

POLITICAS PÚBLICAS Y ESTRUCTURA SOCIAL.

Alejandro Díaz.

Se me ha encargado realizar una sesión de introducción a la importante cuestión de las políticas públicas y las políticas sociales. Veré si pudo satisfacer esta expectativa. Mi presentación va contener tres tópicos fundamentales o principales que se refieren a:

- 1.- Marco Teórico-Analítico para una comprensión de la cuestión de las políticas públicas.**
- 2.- Políticas sociales como constructoras de Estructura Social**
- 3.- Componentes problemáticos de la gestión de la política social hoy día.**

Espero poder lograr estos tres objetivos y terminar con algunas conclusiones.

- 1.- Marco Teórico-Analítico para una comprensión de la cuestión de las políticas públicas.**

En este punto me apoyare en tres autores que han hablado acerca de la importante cuestión de investigación en políticas públicas en América Latina Y en la inevitable relación que éstas tienen con la comprensión de la relación entre Estado y Sociedad: "O" Donell, Oszlak y Coraggio son los autores escogido para poder construir un esquema de análisis que nos permita explicar esta relación triangular entre Sociedad, Estado y Política Públicas.

El primero de ellos, Guillermo O Donell, inauguró hace algún tiempo, 20 o 30 años atrás, una teoría comprensiva de la política pública en América Latina, en relación con el fenómeno de instalación de las dictaduras militares y de la aparición de un particular tipo de Estado, Estado capitalista sin lugar a dudas, pero que por particular circunstancias de represión y de

contención social, se mostraba como un Estado ausente de todo tipo de mediación, ausente de todo tipo de ropaje legitimador y que al contrario, exhibía sin pudores una desnudez represiva desde el punto de vista político y coactiva desde el punto de vista social. Represión y cooptación fueron dos componentes, especialmente singulares en la aparición de un tipo de Estado capitalista, que entra en rápida alianza con el espectro neoliberal que comienza a dominar el mundo. Este tipo de estado es una construcción ideológica política y represiva, que se deshace del viejo tipo de Estado de Bienestar y que asume una conducta depredadora de cualquier construcción participativa societal, de cualquier participación política y de represión y contención. A partir esta realidad, este autor, se plantea la pregunta de como posible que un Estado pueda convertirse en una bestia depredadora, si hacía poco tiempo, ese mismo Estado, era una fruta exquisita para ser degustada por la participación popular social y política que demandaba una sociedad nueva, e incluso una sociedad socialista.

O Donnell señala, que este tipo de Estado es antes que nada un Estado Capitalista y que en América Latina es también un Estado Capitalista implantado. Un Estado que llegó con la corona española, y que se vuelve centralista y que se construye autoritario y que se refugia en una ciudad orientada a la conquista de "territorios salvajes", en una suerte de urbanización central primada, que se convierte en centralista y que niega cualquier posibilidad de crecimiento a cualquiera que no sea él y su urbe inmediata. Ese estado, estado capitalista, debe ser dice O Donnell el objeto de estudio fundamental y principal: **en la comprensión de su comportamiento interno radica la posibilidad de una explicación más pertinente más real respecto de lo que significan las políticas públicas y dentro de ella a las políticas sociales.**

Si en un principio la sociedad, desde la expresión comunitaria de ella, hasta la expresión federativa de varias de sus comunidades, abdicaron de la facultad de administrar cercana y autónomamente su componente político de gobierno, de gobernabilidad y de gobernanza, entonces delegaron en un componente especial y en un estamento especial, la administración de sus componentes y asuntos políticos. Y para su relación con este especial componente político que se llamará Estado y que administrará el "**estado del poder**" de esa sociedad, creara relaciones mediadoras entre ese Estado y esa Sociedad y nacerá una especial construcción de relación social, que se llamara

política pública, que se llamará política social y que en última instancia operará como mediadoras, en tanto arreglos políticos institucionales, que sinérgicamente irán operando como termostatos reguladores entre sociedad y ese Estado, desprendido de su sociedad madre, autonómizado y a corto andar, regulador dominante de la sociedad de la cual nace.

Oszlak, por su parte, señalará que éstas políticas públicas, que nacen como instancias mediadoras de la relación entre Estado y Sociedad, son la expresión de los **arreglos políticos institucionales**, es decir, que de todas las cuestiones sociales, quien algún momento pueden estar debatiéndose en la sociedad, sólo algunas de estas cuestiones podrán convertirse en arreglos políticos institucionales y que en definitiva serán soporte de la condensación de las política pública y de las políticas sociales.

El que **algunas cuestiones** puedan convertirse en políticas públicas, dependerá en toda circunstancia y en todo lugar, de la **correlación de fuerzas favorables** que esa cuestión concita en torno de sí. Y cuando estamos señalando la importante cuestión de la correlación de fuerzas, como factor fundamental del cual dependerá el tránsito de la cuestión social en política pública, estamos diciendo entonces, que la resolución que una sociedad haga y que su sociedad política establezca, dependerá en última instancia de los componentes técnicos propios del debate mismo de la cuestión y de los componentes políticos, que en definitiva establecerán la viabilidad de la cuestión social debatida, mediante la cual la cuestión es finalmente sancionada como política pública

Y cuando esto ocurre, en un proceso de complejidad creciente y no decreciente, esta política debe construir una institucionalidad, mediante la cual pueda operar los objetivos para los cuales está solicitada como expresión de demandas y reivindicaciones. Y cuando esto ocurre, esta institucionalidad se agregará como un compartimiento estanco a los otros compartimientos estancos, mediante los cuales se ha construido el Estado Capitalista. En América Latina, comenzando por el Estado oligárquico capitalista, con sus clásicos Ministerios de Hacienda y de Guerra como primeros componentes fundamentales de su relación de dominación, hasta los últimos estertores del Estado de bienestar, como por ejemplo el Ministerio de la Vivienda, como por ejemplo la Corporación de la Reforma Agraria, como por ejemplo una Dirección de Industria y Comercio, (DIRINCO) etc., etc.

Todos estos compartimientos estancos, con grados más o con grados menos, constituyen de por sí, un fenómeno de institucionalidad pública que adquiere en América Latina y en el mundo, legitimidad como objeto de investigación en ciencias sociales, en particular por la ciencia política y administrativas, que dicen relación con el contemporáneo tema del rediseño del Estado.

Y en este cuadro, nos llega el Consenso de Washington, arranca el neoliberalismo, en un país pequeño perdido en el extremo sur de América, que opera como laboratorio social y político y que conforme al predominio de una dictadura sangrienta, con organismo represivos, con Servicios de Seguridad operando al servicio del Dictador, con detenidos, con miles desaparecidos, se hace posible la emergencia de un ajuste global al aparato del Estado Desarrollista con visos de bienestar, conforme a un rediseño también global del sistema capitalista, para poder seguir operando como sistema dominante. El Estado capitalista, centralizado y centralizador, cooptador de las energías políticas y sociales de sus sociedades, está obligado a recomponer su estructura, para poder seguir siendo el ente dominante y para ello está obligado a descentralizarse y a desconcentrarse. Y de allí, comienzan a elaborarse las envolturas ideologizadas, que con el nombre de procesos de descentralización, inaugurarán una nueva etapa de encubrimiento de la estructura fundamental del Estado capitalista.

Y la descentralización caerá sobre América Latina y en no pocos casos será visto realmente como una reivindicación legítima territorial de no pocos pueblos de América Latina, habida circunstancias de los procesos brutalmente centralizadores del imperio español, del imperio inglés y del imperio norteamericano.

Desde la ciudad central primada de los españoles, pasando por el puerto protegido de los ingleses hasta la ciudad global metropolitana de la globalización, estarán todas estas ciudades disponibles para ser objeto de elaboradas disquisiciones conceptuales respecto de las bienaventuranzas de la descentralización. Y no es que la descentralización la entendamos solamente como un ardid ideológico. Al contrario, como vamos a ver más adelante, somos convencidos de que la descentralización podría contener un sentido popular, que podría acercarnos a niveles más profundos de democracia radical y

representativa ciudadana. El tema es otro. En un punto de especial debilidad de América Latina, de especial vulnerabilidad, la descentralización aparece como el caballito de batalla de las huestes militares enseñoreadas en el cono sur de América Latina.

¿Cómo podemos resumir nuestra tesis de fondo respecto de este primer planteamiento? Nos asiste el convencimiento de que en el interior de toda política pública, como espacio de relación política de la sociedad y el Estado, se ocultan o están contenidos en su interior importantes componentes políticos que dicen relación con su gobernabilidad y a importantes componentes técnicos, que dicen relación con el modo de resolución más viable y más negociada, que se pudiera determinar en una sociedad dada, habida consideración del desarrollo social y político de esa sociedad.

Política pública y política social, para su nacimiento, desarrollo eventual resolución y para la permanente cotidiana y rutinaria gestión, requerirá de la comprensión y gestión dialéctica de los componentes técnicos y de los componentes políticos de una sociedad dada, y hoy, de una sociedad globalizada.

2.- Políticas Sociales como constructoras de Estructura Social

Vistas así las cosas, podría invadirnos una cierta sensación determinista y mecanicista. No es nuestro planteamiento. No es nuestro planteamiento de fondo. Los argumentos anteriores nos sirven de ordenadores. Pero es indudable, que la acción transformadora de un sistema de intervención que proviene de una política social, puede dejar de serlo y convertirse en acción rutinaria y por lo tanto deslizarse hacia la conservación del sistema social y desde esa manera contribuir a crear un tipo especial de estructura social o bien convertirse en un sistema de transformación social y con objetivos reformadores del estructura social.

En cualquiera de los dos casos, las políticas sociales están construyendo estructura social, es decir, en las política pública están contribuyendo al modelamiento, diario, cotidiano, rutinario, intersticial de la estructura social.

Hasta aquí, es probable que este sea el análisis duro y el análisis grueso de la relación Estado y Políticas Sociales. Análisis que debe estar siempre presente para ponernos a buen recaudo de exaltaciones voluntaristas filantrópicas. Todo ello para dimensionar la cuantía y calidad de los procesos sociales en los cuales estamos inmersos. Sin embargo, hay autores que sin negar la validez de las aseveraciones anteriores, consideran necesario matizar estos análisis entre **Estructura Social, Estado y Política Social** y plantean la necesidad de considerar la posibilidad de que la estructura social sea modificable a partir de un conjunto de prácticas sociales provenientes de las políticas Sociales. Autores como Habermas Giddens y otros, han planteado tales posibilidades. Un reciente artículo señala:

"...Desde nuestra perspectiva, la política social no solo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso mas allá del mercado o de sus finalidades explícitas, "naturalizando" e institucionalizando las desigualdades de clase, genero, edad, etnia o cualquier otra...las interrelaciones entre la estructura social y la política social son de carácter recursivo: la política social, no solo se genera a partir de la estructura social sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en la estructura social"(¹)

José Adelantado, en este artículo, discurre en torno a que es posible diferenciar la estructura social en torno a 4 esferas que estarían actuando como componentes de provisión de bienestar y como regiones de relación entre estructura social y política social...*"Apoyaremos nuestra argumentación...en el siguiente supuesto: las desigualdades sociales que escinden a la población de las sociedades capitalistas operan en cuatro esferas de la actividad social, que denominaremos mercantil, estatal, domestico familiar y relacional. La cuestión esencial, de cara al estudio de la política*

¹ José Adelantado et al, Cambio en el Estado de Bienestar. Políticas y Desigualdades en España, Artículo en Revista Cuadernos de Practicas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad Arcis, 2002, Enero Pág. 54.

social, es que cualquiera de esas cuatro esferas puede proveer de bienestar social a la población, y hacerlo simultáneamente...” (2)

En este sentido, la **Esfera Mercantil** sería una esfera de producción e intercambio material, en donde el mecanismo central es el intercambio o trueque, con individuos operando en un mercado. Con móviles de maximización de tasa de ganancia e irradiando un proceso general de mercantilización de las relaciones sociales.

Existiría, también, una esfera **Doméstico -Familiar** y de parentesco, en donde existen actividades en unidades mínimas de co-residencia, que procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres y caracterizados como trabajo doméstico. El mecanismo que coordina la acción de esta esfera, es la socialización y la relación de dependencia familiar que crean unas determinadas identidades de género.

A su vez, la existencia de una **Esfera Estatal**, incluye un aparato administrativo e institucional y el conjunto de actuaciones generadas en ese mismo marco. El Estado así concebido no es un epifenómeno del sistema capitalista, sino que tendría un entramado con lógica propia, y de expresión, con determinados grados de autonomía y con relaciones sociales subyacentes. *“...mecanismo de coordinación es el poder político, es decir, el monopolio estatal de las asignaciones colectivas circulantes, que se plasma en varios instrumentos; principalmente, la capacidad de regulación por vía normativa y los procesos de administración y gestión de recursos, programas y servicios. En su posición central en una realidad social dada, la esfera estatal irradia a todos los ámbitos sus medidas de definición, reproducción y cambio de la estructura social de la cual ella es parte integrante: la esfera estatal es tal vez la cuenta con una mayor capacidad recursiva. (Esto es de actuación sobre sí misma)” (3)*

A su vez existiría una **Esfera relacional** que se refiere al conjunto de acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades, mediante grupos sociales en asociaciones formales y grupos comunitarios. En ella actúa una lógica de acción comunicativa, pero que también esta sometida a relaciones de dominación, y desigualdad de poder y recursos.

².- José Adelantado et al, Cambios en el estado de Bienestar, Op Cit Pág. 40

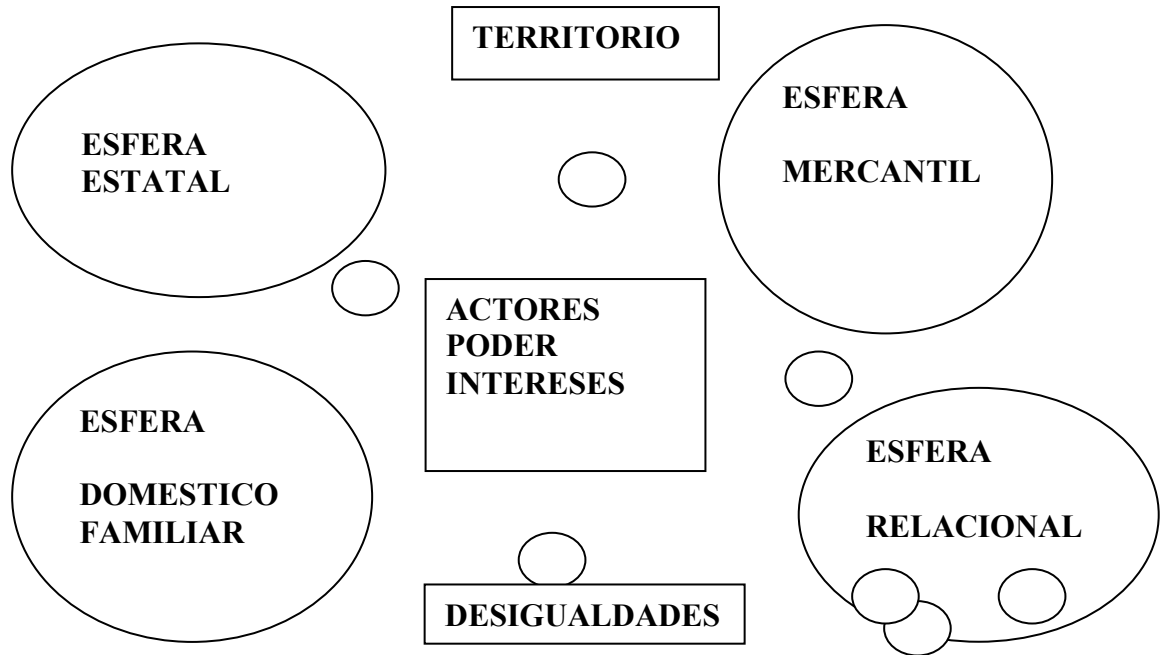
³.- Adelantado, Op. Cit

Estarían constituyendo esta esfera, dos sub. Esferas asociativa y comunitaria⁽⁴⁾

Según este autor, estas cuatro esferas son productoras de bienestar y se encabalgan y se yuxtaponen en complejas regiones de relaciones. En esta perspectiva la Política Social jugaría un papel como dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad, asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstica y relacional), un determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas en forma continua. Aun más, señalan que el sector mercantil del bienestar social se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, vivienda, etc. El sector estatal hace referencia al suministro de bienes, servicios y transferencias...el sector informal...provee recursos de bienestar de amigos, familiares y vecinos en forma de redes y con un sector voluntario o tercer sector.

Estos planteamientos nos sirven a nosotros para postular un diagrama de coordenadas por dentro de las cuales transitaría una Política Social, que en nuestros territorios latinoamericanos, tienen que hacerse cargo de nuevas y viejas coordenadas para entender nuestra peculiar estructura social

⁴.- Estos planteamientos siguen la argumentación de Adelantado, Op. Cit



De esta manera, la construcción cotidiana de una Política Social no podría escapar a este entrecruzamiento de relaciones, que en última instancia están señalando que ellas deben adoptar un comportamiento técnico y político para transitar por tal mapa. El autismo no sería recomendable, sobre todo en situaciones de extrema precariedad de la legitimidad del Estado para gestionar-imponer sus políticas sociales.

Todo ello para señalar que este es el encuadre para conversar de exclusión, segregación y Políticas sociales.

3.- Componentes problemáticos de la gestión de la política social hoy día.

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 red clientelar para cooptar a los más pobres con consecuencias insospechadas para el futuro. El pertinaz criterio de la focalización se instalaba como un

fetichismo 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 de liberalismo extremo.

En ese contexto, Ministerios 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 dádiva 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, tuvimos un tiempo de gestión de políticas sociales en la transición democrática de los últimos diez años. ¿Se modificó radical y sustantivamente el cuadro anterior? En lo más absoluto. ¿Se hicieron intentos? Al parecer bastantes, pero se advertía un claro caso de 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 social que fue modelando la gestión administrativa del sector público social, de tal forma de ocupar por presencia física 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, ¿cuáles son las futuras coordenadas democráticas de la gestión social 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 resultan hoy día ser el acompañante que puede marcar la diferencia en los distintos desarrollos del capitalismo mundial integrado, entonces la tarea de diseño social y de gestión requerirá de un enfrentamiento radicalmente distinto y transformador. Para ese desafío 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 que en el paroxismo de la alienación y del reduccionismo, intentan hacer saltar pobres por encima de la valla de la línea de la pobreza a punta de rentabilidad social. 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 esto último tiempo, con la introducción de la competencia salvaje por los "fondos concursables".

Veamos los componentes problemáticos de la Política Social que podrían operar a manera de pistas cartográficas

- 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 a la sociedad civil. Conforme a ese procedimiento, este Estado especializó aparatos para el cumplimiento de las funciones que aseguraran 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, recién pasado incorporó y despojo 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.

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. 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. Como nos lo demuestra la historia corta de nuestro país, la acción persistente del clientelismo municipal de la década del 70 y 80 son suficientes plataformas para alimentar parasitariamente propuestas políticas retardatarias por los próximos 20 años.

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 preguntar solo por la eficacia y la eficiencia. 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 debería construirse a partir de los factores liberadores de la energía social de la ciudadanía en busca de más democracia y más libertad. Y con ello los que gestionan las políticas públicas dejan de ser meros administradores rutinizados y se convierten en constructores de una transformación corpuscular en los pliegues y en los intersticios de los contenidos, de los objetivos y de cada una de las metodologías de intervención en la cotidianeidad de los espacios sociales

- La Cuestión regional en la gestión de Políticas Sociales

El desarrollo de las políticas descentralización y regionalización están colocando hoy día nuevos elementos en el acontecer de la gestión cotidiana y operativa de la política pública, en particular de aquellas que tienen que enfrentarse con las complejidades de nuevas institucionalidades y que están en permanente mutación interna por readecuaciones programáticas o que no consiguen despegar del todo en la nacientes nuevas institucionalidades regionales

Esto provoca el desarrollo de un importante campo de análisis y discusión en torno a cuáles serian las alternativas de gestión de los programas sociales, habida consideración de los elementos de evaluación que la institucionalidad pública, empieza colocar en orden establecer indicadores metas, resultados como elementos sustantivos a lograr, junto con lograr un desarrollo de los servicios y bienes que son propio de las políticas y de los programas.

En este aspecto, parece importante entonces desarrollar una discusión en torno a establecer algunos parámetros para colocar referencias e hitos necesarios en el análisis respecto del como la institucionalidad pública regional, que está encargada de la gestión de programas y políticas sociales, consigue desarrollar los mejores y mayores grados de resultados, en un contexto de exigencias respecto de la democratización y la descentralización.

Lo que está implícito en el título de estos apuntes para la discusión, es que hoy día podríamos detectar una forma no estratégica de gestión de las políticas sociales. El significado de lo Estratégico lo usamos en el sentido de colocar una preocupación esencial por el conjunto de condiciones, determinaciones y restricciones de carácter social, económico, cultural y político de los cuáles dependen en última instancia el logro de nuestro objetivo final.

Es decir, existiría un tipo de gestión de las políticas sociales, que tendría dificultades crecientes para el desarrollo de una conducta flexible que le permita la conquista de los fines y del logro de los resultados y que habría quedado atrapada en los mecanismos institucionales propio de una gestión excesivamente normativa y burocrática.

Si lo anterior tuviera algún grado de pertinencia, para identificar los componentes problemáticos de la realidad de la gestión pública en el tratamiento y en la gestión de las políticas sociales, se justificaría el señalar algunas proposiciones para proponer escenarios alternativos de comportamiento y procesos metodológicos de que podrían estar disponibles para una gestión regional estratégica de un programa social.

Lo primero que surge como una interrogante básica a discutir es cuánto de identidad regional podemos descubrir e implementar en el despliegue de las políticas sociales que se asientan en los ámbitos regionales y locales. Estamos desarrollando un conjunto de proyectos, programas, acciones, reuniones, coordinaciones y dando cuenta por resultados en una realidad denominada Región y que establece como principal institucionalidad al Gobierno Regional. Fuera de este, conviven y se relacionan un conjunto de asentamientos humanos diseminados en un paño territorial-geográfico que responde a límites denominadas fronteras regionales. En estos lugares, ciudades y pueblos, se perciben distintos roles sociales, políticos, económico y culturales que se personalizan en actores sociales, con distinto grados de poder político y de poder social. En el interior de esos mismos escenarios, actúan los propios responsables del proyecto-programa y políticas sociales de carácter nacional que quieren instalarse en el denominado espacio regional.

En estas circunstancias, para cualquier gestor de políticas públicas regionales, comienza un complejo proceso de discernimiento respecto de un variado conjunto de situaciones problemáticas que se presentan a la hora de imaginar el camino más adecuado para lograr los objetivos del desarrollo de su programa y de su política. ¿Priorizará el cumplimiento estricto, normativo de los productos y resultados que solicitan como imprescindibles por parte de la centralidad de la dirección del programa? ¿O priorizará acorde a los acentos que la autoridad política regional ha solicitado al programa? ¿Será pertinente demorar el cumplimiento de los logros y resultados, por la necesidad de lograr el acuerdo de organizaciones sociales de la provincia y del pueblo más apartado de la región? ¿Cómo resolver la evidente duplicación de esfuerzos y proyectos con la Dirección Regional de la Política Social colindante a la nuestra? ¿Que ofrecer a las instituciones municipales para conseguir su asentimiento y colaboración para la instalación de nuestras políticas en su territorio?

En definitiva, la gestión de una política social en este medio, revela un cúmulo de interrogantes de variada factura y el modo de asentamiento territorial de estas políticas se transforma en uno de los problemas más importantes del rediseño del aparato del Estado y de sus mecanismos de operación.

No pareciera que solo se tratara de un problema de rediseño organizacional del tipo de los gerenciamientos con manuales de funciones y descripción de cargos. O con definiciones de misiones regionales en el vacío social y político o con la sola invocación a los marcos lógicos y a las peticiones y rendiciones de cuentas afinada en la especialización sectorial y el tecnocrático compartimentado.

Si no hay una respuesta fácil, entonces corresponde abrir la discusión al interior de los aparatos estatales respecto de la necesidad de revisar los modos de dirección y de gobierno en los ámbitos regionales y locales. Es decir revisión de aquellos modos de relación entre objetivos y medios, como una nueva manera de enfrentar el viejo problema de la planificación al interior de los aparatos públicos.

Si el problema se solucionara con el solo traslado de los planteamientos de la planificación estratégica propia de las Transnacionales y de la empresa privada del mundo desarrollado a los esmirriados aparatos estatales del mundo latinoamericano, entonces no cabría hacerse problema. Si por el contrario... si existe la legítima sospecha de que con misiones, visiones, esmerada atención de público, cableados de fibra óptica y orgullosos logotipos institucionales no se consiguen establecer vínculos coherentes con el procesamiento de los componentes políticos ciudadanos, entonces tenemos el legítimo derecho a plantearnos nuevas búsquedas metodológicas para construir un tipo de gestión del aparato del Estado coincidente con los objetivos de democratización y descentralización.

La hipótesis que se plantea es que el sector público latinoamericano al enfrentarse a nuevas formas de gestionar sus políticas públicas, en particular las sociales, presenta indecisiones que lo llevan a equivocarse el camino para definir sus procesos metodológicos y sus nortes

orientadores al no conseguir aún, una definición del problema fundamental de gestión de las políticas sociales.

Así el enfrentamiento de la definición de los principales problemas de gestión de Programas sociales no podrá disolverse en problemas de ámbito distinto o mayor como por ejemplo él que no exista una misión de la región, cuando la propia región es todavía inexistente o cuando esta misión se define sin la presencia de los actores regionales o bien la mención a la sola productividad basada en el costo beneficio, cuando la evaluación de ésta, se realiza sobre la base de proyectos disjuntos, inconexos y en competencia por fondos escasos o con el recurso tan en boga hoy día, de que la sola instalación de un gerente con habilidades míticas logrará transformaciones institucionales revolucionarias y conseguirá resolver las crecientes dificultades de instalación democrática de las políticas sociales. O peor aun, cuando se observa todavía una practica decimonónica de concebir los Planes Maestros y planes estratégicos como la solución tecnocrática por excelencia... cuando estos siguen siendo diseñados y contruidos como si el aparato estatal latinoamericano fuera un detentador del monopolio de los recursos sociales, económicos y políticos... es decir planes maestros y planes estratégicos hechos entre el escritorio y el computador.

Nos asiste la sospecha que estos y otros llamados problemas centrales... No son centrales ni son los problemas fundamentales de gestión de las Políticas sociales en un ámbito regional. Pareciera que a estas alturas... el definir los nudos críticos de los problemas de la gestión pública en Latinoamérica, pasaría necesariamente por tener que plantear el viejo tema referido al tipo de relación que si quiera construye entre Sociedad y Estado. O sea, es casi un problema epistemológico de cómo hacer gestión pública, logrando corporizar los principios inspiradores de democratización de la sociedad en forma sistémica, holística e integradora. Sobre todo si esa relación entre Estado y Sociedad se quiere construir sobre la base de un nuevo trato, con profundos contenidos descentralizadores y productora de niveles de conciencia y de cambios actitudinales para sustentar variadas políticas y proyectos sociales. **No todas las políticas sociales están en condiciones de desarrollar tal conjunto de promesas, pero hay algunas, que por la variedad e integralidad de su propuesta, no pueden renunciar a este cometido.**

Los anterior solo se puede entrar a resolver si la discusión se plantea en la escala adecuada y ella parece ser el tipo de **Gobernabilidad** que el Estado se plantee como norte, es decir que tipo de instituciones, normas, usos y costumbres, se estén propiciando como orientadoras y sostenedoras del tipo de relación que el Estado esté dispuesto a construir con la sociedad. Y por supuesto, esto tiene que ver con el tipo de **Gobernanza** que la **sociedad civil comunitaria** y **sociedad civil privada** este dispuesta a conquistar, en el intercambio continuo de poderes con el Estado.

Si el planteamiento situara el problema fundamental de la gestión regional de políticas sociales como un asunto esencialmente político de contribución de las políticas publicas a la democratización de la sociedad y al establecimiento de mecanismos eficientes de equidad y justicia, entonces se estaría en condiciones de señalar que la gestión publica regional debería ser evaluada fundamentalmente en cuanto sus objetivos contribuyen al establecimiento de procesos, alianzas, sinergias, redes de modo de realizar la construcción regional de una cultura de desarrollo territorial de cada una de las políticas sociales.

- Los Espacios Sociales y los Espacios Institucionales: la hora de una Estrategia de Unidad en la diversidad. (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 ciudadanización, 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 Publicas y Políticas Sociales que establezcan las complicidades con los espacios sociales , que recurrentemente se nutren de las cargas históricas de humanización.

Ello es una complicidad co-inspiradora 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 disciplinas de la praxis, pueden 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 Análisis Regional Conducente a La Toma De Decisiones", Documento 97/38 Ilpes, Ciclo De Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio www.eclac.cl sub. Sitio ILPES.
5. Mattos, Carlos A. (1988): La Descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?, Documentos ILPES, Santiago de Chile.
6. Díaz, Alejandro (1998): "La gestion en la encrucijada: la política de Participación en las Municipalidades", Revista Proposiciones N° 28, SUR en <http://alediaz.tripod.cl/dies>
7. Díaz, Alejandro (2000): La Gestión Publica Local: IEU, Serie Azul, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile <http://alediaz.tripod.cl/dies>
8. 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.
9. 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>
10. 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.
11. Weffort, Francisco C., (1993): ¿Cual Democracia? FLACSO, San José de Costa Rica.
12. Guillermo O Donell y Philippe Schmitter (1988): Transiciones desde un Gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas, Editorial Paidos, Buenos Aires.