

POLITICAS PÚBLICAS Y PERSPECTIVAS

DE LA GESTION PÚBLICA LOCAL

CON ORIENTACIONES ESTRATEGICAS SITUACIONALES.

Alejandro Díaz.
Magíster Asentamientos Humanos y
Medio Ambiente, IEU, PUC.
Doctorante en el Estudio de las Sociedades
Latinoamericanas, Universidad ARCIS.

Noviembre 7 del 2001.

INDICE.

- 1. El estado de la cuestión en la Gestión de las Políticas Públicas.**
 - 1.1. La Democratización como escenario situacional: tareas pendientes y los arreglos políticos institucionales.**

- 2. El Trabajo Social: los sentidos de los caminos transitados en la gestión de las Políticas Sociales.**

- 3. Escenarios de la Gestión Pública Local para actuar en la Democratización.**
 - 3.1. Ciudadanización.**

 - 3.2. Construcción de factores de Gobernanza.**

 - 3.3. Reconstrucción de Memoria histórica en la cotidianeidad del Sujeto Social.**

 - 3.4. Gobernabilidad: de la cooptación y clientelismo a la relación Tecno Política.**

 - 3.5. La transformación social: una tarea de planificación Estratégica con los actores en sus situaciones.**

 - 3.6. Hacia una teoría del espacio de las co-inspiraciones.**

- 4.- Los Espacios Sociales y los Espacios Institucionales: la hora de una Estrategia de Unidad en la diversidad.**

1. El estado de la cuestión en la Gestión de las Políticas Públicas.

1.1. La Democratización como escenario situacional: tareas pendientes y los arreglos políticos institucionales.

Los escenarios de las llamadas transiciones democráticas en América Latina han recorrido un camino que deja ciertas constantes, que una vez más es necesario mencionar a fin de construir contextos para nuestras reflexiones. **Una primera reflexión**, es que ellas se realizan después de sufrir nuestras institucionalidades sociales políticas y administrativas, periodos de intensa represión y autoritarismo. Ello pareciera que es un dato, que hoy deja de ser tan solo una manifestación política de rechazo a la barbarie, para convertirse en un hecho sociológico para entender nuestros devenires. No existe análisis que en nuestra situación como país pueda prescindir de las profundas huellas que tales fenómenos dejaron marcado en nuestra conciencia como país. La presencia permanente de una condición autoritaria es planteada por variados autores, como un componente explicativo de nuestras débiles transiciones democráticas, que condicionan y determinan la profundidad y el carácter de las transiciones a la democracia.

La común apreciación de que la democracia es homologable solo a representatividad electoral y no a descentralizaciones democráticas que posicionen a la ciudadanía en roles de control y de participación más profunda, es hoy día un lugar común entre los cuentistas políticos.

Sin lugar a dudas que el Trabajo social como articulación teórica práctica de las ciencias sociales, tiene que hacerse también cargo de esta constatación de alto rango explicativo para el cono sur de Latinoamérica. Ello en una doble condición: como soporte de orientación estratégica nacional para todas las prácticas y construcciones teóricas del Trabajo Social, en tanto ellas deberán ser conducidas e intencionadas para modificar tal situación estructural en los distintos espacios sociales e institucionales y también se debe tener en cuenta, en cuanto condicionante histórica que fuerza a la realidad por transformar y a los diseños transformadores, a hacerse cargo de una matriz cultural solo existente en nuestra memoria histórica. Y por tanto, desconocida e invisible para los modelos y diseños de acción social provenientes de otras latitudes. Estos muchas veces pretenden actuar como si nuestras realidades fueran asépticas e impolutas, susceptibles de ser asociadas a una comarca más de la Unión Europea o un territorio más de origen anglosajón.¹

Una segunda reflexión dice relación con el hecho de que el Estado resultante de tales transformaciones refundacionales del periodo autoritario,

¹ André G. Frank nos decía en el año 1971 del siglo pasado "...la mayoría de nuestras categorías teóricas y de nuestras guías para la política del desarrollo. Han sido destiladas exclusivamente de la experiencia histórica de los países metropolitanos de Europa y Norteamérica..." André Gonder Frank El Desarrollo del Subdesarrollo, ILPES, junio de 1971.

expresa como condición imperativa la necesidad de acumulación de la relación social fundamental del Capital. Ello provocó desde prácticas de capitalismo salvaje hasta los insistentes procesos actuales de mediación entre el capital y el trabajo, que a diferencia de épocas anteriores, no es producto de la reivindicación de los movimientos sociales o sindicales, sino que es resultado de los acuerdos de las institucionalidades internacionales con los gobiernos nacionales, en algunos casos bastantes coludidos con los intereses que dicen querer refrenar.

Una tercera reflexión y final se refiere a que el escenario anterior, ha producido constituciones de baja intensidad democrática y que no colaboran a restituir soberanía ciudadana, ni siquiera en las formas republicanas de ciudadanía. Ello ha provocado que las instituciones estatales administren arreglos políticos institucionales, que en la forma de políticas públicas, se establecen como vías de circulación de los procesos sociales e institucionales.

En el interior de estas políticas públicas, que son al decir de algunos autores ,como el tercer sujeto social que nace de la relación entre el Estado y la Sociedad, se mueve un conjunto de fuerzas que establecen relación conflictiva desde poderes diversos: las provenientes de la gobernabilidad del Estado y aquellas que provienen de la historicidad de la Sociedad. A pesar de la determinación que establece la relación social fundamental, autores de variados campos, están señalando que esta relación no es unidireccional , tan solo desde el Estado hacia la sociedad, sino que en el proceso se desarrolla un fenómeno de producción de espacios de retroalimentación, que eventualmente pueden modificar la acción de gobernabilidad como expresión de mera coactividad y coerción y transformarse en construcción de espacios de autonomía, susceptibles de colaborar a procesos de democratización y de afectación de la relación social fundamental.

En este planteamiento general, queremos ubicar las siguientes reflexiones sobre las orientaciones estratégicas de un Trabajo social para construir Políticas Públicas orientadas a la Ciudadanización.

2. Los sentidos de los caminos transitados en la gestión de las Políticas Sociales.

2.1 La continuidad autoritaria de las Políticas Sociales.

Hace algunos años, múltiples especialistas se hacían la pregunta respecto de sí al término del régimen militar, se habían modificado los parámetros que informaban la política social tal como se caracterizaban y se mostraban en la cotidiana práctica de Ministerios y Municipalidades. Se señalaba en esos años que estábamos en presencia de una política asistencialista, que operando sobre una red social, había construido una eficaz trama clientelar para cooptar a los más pobres con consecuencias insospechadas para el futuro. El pertinaz criterio de la focalización se instalaba como un fetiche sustantivo que abría

solo una puerta de entrada a la realidad del mundo de los pobres, que entre cosas, se les trasladaba de territorios a fin de sanear los suelos para una eficaz política urbana del liberalismo extremo. En ese contexto, Ministerio y Municipalidades, heredaron un núcleo duro de comprensión de las políticas sociales y también, de manera particular, un peculiar estilo de gestión de la red social, libre e impoluta de vicios políticos, pero que escondía en su matriz genética, una forma de desplegarse sobre los pobres sobre la base de la emergencia y el individualismo: si la condición sobre la que se operaba era la emergencia, cualquier dadiva era suficiente y si la solidaridad social era un elemento arcaico, la focalización se afinaba mucho más sobre un individuo familiar, permeable y maleable.

Y así, hemos tenido un tiempo de gestión de continuidad de las políticas sociales en la transición democrática de los últimos diez años. ¿Se modificó radical y sustantivamente el cuadro anterior? Pareciera que los esfuerzos no fueron suficientes. ¿Se han hecho intentos? Al parecer bastantes, pero se advertía en muchos casos, un claro divorcio entre las orientaciones discursivas, que prometían un radical cambio de la política social y la persistente presencia de la consolidación de una política pública que fue modelando la gestión administrativa del sector público social, de tal forma de ocupar por presencia física y cultural la actividad rutinaria del sistema de administración interior del Estado. En esa situación, los intentos de los aparatos sociales del Estado, oscilaban entre una discusión por los sentidos post modernos de la participación y de la gestión social y la acción rutinaria focalizada y asistencial del antiguo régimen, que se imponía por la práctica rutinizada de política pública.

En este cuadro, ¿cuales son o podrían ser las futuras coordenadas democráticas de la gestión pública o de las políticas sociales? ¿Continuidad o transformación? Si la opción de estos momentos es la disrupción con el esquema clientelar y asistencial, entendiendo que las políticas sociales pueden estar disponibles para prácticas democratizadoras de la sociedad y no solo para entregar servicios, entonces la tarea de diseño social y de gestión, requerirá de un enfrentamiento radicalmente distinto y transformador. Para que este desafío pueda concretarse, deberán quedar en el camino los remanentes de décadas de comprensión y de gestión de lo social. Desde aquellos que entendían a los pobres como parte del paisaje divino, hasta los tecnocráticos de hoy día, que en el paroxismo de la alienación y del reduccionismo, intentan hacer saltar a los pobres por encima de la valla de la línea de la pobreza, a punta de rentabilidad y otros a punta de marco lógico. Pasando por todos los remanentes de la teoría de marginalidad, que dieron paso a todas las formas de privatización de la acción social reparadora, en convivencia este último tiempo a la introducción de la competencia salvaje por los "fondos concursables".

2.2. Las Nuevas Coordenadas: Un Estado para la democratización de la Gestión Pública Social.

Se ha señalado que para constituirse el Estado, requirió de la expropiación de los componentes políticos de la sociedad civil. Conforme a ese procedimiento, este Estado especializó aparatos para el cumplimiento de las funciones que asegurarán gobernabilidad sobre un territorio y sobre todo funciones de acondicionamiento social para la reproducción del sistema. En este último sentido, este Estado comparte roles, con una suerte de privatización de buena voluntad con la asistencialidad multireligiosa, de distinto signos y sentidos. En este esquema básico, se debate también nuestro peculiar Estado nacional. Los últimos 50 años del siglo XX, incorporó y despojó sucesivamente al Estado Nacional de Políticas y aparatos sociales y también en un incrementalismo inconexo, desarrolló distintas modalidades de relación con esta suerte de privatización de la gestión social, depositada en una variada gama de instituciones que operan el famoso sistema de descentralización fiscal mediante cuasi mercados.

En esta situación, podríamos aventurar que nos encontramos ad portas de un extremo del movimiento pendular, en donde se reincorporaría la mayor actividad del Estado en la gestión del acondicionamiento social y también en una posibilidad de mayor expansión de la licitación privada de la gestión social, constituyéndose así los cuasi mercados con que opera el Estado, para desconcentrar servicios. La pregunta que surge ¿Ello da cuenta de una real voluntad transformadora en la realización de un nuevo trato entre el Estado y la sociedad? ¿Bastará con que nos coloquemos en el otro extremo del péndulo, para satisfacer las tendencias globales a la ciudadanización del Estado y de la política?

La historia social de América Latina y particularmente de Chile, nos demuestra a cada instante que no da lo mismo cualquier concepción del Estado y de las políticas sociales. Los efectos para la construcción de la realidad social, pueden ser devastadores, clientelistas, anómicos, tecnocráticos o...transformadores en la búsqueda de sucesivos grados de democratización y libertad. Para que esto último suceda, la concepción acerca del Estado debe introducirse en una lógica de ruptura con el Estado neoliberal e inventar un Estado democratizador, en donde sus políticas sociales se convierten en los instrumentos de reconversión catalítica de los procesos anómicos y perversos de la neoliberalización salvaje. Por ello, que no da lo mismo quien gestione lo social. No es neutral para la democracia y para la dirección del Estado quien haga la tarea de la gestión pública social.

De allí que sea necesario replantear el papel del Estado en la direccionalidad y gestión cotidiana de sus políticas sociales, como principales instrumentos democratizadores en la recuperación de un rol que es mandato de la mayoría que direcciona el Estado. No puede haber neutralidad respecto del que y del como de las políticas sociales. Parece ingenuo entonces preguntarse solo por la

eficacia y la eficiencia de las políticas, por la evaluación o por los indicadores sin darle tiempo y contenidos al tipo de procesos sociales que esas políticas puedan generar. Casi, es un suicidio político de aquella mayoría que accede a la dirección del Estado.

Entonces, la comprensión y el diseño del Estado juegan un factor desencadenante en una nueva correlación de fuerzas, que se construye a partir de los factores liberadores de la energía social de la ciudadanía que busca más democracia y más libertad.

Y con ello, los que gestionan las políticas públicas, dejan de ser meros administradores rutinizados o populistas y se convierten en constructores de una transformación corpuscular en los pliegues y en los intersticios de los contenidos de esas políticas, de los objetivos y de cada una de las metodologías de intervención en la cotidianidad de los espacios sociales e institucionales.

Pero el peligro seguiría latente, si solo esperáramos que la transformación corpuscular pueda estar depositada en una nueva concepción del Estado y en un modo particular de entender la transformación real de la gestión estatal. Para que ello se produzca, es necesario que nuevas matrices de concepción y acción social se posesionen en los intersticios de este Estado y de la Sociedad para producir la democratización. El Trabajo Social puede transitar por ese camino en conjunto con otras disciplinas sociales y con las fuerzas de la sociedad civil

Para ello, distingamos algunas referencias básicas.

3. Escenarios de la Gestión Pública Local para actuar en la Democratización. ⁽²⁾

3.1. Ciudadanización y constitución de Espacios de Sinergia Social

Se ha señalado que la sinergia es aquella propiedad que nos permite decir que la suma de las partes es diferente del todo. Cuando 2+2 no es cuatro, es cinco u otra cifra. Es decir si queremos realizar una extrapolación a nuestro objeto de reflexión, deberíamos estar en condiciones de señalar que en la relación sistémica de la Sociedad Civil y el Estado, se estarían friccionando dos campos de fuerzas sinérgicas, en donde los dos "todos", tendrían la posibilidad de convertirse en algo mayor que la suma de sus partes (Johansen: 37, 1975).

² Estos planteamientos han sido tomados del Documento de Trabajo Gestión Pública Local del mismo autor disponible en <http://alediaz.cl>

Este conjunto de propiedades sinérgicas, aplicados a la comprensión de la participación social comunitaria y política en el ámbito de la gestión pública para la ciudadanía, estarían hoy día explicando las nuevas posibilidades de cualificación de los procesos sociales orientados al desarrollo. Pero al igual que toda energía, la participación catalizada tanto en el interior de la organización institucional o más aun, catalizada en la sociedad civil comunitaria, puede resultar en extremo volátil, si no es "potenciada" en espacios reactivos de sinergia social, orientados a conducir su recursividad.

Es decir potenciar su característica básica de ser la gobernabilidad, institucional y la Gobernanza-sociedad civil, también recursos sinérgicos por sí mismos, en tanto sistemas dentro de sistemas mayores.

Esta posibilidad de construir Espacios de Sinergia Tecno-Política en los espacios institucionales y en los de la sociedad civil, es la componente metodológica que estaría destinada a producir los espacios múltiples de ciudadanía, para el desarrollo de la democratización de los espacios latinoamericanos

Condición básica para producir el acceso al primer peldaño de la construcción de espacios de Sinergia Tecno-política es la neutralización y exterminio del clientelismo corruptivo y la narcodependencia del caudillismo, como componentes del neo-populismo. Para ello, deberá tenerse en cuenta una vigilancia obsesiva respecto de los mecanismos de participación social existentes hoy día en Latinoamérica y en la taxonomía de cada acepción o contenido del concepto de participación que busca autonomía de individuos, grupos y comunidades, de aquella otra "participación" que solo busca manipulación.

En este sentido es que proponemos una relación simbiótica entre Gestión Pública y un concepto de participación que avance como un proceso institucional y comunitario que busca cada vez mayores oportunidades de control de recursos e instituciones que condicionan la cotidianidad de sus espacios de gestión social y de reproducción de su vida cotidiana.

Así avanzaríamos a un concepto operativo de gestión pública local que establecería que este es un proceso, que construye un **espacio de reactividad social**, mediante el cual, las políticas públicas se integran procesualmente al ámbito territorial y temático de los asentamientos humanos locales, rediseñándose a sí mismas, adoptando las necesidades y prioridades que conquista la sociedad civil comunitaria, por medio de sus procesos de empoderamiento y Gobernanza y produciendo grados crecientes de participación, centrada esta, en la posibilidad de que individuos, grupos y comunidades accedan al control de los recursos e instituciones, que condicionan su cotidianidad física, social, cultural, económica y política.

En conclusión, en el interior del espacio-tiempo de este proceso, estarían las reales posibilidades de producir procesos de ciudadanía que conduzcan al avance progresivo de la ciudad democrática.

3.2. Construcción de factores de Gobernanza.

Se ha señalado que la gobernabilidad es la condición de buen gobierno y que se caracteriza por la presencia de normas, costumbres e instituciones que establecen los modos de relación entre gobernantes y gobernados. A esta definición, se le ha criticado por acentuar un polo de la relación, dejando en desmedro a la sociedad civil. En oposición, en la literatura localista o municipalista, encontramos el intento de establecer un equilibrio en esta relación, a través de la conceptualización de la Gobernanza, como modo en que los gobernados establecen sus propias coordenadas de interlocución con el gobierno, llegando en ocasiones a convertir estos "modos de Gobernanza" en factores de empoderamiento que se ligan con la noción contemporánea de capital social, capital social comunitario, sinergia o empoderamiento o como lo denominamos nosotros memoria histórica-social

Un elemento parece central en esta ecuación gobernabilidad-Gobernanza y se refiere a la relación mediante el cual el Estado y la Sociedad, definen y redefinen en forma permanente, sus acuerdos y conflictos. Y por cierto, si es un proceso social, esto remite a actores que moviéndose sinérgicamente, establecen compromisos y desarrollan conflictos con otros actores, situados en un espacio territorial y en un tiempo dado.

De esta manera, situar la relación proceso Gobernabilidad-Gobernanza como el elemento más característico de la emergencia de la Gestión Pública Democratizadora, es señalar, que esta será siempre un elemento en construcción y que por tanto, la primera medida precautoria a tomar, es el abandono de las miradas compartimentalizadas y estáticas del espacio local. Y con ello de la institucionalidad pública municipal y regional, como instrumento operador de esta relación de Gobernabilidad- Gobernanza.

Esta es concebida en este trabajo, como la síntesis de las anteriores oposiciones. Y en su descripción y profundización, como mecanismo articulador de la fricción de las políticas públicas con la sociedad.

Si la gobernabilidad la asociamos a la necesidad de ordenamiento del Estado para cumplir sus objetivos de legitimidad en un espacio territorial y la Gobernanza a la sinergia social cotidiana, que se estructura como sujeto social interlocutor, estamos colocando a su "mutua interlocución" como el mecanismo interfase de un creciente proceso de co-gestión pública comunitaria. Este último, sería el principal fenómeno que empezaría a aparecer en América Latina, en tanto nuestros espacios locales serían cualitativamente distintos para la emergencia de lo se ha dado en llamar el tercer sector. En efecto, en nuestras sociedades locales comunitarias de América Latina, la institucionalidad

contraparte al Estado, sería escasa y altamente dependiente de este mismo Estado. Por el contrario, la Gobernanza social comunitaria y "movimientista", cuando se sacuda de las perversidades clientelares, tendría eventualmente, más posibilidades de ejercer control y escrutabilidad al aparato estatal.

3.3. Reconstrucción de Memoria histórica en la cotidianeidad del Sujeto Social.

La constitución de un hacer cultural propio y específico de los sectores populares y sociales de Chile ha sido siempre una actividad negada por los sistemas dominantes, tanto por el oligárquico como por el populista. Salazar nos dice que habrían estereotipos para negar esa posibilidad que tiene el "bajo pueblo" para hacer y producir su cultura y por tanto para hacer y producir su memoria. Se le ha negado al bajo pueblo su capacidad de producir cultura, por tanto necesita ser culturizado. No asimila la cultura superior, por tanto no puede ser depositaria de esta. No puede conservar costumbres tradicionales porque las deforma. Hay que extraerles esa tradición, limpiándola y esterilizándola para que pueda ser usada por toda la nación. El bajo pueblo puede ser portador de la miseria material y moral de la nación, pero no puede a partir de esa miseria construir un proyecto alternativo de sociedad. Y por si mismo no son sujeto revolucionario, sino que hay que llevarles la revolución³

Así por mucho tiempo las políticas del Estado han establecido una relación con su sociedad, en especial con el bajo pueblo, desde una percepción asistencial de asistir a un carente. Y ello tiene sus efectos para la construcción de democracias y por supuesto para lo que hoy día se llama capital social.

Salazar nos señala

"... A la perspectiva histórica, cuando menos, esa masa (de legados culturales del bajo pueblo) aparece como un proceso largo y complejo, adherido estrechamente a los movimientos de largo plazo que ha venido realizando el "bajo pueblo". Es posible inteligir históricamente, en la "cultura popular" el desenvolvimiento de una tendencia humanizadora y liberalizadora. Una tendencia cuyo desarrollo está, sin embargo obstaculizado por el entrecruzamiento de un proceso paralelo de segregación y deshumanización. En el ser social de los pobres, la potencia culturalmente creadora es especialmente vigorosa, pero aparece bloqueada y reprimida periódicamente desde el mundo exterior"⁴

³ Gabriel Salazar, Historia de la Cultura Popular en Chile: Tramas y Periodos, documento fotocopiado.

⁴ Gabriel Salazar, Pag. 31, Op. Cit.

La posibilidad de construir cultura es una condición insustituible para cualquier grupo humano. Cuando ello se niega, se castra la posibilidad de establecer la paz y la democracia y la participación democrática. Por ello la necesidad de construir y fortalecer la memoria histórica política y social es una condición insoslayable para la relación de gobernabilidad y Gobernanza entre Estado y Sociedad y por tanto, su expresión instrumental deberá ser alojada en el diseño de las Políticas públicas.

Recuperar Memoria histórica no es solo recuperar el pasado sino que es una tarea vigente del "bajo pueblo", que debe conquistar su expresión y sus decires por medio de la creación de prácticas autonómicas de constitución de sujetos sociales.

3.4. Gobernabilidad: de la cooptación y clientelismo a la relación Tecno Política.

En estas condiciones, la gestión pública, que requiere para su realización de un esfuerzo de direccionalidad estratégica en el ámbito de los territorios locales, está también necesitada de crear un nuevo tipo de profesional de la gestión pública que se comporte como una combinación dialéctica de saberes técnicos y políticos y su comportamiento diario sea una sucesión de tácticas escalonadas holísticas, que le permita integrar los ambientes naturales, construidos y sociales. Sobre todo este último, para ejercer dirección en su institución pública, que le permita dar señales oportunas y pertinentes de cambios de direccionalidad según los objetivos estratégicos. En donde éstos últimos, han surgido del conflicto y negociación con actores sociales con disímiles grados de poder. Y en donde el Estado-Municipalizado o Regionalizado, ha optado por aquellos carentes de poder, no por dadas asistencialista, sino porque el empoderamiento ha surgido de las alianzas entre movimiento social y profesionales Tecno-políticos, actuantes en el interior del aparato estatal, estableciendo o colaborando a establecer nuevas correlaciones de fuerzas.

3.5. La transformación social: una tarea de planificación Estratégica con los actores en sus situaciones.

De un tiempo a esta parte se realizan esfuerzos para desarrollar la búsqueda de los factores que de una vez y para siempre, lograrían articular las políticas públicas con la energía social presente y actuante en diversos lugares. Asociada a la temática del cambio social y el desarrollo, se trató de hacer de la planificación pública del Estado un instrumento destinado de una vez y para siempre al logro de este fin. Cuando ello no se produjo y sobre todo en el contexto latinoamericano, fue común el endosar a la planificación una crisis de legitimidad, sobre todo a partir del derrumbe del Estado keynesiano.

Sin embargo, no parece tan cierto que la planificación haya que desecharla por

inútil o porque haya entrado en crisis o porque el mundo haya cambiado mas rápidamente. Pareciera ser que lo que entró en crisis es una cuestión epistemológica de cómo se conoce el mundo y como se pretende participar en él.

El establecer un pensamiento planificador hoy día, que se diseñe como un componente metodológico de nueva factura, para ayudar al establecimiento de esta relación-proceso gestión pública, requiere nuevamente de la realización del ajuste de cuentas, ya tradicional, con respecto de la planificación tradicional.

El planificador hoy día se reconoce al igual que ayer participando en el diseño del mundo público, y tiende, más que ayer, a tener visiones antropológicas "holísticas", pero continúa planificando un objeto social desde afuera (Matus: 54, 1987). No se reconoce actor y no se reconoce Estado y cuando actúa desde la sociedad civil, incluso él mismo y su agencia benefactora, no deja de reconocerse y auto valorarse como agente externo.

Una solución fácil a este problema, ha sido reconocer la situación anterior y añadirle variados "componentes-soluciones" para superar rápidamente la situación embarazosa, al no poder aprisionar suficientemente la realidad social. De allí que ha sido recurrente que la planificación deba ser revalorizada y sin mas ni más, y con el apellido de estratégica, tener resuelta la situación de una nueva planificación destinada esta vez si, a solucionar el control de la realidad social. Es común en el escenario latinoamericano, él encontrarnos con planificaciones estratégicas de lo más variopinto: desde "misiones" para Regiones hechas en la oficina de algún gobierno regional con la ayuda de alguna consultora, hasta nuestros recurrentes FODAS, con las cuales la sociedad civil, sufre mas de alguna intoxicación planificadora.

Pero con todo, un análisis del estado del arte de la gestión del instrumento planificación muestra que el voluntarismo de la planificación no se neutraliza, porque ahora la llamemos *participativa o consensuada* articuladora o integrada y el territorio de enfrentamiento de actores sociales no deja de ser un escenario de conflictos por el hecho de que le llamemos Regiones sustentables con mesas de concertación. La planificación que ronda por las burocracias latinoamericanas parece no haberse despojado, y no haber renunciado a su matriz original normativa.

La realidad social esta en movimiento y el movimiento lo desarrollan los actores sociales. Se constituyen en cuanto tales por que se piensan a sí mismos y actúan con relación a sus modos de conocer el mundo. Cada uno esta en una situación y es también parte de situaciones mayores. Cada actor puede jugar y salir del juego. Y acumula y desacumula con una moneda general de cambio: el poder (Matus: 55, 1987).

Los juegos y sub.-juegos (Matus: 180,1980) lo realizan actores, que llegan al juego del poder, que es similar al juego de la guerra, con características de desigualdad congénita de poder. Entonces la situación respecto de la cual la

planificación debe tratar de dar cuenta es aquella que se establece entre el Estado y la Sociedad, que asume en América Latina características de alta fragmentación y exclusión, en donde la norma implícita de la gestión-planificación pública es actuar a impulsos de los proyectos políticos que hegemoniza el actor social dominante, sobre una acumulación de poder que es histórica y por tanto acumulable en capital social de dominación.

Y es esa acumulación histórica de poder, la que asentada en un territorio, establece el modo de relación dominante con la naturaleza y con otros actores y en conjunto establecen un sistema. Un sistema que establece o se hace parte de un arreglo político institucional, que condensa las relaciones del Estado con la Sociedad y que establece las funciones básicas de coerción y de legitimación para la reproducción ininterrumpida de los procesos básicos de producción.

La gran pregunta que esta implícita en los procesos de la gestión pública latinoamericana, es como lograr que las políticas públicas se realicen incorporando el plus de la energía social, que en forma de capital social esta rondando y se muestra más y más apetecible a los ojos del Estado. Sobre todo cuando éste evidencia una famélica desnutrición, acompañada de un hambre de ropajes legitimadores de carácter social, para cumplir su función de legitimación. El Estado hoy día se encuentra tratando de tapar sus desnudeces, después de la gran tortura del ajuste neoliberal. Una salida es la extracción de este capital social con mecanismos de consenso y de participación. Y la acción apresurada de ese Estado por legitimación y resultados, es usar esquemas participativos colindantes con la manipulación y formas de sanación, colectiva. vía clientelismos y cooptación.

El Estado, que duda cabe, no solo es dominio, no solo es Estado, también es sociedad política, es Estado ampliado. Y por tanto la corpusculización de la actoría contra hegemónica social, en términos puros, también en ocasiones se disuelve aleatoriamente por los intersticios del Estado sin que sea necesariamente "integración al sistema" o "cooptación" formalmente expresados. Y a veces la actoría social sin ser contra hegemónica también se cuela y permea el ropaje social del Estado.

Así las cosas, en Latinoamérica, la planificación para cualquier ámbito solo es viable, cuando es historicidad que se revela instrumento para aumentar la capacidad de gobierno de un actor determinado, diseñando medios para fines históricamente determinados, en una situación compleja dinámica y plena de incertidumbre, que a su vez es resultante de una situación anterior y es sostenedora de posteriores sucesos no susceptibles de objetivación determinística. En ese escenario, la planificación debe reacomodarse epistemológicamente desde dentro de su actoría y desde dentro de su historicidad. Así las planificaciones de los actores competirán por establecer mejores condiciones de transacción de su poder y si el Estado es suficientemente permeado, podrá en su planificación negociar componentes de

superiores y mejores espacios de participación empoderada, aumentando las condiciones generales de nutrición, para aquellos actores que sean sus conductores estratégicos o sus aliados temporales y espaciales.

4.- Los Espacios Sociales y los Espacios Institucionales: la hora de una Estrategia de Unidad en la diversidad.

4.1. Hacia una teoría del espacio de las co-inspiraciones.

Y una vez efectuadas éstas consideraciones queda expuesta la necesidad de avanzar en el diseño de formas de construir estrategias y espacios disponibles para una democratización y ciudadanía, que haga alianzas con el proyecto humanizador del "bajo pueblo", en nuevas fases de autonomización y de consideración de los espacios del Estado como espacios disponibles para la lucha cultural por nuevos diseños de Políticas Públicas y Políticas Sociales que establezcan las complicidades con los espacios sociales, que recurrentemente se nutren de las cargas históricas de humanización.

Elo es una complicidad co-inspiradoras entre intelectualidad orgánica democratizante, disponible para el ejercicio de nuevas prácticas de constituir ser social y de constituir relaciones políticas ciudadanas, que transformen persistentemente los aparatos estatales.

Tales elementos, en la práctica de profesionales transdisciplinarios, que se alimentan de una concepción de transformación de las relaciones sociales, pueden ubicar sus praxis en los variados intersticios de la zona de fricción entre Estado y Sociedad. Algunos en las Políticas Públicas y en sus organismos de administración, otros en las institucionalidades de la Sociedad Civil. Tanto unos y otros, si comparten la necesidad del cambio societal, alimentaran sus prácticas y sus sistematizaciones, en la pertenencia a un proyecto de transformación corpuscular de la sociedad. De nuevo por otros cauces. Las disciplinas de lo social como como disciplinas de la praxis, puede ser una de estas transdisciplinas, destinadas a unir lo que el positivismo decimonónico dividió y esclerotizó.

Referencias Bibliograficas.

1. Salazar Gabriel, Historia de la Cultura Popular en Chile: Tramas y Periodos, documento fotocopiado.
2. **Moulian, Tomas** (1997): Chile Actual, Anatomía de un Mito, Editorial LOM, Santiago de Chile.
3. **Finot, Iván** (2001): La Descentralización en América Latina, Documento CEPAL, en www.eclac.cl sub. sitio ILPES.
4. **Lira Luis** (1998) : Información Y Conocimiento Para El Analisis Regional
5. Conducente a La Toma De Decisiones”, Documento 97/38 Ilpes, Ciclo De Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio www.eclac.cl sub. Sitio ILPES.
6. **Mattos, Carlos A.** (1988): La Descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?, Documentos ILPES, Santiago de Chile.
7. **Díaz, Alejandro** (1998): “La gestion en la encrucijada: la política de Participación en las Municipalidades”, *Revista Proposiciones N° 28, SUR* en www.mag-politicassociales.cl
8. **Díaz, Alejandro** (2000): La Gestión Publica Local: IEU, Serie Azul, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile www.mag-politicassociales.cl
9. **O’ Donell, Guillermo (1978)**: Apuntes para una teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/N° 4 Octubre –Diciembre 1978, UNAM, México.
10. **J. L. Coraggio** Las dos corrientes de la Descentralización en America Latina en Ciudades sin Rumbo, Ediciones SIAP, Ecuador en <http://www.fronesis.org/jlcoraggio.htm>
11. **Salazar Gabriel** (1997): De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable(explorando senderos Transliberales), Gobernabilidad Democrática Local, el Dilema Municipal en América Latina, Editorial CUSO, Organización Canadiense de Desarrollo Internacional, 1997.
12. **Weffort, Francisco C.**, (1993): ¿Cual Democracia? FLACSO, San José de Costa Rica.
13. **Guillermo O Donell y Philippe Schmitter** (1988): Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas, Editorial Paidós, Buenos Aires.