

**LA POLITICA SOCIAL Y LA PARTICIPACION
CIUDADANA DESDE LA OPTICA DE LA
ANTROPOLOGIA SOCIAL.
LA IRREDUCTIBILIDAD DE LA POLITICA**

BERNARDO MUÑOZ*

I. INTRODUCCIÓN

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN han sido históricamente, a través de la historia de las diversas sociedades, un pasaje social común para todos los miembros de la comunidad a lo largo de su vida. Esto integra y consagra al individuo con sus deberes y obligaciones y permite el acceso de éste, cuando su rol dentro de la comunidad así lo permite a los diversos estados sociales, productivos, económicos, religiosos y rituales como un miembro más de la comunidad.

En tiempos modernos este desarrollo personal a través de la consecución de deberes y derechos y su participación en la comunidad, construye lo que se entiende por ciudadanía.

Esta última se ha visto afectada en su construcción debido a la enorme desestructuración de las redes sociales que aseguraban la participación de todos los miembros de la comunidad, lo que se constituye hoy día en un cuello de botella para las políticas estatales que demandan la participación de un determinado colectivo o

* Doctor en Antropología Social por la Universidad de Tübingen, República Federal de Alemania. Es Director Adjunto del Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas de la Universidad ARCIS.

población objetivo en la formulación e implementación de políticas sociales que se distancien de las políticas de asistencialidad y que sean en realidad factor de promoción social y de sujetos sociales capaces de generar procesos de *accountability*, ejerciendo así un adecuado control social ciudadano, inclusive sobre la inversión social.

La participación de la antropología como instrumento de análisis de la presente discusión, intenta abrir la discusión de cómo se construyen actualmente algunas modalidades de participación, las organizaciones sociales, así como los capitales sociales, culturales y organizacionales que éstos portan.

II. LA CENTRALIZACIÓN DEL ESTADO CHILENO

La discusión que aquí nos concentra, se establece en los marcos del Estado chileno, que a partir de una histórica y fuerte centralización ejerce un proceso de dominación en los principales ámbitos en que se expresan las interrelaciones que establecen las bases para una nacionalidad común y un Estado central fuerte e indiviso en su concepción actual, expresado esto en la dependencia política, económica, cultural, educacional, etc., en que se encuentran las doce regiones existentes en el país en relación a la Región Metropolitana y a la capital, Santiago.

A esto se suma y desde la perspectiva de la descentralización, que este proceso permanece inconcluso, debido no sólo a las dificultades propias que implica establecer un proceso de esta naturaleza en un país con tan acendrada centralización, sino que también se debe a una evidente falta de voluntad política en tal sentido.

Santiago, la capital, ejerce un marcado control económico sobre el resto de las regiones, que contribuyen al Estado central con el gran porcentaje de su productividad. Ejemplo claro de este fenómeno lo constituye, por ejemplo, con los recursos que provee al erario nacional la gran minería del cobre de la II Región y lo que posteriormente esta misma recibe desde el Estado.

Asimismo y si bien es cierto que se auspicia, desde el Estado, una cultura regional y local, el control cultural de la cultura oficial se ejerce desde y en la capital nacional, lo que genera un mercado cultural inexistente en provincias y que excluye así también de este circuito a quien no accede por presencia en esta ciudad a la oferta cultural y que además limita el acceso a recursos tanto para la

actividad cultural como para el fortalecimiento de la identidad regional y local.

Se ejerce así también un marcado control político desde el Estado central y la primera autoridad regional, no elegida popularmente, el Intendente, es el representante del Presidente de la República. Los gabinetes ministeriales realizados itinerantemente por el Presidente en regiones, la presencia del Poder Legislativo en Valparaíso, son ejemplos que no consiguen entregarle al país un verdadero carácter descentralizador. Por último, las decisiones políticas de mayor trascendencia para el conjunto de la Nación se toman en los escritorios de la capital.

Esto sin dudas ha incidido históricamente en un constante ejercicio de debilitamiento de la identidad local por parte de la entidad central tras la fuerza centrífuga que aplica el centro en relación a la región. De otro lado, la atracción que propicia el modelo «capitalino» hace no sólo sucumbir realidades locales, sino que atrae incluso al desplazamiento de las inteligencias regionales hacia el aparato central.

Si bien es cierto no existen las identidades fijas, inamovibles o estáticas y que muchas de éstas son precarias cuando se trata de definir nuestra autorepresentación, la identidad regional, en este caso se ha visto constantemente desautorizada por una cierta imposición de los diseños de las representaciones establecidas desde el dominio central, desde la identidad de Nación.

Si el Estado es nuestro principal bastión como referente simbólico, principal horizonte político en la región para el ejercicio de nuestra ciudadanía, éste carece a su vez en gran parte de nuestros países en América Latina, de una relación más simétrica y dialógica con sus componentes regionales o periféricos.

Respecto del tema del presente trabajo, se constata que en este período, el Estado se retira de ámbitos e importantes segmentos de la política social, fundamentalmente relacionados con educación y salud y acaban estableciéndose leyes de mercado que copan estos espacios con su «lógica reguladora de las relaciones sociales en espacios antes considerados como públicos» (Alfaro, 1996:2). Naturalmente esto, especialmente en la década de los noventa, acrecienta el sentimiento de inseguridad social frente a esta situación.

III. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

1. La democracia como sistema político autootorgado

Naturalmente que el marco de este trabajo está otorgado por la realidad de un sistema democrático de características excluyentes, la falta de profundización democrática en sus instituciones y altamente inequitativo en su dimensión redistributiva y social. Cabe entonces preguntarse entonces sobre la democracia como sistema político autootorgado. De cómo ésta se construye. Según Gutiérrez Castañeda (1997), la instauración histórica de la democracia en el mundo moderno fue acompañada de la creación de mitos, símbolos, idearios, aspiraciones, como parte de su «reelaboración simbólica» y como parte del sustento necesario para la construcción de un nuevo tipo de legitimidad identificado éste a través de conceptos como soberanía, consenso, racionalidad, justicia, emancipación, solidaridad. Estas formas de «representaciones», fueron las formas míticas por las cuales «se trataba de desplazar el carácter fragmentario, conflictivo, dislocado, de lo social, mediante construcciones ficcionales en las que lo social aparece como continuo, acabado, armónico...» (Castañeda, 1997:11) . Esto habría tenido su principal expresión en la construcción la Nación como concepto de representación, con un carácter homogeneizador y universalista incapaz de incorporar la diferencia y el pluralismo y que en los últimos años la claridad arrojada acerca de sus forzados componentes inclina la crítica hacia su génesis y su sustentación, puesta a prueba además por la propia complejidad de los procesos sociales actuales.

2. Sustento teórico de la posición estatal

Sin embargo, en la actualidad el análisis teórico estatal para su acción, se sustenta fundamentalmente en la crisis de los principales procesos y actores sociales en los que descansaba el contrapeso social crítico hacia el Estado y que otorgaba la capacidad de pensar proyectos históricos, que hoy se denominarían progresistas, y sus sustentos teóricos. Estos procesos Canto (1996) los identifica fundamentalmente con el declino de las izquierdas en los países desarrollados tanto en sus posiciones políticas como en el aspecto discursivo, a lo que se suma las crisis y transformaciones vividas por los países del mal llamado socialismo real, las impugnaciones que sufre el modelo del Estado Social a partir de sus políticas económicas y sociales como también en sus mecanismos de acuerdo y negociación políticas. Otro punto fundamental es el declino que sufren las

representaciones políticas populares tradicionales encabezadas por los sindicatos y partidos y organizaciones de masas.

Asimismo, América Latina ha vivido desde comienzos de la presente década un profundo cambio desde el ya tradicional modelo sustitutivo de importaciones con énfasis en el mercado interno y un fuerte rol estatal en la dirección del desarrollo, hacia un modelo de apertura económica fuertemente orientado hacia las exportaciones destinadas al mercado externo y en donde el rol más dinámico lo juega el sector privado. Esto ha producido una nueva relación entre lo estatal y lo privado basada en la crisis de la anterior modalidad de primacía del Estado sobre la sociedad civil, y que ha otorgado según Bustelo (1996), una suerte de supremacía de la dimensión privada en el continente.

Sin embargo la experiencia con esta creciente imposición en América Latina de lo privado, ha creado una amplia desilusión de diversos sectores de la población, debido «al estilo socialmente excluyente y económicamente concentrador de las políticas económicas y sociales prevalecientes» (Bustelo, 1996:23). No se trata, según este autor, de volver atrás en un posible proceso de estatización, sino que de potenciar lo público como un mecanismo adecuado para responder a las preocupaciones comunes. Estas preocupaciones se expresan fundamentalmente en temas como la exclusión, ya que el modelo de apertura económica planteado excluye social, económica y políticamente a un gran porcentaje de la población; la discusión generada sobre la necesidad existente de educación, salud con un carácter público y de otros espacios públicos vistos éstos como ámbitos de democratización; la necesidad de organización en torno a la defensa de sus derechos como usuarios, el carácter concentrador de las políticas prevalecientes, el funcionamiento irregular de los mercados en torno a la redistribución demandan restaurar e innovar en el potenciamiento de una necesaria esfera pública.

Con todo, es indudable que la cultura política y la participación son un recurso del que no puede prescindir el sistema político y social. Es más, a la primera señal de apatía y protesta expresada a través de la falta de participación y de práctica política, como lo fue el caso de las pasadas elecciones parlamentarias en Chile, el sistema político inmediatamente se resiente, cuestiona e indaga en un tipo de catarsis pragmática, los porqués de estas actitudes.

Esta participación debería tener por ejemplo, una expresión no sólo en la actividad electoral, sino que también en la toma de

decisiones, en el control sobre la actividad pública y en lo que a este trabajo compete, la formulación de las políticas sociales en el marco de una ciudadanía que promueva desarrollo, a partir de intervenciones sociales destinadas a superar la pobreza estructural existente. Para esto es necesario también el reconocer las formas de participación adecuada para actuar al nivel de las instituciones nacionales.

Al tratar de conceptualizar la idea de participación, podríamos definirla como «...todo proceso en el que se adopta decisiones donde es susceptible la participación de grupos organizados e individuos, influencia que —al margen de su intensidad— optimiza el uso de recursos económicos o políticos. A su vez, una estrategia de participación debe tender al equilibrio en la promoción de la participación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones» (Verdesoto, 1997:1). Según la CEPAL (1998), prácticamente todos los países de América Latina plantean la necesidad de desarrollar la participación comunitaria en los asuntos públicos y sociales, de tal forma que así los individuos se transformen en sujetos activos de estas políticas, capaces de influir por sí mismos en sus destinos, para llegar a la necesidad según el organismo regional de preguntarse si la «diversidad de esfuerzos por ampliar la participación modifican realmente los modelos institucionales de prestación de servicios públicos y asegurarse de que no sólo brinden un canal de participación sino que además mejoren el acceso y la calidad de los servicios prestados a la población». En síntesis, de por sí y como ya es sabido, la participación social no augura un perfeccionamiento de la actividad pública y su dimensión social, lo que hace necesario investigar el impacto real de este tipo de participación.

En torno a la concepción de ciudadanía, este es el nivel ganado por las sociedades modernas a través de su participación social y política, lo que en estos niveles les otorga a los ciudadanos derechos sociales, que van más allá de la satisfacción de las necesidades básicas asociadas a la pobreza y de la relación de asistencialidad establecidas con el Estado, lo que implica la necesaria aparición de actores-sujetos capaces como sociedad de constituirse en contraparte real frente a la acción del Estado o el ámbito privado.

De otro lado, el reconocimiento de la ciudadanía social es importante según Bustelo (1996:3), debido a que aunque si bien es cierto «no puede modificar la estructura de la riqueza y el ingreso, sí

puede incidir en su forma, ya que así es dable de asegurar para el sector de peores ingresos y mayor pobreza, un conjunto de bienes y servicios, independiente del nivel de ingresos de éstos».

Una de las expresiones modernas de ciudadanía se genera a través de la ley de participación popular formulada en Bolivia. Este caso es novedoso, según la CEPAL (1998:172), debido a que ha facilitado la incorporación de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, política y económica, al reconocer la personería jurídica de sus organizaciones representantes. Esta misma ley contempla asimismo, y no es lo menos importante, la transferencia del 20% de las rentas nacionales a los gobiernos municipales, según una distribución igualitaria por habitante. Estos mismos planes de participación popular y la descentralización ha permitido que en dicho país cada Departamento elabore su propio plan de desarrollo económico. En tanto la representación ciudadana está canalizada a través de las organizaciones territoriales de base, el comité de vigilancia, las asociaciones comunitarias, los consejos departamentales y también las entidades de origen indígena, lo cual ha generado una gran expectativa a nivel popular y a la vez contradicciones con formas de participación y representación ya existentes, tales como las indígenas.

Creemos que cualquier proceso de ciudadanía y de desarrollo pasa por un alto contenido de pertenencia basada en los grados de identidad en que los sujetos envueltos en estos procesos puedan encontrar. Esto está ligado además, fundamentalmente a la sustentabilidad cultural del desarrollo a partir de la participación fundante de los ciudadanos en estos procesos.

La identidad como es algo sabido y no al revés, es algo cambiante, dinámica, histórica, que continuamente a lo largo de procesos de deconstrucción, se hace funcional al pueblo o grupo que la porta. Se caracteriza además por no ser un elemento estructural fijo dentro de su patrón simbólico. Gutiérrez (1997:13) la define en este aspecto por el hecho de que «no hay indicios que sustenten la representación de identidades fijas, de su ubicación en lugares definidos e inamovibles... El horizonte fragmentado, conflictivo e incierto, del que formamos parte, lo que nos entrega son identidades sociales precarias, así como una pluralidad de identidades sociales y políticas. De tal manera, que la resignificación de nuestra autorepresentación, parece apoyar la tesis de concebir a los sujetos políticos como identidades precarias, relacionales (porque es en los

juegos de reconocimiento, de regateo, de enfrentamiento y negociación con los otros sujetos, que se delimitan identidades posibles) y abiertas a resignificaciones».

La hipótesis que aquí se plantea para el caso chileno es que, debido al proceso político iniciado a partir de la derrota de la dictadura militar y ante las expectativas de democratización del país, mantenidas por el sector de la sociedad chilena que apoyó a la Concertación de Partidos por la Democracia, se aviene una crisis de representatividad que encuentra su principal expresión de descontento en las últimas elecciones parlamentarias y que proviene fundamentalmente de la percepción que existe, en las bases políticas concertacionistas y en la sociedad chilena en general que ha sido proclive a las propuestas del conglomerado, de la renuncia a implementar la plataforma de gobierno enunciada, fundamentalmente en los temas de Derechos Humanos, equidad y participación social y reformas institucionales. Si bien es cierto esto no se traduce en una crisis, sí consigue cuestionar el carácter y sustentabilidad sociopolítica de la alianza sociedad civil-partidos políticos que sustentan a los actuales gobiernos de la Concertación. Uno de los principales síntomas de esta tensión se explica a través de la desmovilización social generada por los partidos políticos que sustentan la coalición, en pos de llevar a cabo una política de consensos con la oposición, lo que asegurase así el éxito de la denominada transición. Esto lleva a amplios y reconocidos sectores de la sociedad nacional que han participado de este «pacto político» a cuestionar la continuidad del mismo, en los términos en que tal transición se ha caracterizado hasta el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

3. La participación ciudadana

En América Latina, los procesos de participación estimulados por los diferentes Estados de la región en términos oficiales y muchas veces como parte de sus programas de gobierno, se han visto entrabados para su puesta en marcha debido a la falta de canales democráticos institucionales acordes con la nueva dinámica participativa propuesta (el caso de Chile). En otros casos la escasa sustentabilidad de la propuesta democrática ha hecho que estos mismos gobiernos desanimen las propuestas de participación y movilización social existentes, limitándose a un consenso político con la oposición (también es el caso de Chile).

En torno a la participación y la construcción de la ciudadanía social y política en el continente, ésta se ve también limitada desde el lado de la debilidad de la sociedad civil y sus organizaciones. De otro lado, la participación es también como contrapartida, un mecanismo que permite disminuir los déficits de ciudadanía existente en el sistema político.

Es por esto que el papel de la sociedad civil como agente de control entre el mercado y el Estado, toma un rol relevante en la medida que permite disminuir la presión que estos dos actores institucionales generan sobre los ciudadanos y sus organizaciones a la luz de las actuales dinámicas de las políticas sociales y de las dinámicas neoliberales que se establecen en la mayoría de los países de la región.

En las últimas décadas, incluidos los períodos de los regímenes dictatoriales, los procesos de cambios, desarticulación y nuevas formas de asociación de las organizaciones sociales, se han sucedido, buscando una funcionalidad reactiva acorde con los tiempos de represión y posterior desarticulación, afuncionalidad y necesaria modernidad de corte exógena impuestas, para un existir acorde entre el equilibrio demandado por las bases sociales y la legitimación frente al Estado y sus intermediarios. Una nueva forma de participación es aquella que se identifica con la acción ciudadana en la definición de las políticas públicas y la gestión social. Según la CEPAL (1998), esta necesaria tendencia se considera un paso ineludible en el fortalecimiento de los sistemas democráticos instalados en la región.

Para continuar adentrándonos en lo que es la participación social, se debe mencionar como una categoría de análisis, el hecho de que ésta se constituye a través de las tareas y representaciones que se atribuye y fija una sociedad y que se combina con el rol y los objetivos que persiguen los individuos como actores particulares en ese momento histórico. Esta historicidad se constituye en estos momentos a través de la búsqueda de la acción de la sociedad en forma directa y sin mediaciones sobre sus objetivos (Verdesoto, 1997:1).

Naturalmente que este tipo de sociedad y este tipo de incidencia debería encontrar al frente y como contraparte según este mismo autor, a una forma de Estado acorde con la participación, es decir, aquel que fomente y tenga como interlocutores a la mayor gama de iniciativas que provengan de la sociedad civil.

Un proceso importante que acompaña el ámbito de la

participación lo constituye la política de descentralización imperante, y en muchos casos entrabada, de varios países de América Latina. Si bien es cierto este tema excede el marco del presente trabajo, creemos junto con Verdesoto (1997) que este proceso de la redistribución de las decisiones debe tener un contenido que vaya más allá de la redistribución de nuevas responsabilidades administrativas y de servicios a la comunidad a nivel regional o local, sino que también esta descentralización debe tener un contenido de tipo material.

El imaginario social en la participación es otra variable de análisis que juega un importante rol, ya que al constituirse en representaciones colectivas, desde aquí conciben y le atribuyen una cierta estructuración a lo social (la representación que lo social hace de sí mismo), se forman una noción de su temporalidad, conciben una determinada estructuración y/o naturaleza de los sujetos sociales, de la calidad de sus acciones y relaciones y les atribuye un rol a estos mismos sujetos (Gutiérrez Castañeda, 1997). Para la antropología, esto es importante en la medida que los imaginarios sociales nos pueden, en este contexto, entregar antecedentes sobre los procesos de enajenación en los que viven importantes sectores poblacionales, convencidos a partir de su cotidianeidad y memoria histórica, de su permanente exclusión y nula influencia en los procesos sociales en los cuales se inserta su propia realidad. Esto no sólo tiene que ver con niveles de pobreza, sino que se inscribe también en el apoliticismo desencantado y la práctica de una inorganicidad permanente que lleva hasta lo asocial y que impide así sumarse a procesos sociales o políticos que demanden participación dentro de un colectivo.

Esto según Canto (1996:3) se inscribe dentro de la visión de una sociedad compleja, «en la que las subjetividades colectivas serían resultado de la confrontación permanente y la construcción de identidades y proyectos históricos serían más producto de la desigualdad y el conflicto a ella inherentes que de la relación dialógica...».

Como ya lo mencionamos, en este marco de complejización, surgen nuevos tipos de representación política que vienen a reemplazar, tras cierta pérdida de su legitimidad, a los monolíticos partidos y sindicatos y que otorgan una nueva configuración de representaciones y participación; espacios generalmente ocupados por diversas formas de organización de la sociedad civil que no consiguen aún establecer un mecanismo acabado de relación con el Estado. Se destaca en esta situación, el hecho de que los sujetos de políticas no

consiguen salir de su estado de observadores pasivos en la formulación y diseño de éstas y establecer así, adecuados mecanismos mediadores de la compleja vinculación que se genera entre el Estado y la política de acumulación, concentración económica y exclusión social que persiste en el continente.

Esta relación entre Estado y las organizaciones de base, según Alfaro (1996), se ha mostrado de todas formas interesante para el fortalecimiento de estas organizaciones, no sólo en el ámbito de los capitales materiales, sino que también les aporta capitales en el ámbito de lo simbólico, lo social, lo organizacional y lo político. Los peligros de esta relación imanan, según la misma autora, a partir de las posibles cooptaciones que se producen y a partir de la privatización y desregulación de la ejecución de las políticas sociales.

En definitiva, la participación entrega diversas claves al entender de Verdesoto (1997) y que a la luz de los diversos análisis existentes amplía los conceptos, en la práctica, de democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. Así este autor plantea que:

- a) La participación debe plantearse en clave positiva (propositiva, contralora, supervisora) como el modo de provocar la «colaboración social». Debe crear confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles.
- b) La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas —en su más amplio sentido— y de desarrollo.
- c) La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios.
- d) La consolidación de la participación es su reconocimiento como un mecanismo del sistema político (esto supone, de un lado, reconocer la insuficiencia de los mecanismos de la organización de la democracia).
- e) La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos.
- f) La participación debe desatar las limitaciones del desarrollo social, el que se encuentra bloqueado por una estructura de limitaciones que le impide despegar.
- g) La «creatividad social» es un activo muy importante del desarrollo, que se potencia con la participación.

A partir de estas ideas, Verdesoto (1997:5) concluye en que «los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos

puntuales de superior inversión». Esto, según el mismo autor, supone superar a las limitaciones de los «proyectos participativos» de alcance micro, ya que una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales. De aquí, que el desarrollo social debería superar la intervención puntual, para transformar al proceso de participación en la puerta de entrada de una nueva eficacia de la inversión social.

4. La realidad latinoamericana en cifras

No es claro que en América Latina la pobreza esté disminuyendo, pues si bien es cierto se registran algunos indicadores importantes en torno a su disminución porcentual durante los primeros cinco años de la presente década, lo que va del 41% al 39% del total de los hogares pobres y del 18% al 17% en los niveles de indigencia, aumenta según la CEPAL (1998) el número absoluto de latinoamericanos que viven bajo la línea de pobreza, llegando éstos ya en 1994 a ser 209 millones, 12 millones más que en 1990, lo que significa que más del 50% de la población en América Latina está por debajo de la línea de pobreza, lo cual representaría aproximadamente un 10% más que en la década de los 80.

Asimismo, la profundización de la brecha entre la extrema riqueza y la extrema pobreza, de lo inequitativo de la redistribución de los ingresos, el empobrecimiento de amplios sectores tradicionalmente pertenecientes a la clase media o clase media baja, extreman las dificultades para analizar la lucha por la superación de la pobreza y la calidad de vida que detentan amplios sectores de la población regional. Esto se expresa, según Hardy (1997), en cuestiones como la importancia laboral que representa el sector informal, (según la OIT, durante los años noventa, de 100 empleos que se crean, 84 lo están en este sector), la tasa de desempleo para la región en su conjunto alcanza alrededor del 8% en 1996, existe una alta tasa de desocupación juvenil que duplica las tasas de desempleo del resto de la población, la desocupación en el 20% de los hogares más pobres duplica la desocupación del resto de los hogares y los actuales niveles de ingresos son paradójicamente más bajos que los que existían en 1980.

Sin embargo, Hardy (1997), plantea que el proceso de reducción relativa y absoluta de la pobreza para el caso de Chile, durante la década de los 90 ha sido sostenido, lo que lo diferencia de

otros países de la región, para lo cual cabe a nuestro entender la misma discusión. ¿Se puede hablar, a partir de la disminución porcentual de los niveles de pobreza en el país de un éxito en la lucha por la superación de la pobreza y de eficiencia y equidad en las políticas sociales implementadas?

En síntesis, podemos decir, que la extrema desigualdad del ingreso y la concentración de la riqueza que caracterizaba a la región en los años 70, lejos de disminuir se ha acrecentado, y no sólo a lo largo de la crisis de los años 80, sino que también durante el proceso de apertura económica vivido en la actual década constituyéndose éste a nuestro entender, en el problema de fondo para América Latina.

Es dentro de este contexto, de problemas estructurales en torno a los procesos de desarrollo aún sin resolver, la exclusión social existente para importantes segmentos de la población, en que las políticas sociales en América Latina encuentran sus principales características, un marcado carácter asistencialista-clientelista donde la cultura de la demanda al Estado impera por sobre los derechos sociales, la solidaridad y la inclusión social, vistos estos últimos aspectos como una cuestión medular de la política social del Estado.

En definitiva, pensamos que un cambio en la lógica de la política social, de su amplitud redistributiva, de la relación entre el Estado y la sociedad civil en este ámbito, se encuentra indefectiblemente cruzado por un tipo de participación que a partir del ejercicio ciudadano optimice el gasto social. Entonces el Estado podría dejar de referirse al gasto social para pensar en la inversión social.

Esto mismo, según Primavera (1997:2), amerita que en el marco de una reforma del Estado se proponga primero la reconfiguración de arquitecturas más eficientes para crear «nuevas formas de participación real y por períodos sostenidos (que actúen), no sólo en los momentos de crisis, sino de forma estable, como parte del funcionamiento normal y no crítico del aparato estatal».

5. Política social en Chile

Es de todos conocidos el hecho que durante la dictadura, la participación social y sus organizaciones, sufren uno de sus peores embates represivos en la historia del país, produciéndose una alta desarticulación en este nivel.

Es por esto, que una de las características de este período es

justamente la carencia de participación y representación organizada, representación que de alguna forma es canalizada durante gran parte de este período a través de las ONGS y de la Cooperación Internacional.

Paradójicamente, y lo que es aún más dramático, durante los dos gobiernos de la Concertación estas organizaciones presentan en gran parte el mismo estado de arte en torno a su debilidad participativa, en su relación con el Estado y en el establecimiento de canales adecuados que permitan una participación social real de la ciudadanía en el ámbito local, en la toma de decisiones descentralizadas de real envergadura que en definitiva incidan en sus propios procesos de desarrollo. Éste ha sido uno de los principales cuellos de botellas que han debido enfrentar los gobiernos de la Concertación y esto explica en gran parte la lejanía, el desencantamiento que se ha producido en la población en relación a gobiernos con altas preferencias en las decisiones electorales.

Estos procesos ocurridos en el período de la dictadura militar, la falta de políticas sociales destinadas al conjunto más pobre de la población durante el mismo, profundizó la existencia de los excluidos de las políticas sociales y de la participación, que encontró en los menos organizados, en los que se insertaban en los niveles de pobreza dura, los porcentajes de la población que sustentan aún en Chile la existencia de un tipo de pobreza estructural, y que a pesar del creciente bienestar material experimentado por el conjunto del país, está constituido por 2,5 millones de personas.

A esta dura realidad, se agrega el hecho de que persisten a lo largo de los gobiernos concertacionistas enormes desigualdades en el acceso a servicios y a políticas públicas que no guardan concordancia con el crecimiento económico que ha experimentado el país. Esto es principalmente preocupante en el ámbito de la educación, de la salud, en el deterioro que ha experimentado la calidad ambiental y de seguridad humana (PNUD, 1998), que lejos de reflejar el éxito de los indicadores de crecimiento económico, demuestra por el contrario que los índices de inseguridad crecen en forma relevante al interior de la sociedad chilena. Un documento de la Comisión de Economistas Socialistas de Chile pregunta ante esta realidad ¿es una paradoja de la modernidad o es el estilo de una modernización que aún mantiene sus sesgos autoritarios y excluyentes? (1998:8) y aboga al mismo tiempo por más derechos ciudadanos para una nueva economía.

6. Los instrumentos para generar políticas sociales en el caso chileno

La tendencia en la orientación del gasto social en Chile no es diferente a la orientación de Éste en América Latina, ya que se observa a nivel regional un crecimiento proporcional mayor en los recursos destinados a educación y salud, lo cual es también la tónica del gasto social en Chile. Conocidos son los alcances de la reforma educacional en marcha y también lo es el hecho de que la próxima reforma en el ámbito de lo público debe realizarse en el ámbito de la salud. En este sentido, Chile, según Hardy (1997), ocupa el quinto lugar de gasto per cápita en salud y educación, y el noveno lugar en el mismo gasto en relación al PIB.

Sin dudas que el gasto social se incrementó notablemente a partir de los gobiernos de la Concertación, al postular como sus bases programáticas las políticas cepalinas de crecimiento con equidad lo que traduce como el derecho a igualdad de oportunidades. Esto no quita que gran parte de éste todavía está fuertemente orientado hacia la asistencialidad, y que la consecución de la equidad, producto de la política económica imperante, se vea seriamente limitada en el análisis de distintos analistas, incluso concertacionistas. Sin embargo, Hardy plantea algunas tendencias que pueden ser esclarecedoras de la nueva dimensión que ocupa la política social dentro de los gobiernos de la Concertación. Según ésta, durante este período el gasto social se ha ido incrementando anualmente constituyéndose en las dos terceras partes del total del gasto público; mientras que el gasto público total se duplicó entre 1990 y 1996, el gasto social se triplicó durante el mismo período. Pero lo más importante de todo este proceso lo representa el hecho de que, de acuerdo al análisis de Hardy, tiende en Chile a aumentar más la inversión social que el gasto asistencial representado por subsidios y pensiones, «...lo que apunta en la dirección de fortalecer políticas sociales de igualdad de oportunidades, por sobre las anteriores políticas asistenciales de claro corte compensatorio» (Hardy, 1997:38). Esto se expresa en la relación que se produce en el año 1996 en donde la inversión social representa un 58% y el gasto asistencial un 42% del total del gasto social (para un análisis más detallado ver Hardy, 1997).

Si bien es cierto que uno de los aleros ideológicos de la política social lo encuentran los gobiernos de la Concertación en el crecimiento con equidad, el principal mecanismo de acción lo

constituye el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), que consigue convocar a amplios sectores intelectuales, políticos y de la sociedad civil para abordar el tratamiento de esta problemática como una tarea de la Nación en su conjunto y que se expresa en la creación en 1994, del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. En el ámbito local, la participación de las organizaciones sociales en la definición de sus estrategias a partir de la convocación del gobierno local es expresiva en el ámbito de la participación, pero éstas sólo consiguen en gran parte establecer estas estrategias, con pocos avances concretos y estructurales en su implementación y por lo tanto en logros definitivos para la superación de la pobreza y de reducción de la extrema pobreza. A esto habría que agregar que los análisis relativos a establecer las causas del escaso impacto de este programa no sólo están orientados a la falta de recursos adicionales para su implementación, sino que también a la falta de disposición política de sectores de la Concertación para asumir un cambio profundo de la política social a través de la implementación de un programa descentralizado y participativo. Estas diferencias no sólo habrían demostrado la existencia de distintas ópticas para entender y priorizar la política social al interior del gobierno, sino que también habría significado la salida del ministro socialista Luis Maira de la cartera de Planificación.

Ya en el ámbito local, la participación ciudadana encuentra las principales limitaciones en la institucionalidad vigente, a partir del proceso de descentralización generado durante la dictadura militar. Una participación constructiva se hace tanto más viable cuanto más desagregadas y localizadas estén las demandas y por ello la descentralización es imprescindible para que el ciudadano pueda transformarse en actor principal de la gestión pública. Sin embargo, ni la estructura institucional ni las formas de participación emergentes del mencionado proceso de descentralización (sólo administrativa) son necesariamente funcionales al objetivo de la participación. Al contrario, en muchos casos pueden resultar disfuncionales, dadas las condiciones imperantes cuando fueron implantadas. Por otro lado, las reformas efectuadas por los gobiernos democráticos con la finalidad de potenciar la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada, no han sido suficientes. En efecto, a la decaída concurrencia ciudadana de los últimos comicios electorales, se suma un correlato similar en términos de participación en las instituciones creadas para estos efectos a nivel comunal, como lo ilustra el

deficiente funcionamiento de los Comités Económico-Sociales comunales (CESCOS), y los resultados dispares de los esfuerzos por involucrar a los ciudadanos en políticas y programas específicos.

Otro ámbito deficiente para la participación ciudadana se encuentra en el diseño, la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas e inversiones sociales, ya que esto limita la participación en la política social sólo para fines de establecer un cofinanciamiento, lo que traslada ésta al ámbito de lo privado, potenciando así el carácter de usuario consumidor por sobre el de ciudadano.

Las dos últimas elecciones de autoridades municipales son sin duda un cambio sustantivo, ya que descentralización es ante todo una transferencia de poder desde el gobierno central hacia comunidades subnacionales, que se concreta básicamente a partir de la elección de las respectivas autoridades territoriales. Sin embargo, en lo que se refiere a la conformación de órganos de decisión, ejecución y control, y a competencias y fuentes de recursos en el ámbito local, se tiende a reproducir las formas tradicionales, a las que contemporáneamente se agrega la administración de otros servicios estatales, en una relación de principal-agente, fundamentalmente en lo que se refiere a identificación de familias beneficiarias de subsidios.

La nuevas autoridades democráticas que gobiernan después del período dictatorial no sólo necesitan pensar la política social como una responsabilidad inherente al Estado y como un derecho de los ciudadanos, sino que además deben crear la institucionalidad necesaria para implementar esta política. Así nace MIDEPLAN, y a su amparo lo hacen también el FOSIS, SERNAM, el INJ, la CONADI y FONADIS. Ante la debilidad de la centralidad de la política social frente a la autoridad económica representada por Hacienda y otros ministerios sectoriales con peso político y gran presupuesto, se creó en 1994 la Coordinación Interministerial Social (CIS) con presencia del Presidente de la República, estando su coordinación a cargo del Ministro de MIDEPLAN. Su finalidad consistía en coordinar las políticas sociales y la implementación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza. En 1996 el CIS es reemplazado por el Comité de Ministros Social, que también mantiene su Secretaría Ejecutiva en MIDEPLAN. Este ya no cuenta entre sus miembros al Presidente de la República y su labor está orientada a coordinar la política social. Nuevas divergencias al interior del gobierno, acerca de esta coordinación y del diseño de la agenda social, serían una de las causas de la renuncia del segundo ministro socialista Roberto Pizarro

en marzo de 1998 (para obtener un análisis político-empírico de primera mano, ver Hardy 1997:41-44).

Toda esta innovación también se refleja en los programas sociales en ejecución, la mayoría en ejecución sólo desde 1990 (el 72% según datos del CIS). Sus principales características están dadas por privilegiar la focalización social y territorial por sobre el concepto de universalidad preexistente, por el carácter de integralidad que se entrega a los programas a través de un manejo intersectorial y con una ejecución no gubernamental de estos programas, la cual se traspa a los gobiernos locales, las organizaciones sociales, ONGS, entidades privadas, etc. El esfuerzo hacia la descentralización también lleva a pensar en la implementación de mecanismos de transferencias de recursos tales como el de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), que encuentra su origen en el primer gobierno de la Concertación, y asignada mediante la ley de presupuesto para que componentes de las partidas presupuestarias de algunos ministerios puedan ser asignadas y decididas regionalmente. Un segundo mecanismo lo representan los Convenios de Programación y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL).

Asimismo se ha buscado integrar a estos programas sociales un componente de participación social que encuentra su principal expresión en el mecanismo de cofinanciamiento, lo que a su vez genera la aparición de organizaciones funcionales a estos fines.

Sin embargo, según cálculos de Hardy (1997), a partir de datos del CIS para 1996, los programas que contemplan estas características sólo representan un tercio del gasto social para ese año. Por el contrario, los programas que aún presentan las características tradicionales y universalistas de las prestaciones, para el mismo período, representan las dos terceras partes del mismo presupuesto.

Pero sin dudas el aspecto que revela mayor interés por la medición del impacto a que serán sometidas las políticas sociales es el ejercicio de evaluación que sobre estas mismas políticas se está efectuando. La creación de esta cultura evaluativa implica poner a prueba no sólo la lógica de las políticas sociales, sino que también mediados los procesos respectivos de evaluación (ex-ante, de proceso, ex-post) de la real contribución de éstas a la superación de la pobreza y a la promoción social de sus beneficiarios. A la luz de las distintas evaluaciones existentes, se torna extremadamente cuestionable en este aspecto a la implementación de gran cantidad de micro proyectos donde no se aprecia en definitiva una real promoción social ni

superación de la pobreza y en donde se hace muy difícil otorgarle sustentabilidad temporal y cultural a éstos, a la luz del modelo de desarrollo imperante en el país.

Sin dudas que críticas a las políticas sociales implementadas se pueden hacer muchas; algunas de éstas se han establecido a lo largo de este trabajo. Sin embargo, las críticas no sólo vienen de la izquierda extra-parlamentaria, también reciben lo propio desde la misma Concertación y de instituciones afines a la Concertación gobernante, así como de la derecha política y económica. Las más profundas tienen que ver con una aparente falta de equidad del proceso democrático en materia de política social, en lo secundario que se expresa, visto esto de una posición crítica, el posicionamiento del gobierno desde lo social y frente a los equilibrios macroeconómicos, que potencia al entender de esta misma crítica el carácter neoliberal de las políticas mantenidas por los gobiernos de la Concertación y la necesidad de fortalecer el rol social del Estado. En la necesidad, según la derecha, de que el rol del Estado subsidiario debe mejorar la eficiencia del gasto social, no interferir con el crecimiento y restringir el gasto fiscal.

En una observadora privilegiada de este proceso, por su rol como Secretaria Ejecutiva del CIS se ha convertido Hardy, quien en primer lugar defiende lo realizado en materia social, pero además propone en su trabajo de que hay una «reforma social pendiente» en materia de pobreza y equidad en Chile. Según ésta, para avanzar en la implementación de políticas de desarrollo social se deberían tener presente los siguientes criterios: «i) que sin poner en riesgo el ritmo de crecimiento, se incentive una calidad de crecimiento que esté al servicio del bienestar de la ciudadanía; ii) que sin descuidar las respuestas de justicia social inmediatas a quienes pagan en el presente los mayores costos sociales, se promueva un camino de futuro hacia una sociedad de efectiva igualdad de oportunidades y grados crecientes de equidad, y iii) que reponiendo y revalorizando el rol social del Estado, asimismo se fortalezca una sociedad civil participativa con grados crecientes de autosuficiencia y autonomía» (Hardy, 1997:92). Estos mismos puntos serían en la opinión de la citada autora, necesarios para generar políticas sociales que permitan obtener crecimiento y equidad, nuevas relaciones entre el Estado y el mercado y entre el Estado y la sociedad, las que impliquen la posibilidad de establecer una reforma social que a juicio de la mencionada autora, debería tener las siguientes dimensiones de

transformación:

- i) Plantear cambios institucionales que fortalezcan las capacidades normativas, evaluadoras, regulatorias y fiscalizadoras del Estado, así como la equidad en el peso decisorio entre las áreas de políticas económicas y sociales, rompiendo el equilibrio actual que favorece unilateralmente el peso decisorio de las políticas económicas; que permita la aceleración y fortalecimiento de los procesos de descentralización que permiten la mayor transferencia de recursos y competencias, así como la instalación de mayores capacidades técnicas y de gestión a niveles regionales y comunales y en actores locales y sociales; y que permita además la transparencia y difusión de la información y sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación.
- ii) Realizar cambios programáticos y de políticas sociales que permitan equilibrar los accesos universales a la educación, a la salud, justicia y calidad de vida, con iniciativas focalizadas de apoyo a los grupos más vulnerables, de mayor rezago y riesgo social, y que abran un debate político capaz de poner en la agenda del país los temas de la magnitud y fuentes de financiamiento público para garantizar los mínimos sociales de bienestar y la igualdad de oportunidades, así como las iniciativas legislativas que promueven la asociatividad y solidaridad, que frenan la discriminación y los privilegios y que generan las condiciones culturales para un cambio valórico que se haga cargo de las relaciones económicas, laborales y sociales fundadas en el principio efectivo de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos (Hardy, 1997:97-98).

A la luz de los estudios de opinión realizados, de los niveles de participación en los últimos comicios electorales, la opinión recogida a través de los medios de comunicación de lo que piensa «la gente», el desarraigo de amplios sectores ciudadanos que participaron activamente del proceso de recuperación de la democracia, demuestran la gran desilusión ciudadana existente hacia el accionar de los gobiernos de la Concertación. El encapsulamiento político y social de éste, la lejanía en que efectivamente gobierna, han abierto diversas interrogantes en torno a la pertenencia del regir y de la alianza social y política que se había gestado a partir de la existencia de un «enemigo común». Esto ha puesto en jaque a la continuidad de la participación ciudadana en los procesos concertacionistas, ha revelado a las bases político-partidarias de la izquierda de la Concertación y ha generado así, uno de los cuellos de botella más importantes para la legitimidad representativa de los gobiernos de la Concertación. Naturalmente que esto es más profundo para la población que presenta esta desafección

que la mantención de porcentajes por sobre el 50% de preferencia electoral. Significa el cuestionamiento de una alianza histórica entre partidos políticos y sociedad.

Naturalmente que una de las deudas de desarrollo y modernidad tiene que ver con que se consigan desarrollar en el país, y encontramos ejemplos de participación en el diseño de políticas, en la toma de decisiones, en la participación en la gestión del gobierno local, no sólo en Europa, que muestra modelos de participación ciudadana fuertes no sólo en el control y fiscalización de la gestión local, sino que también cuenta con recursos comunitarios importantes, sino que también en América Latina en donde la participación está en muchos casos ligada fuertemente a la promoción social. La Concertación de Partidos por la Democracia incluía en la plataforma de su segundo gobierno un acápite importante en torno a la participación, vista ésta como la posibilidad de incidir por un lado en la gestión pública y además, en el carácter de beneficiarios y usuarios de las políticas y programas sociales que promoviesen su desarrollo social. Aquí se observa un gran déficit, lo que ha contribuido a desperfilar la opción de justicia social y de equidad que preveía la alianza sociedad-Estado, y que ha deteriorado en diversos grados esta relación.

Una de las demandas provenientes del ámbito popular, intelectual, de las bases político-partidarias, hacia un posible tercer Gobierno de la Concertación, pasa por la necesidad de revertir este cuello de botella en torno a la participación y democratización de la sociedad chilena, para establecer un sistema de relaciones modernas basado no en una situación de reencantamiento pre-electoral, sino que en un marco estable de interrelaciones en donde el ejercicio de la ciudadanía potencie el desarrollo de las personas y de las instituciones estatales de modo de posibilitar el establecimiento de una sociedad del bienestar. Es lo que en el ámbito de la participación social y política de la izquierda concertacionista se ha traducido en la frase acuñada que dice: «no más de lo mismo».

7. El desarrollo local en Chile como corolario

La dimensión local, ocupa un importante rol como catalizador de la demanda y participación de la comunidad en su dimensión local, territorial y funcional, lo que acentúa las posibilidades de poder contar con una planificación participativa. En este sentido, al entender de

Verdesoto (1997), este ejercicio de participación permite ampliar y profundizar el sentido democrático nacional.

A la luz de los nuevos procesos y para afianzar los procesos de democratización y superación de la pobreza a través de la implementación de políticas públicas, se necesita definitivamente incorporar al componente social constituido por los actores sociales locales y contar desde el gobierno local, regional y nacional con sus capacidades para participar en procesos de autogestión y cogestión, optimizando así las soluciones a las prioridades sociales por ellos establecidas. Para ello se necesita en estos actores, la capacidad de acompañar participativa y críticamente la gestión ejercida por sus autoridades comunales. Este escenario, si bien forma parte de los discursos de profundización de la democracia y de mayor descentralización que provienen del Estado, ha encontrado variadas trabas para su real implementación, destacándose la falta de una disposición política para llevarla a cabo, la cual es acompañada por la falta de transferencia de recursos que sustenten adecuadamente a la transferencia de responsabilidades. A esto se agrega una deficiente estructura organizacional que ha caracterizado la actuación del gobierno local, que presenta déficits relevantes en términos de modernización y optimización de la gestión.

No se puede desconocer que la historia reciente chilena, ha contribuido al resquebrajamiento y debilitamiento de las redes sociales locales, produciéndose una pérdida de identidad en torno a su medio ecosocial. Tanto el factor identidad como el cultural, están dados por la realidad nacional de expectativas, ya sea en lo social como en lo económico, produciéndose de esta forma un vacío entre lo que promueve el macro desarrollo nacional y lo que ofrece el medio local. Esto crea ilusiones, expectativas y frustraciones, que se canalizan a través de múltiples demandas al poder local representado por la municipalidad, ya sea en el ámbito rural como en el urbano, la que de algún modo reproduce el carácter protector que genera el Estado nacional.

8. Construcción simbólica de los actores comunales: el rol de la identidad y la cultura

Diversos análisis antropológicos, denotan la falta de atención de parte del poder comunal local, identificado en la municipalidad, hacia aquellos aspectos relevantes para entender a la propia

comunidad, su construcción simbólica de clasificaciones en torno a su cotidiano, sus redes sociales, los cuellos de botella presentes y que restringen a dichos actores en la búsqueda de soluciones no sólo materiales, sino que también en torno a su propio rol en la comunidad y en los ámbitos regional y nacional. Esto de otro lado demuestra la carencia de análisis investigativos de las instituciones estatales, respecto de los núcleos centrales de los ámbitos pertenecientes a los niveles del «como ver y como entender» las estructuras simbólicas y las diversas categorías analíticas, especialmente de los grupos deprivados socioeconómicamente.

Estos antecedentes revelan la existencia de un área extremadamente rica para la investigación y reflexión antropológica en el ámbito aquí puesto en discusión:

- a) En base a trabajo empírico y análisis de fuentes secundarias, se identifican los principales espacios de creación de identidad y cultura endógena que potenciarían el nivel de participación. Asimismo se deberán entregar las bases conceptuales para la comprensión de la importancia de estos elementos en la implementación de políticas sociales, o sea, a través de su pertinencia, diversificar éstas.
- b) Realizar una investigación identificando las organizaciones sociales existentes, su vigencia, sus dinámicas y aquellas emergentes en las cuales se debería prestar atención como factor de organización social y canalizadores de la participación local.
- c) A partir del análisis empírico de las investigaciones de campo podrían establecerse las dinámicas interactuantes en municipios diversos, contribuyendo así el estudio a un mejor conocimiento del «otro».

Esto conseguiría, teóricamente, optimizar la expresión de dichos patrones culturales y simbólicos a través de la participación de los actores sociales comunales en procesos de autodesarrollo. Éste comporta la generación y ejecución de procesos socialmente participativos, que dinamicen las potencialidades sociales, culturales y productivas de los propios actores y de la comunidad local. No se trata solamente de un desarrollo de tipo económico, o de posibilitarles el acceso a los servicios, sino de procesos que afiancen la capacidad de gestión interna de sus organizaciones en procura de dar solución a sus

propios problemas, incidiendo así en el perfeccionamiento de las políticas sociales comunales y en la interrelación autoridad local-comunidad. Esto permitirá salir del plano de las demandas para trabajar en el proyecto local.

IV. CONCLUSIONES

La participación ciudadana se muestra como una de las principales herramientas para que los llamados países en desarrollo puedan alcanzar un desarrollo sustentable desde lo político y lo cultural, como componentes irreductibles del desarrollo económico, este último parcial y excluyente como único factor de desarrollo.

Esto implica que los ciudadanos asuman sus roles de formuladores de desarrollo, en un medio que debiera reconocer que la participación ciudadana ordena las demandas sociales, por lo tanto debiera ser entendido y validado como un legítimo mecanismo del sistema. En los países de la región, en donde generalmente las intervenciones y programas sociales se caracterizan por lo limitante de los recursos existentes, el recurso adicional que representa la participación, potencia frente a esta situación el desarrollo social, constituyéndose en un activo muy importante del proceso de desarrollo. En definitiva, la participación incide no solamente en la profundización de los procesos democráticos y en la reducción de la pobreza, sino que otorga acceso al denominado *empoderamiento* e incide relevantemente en la creación de capital social, cultural y organizacional.

En relación a la política social, la actual demanda de ésta, coincide en señalar que política social es mucho más que gasto social en una dimensión puramente económica, sino que ésta tiene cada día una mayor relación con el establecimiento de derechos sociales que deben a su vez estar acompañados por la posibilidad de intervenir corresponsablemente en la toma de decisiones. Esto se explica fundamentalmente en el caso del gobierno local, en donde el ejercicio de la *accountability* por parte de la ciudadanía, más una adecuada alianza de ésta con el gobierno local, incidirían en una mayor capacidad de decisión por parte de los gobiernos locales, apurando los procesos de descentralización pendientes, como es el caso de Chile.

Esta misma tendencia, si bien es cierto no consigue poner en riesgo al Estado de Bienestar que impera, debido a su profundo enraizamiento institucional al interior de las sociedades

latinoamericanas, demanda en contrapartida, como una propuesta de equidad y justicia social, la construcción de una «sociedad del bienestar», que se establecería, según el mismo documento de los economistas de la Comisión Económica del Partido Socialista, en un nuevo trato social para avanzar hacia un desarrollo con equidad y justicia social. Para esto es necesario profundizar en el desarrollo de la infraestructura del país, las instituciones y la cultura de justicia social y solidaridad orientada a construir una sociedad de este tipo. Se trata, dice el documento, de construir una profusa red de instituciones públicas y privadas, así como de mercados, cuya interacción genere un creciente acceso social a servicios de alta calidad en conocimiento, salud, seguridad, protección y recreación social. En este sentido, destaca el documento, el rol del Estado, es fundamental para el logro de este propósito: tanto como regulador, proveedor de servicios sociales y articulador de un sólido sistema de financiamiento público y privado.

En este sentido, una «sociedad del bienestar» debiera caracterizarse, siempre de acuerdo al mismo colectivo, por: i) Asegurar una provisión social básica o canasta mínima de bienes y servicios sociales —tales como educación, salud y previsión— para todos los chilenos, progresivamente ampliada y mejorada en volumen y calidad. ii) Proteger a los chilenos contra los riesgos y la inseguridad mediante una red de instituciones descentralizadas de alta calidad, con financiamiento público y privado, y fundadas en una cultura de la solidaridad. En este contexto, los economistas socialistas consideran indispensable concordar en que la extensión del bienestar social no consiste en un accionar paternalista sino que se fundamenta en el reconocimiento de la dignidad y el derecho a participación de todos los chilenos. iii) La «sociedad del bienestar» y el nuevo trato social sobre el cual debe construirse, están basados en una noción de justicia social generacional e intergeneracional. Ello supone una permanente recreación y actualización de compromisos sociales y políticos a nivel nacional, regional, sectorial y en todos los ámbitos de la vida económica y social.

Este ejercicio de propuesta social, proveniente de un colectivo de profesionales y expertos socialistas, se torna estimulante en la medida que inserto en una dinámica partidaria y de Estado como parte de una coalición gobernante, retoma la posición crítica desde profesionales insertos en el núcleo mismo del poder político.

Similar ejercicio se demandaría de la antropología. Ésta se

encuentra en situación de desmedro en relación a la economía en cuanto a su posicionamiento teórico-político para actuar al interior del Estado, por lo tanto se advierte en su ejercicio aún una mayor dependencia y cooptación cuando sus científicos se desenvuelven en esta área, dificultándoseles la validación de sus categorías de análisis en el contexto de las demás Ciencias Sociales, especialmente en relación a la sociología, la ciencia política y al funcionariado político que ostenta cargos de relevancia técnica. O sea, no es lo mismo evaluar como antropólogo diversas políticas y programas (para esto no se necesita más especificidad que ser evaluador de programas sociales), que contribuir a pensar desde una categoría analítica antropológica la Antropología Social al servicio del Estado. En este sentido el rol de la Antropología Social implica cuestionar desde el análisis crítico las posiciones estatizantes, cooptadoras y tecnócratas de los procesos de modernización y globalización que han hecho insustentable culturalmente el modelo de desarrollo propuesto, y que amenaza con romper definitivamente el trato social pos dictadura entre la sociedad y el Estado chileno.

Se propone por lo tanto en este trabajo, que una de las salidas político-teóricas para posibilitar el rol de la Antropología Social en la formulación de la política social, es contribuir a fortalecer el estudio, análisis y propuestas en estas mismas de las contribuciones de la propia ciudadanía en cuanto a capital social, capital cultural y capital organizacional, conceptos que incluyen al conjunto de prácticas y redes políticas y sociales existentes y su desarrollo histórico, y que los ciudadanos pueden acrecentar a través de su participación en organizaciones, lo que puede definirse como «la adquisición de nuevos patrimonios a niveles microsociales... a partir de la incorporación de recursos, habilidades, competencias, experiencias y aprendizajes que permiten adquirir a los individuos (también como beneficiarios) nuevos saberes y prácticas...» (Alfaro, 1996:8). Esto mismo puede fortalecer a través de la política social, lo que ya existe como patrones culturales al interior de un colectivo sujeto de política social así como también la gestión organizativa y la toma de decisiones.

En el ámbito del que se desprende este trabajo se plantea la necesidad de que el diseño de la política social incluya, como algo inherente a la unión de los mercados y economías latinoamericanas, a los inmigrantes latinoamericanos hacia Chile, como algo regulado y solidario, y en una nueva dimensión de la solidaridad económica y

social hacia otros países de la región más débiles en este aspecto. Se trata de restablecer viejas y tradicionales relaciones de solidaridad renovadas al calor de la famosa modernidad.

Esto otorgaría una comparación positiva en relación a las políticas establecidas en países desarrollados, que en este caso pueden ser identificadas como aquellas que se desarrollan en países como Alemania, Suecia y otros países escandinavos, España, en donde se conjugan interesadamente política social, participación ciudadana y *accountability*. En esto, la integración latinoamericana no se identificaría entonces, solamente con la integración de mercados económicos, sino que también como un mercado común de ciudadanos inmigrantes con amplios derechos sociales.

La situación en lo social en América Latina no es mejor que hace dos décadas. La progresiva privatización de este ámbito aleja, a partir del modelo económico imperante, la preeminencia de lo público en relación a la demanda social de la ciudadanía y de los esfuerzos por revertir el cuadro de pobreza crítica existente en la región. Las distintas investigaciones analizadas en el presente trabajo coinciden en señalar que para un cambio social que recoja crecimiento con equidad es necesario implementar ingentes cambios en el modelo de desarrollo social imperante (una contribución de este trabajo, pretende llamar la atención sobre la falta de «sustentabilidad cultural» del modelo de desarrollo implementado históricamente en el continente, lo que a partir de nuestra hipótesis ha dificultado la necesaria complementariedad entre «modernización», «desarrollo» e «identidad cultural»).

Los mismos estudios ya citados, han coincidido en la necesidad de implementar nuevos mecanismos de distribución del ingreso que permitan así disminuir la brecha entre la extrema pobreza y la extrema riqueza existente, situación que determina de igual forma históricamente, la exclusión social y la inequidad en que se encuentran por los menos 200 millones de habitantes de la región.

Desde nuestro punto de vista a esto es necesario sumar una participación responsable, moderna en términos sociales y políticos, donde la ciudadanía ejerza un control social eficiente sobre la gestión realizada desde el gobierno local hasta el nivel central, lo que permitirá la necesaria consolidación de la democracia en el continente.

A dos años del fin de siglo, la realidad del quehacer social muestra una evidente supremacía de lo político-económico antes que lo antropológico, lo que no entrega una muestra ajustada del enorme

bagaje teórico-epistemológico, empírico y político que ha desarrollado este último tipo de conocimiento, que sin embargo se muestra afuncional y falto de pragmatismo en la medida que se confronta con el poder desde una visión crítica.

SANTIAGO, JULIO DE 1998

BIBLIOGRAFÍA

- AHUMADA, JORGE NELSON (1996): «Oferta y demanda de políticas sociales: la percepción de los beneficiarios». I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- ALFARO, MARÍA INÉS (1996): «El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso? I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- ARROBA DE VILLAFUERTE, ALEJANDRA (1997): «Reflexiones en torno a los mecanismos de participación en el gobierno municipal». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- BUSTELO, EDUARDO y ALBERTO MINUJIN (1996): «La política social esquiva». I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- CANTO CHAC, MANUEL (1996): «Participación social y elaboración de políticas públicas. Las organizaciones civiles y la política social». I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina, 1997*. Santiago: CEPAL.
- CIANCIO DE MORALES, LAURA y ANA MARÍA GROSSI DE URRUTIGOITY (1997): «En búsqueda de la equidad y la eficiencia: el desafío de las nuevas políticas sociales. Nuevas orientaciones en la gestión social». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- COMISIÓN ECONÓMICA DEL PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE (1998): «Ciudadanía y desarrollo: Construyendo un Chile para todos». Documento de aporte al Congreso Extraordinario 1998 del PSCH «Clodomiro Almeyda». Santiago: PSCH.
- COOPER, PHILLIP J. (1996): «Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación». I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- DELFINO, MARÍA DE LOS ÁNGELES (1997): «Participación ciudadana y democracia: algunas reflexiones sobre su vinculación». II

- Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- FINQUELIEVICH, SUSANA (1997): «Tecnologías ciudadanas: información, estado local y sociedad». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- GUTIÉRREZ CASTAÑEDA, GRISELDA (1997): «Imaginario colectivo: una perspectiva para repensar la cultura política». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- HARDY, CLARISA (1997): *La reforma social pendiente*. Santiago: Ediciones Chile 21.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1996): «¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura». I Congreso del CLAD, Río de Janeiro, Brasil.
- LEVY, BETTINA (1997): «Límites y oportunidades de la participación ciudadana en las políticas sociales: la experiencia de los Fondos de Inversión Social en seis países de la región». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- MENDOZA ANGULO, JOSÉ (1997): «La participación ciudadana y la descentralización». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- MOLINA SAUCEDO, CARLOS (1997): «La participación como condición para profundizar la descentralización». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- PNUD, (1998): *Informe de desarrollo humano*. Santiago: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PRIMAVERA, HELOISA HELENA (1997): «Gerencia social y construcción de la ciudadanía: ¿deber, ética o placer? Reflexiones acerca de la distancia entre algunas ideas y otras prácticas». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- URMENETA, ROBERTO (1997): «¿Evolución de la pobreza en Chile: aumenta la equidad?». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- VERDESOTO, LUIS (1997): «Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización». II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.