significativo el considerar la lógica del Programa Puente,

³⁰ En Chile, aparentemente, se habría roto este monopolio de responsabilidad e iniciativa en la medida en que se ha entregado a privados la ejecución de programas en ciertas áreas (la salud, la educación, la construcción de vivienda social, la administración de fondos previsionales) Sin embargo, resulta necesario destacar que estos “actores privados” no son la sociedad civil. Los privados actúan en nombre y en lugar del estado (son el Estado) y no representan el interés de los usuarios, con quienes entran en constante conflicto.

una iniciativa, a través de la cual, Ricardo Lagos proponía terminar con la pobreza extrema antes del final de su gobierno. El Puente era un programa dirigido a las 225 mil familias en condición de indigencia y cuya hipótesis central era que esas familias estaban en esa situación porque no llegaban a acceder a los servicios sociales que ofrecía el Estado. Claro que el discurso del Presidente no lo dijo así, pero, las soluciones que se propuso el Puente para en cada una de las dimensiones que propone abordar (los pilares) siempre son que las familias usuarias se conecten con la institución estatal que corresponde para recibir el beneficio o la solución que se distribuye a través de ese circuito. Especialmente expresivo de esta intención resulta la oferta del “pilar” trabajo. Según analistas de variadas tendencias, el trabajo permanente con remuneración adecuada es la viga maestra en cualquier estrategia que aspire a superar la pobreza³¹; en cambio, para el Puente, la meta que indicaría tarea cumplida no es algo así como “una persona por familia está incorporada en un puesto formal de trabajo” sino una mucho más modesta: “una persona por familia está inscrita en la correspondiente Oficina Municipal de Intermediación Laboral”; no tiene trabajo, pero está conectado al aparato estatal.

Digo que este mecanismo (el Estado asume toda la iniciativa y toda la responsabilidad sobre las políticas-programas sociales) opera contra la efectividad que se buscaría para estas iniciativas.

Por una parte la situación que estoy denunciando provoca efectos sico sociales no deseados, en tanto los programas

³¹ Me parece que el estudio clásico que levanta esta tesis sigue siendo el de Robert Castel. Cfr. Castel; R. “Las Metamorfosis de la Cuestión Social”, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998. Para un argumento similar, pero ahora aplicado a Chile y desde la mirada de la centro-derecha, cfr. Beyer, H. y C. Sapelli “Hacia una política social eficiente y efectiva” en “El Chile que Viene”, Centro de Estudios Públicos y Universidad Diego Portales, Santiago, 2010.

sociales quedan inclinados al “asistencia-lismo” y abiertos a las desviaciones nefastas del hacer político que están larvadas en esta relación de dependencia, cuales son el “clientelismo” y el “populismo”. En todos los casos el problema de eficacia es que los beneficios de los programas, que ahora se guían según la lógica del captar apoyos y pagar favores, no llegan -necesariamente- hasta quienes más los necesitan. Por otra parte, ahora atendiendo a los efectos materiales, las políticas y programas fundados exclusivamente en recursos (financieros y humanos) de origen estatal, resultan más caras de lo necesario.

Desde que, en 1969, James O’Connor alertara acerca de una futura -y muy posible- crisis fiscal del Estado³², ésta ha sido la amenaza que ronda a un sistema de bienestar que debe entregar más fondos de los que consigue recaudar³³. Este gasto es el primero que se recorta cada vez que, en coyunturas de crisis, se impone el ajuste estructural y, así, las políticas sociales, que ahora son regidas por la lógica del ahorro, pierden mucho de su eficacia social. Es posible abaratar los programas sociales y tornarlos más sustentables si, junto con los necesarios recursos estatales, se complementa este aporte, con otros recursos (no dinerarios) de conocimiento local y de habilidades en la ejecución, que provienen de la comunidad.

El tercer “procedimiento” o “mecanismo” al cual quiero referirme dice a lo siguiente: una política que se diseña y se ejecuta de la manera como he venido indicando, que se planifica en el centro y que, así decidida, se comunica hacia las localidades para ser aplicada, es, necesariamente, una instrucción que va a tender a formularse y

³² O’Connor, J. “The Fiscal Crisis of the State”, St. Martin Press. New York, 1973.

³³ Lo cual resulta muy claro cuando se considera el sistema de pensiones -que fue lo que, originalmente, estudió O’Connor- pero que también funciona en los campos de salud y de educación.

a proponerse en términos generales, van a construirse e imponerse según aquellos rasgos que son comunes a todo el país y que son los que se perciben mejor en el centro. Así concebidas, las políticas sociales bajan a las regiones y a las localidades, donde, en la gran mayoría de los casos, así deben ejecutarse en cada aplicación. Más aún, esta lógica del top-down es más fuerte en Chile que en otros países de América Latina, ya que, por historia y por institucionalidad, somos extraordinariamente centralizados³⁴. El Estado central decide y diseña políticas homogéneas para todo el país, pero, en realidad, el país es variado y diverso. La “pobreza” se define y se recoge igual a lo largo de Chile³⁵; pero resulta que la pobreza de una familia nuclear, en la que el jefe no consigue trabajo estable por su baja calificación, es distinta de la pobreza del joven pobre, calificado pero sin experiencia, que no logra estabilizarse en un trabajo donde pueda progresar; y ambas son diferentes de la pobreza de la mujer jefa de hogar, cuya condición dice a niños pequeños que no tiene con quién dejar; y otra es la pobreza de comunidad mapuche, que tiene que ver con la lengua y la identidad que se va perdiendo; distintas todas de la pobreza de los adultos mayores, atravesada por la soledad o la falta de sentido de los días que se suceden todos iguales.

Los programas homogéneos son, administrativamente, cómodos: se puede asignar los recursos en cantidades proporcionales a las diferentes coberturas, se puede operar con los mismos indicadores para evaluar diversas experiencias y se puede comparar los resultados obtenidos, pero, se está

³⁴ Cfr. Tenorio, G. y P. Monje Reyes (edits) “Ciudadanía, Participación y Desarrollo Local”. Fundación Getulio Vargas. Universidad ARCIS, Santiago, 2011.

³⁵ En realidad se mide distinto en los sectores urbanos y en los sectores rurales, si bien las diferencias que se capturan son cuantitativas y se mueven a lo largo de la misma variable, cual es el ingreso familiar.

pasando por encima de la diversidad de las situaciones a las cuales se busca llegar.

La tensión entre “lo general” y “lo particular” está en el centro de cualquier propuesta nacional de acción social; el cómo se articula los dos términos pasa a ser definitorio de la calidad de la solución que se proponga. En Chile, se ha buscado solucionar esta tensión ignorando, en buena parte, la realidad de lo particular.³⁶ Debe resultar bastante evidente que esa manera, no-dialéctica, de dar solución a la tensión general-particular, resulta un mecanismo que opera en contra de la eficacia posible de las políticas y programas sociales. En la medida en que un programa no reconoce ni considera las historias, las urgencias, las posibilidades que son las propias de cada situación particular, sólo va a resultar adecuado y útil a esa realidad, en la medida en que ella coincida con la mirada general. En esos casos, la acción social estatal va a servir algo, en otros, va a servir menos, en todas las situaciones, va a resultar de menor utilidad de lo que pudiera ser si se procediera de otra manera.³⁷

El último mecanismo al cual me voy a referir, dice al fraccionamiento y la disper-

³⁶ Una estructura federal no termina de dar solución a la tensión, sino, más bien, la desplaza. En Argentina, buena parte de la demanda por más descentralización, no va desde las provincias hacia el gobierno central, sino desde las localidades hacia el gobierno provincial que reproduce los procedimientos homogeneizadores, propios de la mirada general, a lo largo y ancho del territorio de cada provincia.

³⁷ Una familia mapuche que vive en una comunidad en la Novena Región, puede ser categorizada como “pobre” según el puntaje que obtiene en la Ficha de Protección Social: En consecuencia, le pueden asignar los subsidios que más se adecuen. Esos apoyos son de utilidad, pero ¿qué pasa con la lengua y las tradiciones que se están perdiendo? ¿qué pasa con la relación con los ancestros? ¿con los lugares sagrados que se ven amenazados por el avance de las empresas hidro eléctricas y las forestales? Porque la incapacidad para enfrentar adecuadamente esos procesos de despojo es un componente de la particularidad de la “pobreza” de estos grupos, donde “su” cultura es un capital in tangible.

sión entre las diferentes iniciativas de política social. Ya he anotado que, según los procedimientos en uso, el estado tiende a sumir el total de la iniciativa en este campo; en la medida en que se procede así, toda la operatoria de la acción social se filtra a través de la estructura del aparato estatal, y el estado funciona de manera sectorializada.

Existe un ministerio que se ocupa de la salud, otro distinto que es responsable de la educación, otro más a cargo de la vivienda, un servicio para la mujer y otro que se encarga de los menores. Cada una de estas instituciones posee su propio personal y se le fija, anualmente, un presupuesto según las tareas que a cada cual le corresponde; se asigna metas que son las propias de cada ministerio o servicio y, al final del año fiscal, cada instituto debe rendir cuentas por estos compromisos ante la Dirección de Presupuesto. Aún más. Este fraccionamiento de las políticas y planes sociales se proyecta hacia las regiones, donde existen las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Una mirada incauta podría entender que, tal como el Presidente cuenta con ministros que lo asesoran y apoyan en campos especiales, así, los secretarios regionales funcionarían como el gabinete de la autoridad regional, del Intendente; pero, en realidad no es así, los secretarios regionales no son nombrados por el Intendente, sino por el ministro respectivo, son funcionarios de cada ministerio, pagados por ese ministerio y encargados de ejecutar en cada territorio regional la política sectorial, no para construir e impulsar una estrategia o plan regional.

Pero, mientras la acción social es sectorializada y llega a los usuarios como una serie de acciones paralelas e independientes unas de otras, resulta que la problemática social que vive cada sujeto, familia o grupo, es un complejo de aspectos o dimensiones que se dicen y condicionan mutuamente. En una familia indigente, es

muy probable que el jefe/a de hogar sea sub empleado (por tiempo o por ingresos) lo cual afecta su autoestima llevándola a la baja, para muchos (también muchas) esta condición los dispone hacia el alcoholismo, así, las relaciones en la familia se tornan más ásperas y más abiertas a la violencia, los niños/as podrían mostrar bajo rendimiento escolar y/o conductas conflictivas en la escuela y, de esta manera, se estarían encaminando hacia el abandono de este sistema, si no encuentran trabajo (que es lo más probable) van a caer en “situación de calle”, lo cual los/as coloca a pasos del consumo de drogas y la delincuencia. Es muy probable que, no todos los casos, presenten un circuito tan completo y puro como el que acabo de reseñar, pero, el ejemplo quiere destacar que los problemas sociales tienden a articularse a la manera de un “sistema”, en que los diversos momentos se influyen, se condicionan y definen, mientras que, por el otro lado, las acciones sociales llegan como una serie discreta de iniciativas paralelas e independientes, que buscan tocar un aspecto particular, cada uno considerado de modo aislado. Es cierto que existen las coordinaciones. Pero, debe resultar muy limitada la articulación que se puede alcanzar cuando cada una de las partes, antes de la coordinación, ya se han amarrado a diseños y a metas por los cuales deberán responder al final del año fiscal³⁸ El hecho es que, en la actualidad, no hay una política que responda a un enfoque integral de la “cuestión social”.

³⁸ Como he insinuado antes en este documento, debe entenderse que, en la medida en que las políticas sociales se vayan liberando y alejando de los mecanismos señalados, se podrían tornar más eficientes. Así, el Chile Solidario muestra, en su diseño y ejecución, la posibilidad de integración de distintas instituciones que apunta hacia un ámbito común. El anuncio presidencial en el sentido de que el Ministerio de Planificación se transforme en una “autoridad central de acción social” me parece una posibilidad que avanza en la dirección correcta.

Debe resultar muy evidente, a esta altura del argumento, que la sectorialización de las iniciativas de programas sociales atenta contra la eficacia de la acción social frente a la exclusión y la desigualdad. Es la experiencia corriente, muy frustrante, de los/as especialistas a cargo de estas acciones, que, si bien, pueden dar solución al aspecto particular que les han encomendado, este mejoramiento es recuperado y diluido por los factores condicionantes, que favorecen la emergencia del efecto que se intenta atacar, y que siguen operando al margen de las acciones interventoras.

En la medida en que la raíz de los problemas queda in tocada, los programas sociales que apuntan hacia situaciones problemáticas particulares y diversas, terminan en una cosmética que “soluciona” los resultados o las manifestaciones, pero que no llega a tocar el fondo, desde el cual surge y se reproducen la exclusión y la desigualdad.

Desde el análisis crítico de la realidad social existente, desde la relación vigente entre estado y sociedad, entre políticas y movilizaciones, no brota, inmediata y mecánicamente, la alternativa que podría proponerse como reemplazo. Más bien las propuestas representan un cierto salto que, con alguna base en la argumentación, desarrollada, constituyen indicaciones hacia lo nuevo que no son, absoluta y totalmente, consecuencias inmediatas del negar la situación analizada.

Me parece que, respecto de los lineamientos que se podría basar en las reflexiones críticas que he propuesto se puede construir en torno a los ejes siguientes:

- Las políticas y programas sociales deseables deben ser “participativas”.
- Las políticas deberían ejecutarse considerando las circunstancias particulares que son propias de cada localidad.

- Necesitamos políticas sociales articuladas en una “estrategia” para enfrentar las relaciones de vulnerabilidad y desigualdad.

Quiero subrayar que, los distintos lineamientos que acabo de señalar no deberían considerarse por separado, ya que se condicionan mutuamente; no parece posible avanzar en algún eje sin considerar los otros. Digo que las políticas y programas sociales ganan en eficacia (tangible e intangible) cuando se proponen y ejecutan como acciones participativas. En este momento sería necesario volver a las reflexiones, más teóricas, en torno a la participación que anticipé en el punto 2 de este documento; en particular interesa tener presente los criterios de distinción entre aquellas situaciones que denominé de “participación funcional” y las otras, identificadas en esta reflexión como “participación sustantiva”.

Es que la participación social (sustantiva) permite disolver los dispositivos obstaculizadores que muestran las políticas y programas sociales tradicionales y éstas gana en eficacia, adecuación y sustentabilidad. En lo central, la participación liquida la condición “top-down” que atraviesa a los programas sociales inspirados por el Estado de bienestar, ya que -por definición- se incorpora a otro actor, que trae nuevas propuestas y recursos, ahora, desde abajo (bottom-up) y que genera una dialéctica nueva entre la sociedad y el Estado. Las políticas participativas tienden a licuar la responsabilidad e iniciativa exclusiva del aparato estatal en la construcción de “lo público”, que, ahora surge de un encuentro entre la sociedad y el Estado, y, como antecedente necesario, tales políticas exigen un diagnóstico que reconozca y considere las “capacidades” que, cada grupo usuario, ofrece a la ejecución de ese particular programa.

Como señalo en los sub puntos que siguen, por una parte, cuando las políticas sociales se abren a la participación social pueden incorporar (en el diseño, la gestión, el control y la evaluación) rasgos que surgen desde la particularidad de cada localidad, que rompen el carácter homogenizador de los programas sociales que se viene impulsando, se ejecutan de manera más adecuada a la diversidad propia de cada realidad concreta y, en consecuencia, deben resultar más eficaces y sustentables. Por otra parte, las localidades, expresadas en los actores que participan desde abajo hacia arriba, aparecen como los espacios más adecuados para que se articule y se complejice la variada oferta de programas sectoriales y fraccionados que desciende desde el aparato central.

Hasta aquí lo que dice a los “efectos tangibles” de los programas sociales participativos. Pero, además, están los efectos “intangibles” que son propios de la participación. El efecto central dice que los programas con participación sustantiva, por definición, atacan el asistencialismo, propio de las políticas “top down”, y las consecuencias que, en los/as usuarios/as provoca esta relación que, a lo largo de todo este artículo, he venido criticando como no deseables. Esta posibilidad, en la medida en que se da, acarrea consecuencias de pertinencia política muy relevantes para la construcción de un orden democrático enraizado en la cultura y en la iniciativa de la gente.

En lo político teórico, resulta muy importante destacar que la participación social constituye la escuela de formación ciudadana que fortalece la educación de las actitudes orientadas a la construcción del bien común, de ahí que impulsar políticas sociales con participación sustantiva estaría en la base de la constitución de ciudadanía activa, de sujetos colectivos y de la profundización de los condiciones democráticas.

Me parece que, de todas las situaciones que denuncié en el punto 3 de este documento, el aspecto que resulta central es la

forma como se enfrenta y se soluciona el conflicto entre “lo general” y “lo particular”, la tensión entre “el centro” y “las localidades”. En Chile, la inclinación siempre ha sido de hacer primar el centro por sobre la localidad³⁹, o sea, a que en el espacio sub nacional se imponga y se ejecute aquello que se ha decidido y diseñado en el centro, con los criterios de lo que sería válido “para todo el país”. Aquí sostengo que la participación sustantiva abre la posibilidad de enfrentar esta tensión de manera más adecuada.

Dagmar Raczynski, quizás la analista más profunda y más constante, sobre temas de acción social en Chile, luego de una consideración de varios programas que buscan apoyar el mejoramiento de las condiciones socio económicas en diversas localidades⁴⁰, concluye que los más eficaces, los que logran cambios más sustantivos en el sentido buscado, los que alcanzan efectos más sustentables, son aquellos que realizan procesos de “rediseño local”. El estudio identifica como “re diseño” aquel proceso, impulsado por los funcionarios “de terreno” del programa correspondiente y grupos significativos de la sociedad local, que busca la adecuación entre el programa social, tal como es recibido desde la instancia central, y las circunstancias que son las propias de la localidad en la que se intenta ejecutar ese programa. A diferencia de la tendencia dominante, que empuja a aplicar el programa general diseñado por el aparato central haciendo tabla rasa de la intención y las características del programa y la particularidad del espacio en el cual ese programa se ejecuta, el rediseño significa

³⁹ Cfr, Salazar, G. “Construcción de Estado en Chile”, en Pinto, J. y G. Salazar “Historia Contemporánea de Chile I”, LOM ediciones, Santiago, 1999.

⁴⁰ El trabajo es producto del trabajo de un equipo muy numeroso que, entiendo, fue coordinado por Dagmar Raczynski, por lo que aparece citado así: Concha, X. et alii, “Superación de la pobreza y gestión descentralizada” en Raczynski, D. y C. Serrano “Descentralización. Nudos Críticos”. CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2004.

un esfuerzo de traducción de las intenciones y recursos del programa a las heterogeneidades propias de cada localidad. Debe quedar claro que no se trata de inventar otro programa distinto, sino de adecuar la misma iniciativa que propone el aparato central; en el rediseño, esa propuesta original conserva sus objetivos generales, mantiene el mismo marco presupuestario, no cambia el calendario, pero, el trabajo del rediseño lleva a agregar o traducir algunos objetivos específicos y las correspondientes actividades, según los rasgos que son los propios de la realidad particular local. A mí me resulta una posibilidad particularmente atractiva porque, entiendo, es el momento en que se puede instalar en el diseño aquellos espacios para la participación (oportunidades) que correspondan a las “capacidades” particulares presentes en cada grupo local.

En consecuencia, el rediseño no sólo es un ejercicio de praxis desde la sociedad local que complementa y enriquece al programa “top-down”, sino que apunta hacia la posibilidad que las políticas sociales, cuando han sido así enriquecidas, funcionen como espacios públicos de participación sustantiva.

Esta propuesta puede, en el mejor de los casos, aparecer como sugerente en lo lógico; permite poner las piezas en su lugar y hacerlas calzar, pero ¿es acaso viable desde un punto de vista político? ¿Va a contar con la aprobación del aparato central? y si no es así ¿cómo puede intentarse ese ejercicio del rediseño? Debo reconocer que, en muchas ocasiones (seguramente, la mayoría) un momento de este tipo no está en la intención de los decisores de política ni del aparato técnico central; incluso, tengo que agregar que, en aquellos casos en los que la voluntad política es expresa en cuanto a que los programas se apliquen, en las localidades, tal y como fueron concebidos por el aparato central, no hay posibilidades de trabajar con rediseño. En estas condiciones, quienes aspiren a impulsar políticas sociales participativas deberán esperar a

que se ofrezcan circunstancias políticas más favorables.⁴¹ Sin embargo, Norman Long, profesor de la Universidad de Wageningen en Holanda, con amplia experiencia en actividades de promoción en México, ha argumentado que entre lo general (el diseño central) y lo particular (las circunstancias locales) se instala, siempre, una distancia, un salto, que pide un esfuerzo de traducción entre los propósitos propuestos (desde el centro) y las circunstancias (del grupo receptor local). A ese espacio de no-continuidad Long lo denomina “la interfaz”⁴² “...las interfaces surgen, normalmente, en puntos donde intersectan diferentes, y generalmente conflictivos, mundos de vida o campos sociales, más concretamente en campos sociales o “arenas” en las cuales las interconexiones se orientan en torno a problemas de conexión, concertación, segregación, entre puntos de vista sociales, evaluativos o cognitivos distintos”⁴³ O sea

⁴¹ Conscientemente he dejado afuera de estas consideraciones las relaciones entre las oportunidades de participación y la presión del movimiento social (huelgas, protestas, movilizaciones) que buscan, no sólo reconocer las circunstancias que se le imponen al sujeto sino modelar circunstancias nuevas y más favorables. Me refiero a esa actividad social que Pedro Demo ha denominado “participación conquistada” y dice a la intersección entre cuestiones que han sido tratadas en estudios sobre la participación y acerca de los movimientos sociales; entiendo que se trata de un aspecto muy importante, ya que, sin algún ejercicio de conquista, parece muy difícil acceder a la participación sustantiva, incluso en gobiernos sinceramente populares. Por eso, precisamente, es que me parece que no puede ser despachada rápidamente en uno o dos párrafos y prefiero no tratarlo aquí. Quienes se interesen por los aspectos más generales de este punto, pueden confrontar el excelente estudio de Sidney Tarrow “Power in Movement”, Cambridge University Press, Nueva York, 2 ed. 1998.

⁴² Long, N. “The Multiple Optic of the Interface Analysis”, UNESCO, 1999, www.utexas.edu/cola/insts/lilias/contente/claspo desgraciadamente, hasta donde yo sé, el texto de Long está sólo en inglés. Aprovecho de agradecer a Gonzalo Delamaza por haberme indicado este documento.

⁴³ Long N. “Development Sociology: actor’s perspective”, citado por Duhart, D. “Exclusión, Poder y Relaciones Sociales”, en Revista MAD, N° 14,

que la interfaz aparece siempre que se busca conectar dos culturas puntos de vista diversos, lo cual impone la tarea de que, en la interfaz, se deban adecuar esos distintos sistemas de intereses.

Más aún, Long reconoce que la interfaz no es sólo un campo permeado por lo cultural, no sólo concurren diversas percepciones, intereses y racionalidades, sino, al mismo tiempo, en la interfaz las relaciones están atravesadas por el poder. En este punto, el mismo Long recurre a las reflexiones que desarrolló Michel Foucault a este respecto; sobre todo atiende a aquella tesis que sostiene “si bien en el juego del poder hay una voluntad que se impone sobre otra que es más débil⁴⁴, la voluntad más poderosa nunca llega a recubrir totalmente a la otra que cede y, así, aún en la subordinación siempre existe un espacio de autonomía que, en algunos casos puede ser muy estrecho) de ahí que todo ejercicio de poder genera las condiciones para el contra poder.⁴⁵

Uno de las aplicaciones que Long destaca para este enfoque es el de “la intervención planificada”⁴⁶. Este tipo de acción -que incluye las políticas sociales- genera un espacio particularmente contradictorio ya que, como señalé en el punto tres de este documento, provoca el encuentro entre el conocimiento técnico (propio de los encargados de la decisión y el diseño de las políticas) y el conocimiento experiencial (que corresponde a los usuarios y, en parte

Universidad de Chile, 2006.

⁴⁴ Anoto, al pasar, que aquí se queda la definición clásica de Weber sobre el poder.

⁴⁵ “La característica más notable del poder es que algunos pueden, más o menos, determinar la conducta de otros hombres, pero nunca exhaustivamente. Un hombre que está encadenado y es golpeado, está sometido a la fuerza que se ejerce sobre él, pero no al poder” Foucault, M. “hacia una crítica de la razón política”, en “Rev. Siempre”, México, 3-XI-1982.

⁴⁶ Long, N. “The Multiple Optic...”, pg. 4.

al menos, a los encargados de la ejecución en terreno).⁴⁷

El análisis de la interfaz rechaza la intención planificadora que se presenta como un proceso lineal por el que se busca traspasar, mecánicamente, objetivos, actividades y beneficios desde los técnicos hacia los usuarios. Long no lo señala en estos términos, pero la interfaz, en la medida en que se reconoce y se asume, constituye el espacio en el cual se puede ejecutar ese ejercicio que, en párrafos anteriores, he identificado como re diseño. Más aún, el rediseño es un camino lógico a lo largo del cual se puede articular, de manera no lineal ni impositiva, las dos racionalidades que, originalmente, aparecen en tensión.

Desde la reflexión que he ido desplegando a lo largo de este sub punto, se puede desprender algunas particulares conclusiones que, en mi opinión, importan al tema en el cual, aquí, busco profundizar. Para Long, la interfaz es un momento que va a presentarse siempre cuando se necesita acordar la lógica generalizante, propia de los policy-makers con las visiones particulares y heterogéneas que corresponden a quienes deben ejecutar y recibir esas políticas en cada localidad. Lo que busco subrayar es que el espacio del desencuentro es objetivo, está inscrito en la naturaleza de la política pública que busca ser nacional; por tanto no se debe adjudicar a que la política central esté mal diseñada o a que ésta se debería aplicar de otra manera.

Esto lleva a que, en muchos casos, se produzca algún grado de re diseño, algún nivel de adaptación del programa original a las circunstancias de una particular localidad, aún cuando este paso no aparezca

⁴⁷ El ejecutor de la política es una suerte de bisagra entre las dos lógicas, entre la institucionalidad y la gente. Long lo denomina “funcionario de la interfaz” y le mucha importancia en la solución adecuada de esta tensión.

destacado en los informes o en las evaluaciones como una innovación intencionada⁴⁸.

En algunos casos, el mismo programa diseñado en el nivel central consulta ciertas alternativas de aplicación entre las que se decide en las instancias locales, en un ejercicio que, en parte, se parece al re diseño.⁴⁹

⁴⁸ La experiencia que yo he recogido muestra que la incorporación del re diseño no provoca, necesariamente, rechazo en la institucionalidad central si es que el programa, así reformulado, cumple con los objetivos y metas que se le asignaron en el primer diseño y se mueve dentro del marco presupuestario original. Yo tengo dos estudiantes en tesis, funcionarios de un Municipio en el sector oeste de Santiago, a quienes se encargó la ejecución de un programa “Quiero mi Barrio”, impulsado desde el SERVIU Metropolitano, cuyo objetivo original era construir áreas verdes e instalar luminarias en dos villas colindantes de la comuna. En el primer momento de la ejecución, estos funcionarios, junto con los dirigentes de diversas organizaciones vecinales, identificaron que -para ese sector- la necesidad prioritaria era crear y hacer funcionar una organización que articulara los distintos grupos vigentes y que comunicara, de ida y vuelta, desde un equipo central hasta cada grupo familiar; de allí que juntos, funcionarios de terreno y vecinos/as, decidieron ejecutar el programa según formas que favorecieran la consolidación de esta nueva organización vecinal que se perseguía.

Los vecinos decidieron la ubicación de las plazas y bandejonas y determinaron los lugares que requerían de mayor iluminación, además, controlaron el avance y la calidad de las obras (tareas que correspondían a sus “capacidades de participar”). Los funcionarios elaboraron los informes al SERVIU en las fechas requeridas, mantuvieron los lazos con la burocracia municipal y mediaron para construir consensos entre los diversos grupos de vecinos.

El SERVIU no objetó, en modo alguno, este proceso en la medida en que se cumplió con las metas originalmente planteadas y se rindió adecuadamente por todos los gastos. El Municipio tampoco objetó, posiblemente porque se trataba de un programa recibido desde el nivel central.

⁴⁹ A inicios del 2010, a la unidad académica en la cual me desempeño le correspondió evaluar un programa de capacitación e intermediación laboral, impulsado por MIDEPLAN, que estaba dirigido a mujeres de familias incorporadas al Chile Solidario (indigentes) denominado PROFOCAP. En este caso existía un diseño, elaborado centralmente, con objetivos y metas decididos (de cobertura y de horas de capacitación) con un presupuesto correspondiente asignado y al-

Sin embargo, en los dos casos que acabo de señalar en notas sucesivas, se entendía estas modificaciones como “ajustes programáticos normales” y no como “innovaciones”. Incluso cuando se aprovecha, pragmáticamente, la inadecuación entre las intenciones generales y las circunstancias particulares de cada localidad, no hay una conceptualización de ese quiebre (del tipo de la interfaz) que permita entender, emprender y proponer el re diseño como una tarea novedosa y necesaria. Por esa misma razón, porque las mejores prácticas todavía no han cuajado en conceptos adecuados, debe ser que no encuentro, en Chile, políticas ni programas en los cuales el re diseño esté, consciente e intencionadamente, incorporado en el ejercicio de ejecución; en los que el primer diseño (central) consulte y aliente otro diseño complementario en la localidad.

El tercer campo en el cual la reflexión desarrollada a lo largo de este artículo me llama a sacar conclusiones, es el de una necesaria “estrategia” de acción social que permita integrar los aportes, parciales y dispersos, de las diferentes políticas que, desde un principio, han surgido separadas. Me resulta cómodo abordar esta cuestión en dos momentos sucesivos: uno primero, referido al espacio en el que parece más conveniente impulsar esta articulación de iniciativas diversas; otro posterior, que dice a la forma como se puede ordenar esta articulación de distintos programas.

Ya señalé antes que la separación y la mutua independencia entre las diferentes políticas sociales es expresión de la estruc-

guros principios metodológicos intangibles (la capacitación debía tener, ya sea más hacia la inserción laboral dependiente (asalariada) o, ya más hacia lo independiente (micro empresarias) dependían de los mercados laborales locales y se entregaba a las direcciones regionales del PROFOCAP; esas decisiones locales arrastraban tanto los lugares donde se ejecutaba el programa como ciertas cuestiones de contenido de la capacitación. Es así que terminábamos con un programa que, desde el diseño original, elaborado centralmente, se abría a las decisiones descentralizadas y a la heterogeneidad en la ejecución.

tura del aparato de Estado que está especializada por sectores. Esta forma de organizar la división del trabajo vino con la modernización de la administración pública, ha mostrado sus ventajas y resulta demasiado ingenuo que el ejecutivo va a cambiar, hoy, su estructura institucional sólo porque parece conveniente integrar la acción social pública.⁵⁰ Respaldo en las razones que he entregado en los sub puntos anteriores (necesidad de promover la “participación sustantiva” y centralidad de la contradicción “general-particular”) es mi opinión que el lugar donde se debe (y se puede) empujar la integración de la acción social, siempre va ser el espacio sub-nacional; en algunos casos, va a resultar más conveniente que se impulse a nivel regional (o de un conjunto de provincias en alguna Región) y, en otros casos, puede parecer mejor que sea la comuna (o una asociación de municipios)⁵¹

El aparato central va a seguir proponiendo medidas generales y diversas cuya articulación debe empujarse en el espacio local guiada por las necesidades, las urgencias, las capacidades y las prioridades que son las propias de cada localidad. Si afinamos esta orientación de operatoria, cada localidad podría impulsar “su” estrategia (a su medida) para enfrentar la carencia, la desigualdad y la necesidad de integración. El curso decidido localmente, en muchos casos, no será tan distinto del

que adopten otras localidades similares, pero responderá mejor a las necesidades, urgencias y capacidades particulares de esa localidad. Si avanzamos hacia proceder así, la localidad se va a mostrar como el espacio en el cual se realiza el re diseño de la acción social decidida centralmente y, en ese mismo esfuerzo, como el lugar en que se puede impulsar las relaciones de participación sustantiva entre el estado y la sociedad civil local.

¿Cómo se hace esta articulación de iniciativas que son diversas? La pregunta parece válida en tanto articular no genera la simple mazamorra, donde los diferentes componentes pierden su identidad y se disuelven en la mezcla; es cierto que las partes se integran ahora en un nuevo sistema que esas partes sufren modificaciones, pero, en la articulación cada parte permanece y hace su aporte en una cierta jerarquía. De ahí que ¿qué es lo que se modificará en cada caso? ¿Cuál es el criterio que indica la modificación y el recorte?

En este caso, la afirmación central, que ordena y da sentido al resto de las tesis, es que la incorporación al trabajo y a la remuneración justa es la clave central para aspirar a la superación de la pobreza y de las desigualdades indebidas.⁵² Esta condición es válida para todos los casos y, por eso, las políticas que promueven la oferta de trabajo digno deben ser una tarea nacional, básicamente, responsabilidad del aparato estatal central coordinado con la empresa privada, a quienes corresponde crear puestos de trabajo con salarios de calidad. Establecida esa afirmación central, el resto de las políticas sociales se ordenan y deciden según dos criterios: uno, su función respecto de facilitar y fortalecer la incorporación al y el desempeño en el trabajo en condiciones y con salario dignos, y segundo, las condiciones particulares que definen a

⁵⁰ En todo caso, la transformación de MIDEPLAN en Ministerio de Desarrollo Social, con funciones y atribuciones para fomentar la integración de acciones diversas, indica que el problema se reconoce en las esferas de gobierno y constituye un paso hacia una solución que, yo entiendo, debería complementarse con medidas como las que señalo a continuación.

⁵¹ Estas asociaciones de Municipios tienen trayectoria en algunos lugares donde las comunas han estado, históricamente, unidas por algunas circunstancias que crean similitudes e identidad común (un valle, o una sub cultura compartida, intercambios comerciales). Lo que busco en estas líneas es subrayar que lo local (que es un concepto culturalmente denso) no debería reducirse siempre a la comuna (que es una división administrativa)

⁵² En esto acuerdan autores y estudios que siguen distintas miradas teóricas. Cfr. Nota n° 31.

la localidad en la cual se decide y ejecuta la estrategia.

Hay políticas (tradicionalmente identificadas como de “fortalecimiento del capital humano”) que buscan asegurar las condiciones que permitan la incorporación a trabajos dignos: son los diversos programas referidos a educación, a capacitación, a salud preventiva y a vivienda básica, que apuntan a educar, construir o reproducir las condiciones subjetivas de la oferta de fuerza de trabajo. Las orientaciones y los énfasis de estas políticas deberían decidirse en cada territorio en función de las necesidades objetivas del mercado laboral.

Hay otras políticas dirigidas a aquellos/as a quienes el funcionamiento del sistema está empujando, o ya empujó, hacia condiciones de exclusión, los denominados vulnerables y excluidos⁵³, a quienes parece necesario recuperar a través de la educación de capacidades y actitudes, antes que ellos/as se puedan incorporar al trabajo e integrar a la sociedad. Y son muchos: los niños en situación irregular, los que sufren adicciones, quienes están psicológicamente dañados. Esto también se debe decidir localmente, ahora en función del perfil y de la calidad que indique el diagnóstico de situación concreta.

Por último, existen los programas que buscan apoyar a quienes, por condiciones subjetivas, no aspiran ni pueden incorporarse al trabajo productivo: por edad, por discapacidad⁵⁴ y sobre quienes se debería focalizar

⁵³ Para los contenidos de estas categorías cfr. Bustelo, E. y A. Minujin “Todos Entran. Propuestas para sociedades incluyentes”, UNICEF-Ed. Santillana, Santafé de Bogotá, 1998.

⁵⁴ Este segmento podría corresponder a lo que la “Ley de Pobres” de Inglaterra denominaba “pobres merecedores” y que eran objeto de la asistencia pública cfr. Himmelfarb, G “La Idea de Pobreza en Inglaterra a principios de la Era Industrial”, FCE, México, 1998.

los subsidios. Estos programas merecen dos comentarios: uno, que los aportes públicos orientados a este segmento deberían asegurar una vida digna y no sólo la sobrevivencia mínima; segundo, que parece conveniente, en la medida de lo posible, que se facilite a este sector la incorporación a ciertos trabajos o responsabilidades no productivas (¿trabajos comunitarios?) por los cuales podrían recibir algún reconocimiento económico; es que el trabajo y el reconocimiento ayudan a dar sentido a la vida.

Para terminar, quisiera puntar algunas transformaciones necesarias que debería impulsarse en campos asociados a los aquí tratados, que no derivan de lo antes desarrollado, pero que, sin las cuales el avance sugerido en esta reflexión se haría muy difícil, pero que, constituyen tareas independientes de reforma. Por eso, sólo las voy a enunciar, sin intentar mayor justificación ni desarrollo.

- Parece necesario que los Ministerios Sociales estén dispuestos a ofrecer diseños de política que puedan ser re diseñados y entregar recursos que puedan ser re asignados (hasta cierto punto) en los niveles locales.
- Buscar las formas que permitan que, al menos en algunos aspectos, se pueda proponer planes sociales que sean plurianuales.
- Que se fortalezca las capacidades locales de planificación y ejecución que permitan abordar, en este nivel, programas complejos.
- Que se facilite, promueva y aliente la cooperación entre distintos municipios pequeños, territorialmente próximos, cuando se trate de emprender programas con ciertos grados de complejidad.

Bibliografía

- Adelantado, J.; J.A. Noriega y X. Rambla (coord..) “Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España”, Universidad de Barcelona, España, 2000.
- Arendt, H. “La Condición Humana”, ed. Paidos, Barcelona, 1993.
- Castel, R. “Las Metamorfosis de la Cuestión Social; una crónica del salariado”, ed. Paidos, Buenos Aires, 1997.
- Concha, X. y otros “Superación de la pobreza y gestión descentralizada”, en Raczynski, D. y C. Serrano, “Descentralización. Nudos Críticos”, CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2004.
- Cunill, N. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública” en PNUD “Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina”, 2008, www.undp.org.mx/doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf
- De la Maza, G. “Espacios Locales y Desarrollo de Ciudadanía”, (documento presentado al Congreso del LASA), Washington, 2001.
- _____ “Construcción Democrática, Participación Ciudadana y Políticas Públicas en Chile” (tesis para optar al grado de Doctor en Sociología), Universidad de Leiden, Holanda, 2010.
- Duhart, D. “Exclusión, poder y relaciones sociales” en “Revista MAD”, N° 14, Universidad de Chile, Santiago, 2006.
- Foucault, M. “La Microfísica del Poder”, edit La Piqueta, Madrid, 1992.
- Himmelfarb, G. “La Idea de Pobreza en Inglaterra a principios de la Era Industrial”, FCE, México, 1998
- Larraín, J. “El Concepto de Ideología”, vol I, LOM ediciones, Santiago, 2007.
- Long, N. “The Multiple Optic of Interface Analysis”, www.utexas.edu/cola/insts/llias/contente/claspo
- Maturana, H. “Autopoiesis”, en Zeleny, M. (edit) “Autopoiesis, a theory of the living organization”, Westview Press, Boulder, 1981.
- Moulian, T. “Chile Hoy, anatomía de un mito”, LOM ediciones, Santiago, 1997.
- Nussbaum, M. y A. Sen (coord.) “La Calidad de Vida”, FCE, México, 1998.
- O’Connor, J. “The Fiscal Crisis of State”, St. Martin Press, New York, 1973.
- Offe, C. “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- Olavarría, M. “Pobreza, Crecimiento Económico y Políticas Sociales”, edit. Universitaria, Santiago, 1995.

- Padilla, N. y E. Sanzana “La Microempresa en la Comuna de Maipú”, (tesis para obtener el grado de magister en Políticas Sociales y Gestión Social), Universidad ARCIS, Santiago, 2010.
- Palma, D. “La Participación y la Construcción de Ciudadanía”, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, Santiago, 1998.
- Silva, P. “Los tecnócratas y la política en Chile. Pasado y presente”, en “Revista de Ciencia Política”, Universidad Católica de Chile, Santiago, 2006.
- Tarrow, S. “Power in Movement”, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.
- Tenorio, G. y P. Monje Reyes “Ciudadanía, participación y Desarrollo Social”, fundación Getulio Vargas-Universidad ARCIS, Santiago, 2011.
- Varas, A. “La (re)construcción democrática del espacio público” en Varas, A. (editor) “La Propuesta Ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado: Argentina, Colombia, Chile y Perú” edit. Catalonia, Santiago, 2006.
- Webb, S. y B. Webb “English Poor Law History”, Frank & Co., Londres, 1963.
- Zaffaroni, C “El Marco de Desarrollo de Base”, ed. Trilce, Montevideo, 1997.