



Universidad de Chile  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología

# **El diseño y desempeño de la política social como problema de coordinación**

Análisis del  
Sistema de Protección Social Chile Solidario

**Eleonora Nun B.**

Tesis para optar al título de Socióloga

**Profesor guía: Octavio Avendaño**

Santiago-Chile

2009



<b><u>I. INTRODUCCIÓN</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>II. CHILE HOY</u></b>	<b><u>15</u></b>
2.1 LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL NUEVO MILENIO	15
2.2 PROBLEMAS COMPLEJOS QUE DEMANDAN SOLUCIONES COMPLEJAS	21
2.2.1 LA TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA E INTERDEPENDENCIA EN EL NIVEL SISTÉMICO	21
2.2.2 LA ENTRADA EN JUEGO DE NUEVOS ACTORES EN EL NIVEL INSTITUCIONAL	28
2.2.3 UNA SOCIEDAD MÁS DEMANDANTE EN EL NIVEL MICROSOCIAL	31
<b><u>III. MARCO DE ANÁLISIS</u></b>	<b><u>37</u></b>
3.1 A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN SOCIAL EN EL PENSAMIENTO SOCIOLÓGICO	37
3.2 EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN SOCIAL COMO ENTRADA ANALÍTICA	40
3.3 LA COORDINACIÓN SOCIAL	47
3.3.1 MECANISMOS DE COORDINACIÓN	47
3.3.2 COORDINACIÓN SOCIAL, EXPECTATIVAS E INSTITUCIONES	49
3.3.3 LOS TRES NIVELES DE LA COORDINACIÓN SOCIAL	53
3.3.4 FALLAS DE COORDINACIÓN SOCIAL Y PROBLEMAS DE DESEMPEÑO	55
3.4 LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO PROBLEMA DE COORDINACIÓN	57
3.4.1 SISTEMAS DE PROTECCIÓN	57
3.4.2 LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS REQUERIMIENTOS DE COORDINACIÓN EN LOS DISTINTOS NIVELES	60
<b><u>IV. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CHILE SOLIDARIO Y SUS DESAFÍOS DE COORDINACIÓN</u></b>	<b><u>67</u></b>
4.1 PRESENTACIÓN	67
4.2 EL SISTEMA CHILE SOLIDARIO COMO ÁMBITO FUNCIONAL	71
4.2.1 EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA SOCIAL ES UN PROBLEMA DE COORDINACIÓN	71
4.2.2 TENSIONES ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN. DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE “HABITABILIDAD”	87
4.3 CHILE SOLIDARIO EN LA SOCIEDAD	100
4.3.1 DEFINICIONES	100
4.3.2 RESULTADOS PROBLEMÁTICOS	112
4.3.3 CHILE SOLIDARIO Y SU VÍNCULO CON LA SOCIEDAD: DESCOORDINACIONES CON EL NIVEL SISTÉMICO EN EL PILAR “TRABAJO”	114
<b><u>V. CONCLUSIONES</u></b>	<b><u>124</u></b>
<b><u>VI. BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>131</u></b>
<b><u>VII. ANEXOS</u></b>	<b><u>137</u></b>
7.1 PAUTA DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	137



# I. Introducción

Esta tesis nace con el objetivo de aportar nuevos elementos al debate sobre la política social. Más aun, busca constituirse en una herramienta útil para la comprensión y solución de problemas a disposición de quienes de una u otra forma se vinculan con este ámbito del quehacer político. Para esto, no sólo propone una mirada específica desde la cual observarlo sino además, entrega a partir de categorías de alta abstracción, orientaciones prácticas que permitan su utilización en los espacios concretos en los que toma lugar.

El punto de partida de este trabajo es la constatación que la sociología tiene mucho que decir en lo que respecta el problema de la política social. Se observa que, pese al arsenal teórico y metodológico que caracteriza esta disciplina, por lo general tiende a ser excluida de los análisis y debates que se desarrollan en este ámbito. No en pocos casos, el resultado es que éstos pecan de un exceso de tecnicismo o ideología lo que los limita en sus capacidades para comprender y proponer soluciones efectivas. En este trabajo se entiende la política social como inscrita en sistemas complejos de relaciones y se propone a partir de esto, estudiarla desde las categorías de una disciplina cuya orientación es, justamente, la de la observación y comprensión de los fenómenos sociales en toda la complejidad de la que revisten.

Chile ha sido históricamente pionero en la región en lo que respecta la política social. Fue uno de los primeros países de América Latina en incorporar mecanismos de protección social a inicios de la década de 1920. Hacia 1970, el país detentaba uno de los sistemas de protección social más desarrollados de la región en cuanto a cobertura y prestaciones. El cambio en sus orientaciones y las nuevas estrategias puestas en marcha a partir de la década de 1980, nuevamente lo sitúan en la vanguardia. La implementación de políticas de protección social marcadas por la preponderancia de la

provisión privada y el rol residual reservado al Estado, son analizadas y consideradas en las reformas de los sistemas de protección de numerosos países. A partir de 1990 estos principios son re-analizados dando pie a un proceso de continuas reformas en el sistema que, si bien no han transformado radicalmente el modelo de protección social, si han re-introducido elementos de tipo solidario y estatal (i.e. Pensión Básica Solidaria).

Durante este último período, y hasta el momento actual, esta estrategia ha tenido como resultado una disminución continuada de los índices de pobreza e indigencia así como un aumento sostenido del Índice de Desarrollo Humano nacional. Una importante inversión fiscal en esta materia y diversas reformas institucionales en un contexto estructural de crecimiento de la economía, han contribuido a estos resultados. Sin embargo, y este es el punto de partida del presente trabajo, en los últimos años ha crecido el escepticismo respecto de la efectividad de este modelo de desarrollo.

Contrariamente a lo que se propuso al inicio de los gobiernos de la Concertación, esta estrategia no tuvo como resultado una sociedad más equitativa. Muy por el contrario, pese a un leve descenso constatado durante los últimos años (Larrañaga y Herrera 2008), Chile sigue caracterizándose por ser uno de los países más desiguales de la región. Junto con esto, se observa que la percepción de inseguridad entre la ciudadanía y, particularmente entre los sectores de menores recursos, sigue siendo alarmantemente alta. Miedo a perder el trabajo, a no encontrar uno de requerirlo, a no recibir atención médica oportuna, a ser víctima de actos delictuales, entre otros, son sentimientos predominantes entre la población.

Respecto de esto, y sólo a modo de ilustración, resulta interesante observar el siguiente dato. El PNUD, en su Informe de Desarrollo Humano del año 1998, incluyó la siguiente pregunta en su encuesta: Piense en la necesidad de requerir una atención médica por una enfermedad catastrófica o crónica grave. ¿Cuánta confianza tiene usted en que recibirá la atención médica oportunamente? Ese año, el 74,3%, el 39,4% y el 22,4% de los sectores socioeconómicos Alto, Medio y Bajo respectivamente, contestaron tener absoluta o bastante confianza (PNUD 1998). El año 2008, 10 años

después, contestaron de esta manera el 67,0%, el 48,8% y el 37,7% (PNUD 2009b). Pese a la disminución observada, 61,6% de la población de menores recursos tiene aun poca o ninguna confianza en recibir la atención de requerirla (Ibíd.). Se ha avanzado en mejorar el sistema de salud público, la población de menores recursos se siente hoy más protegida que hace 10 años. Sin embargo, estos resultados están todavía, muy por debajo del ideal.

Si se entiende la política social como uno de los principales instrumentos redistributivos con que cuentan los países y junto con eso, como uno de los mecanismos que resguardan a la ciudadanía contra estos riesgos, entonces es posible suponer que algo ahí no está funcionando del todo bien. Existe la voluntad, la iniciativa y los recursos para asegurar a la población su incorporación a los mecanismos formales de protección y seguridad social. Y pese a esto, sectores importantes permanecen no sólo objetivamente excluidos, sino además, con la percepción de sentirse vulnerables.

Este trabajo propone que los factores que están en el origen de las dificultades a las que se enfrenta en la actualidad la política social deben buscarse no solamente en su propio funcionamiento, sino también en el contexto en el que se ésta se inserta y más aun, en la manera como la política pública se vincula con los diferentes sistemas, instituciones y organizaciones sociales. A partir de esto, se propone como un primer objetivo de esta tesis, caracterizar el momento actual de la sociedad chilena y el de la propia política social. Con esto se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿qué elementos característicos del momento actual de la política social y más generalmente de la sociedad chilena, pudieran estar en el origen de las dificultades detectadas?*

Se dirá que fenómenos de distinta naturaleza configuran en la actualidad un escenario de gran complejidad para la política social. Éstos se inscriben en tres niveles analíticos interconectados a partir de cuya observación es posible entender la constitución de la realidad social. Un primer nivel sistémico, donde toman lugar dinámicas comunicativas generales entre sistemas autónomos; un segundo nivel funcional donde se institucionalizan relaciones sociales en torno a problemas específicos; y un tercer nivel microsocioal donde pueden observarse dichas relaciones desde el punto de vista de los

agentes involucrados<sup>1</sup>. A partir de estas distinciones es posible identificar los requerimientos que las transformaciones experimentadas por la sociedad chilena en las últimas dos décadas, imponen a la política social en la actualidad.

En el nivel *sistémico*, la complejidad radica en la *diferenciación funcional* de los sistemas sociales (Luhmann 1998; Lechner 1999). Este proceso tiene como consecuencia el que ya no sea posible pensar la sociedad como jerárquicamente ordenada ni subordinada a la acción de ningún sub-sistema en particular. En el caso específico de la política social, ocurriría que los problemas que ésta enfrenta son el resultado de la interacción entre distintas lógicas funcionales. El proponer soluciones efectivas depende por lo tanto de su capacidad para poner en marcha mecanismos que le permitan primero, aprehender la naturaleza y funcionamiento de las distintas dinámicas presentes y luego, gatillar comunicaciones entre los distintos sub-sistemas que estarían involucrados en las soluciones.

Por otra parte, en el nivel *funcional* y más específicamente, en las dinámicas institucionales en que se incrusta la política social, la complejidad se explicaría porque crecientemente, diversos actores y lógicas se entrecruzan en ámbitos que anteriormente estuvieron delimitados por la mirada centralista y la acción jerárquica del Estado. Actualmente se observa que las funciones que tradicionalmente habían recaído sobre sus reparticiones centrales se encuentran, en mayor o menor medida, descentralizadas en los gobiernos locales y desconcentradas en la sociedad civil. La necesidad de incluir a los beneficiarios en el diseño y evaluación de las políticas y programas, los mayores volúmenes y la mayor precisión de la información disponible, los nuevos instrumentos de focalización, la participación de agentes privados en la

---

<sup>1</sup> La diferenciación en tres niveles analíticos (macro, meso, micro) tiene una amplia gama de orígenes y de usos en la historia de la sociología. Por ejemplo, Max Weber trabajó con la distinción entre acción individual, órdenes institucionales, como las iglesias y los Estados, y los órdenes de valor (la ciencia, el arte, la política, la economía, entre otros). También Niklas Luhmann trabajó la distinción entre sistemas sociales, organizaciones y sistemas psíquicos. En la ciencias sociales existen teorías que trabajan en el campo del orden sistémico o institucional, otras que priorizan el orden organizacional o de interacciones prácticas y algunas que enfatizan el papel de la agencia y la subjetividad. Pese a estas diferencias, en términos generales todas las teorías sociológicas logran trabajar subyacentemente con estos tres planos de distinción. La definición de las formas que asume la relación entre nivel sistémico, funcional y microsocioal que se propone en esta tesis, sin lugar a dudas se nutre de la historia conceptual de la sociología. Sin embargo, genera sus propias distinciones con el fin de construir un modelo teórico de la coordinación social adecuado a los problemas prácticos que enfrenta la política social.



provisión de ciertos servicios, son algunos de los elementos que han ido complejizando la organización interna de la política social.

En el nivel *microsocial*, destacan los cambios culturales ocurridos durante las últimas décadas. Una sociedad cada vez más individualizada, en la que los sujetos reclaman del Estado las condiciones necesarias para la realización de sus trayectorias biográficas, hace recaer sobre éste demandas cada vez más específicas. Junto con esto, la conciencia que poco a poco ha ido adquiriendo la población respecto de la existencia y exigibilidad de ciertos derechos, le han otorgado a ciertas carencias históricas el status de demandas ineludibles.

En este contexto, se dirá que las dificultades que se experimentan para seguir avanzando en materia de protección se explican porque a medida que se han ido solucionando ciertos problemas, han ido surgiendo otros de nuevo tipo. Han pasado a cobrar importancia aquellos que, a diferencia de los susceptibles de ser solucionados por medio de políticas de corte asistencial, requieren de intervenciones complejas que los aborden en los tres niveles en los que se inscriben.

Lo anterior no es desatendido o desconocido por los gestores de la política social. Así por ejemplo, paulatinamente se ha ido imponiendo la idea que la situación de pobreza no se soluciona exclusivamente con transferencias monetarias, sino que requiere además de un trabajo a nivel de la red institucional y de las motivaciones y expectativas de los propios agentes respecto de la superación de su condición.

Sin embargo, se observan dificultades a la hora de traducir estas orientaciones en herramientas prácticas de intervención. La política social tiende a enfrentar los problemas desde dispositivos institucionales que con frecuencia, no le permiten abordarlos en toda la complejidad que suponen.

A partir de esto se plantea la siguiente hipótesis. *Pese a los avances observados, no se ha logrado estructurar un sistema de protección social que resulte adecuado a la*

*hora de satisfacer las demandas que emanan desde una sociedad cada vez más compleja.*

Además de estos antecedentes, esta tesis tiene un segundo origen. Durante el año 2008, la autora tuvo la ocasión de participar en una evaluación de un componente específico del Sistema de Protección Social, el Sistema de Protección Social Chile Solidario<sup>2</sup>. Este Sistema se erige como el ícono del nuevo modelo de política social que inauguran los gobiernos de la Concertación a partir del año 2002. No solo propone una mirada innovadora y multidimensional sobre el tema de la pobreza, sino además emprende profundas transformaciones en la propia organización del sistema de protección social. De esta manera, Chile Solidario representa un importante esfuerzo por generar intervenciones que atiendan a la complejidad de los problemas actuales. Sin embargo, este estudio llega a la siguiente conclusión: pese a las innovaciones que representa, Chile Solidario no cumple con todos los objetivos que se propone. Sin desmedro de los éxitos constatados en algunas de las dimensiones de la intervención, en muchos casos no logra sacar a las familias de la situación de extrema pobreza. Más aun, esto se acentúa cuanto más pauperizada sea la situación de aquellas sobre las que interviene.

Atendiendo a lo anterior, la presente tesis se propone como segundo objetivo explicar estos resultados problemáticos a partir de la construcción de categorías de análisis adecuadas para la comprensión de fenómenos complejos. De esta manera se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿en que medida las dificultades constatadas a nivel de la política social se explican por una no adecuación de sus herramientas teóricas y metodológicas a la complejidad de del entorno en el que se inserta y de los problemas que enfrenta?* Para eso parte del supuesto que al igual que Chile Solidario, toda política que aborde el problema de la pobreza –o cualquier problema- en sus múltiples dimensiones, enfrenta importantes desafíos a la hora de coordinar las acciones que les dan forma.

---

<sup>2</sup> Cf. Nun y Trucco (2008)

Cuando la pobreza se ha entendido solo como una carencia de recursos, ha sido abordada exclusivamente por medio de transferencias de dinero. Se dirá que en estos casos, las intervenciones se orientaban exclusivamente a habilitar materialmente a los beneficiarios para que pudieran acceder nuevos bienes y servicios y con esto, a una inclusión por la vía del consumo. De esta manera, se promovía desde la política social fundamentalmente la inclusión de los beneficiarios a las dinámicas sistémicas que estructuran el espacio del mercado.

Sin embargo, cuando la pobreza comienza a entenderse como un problema inscrito en distintos ámbitos y sobre todo, cuando el objetivo de la política social deja de ser la implementación de programas contra la pobreza y pasa a constituirse en un instrumento de construcción de ciudadanía, entonces surge la necesidad de poner en práctica estrategias complejas de intervención. Además de las transferencias monetarias, las prestaciones tendrán que orientarse hacia la promoción, entre los individuos, de formas de inclusión simbólicas relacionadas con la superación de las barreras culturales que pudieran estar alejándolos de las posiciones de inclusión. Sumado a ello, la política debe fomentar una inclusión funcional, atacando para esto los obstáculos que pudieran estar erosionando el vínculo entre los individuos y la red de servicios públicos.

Ahora bien, así como no basta con intervenir en un solo ámbito para transitar desde la pobreza hacia la ciudadanía, tampoco pueden las intervenciones diseñadas para esto operar de manera disgregada. Realizar una forma de inclusión que se inscriba en los distintos ámbitos que definen esta condición requiere de intervenciones que se realicen coordinadamente. Esto es, que pongan en relación los recursos, los marcos institucionales y las expectativas de los agentes que participan de ellas. Para esto, deben ponerse en marcha mecanismos de coordinación efectivos, que transformen éxitos parciales, en intervenciones de carácter sistémico. Esta tesis propone como estrategia para enfrentar desde la política social la complejidad del contexto actual, centrar la atención en los desafíos de coordinación que representa cada una de sus prestaciones.

Se esboza una definición de mecanismo de coordinación social que centra su atención en tres ejes analíticos. Primero, en el cómo se generan entre los individuos expectativas en torno a su participación en los espacios de coordinación que resulten a su vez adecuadas con las definiciones sociales construidas en torno a un tema. Segundo, en cómo se articulan las distintas instituciones que dan forma al ámbito funcional en el que estas coordinaciones tomen lugar. Tercero, en cómo se vinculan estas expectativas y acciones con las posibilidades sistémicas para su realización.

En el caso específico del sistema de protección social, se trata de un ámbito en la organización de las sociedades que se articula sobre la base de una diversidad acciones inscritas en múltiples niveles y ejecutadas por distintos agentes. Participa el Estado, el mercado, la política, la economía, la educación y la salud, ministros y secretarios públicos, empresarios, técnicos, implementadores, los propios beneficiarios y sus familias. Involucran al gobierno central y las reparticiones regionales, al gerente de la empresa y al vendedor, profesores, doctores, enfermeras, padres, madres, hijos y abuelos. Para que una persona llegue efectivamente a estar protegida, son acciones en todos estos niveles, ejecutadas por todas estas personas las que deben coordinarse de manera tal, que en ningún ámbito se observen prácticas que desencadenen alguna forma de exclusión. Se entenderán los sistema de protección social como aquellos mecanismos que coordinan esta diversidad de acciones.

Un sistema de protección social corresponde al conjunto de dispositivos institucionales que operacionaliza orientaciones normativas o definiciones socialmente construidas en torno al problema de la inclusión social, en pautas de acción concretas que atañen en mayor o menor medida, a todos estos actores, instituciones y sistemas. Cada componente del sistema de protección o prestación puede entonces entenderse como un conjunto de acciones a ser ejecutadas de manera coordinada en los niveles sistémico, funcional y microsocioal, con el fin de realizar una determinada forma de inclusión entre sus beneficiarios.

Esta tesis plantea que los desafíos de coordinación que enfrenta la política social pueden ser observados en dos interfases: en aquella que se produce entre sistemas,

instituciones y agentes en el ámbito que ella misma define, y en aquella que se produce entre la política social y la sociedad. Los desafíos son en el primer caso, por la provisión de recursos y la organización de prestaciones que efectivamente lleguen a los beneficiarios; en el segundo por la inscripción de las acciones que promueve en las dinámicas que definen los espacios de inclusión social. Solo en la medida que se coordinen acciones en estas dos interfases será posible cumplir con el objetivo general de la política social: la inclusión de la población a los espacios de reproducción social. Nuevamente, esto no solo depende de la capacidad para coordinar acciones dentro del ámbito mismo de la política social como sistema funcional sino además de asegurar que sus prestaciones efectivamente se traduzcan en un incremento en la calidad de vida de sus beneficiarios.

Según cual sea la prestación o programa específico del que se trate, distinto será el objetivo particular de inclusión promovido y por lo tanto, distintos las problemáticas de coordinación a resolver. Sin embargo, independientemente de esto, se propone que el desempeño de un programa social puede siempre evaluarse según si las acciones que promueve logran o no dar cumplimiento a las expectativas de inclusión promovidas.

A partir de todo lo anterior, el objetivo principal de esta tesis es *proponer una matriz de análisis de políticas y programas sociales desde la problemática de la coordinación social y evaluar su rendimiento en el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario*. De esta manera se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿qué factores explicativos del desempeño actual de la política social pueden desprenderse de una teoría de la coordinación social?*

En esta matriz se propone que la efectividad de una prestación depende de la puesta en marcha de dispositivos institucionales que tanto a nivel del diseño como de la implementación, reorienten las prácticas de los agentes según las definiciones normativas que ésta propone. Para esto, dispositivos de exigibilidad y sanción efectivos a la hora de reorientar las prácticas de los agentes según las definiciones que promueve cada prestación, la incorporación de programas decisionales sobre la base de supuestos conductuales reales, la inscripción de las prestaciones en todos los

niveles en los que se despliega el problema a enfrentar, son algunos de los factores a tomar en consideración.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera se recogen los antecedentes que motivaron esta investigación, poniendo especial énfasis en las transformaciones que han tomado lugar durante los últimos años y que han tenido como consecuencia una complejización del escenario en el que se enmarca la política social. En un segundo momento se buscará reconstruir, a partir de los aportes teóricos desarrollados por diversas corrientes, una definición de mecanismo de coordinación social adecuada y útil para la comprensión de la política social. Esta segunda parte concluye con la elaboración de una matriz de análisis que permitirá, en un tercer momento, poner en práctica el modelo de observación propuesto. Esto se hará sobre la base de una reconstrucción del funcionamiento y desempeño de Chile Solidario realizada a partir de la revisión de la totalidad de evaluaciones oficiales disponibles<sup>3</sup>. Finalmente se concluirá en torno a los aportes que esta mirada significó a la hora de evaluar y comprender el desempeño del sistema de protección social.

---

<sup>3</sup> Éstas incluyen la serie “Puente a la Vista” encargada por FOSIS y realizada durante en el período 2004-2005, la “Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario”, encargada por MIDEPLAN y ejecutada entre los años 2005 y 2006, y los estudios llevados a cabo desde el Departamento de Sistemas de Información Social y Evaluación del MIDEPLAN durante el año 2008. Se incluyó también la evaluación realizada por el PNUD el año 2008 así como una sistematización de resultados cualitativos bajo la responsabilidad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile realizada durante el año 2004. Revisar Anexos.

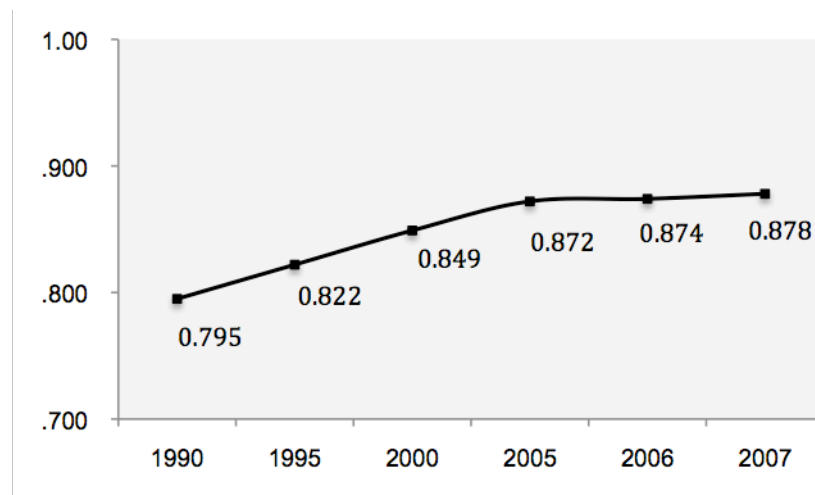
## II. Chile Hoy

### 2.1 *Los desafíos de la política social en el nuevo milenio*

Chile ha avanzado mucho en materia de protección social durante los últimos 20 años. Un aumento sostenido del gasto social e importantes reformas institucionales por una parte, un contexto de crecimiento general de la economía con creación de empleos por otra, han impactado positivamente en la calidad de vida de los chilenos (Ffrench-Davis 2003). Esto se expresa, por ejemplo, en el incremento sostenido del Índice de Desarrollo Humano nacional (ver gráfico 1) y en la contracción de los índices de pobreza e indigencia (ver gráfico 2).

**Gráfico 1:**

Evolución temporal del IDH en Chile 1990-2007



Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (PNUD 2009a)

Esto último fue uno de los objetivos que se plantearon los gobiernos de la Concertación desde 1990 (Fazio 1995), década que se iniciaba con cerca de un 40% de la población en situación de pobreza (CASEN). Junto con esto pero inscrito en una temporalidad de más largo plazo, atendiendo a los importantes niveles de desigualdad del país se propuso como segundo objetivo la implementación de una estrategia de desarrollo de “Crecimiento y Equidad” (Raczinsky 2008; French-Davis 2003).

En un principio, los esfuerzos estuvieron destinados a la generación de un marco institucional adecuado. No sólo se crearon, en un esfuerzo por focalizar las prestaciones, nuevas agencias públicas como el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entre otros. También se implementaron mecanismos que permitieron la participación de agentes privados en las soluciones ofrecidas. Esto se inscribió en un esfuerzo general por descentralizar la gestión de la política social que incluyó también medidas en el seno de la organización del Estado. “Se entrega[ron] mayores recursos hacia los niveles locales y regionales, mayores grados de decisión y se reforz[ó] a través de modalidades que incluye[ron] a terceros en el diseño, planificación y ejecución de programas sociales. Es así como la política social se abri[ó] a la participación del sector privado lucrativo y no lucrativo, y de organizaciones sociales” (Winchester 2005:3). Junto con esto, se diversificó la oferta programática, se invirtieron nuevos recursos, se amplió la cobertura de ciertos servicios, entre otras medidas. Estas recetas fueron efectivas para el cumplimiento del primer objetivo. Como lo muestra el gráfico 2, los índices de pobreza e indigencia no han dejado de mejorar aunque, cabe señalarlo, con menor intensidad desde mediados de la década pasada.

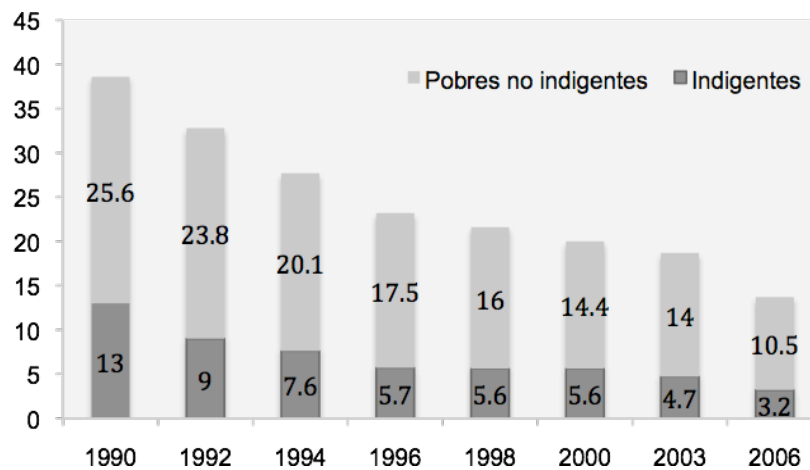
Ahora bien, el problema fue que este *crecimiento* no se acompañó de *equidad* como lo planteaba el segundo objetivo. Pese a ser uno de los países en Latinoamérica que mayores avances logró en disminuir los índices de pobreza e indigencia, Chile permaneció –y permanece- entre los más desiguales de la región. La estrategia de desarrollo adoptada, contrariamente a los objetivos propuestos, fue acrecentando



desigualdades frente a las cuales los mecanismos de redistribución, entre ellos la política social, resultaron ser poco efectivos.

**Gráfico 2:**

Evolución de la pobreza y de la indigencia 1990-2006  
(Porcentaje sobre la población total)



Fuente: Encuesta CASEN años respectivos

Un segundo problema observado fue la persistencia de importantes niveles de inseguridad social entre amplios sectores de la población. Por inseguridad, y retomando la definición de Tohá y Couso, se hace referencia a “la desprotección de las personas y las familias ante contingencias que pueden generar una pérdida significativa de los avances obtenidos o una frustración de las expectativas sobre logros futuros” (Tohá y Couso 2005:2).

Ambos fenómenos pusieron de manifiesto el hecho que la fórmula que en un primer momento permitió rápidos avances en la inclusión social de importantes sectores de la población, no fue suficiente cuando se pasó a una “etapa difícil” de superación de la pobreza. Esto es lo que se denominó el “efecto dual del crecimiento” (Torche 1996). Según esto, el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población coincide con la creciente disminución de posibilidades de quienes tienen menos capacidades de integración (Ibíd.).

Junto con estos problemas de desempeño, la política social se enfrentó también a desafíos de orden práctico o de diseño. A medida que los macro-problemas como los vacíos institucionales o la falta de recursos fueron resolviéndose, las intervenciones fueron trasladándose a espacios más acotados como territorios, barrios o las propias familias. En este contexto, cobraron relevancia los problemas asociados a la implementación (PNUD 2009b; Raczynski 2002).

Esto quedó expresado ya desde mediados de la década de 1990. En ese momento se constató que la política social no estaba cumpliendo sus objetivos debido a inadecuaciones de los diseños de los programas respecto de las realidades institucionales o sociales en las que intervenían. La “ausencia de sistemas efectivos de seguimiento y monitoreo, y como consecuencia, de información que de cuenta de los resultados obtenidos” (Raczynski 2008:8) o la descentralización de programas que recaen sobre “municipios con capacidades débiles para responder a las tareas que les imponían”, la “dispersión y ausencia de sinergia entre programas” (Ibíd.) y la presencia de “políticas sectoriales, desconectadas entre sí y con las dirigidas a sectores de pobreza” (Ibíd.), son ejemplos de lo primero. Por su parte, las “trabas para llegar a los más pobres, distancia entre el propósito y el diseño de los programas y su implementación y resultados, debilidad en la interfase donde el programa o servicios se encuentra con la población” (Ibíd.) y los “problemas de pertinencia de las acciones (adecuación a la diversidad de situaciones de pobreza)” (Ibíd.), son ejemplos de lo segundo.

Se observa entonces que la política social comienza a enfrentarse a nuevos problemas que requerían de nuevas estrategias para ser abordados. La pregunta ya no era sólo por las fórmulas a emplear para disminuir los índices de pobreza e indigencia, sino también respecto de aquellas que permitirían igualar las condiciones de vida de la población en su conjunto. Con esto, la necesidad de proveer de servicios especializados a quien lo requiriera a lo largo de todos los ciclos de vida, el fomento de la participación social o la instauración de una lógica de derechos, fueron algunos de

los temas que pasaron a ocupar la agenda pública a partir del año 2000 (Raczynski, 2002; CEPAL, 2006).

¿Qué caracteriza el nuevo escenario y los nuevos problemas a los que se enfrenta la política social?

Retomando el aporte formulado por el PNUD (2009), podría esbozarse la siguiente explicación. La política social interviene sobre dos tipos de problemas: problemas de entorno y problemas de lógicas de acción. Los primeros son problemas de baja complejidad porque “fácilmente delimitables, [respecto de los que] se dispone de abundante información, capacidad de control y consenso respecto de lo que hay que hacer” (PNUD 2009b:41). Se trata de ámbitos en los que “los problemas de coordinación de relaciones sociales complejas juegan un papel secundario” (Ibíd.:43). Estos problemas pueden ser abordados y solucionados a partir de una mirada que el PNUD define como “lineal”, esto es, un conocimiento acabado del problema permitiría generar soluciones eficientes y efectivas según relaciones concatenadas de causas y efectos anticipables.

Los problemas del segundo tipo en cambio, son problemas que revisten mayor complejidad. Se trata de “ámbitos muy densos en relaciones y significados sociales, donde están presentes actores con relativa autonomía y los centros de control son múltiples y difusos [...]. Su núcleo problemático radica en la organización de las relaciones entre actores” (PNUD 2009b:43). Por lo mismo, estos problemas para ser abordados requieren de estrategias que intervengan a nivel de las interacciones entre agentes es decir, en espacios dinámicos más que sobre variables estáticas.

La hipótesis que se deriva es que en Chile se ha avanzado en materia de protección social porque muchos de los problemas que existían eran susceptibles de ser abordados de manera lineal: la falta de recursos, los problemas de infraestructura, los vacíos institucionales son algunos ejemplos. El modelo de política pública asistencialista que ha predominado durante las últimas décadas en Chile es una prueba de esto. Éste se basa justamente en el supuesto que la condición de pobreza

se soluciona interviniendo sobre variables de entorno o factores estructurales, como la cantidad de recursos financieros disponibles o la oferta de servicios. Este tipo de intervenciones efectivamente soluciona las dimensiones menos complejas del problema. Los actuales estándares de vida de gran parte de la población son de hecho en gran parte el resultado de este tipo de acciones.

Sin embargo en el momento actual del país, las “lógicas de acción” o la dimensión relacional de los fenómenos de exclusión social asumen una importancia mayor que las variables de “entorno” o estructurales. En este escenario, sólo un enfoque que centre su atención en las dinámicas prácticas que estructuran y reproducen la condición de pobreza en sus diversas manifestaciones, podrá ponderar adecuadamente la importancia de los diversos aspectos que influyen a la hora de intervenir sobre ella. Se requiere, de este modo, un nuevo marco interpretativo y analítico en la política pública que permita diseñar soluciones que sean efectivas ante los nuevos problemas que se presentan. El aporte que pretende hacer esta investigación se centra precisamente en esto.

Explorando las posibilidades de constituir nuevas herramientas analíticas a partir de la problemática de la coordinación de relaciones sociales complejas, se intentará dar cuenta de los problemas de diseño y desempeño que enfrenta la política social en el actual momento de desarrollo del país. Este ejercicio tendrá una aplicación práctica en un componente emblemático del sistema de protección social chileno: el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

Antes de entrar de lleno en esta propuesta, cabe preguntarse por las formas que asume y los espacios donde radica la complejidad a la que se enfrenta la política social en la actualidad. A modo de pregunta, ¿qué explica el paso de problemas de entorno o estructurales al predominio de problemas de lógicas de acción o relacionales?

## **2.2 Problemas complejos que demandan soluciones complejas**

Es posible distinguir tres niveles analíticos interconectados a partir de los cuales observar la constitución de la realidad social. Desde este prisma es posible identificar cuales son los requerimientos que las transformaciones experimentadas por la sociedad chilena en las últimas dos décadas, han impuesto a la política social.

Un *nivel macro* o *sistémico* que involucra los elementos comunicativos que permiten coordinar un conjunto de sistemas funcionalmente autónomos pero mutuamente interdependientes. Estos elementos comunicativos remiten a universos normativos a partir de los cuales se cristalizan orientaciones societales de carácter general (2.2.1). Un *nivel meso, funcional o institucional* de ámbitos o espacios de acción funcionalmente organizados, donde se cristalizan lógicas de acción socialmente aceptadas que permiten organizar un conjunto de acciones según objetivos sociales normativamente sustentados (2.2.2). Por último, un nivel microsocial que se define por la interacción entre los agentes sociales y sus propias motivaciones y expectativas con las pautas de acción institucionalizadas. Este último nivel se caracteriza por la apropiación que los agentes hacen de las pautas establecidas. Aquí la atención se centra en la tensión entre la normatividad prescrita institucionalmente y la lógica de las prácticas. Esto es, en cómo se logra que las instituciones actúen como referencias compartidas que faciliten formas de cooperación en consonancia con las subjetividades que aportan los agentes (2.2.3).

### **2.2.1 La tensión entre autonomía e interdependencia en el nivel sistémico**

Durante gran parte de su historia, la sociedad chilena se caracterizó por su organización Estado-céntrica. Esto significa que “el Estado jugaba un rol referencial

para todas las acciones colectivas, ya fueran el desarrollo, la movilidad y movilización sociales, la redistribución, la integración de los sectores populares” (Garretón 2000:117). Esto implicaba no sólo que el Estado fuera el principal garante y agente del desarrollo económico, sino también de la integración social. Proveía a la sociedad de una identidad –la nación- y de determinados principios normativos que constituirían orientaciones para la acción individual y colectiva, así como para la constitución de instituciones. El PNUD definió este universo simbólico-imaginario como un “imaginario del orden” (PNUD 2002) en nombre del cual se canalizaban conflictos y difundían principios democráticos.

En este esquema, la política ocupaba un rol fundamental en la organización de la sociedad. Ejercía un rol articulador de los demás subsistemas que la constituían. Era el “centro” del desarrollo. Los cambios en la educación, en la salud o en la economía, el quién y cómo se integraba a la sociedad, eran fenómenos que obedecían todos a decisiones políticas. En síntesis, existía una “correspondencia entre economía, organización social, cultura y política” (Garretón 2000:32) que venía dada justamente por la primacía de esta última y la subordinación de los demás ámbitos a las lógicas de ésta.

Denunciando grandes ineficiencias e insuficiencias propias del modelo de sociedad estado-céntrico, se inicia el periodo de ajustes estructurales en la década de los `80. Las reformas emprendidas apuntaron, en términos muy generales, a desplazar al Estado desde su posición hegemónica de decisor y coordinador, y a reemplazarlo por el mercado. Esto, con el objeto de hacer más eficiente la producción y distribución de los recursos disponibles.

En este nuevo escenario en que el orden social era definido como un producto espontáneo surgido de la libre iniciativa y de los libres intercambios, cualquier interferencia proveniente de un agente externo a los intereses propios de aquellos participando de los intercambios –incluido el Estado-, es percibida como entorpeciendo su generación.

Esta idea no sólo se adoptó en el ámbito de la economía. Se asumió que las lógicas del mercado eran efectivas –y por sobre todo más efectivas que las de la política- a la hora de coordinar las acciones de los individuos en cualquier ámbito. A partir de esto, se asiste a la colonización por parte de la racionalidad técnica de los demás aspectos de la organización social como la educación, la producción científica, la salud y la cultura. Algo similar ocurrió con las relaciones cotidianas. “Al hacer del mercado el principio ordenador del proceso, los países latinoamericanos impulsan no sólo una vigorosa expansión de la economía capitalista de mercado, sino también y por sobre todo, la instauración de una verdadera sociedad de mercado. Es decir, una sociedad donde los criterios propios de la racionalidad de mercado –competitividad, eficiencia, productividad, rentabilidad, flexibilidad- permean todas las esferas incluido el ámbito político” (Lechner y Calderón 1998:21).

Ahora bien, este modelo de sociedad comenzó a ser cuestionado con el comienzo del nuevo milenio. Desde diversos ámbitos se ponía en duda la capacidad del mercado para generar y sustentar un orden social. Los altos niveles de desigualdad y exclusión social observados durante el período, y el incumplimiento de las expectativas que se generaron con las reformas liberales marcaron la entrada en descrédito de la lógica de mercado (Ffrench-Davis 2003; Ffrench-Davis y Stallings 2001).

El hecho que tanto el Estado como el mercado se hayan derrumbado como mecanismos hegemónicos de organización social debe entenderse, plantea Lechner (1997), en el contexto más amplio del tipo de diferenciación que caracteriza las sociedades complejas.

Uno de los procesos característicos de la modernización es el que Luhmann define como “**diferenciación funcional**” (Luhmann 1998). Esto significa que “ciertas áreas de la vida social (economía, derecho, ciencia, educación, política) desarrollan racionalidades y dinámicas específicas, conformando "subsistemas funcionales" relativamente cerrados y autorreferidos. Estos operan de acuerdo con sus códigos funcionales y, por lo tanto, sólo asimilan "mensajes" externos en la medida en que sean traducibles a la "lógica" interna del subsistema” (Lechner 1997).

La historia reciente da cuenta del hecho que en sociedades con crecientes grados de complejidad como la chilena, ningún sistema particular puede determinar el funcionamiento de los demás. Sólo podrá influir en la medida que su lógica sea compatible con aquellas que operarían en los demás subsistemas. Esto significa que la coordinación no es una función, propiamente tal, “[n]o lo es al menos en tanto que no corresponde a ningún sistema funcional” (Millán 1999:61). De tal modo, “la coordinación social habría de ser internalizada al interior de cada subsistema. Los subsistemas se coordinarían entre sí mediante ajustes internos, que asimilarían las señales y turbulencias externas. La coordinación quedaría incorporada pues a la autorregulación” (Lechner 1997:13).

Esta tendencia a la especialización se ve cruzada, sin embargo, por una creciente **pretensión de universalidad** de los códigos propios de cada subsistema. Así, Willke plantea que “todos los eventos sociales pueden ser potencialmente relevantes para un determinado sistema funcional; su 'campo de interés' y horizonte de percepción se extienden por toda la sociedad y abarcan potencialmente todo” (1993:5) generando una competencia por la colonización de otros ámbitos o espacios desdiferenciados.

Junto con esta tendencia a la autonomización de las lógicas sistémicas y la autorregulación de las mismas, crece su creciente **interdependencia** y con esto, la necesidad de una comunicación entre ellas dada (Willke 1993; Jessop 2002). Esto es, “si todo subsistema funcional avanza inexorablemente en su dinámica autorreferencial, por otro lado también se conforman contextos cada vez más globales, que cruzan a distintos subsistemas” (Lechner 1997:13).

Lo que subyace a estos fenómenos, autonomización, interdependencia y pretensión universalista de las distintas lógicas, es el hecho que las problemáticas actuales lejos de ubicarse en un solo ámbito, atraviesan una multiplicidad de ellos. Por ejemplo, debates propios del momento actual como son los temas medio ambientales, involucran no solo consideraciones respecto de la ecología, sino que están cruzados por intereses y reivindicaciones económicas, políticas, culturales, identitarias, entre



otros. Esto contrasta con una forma de coordinación entre sistemas por medio de adaptaciones recíprocas, que “parece precaria, en vista de la gran interdependencia de política, economía, derecho, ciencia” (Ibíd.).

A partir de esto, la política pierde posición de centro jerárquico de la organización social. Esto nuevamente, no se debería a una falta de representatividad como consecuencia de su hipotético mal funcionamiento o, definitivamente, a un *fin de la política*. Más bien, como lo plantea Willke, “[s]e observa actualmente una alta relevancia de las partes, de las racionalidades y perspectivas parciales y - correspondientemente con esto- profundas dificultades en la posibilidad de representabilidad y de dotar de sentido al todo: a la unidad” (1993:8).

Ahora bien, pareciera ser que pese a estas consideraciones, sigue siendo la política aquel sistema mejor posicionado para garantizar esta idea de unidad y más generalmente, un orden social. Como lo señala Lechner, “la intervención del Estado aporta un complemento indispensable a la coordinación [...] particularmente en lo que toca a la representación del conjunto social y a la conducción de cara al futuro. En efecto, sólo el Estado parece estar en condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación” (1997:16). De esta manera, los fenómenos aquí descritos –diferenciación, interdependencia, pretensión de universalidad- tendrían como consecuencia no el fin de la política, sino más bien el hecho que ámbitos que tradicionalmente habrían sido del dominio estatal estarían actualmente “colonizados” por lógicas provenientes desde otros sistemas.

Uno de los espacios que ha sido objeto de más embates e intentos de colonización es precisamente, la política pública. Hoy éste constituye un problema cuya resolución sigue dependiendo fundamentalmente de la acción del Estado pero que, junto con esto, ya no puede pensarse sólo desde la política.

Esto ocurriría porque no todas las demandas o problemas sociales pueden ser entendidos, procesados y resueltos desde sus códigos. La complejización y autonomización de los problemas sociales respecto de la función coordinadora ejercida

por el Estado supone una dificultad a la hora de pensarlos desde la política. Soluciones que pueden parecer adecuadas a las distinciones que operarían en ella, resultan muchas veces poco efectivas a la hora de resolver el trasfondo de la demanda, de adecuarse a los códigos que estarían operando en el nivel en el que ésta se produce.

Ejemplo de esto es la incapacidad de llegar a una solución respecto del llamado “conflicto Mapuche” en la Región de la Araucanía. Recientemente el Ministro del Interior declaró que la estrategia hasta ahora implementada desde el Estado no había resultado. Si bien era una solución que contaba con el consenso político, los recursos y la institucionalidad necesarias –CONADI-, en la práctica no dio los resultados esperados<sup>4</sup>. La política como sistema funcional no procesó ni tradujo en sus términos el sentido de las demandas que operarían a nivel identitario. Los Mapuches quieren esas *tierras*. Para la política, todas las tierras son iguales.

Si efectivamente ocurre que en la medida que los fenómenos sociales se tornan más complejos y más interdependientes, entonces para comprenderlos y abordarlos se requieren mecanismos que permitan procesar los funcionamientos propios de cada una de las lógicas que estarían interviniendo. La política es, según esto, necesaria pero no suficiente.

En materia de política social, esto ha dado origen a la coexistencia de distintas lógicas o normas de funcionamiento entre las prestaciones ofrecidas. Más que la heterodoxia, el problema aquí sería que estas lógicas no siempre encuentran una solución de continuidad, una coherencia entre sus partes. Esto, porque ésta ya no vendría dada espontáneamente por el solo hecho de estar todas inscritas en la acción del Estado y su estructura jerárquica. Nuevamente, por la incapacidad de la política para imponer su lógica en cualquier ámbito, se hace actualmente necesario pensar la manera como organizar las orientaciones normativas que coexistirían al interior en la política social, hacer reflexivo un vínculo, otrora sistémico.

---

<sup>4</sup> En [www.emol.cl](http://www.emol.cl), 24 de Septiembre del año 2009

Por ejemplo si se analizan los programas sociales en función de la forma de inclusión social que promueven, podría afirmarse que existen por lo menos tres tipos distintos. Están aquellos que promueven una inclusión a la “nación”, esto es enfatizando sobre todo sus aspectos culturales y simbólicos. La educación pública es emblemática de este tipo de política. Otras promueven exclusivamente una forma de inclusión por medio del incremento de los recursos económicos de los individuos y con esto, de su capacidad de consumo. Las transferencias directas son ejemplo de éstas. Están finalmente las que se orientan a propiciar, simultáneamente, una inclusión en todas las dimensiones de la “ciudadanía” (social, civil y política fundamentalmente).

En términos de la organización funcional de las políticas o programas sociales, pueden identificarse también distintas lógicas. Hay algunos que dependen exclusivamente de la acción de la burocracia pública y dentro de éstas, algunas más o menos (des)centralizadas. En otros casos, el funcionamiento y de hecho los resultados dependen principalmente de la libre acción del mercado. Por último están aquellos que pueden involucrar tanto a actores públicos como privados organizados de manera horizontal con el fin de solucionar una carencia específica.

En un principio, esta variedad de orientaciones y organizaciones no es problemática. Sin embargo, ¿existe alguna coherencia normativa entre las definiciones colectivamente construidas en torno a una idea de país y aquellas que operarían en el ámbito de la política social? ¿Es ésta, en la actualidad, un instrumento al servicio de estas definiciones o más bien un ámbito que operaría desde sus propias lógicas? Se plantea en esta investigación la relevancia de estas preguntas y, al mismo tiempo, la preocupación por la falta de una reflexión sistemática en torno a ellas. Si la diferenciación funcional y la interdependencia sistémica están en el origen de la complejización de los problemas a resolver por la política social y, en consecuencia, de las estrategias necesarias para abordarlos, se hace necesario profundizar en el debate en torno a los mecanismos a emplearse para dotar de coherencia las lógicas que ahí operan.

### **2.2.2 La entrada en juego de nuevos actores en el nivel institucional**

En este nivel se observa un proceso reciente de diversificación del número y tipo de actores que participan del diseño e implementación de políticas y programas sociales. Si bien este fenómeno no es actual, asume hoy formas distintas.

Si se reconstruye la historia de la política social en Chile desde sus inicios, pueden observarse cuatro momentos distintos (Schkolnik y Bonnafoy 1994). Un primer momento fechado a inicios del siglo XIX, en el que la política social secular era incipiente y más bien dependía de la acción de privados orientados por la caridad. Eran élites políticas, económicas y sociales las que controlaban de facto la provisión de servicios. Éstos a su vez se orientaban a “sectores específicos con capacidad de acción y/o considerados cooptables por las elites” (Andrenacci y Repetto 2006:91). Más específicamente, pobres y asalariados urbanos.

Un segundo momento entre 1920 y 1973 en que la política social fue de corte estatal y estuvo orientada a los sectores medios y populares. Pese a ser de orientación universal, a la protección social se accedía fundamentalmente a través del trabajo, lo que excluyó de sus beneficios a parte importante de la población. Por lo mismo, hay autores que definen este periodo como de *universalismo fragmentado* (Filgueira, Molina, Papadópulos, Tobar 2006). El principal agente en la provisión de servicios era el Estado que operaba según una lógica de planificación vertical. La política social se organizaba sectorialmente pero no era pensada desde una perspectiva sistémica, no se atendían a las complementariedades o incompatibilidades entre los distintos programas implementados.

Un tercer momento entre 1973 y 1990 en que ámbitos que históricamente habían sido objeto de acción estatal fueron dejados al mercado reservándose la función de la política social a la provisión de asistencia a sectores focalizados. Se asumió que la información y los recursos necesarios para proveer de bienes y servicios a la ciudadanía no estaba concentrada en el Estado central sino que disgregada en todos

sus niveles y en la población en general. Con esto, aumentó por una parte la presencia de sectores privados y por otra, se desconcentró esta función desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

El cuarto momento se inicia con los gobiernos de la concertación aunque asume forma y fuerza más bien a partir del año 2000. Durante este período comienza a instalarse la idea que **la política social debe dejar de ser un conjunto de prestaciones para pobres y pasar a ser un instrumento de construcción de ciudadanía**. Se hace además evidente el hecho que el mercado dejado a su libre funcionamiento crea y reproduce desigualdades con lo que se hace necesario reposicionar al Estado en su rol regulador. El resultado de esto es que se avanza en la conformación de una Red de Protección en la que se busca incluir actores públicos y privados en un marco de regulación y fiscalización estatal.

La particularidad del momento actual puede entenderse a partir de los esfuerzos institucionales que apuntan a generar un marco legal e institucional que permita la coexistencia de distintos agentes y lógicas en la provisión de bienes y servicios sociales. Esto es, que permita dotar de coherencia al conjunto de instituciones y prestaciones que conforman el sistema de protección social con el fin de cumplir con las expectativas de integración social contenidas este.

Ahora bien, organizar una red de protección social representa grandes dificultades. Entre las razones que se pueden enumerar están las siguientes:

- a. Hoy coexisten prestadores públicos y privados que, pese a operar con lógicas distintas, deben ambos cumplir con el mismo objetivo: generar bienestar. “La incorporación de otros actores a la entrega de prestaciones sociales ha generado una constelación de nuevos problemas asociados a la dificultad para dirigir la acción de actores privados, con intereses y visiones propias, hacia el logro de objetivos de política pública” (Marcel y Rivera 2008:154). Junto con esto, al traspasarse parte de la responsabilidad de la gestión de programas

sociales a municipios o gobiernos regionales, surge la necesidad de coordinar los niveles centrales y locales.

- b. El desarrollo de sofisticados sistemas de información que permiten seleccionar uno a uno los beneficiarios y con esto el mayor volumen de datos a considerar, la coexistencia al interior del sistema de protección de una diversidad de programas, cada uno con sus propios objetivos, destinatarios, instrumentos, prestadores, financiamiento, supone una mayor complejidad a la hora de organizar y darle coherencia al conjunto del sistema.
- c. La idea que predominó en períodos anteriores, según la cual para ser beneficiario de la política social era necesario cumplir con una serie de requisitos (en general bajo la forma de carencias), hoy en día está siendo reemplazada por una lógica de derechos. Según ésta “los individuos, en su calidad de ciudadanos, consumidores y productores, tienen un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos indivisibles” (Solimano 2005:2). Éstos son por lo tanto exigibles y, es deber de la política económica y social, el propiciar las condiciones para su cumplimiento. Esta nueva orientación de la política social hacia la construcción de ciudadanía supone un importante desafío a la hora de coordinar las políticas sectoriales con aquellas focalizadas a los sectores vulnerables de la población. El tipo de políticas a implementar es más complejo porque no atiende a una carencia específica, sino que al fortalecimiento de una condición multidimensional: la ciudadanía. Y se es ciudadano en el ámbito político pero también en el social y el civil. La idea de una red de protección social debe apuntar por lo tanto a coordinar una serie de prestaciones que modifiquen la situación de vida del beneficiario en todos estos aspectos. Esto es, que fortalezcan la dimensión social de la democracia.
- d. Para que estos derechos no se transformen en “categorías morales carentes de sentido práctico”, la propia política o los programas deben, al momento de su implementación, tener como objetivo no solo la satisfacción de una necesidad de primer nivel, sino también su propia observación y mejoramiento. Para esto,

cada vez más los propios usuarios son incorporados al proceso de diseño, monitoreo y evaluación de los programas sociales de los que son beneficiarios. Se busca que los agentes sean protagonistas de las soluciones entregadas. Para esto, las políticas deben además de ofrecer un servicio de calidad, “habilitar a los beneficiarios [...] para que exijan mejoras en su calidad y participen de su diseño, prestación y evaluación. El principal propósito de las nuevas políticas sociales es el de abandonar las prácticas paternalistas y habilitar a los beneficiarios de los servicios para que exijan a las autoridades que haya rendición de cuentas” (Solimano 2005:51). Esto implica incorporar mayor complejidad a la solución porque ahora no es solo el proveedor y su racionalidad los que intervienen, sino también la de los beneficiarios, sus intereses y motivaciones.

Molina sintetiza adecuadamente estas nuevas problemáticas. Según él, “la dispersión de las instituciones encargadas de la formulación y ejecución de las políticas sociales sectoriales (...) la variedad de programas y proyectos que se han desarrollado para enfrentar la brecha distributiva y la variedad de situaciones en que se presenta la pobreza; la creciente descentralización y la consecuente mayor responsabilidad tomada por los gobiernos regionales y locales en la formulación y ejecución de las políticas sociales; la creación más reciente de instituciones encargadas de atender a grupos más vulnerable o discriminados como la mujer, los jóvenes, las etnias, los discapacitados, los adultos mayores; constituyen motivos de justificada preocupación respecto a la coordinación que debe existir entre las políticas y programas de esta institucionalidad dispersa” (Molina 2003:10).

### ***2.2.3 Una sociedad más demandante en el nivel microsocial***

Además de los cambios hasta ahora descritos, en Chile durante los últimos años se han producido importantes transformaciones culturales. Retomando los planteamientos

del PNUD (2002, 2009), se dirá que una de las más importantes es la profundización de los procesos de individualización.

Por individualización se entiende el proceso a partir del cual las trayectorias biográficas pasan a depender cada vez más de las decisiones, orientaciones y pautas de vida individuales. Los metarrelatos e instituciones que anteriormente cumplieron la función de dotar de un sentido las trayectorias privadas a partir de una normatividad pública, hoy han perdido lugar frente a la fuerza de la reivindicación personal. “Individualización significa que cada persona debe definir por sí misma las elecciones, valores y relaciones que hacen su proyecto de vida. Es el resultado de la valoración social de la autonomía personal, de la pérdida de autoridad de las tradiciones y del aumento de alternativas en los modos de vida” (PNUD 2002:189). En este contexto, señala Güell, “se hace difícil construir pautas de acción estandarizadas que recojan la experiencia anterior de la sociedad y conduzcan a las personas por derroteros predecibles, con un grado de éxito asegurado” (Güell 2004:1).

En la medida que los individuos se posicionan en el espacio público desde su propia particularidad, resulta cada vez más difícil articular las acciones desde fuera de estos espacios de intercambios, imponerles desde fuera un sentido y una orientación. Como señala Garretón, “ha pasado a predominar la ética de la inter-subjetividad” (Garretón 2000:38). “El motor [de los nuevos fenómenos] son las expectativas y temores de los individuos, los procesos de construcción de sus proyectos biográficos y sus relaciones primarias en la vida cotidiana. Estas dinámicas suelen ser muy autónomas respecto de las lógicas de las grandes instituciones” (Güell 2007:6). El desafío que se le presenta con esto a los mecanismos encargados de coordinar esta multiplicidad de relaciones e intercambios cotidianos asume un carácter dual: por una parte deben ser lo suficientemente específicos en su funcionamiento como para dotar de sentido estos intercambios cotidianos entre individuos. Por otra, deben ser lo suficientemente amplios y homogéneos como para crear a partir de ellos, un conjunto orgánico o sociedad.



El fenómeno aquí tiene para efectos de esta investigación, importantes consecuencias. Éstas refieren al tipo de demanda que la ciudadanía formula hacia el Estado y en términos más generales, hacia la organización social como sistema de generación, asignación y distribución de recursos.

Conforme se profundizan los procesos de individualización, se diversifican las demandas que la política pública debe satisfacer. Cada uno percibe necesidades distintas según cual sea su propio proyecto. Sumado a esto, se asiste a un incremento de la demanda desde la ciudadanía por participar de los procesos que dan forma a estas intervenciones. Por otra parte, se cuenta con una mayor libertad para manifestar el descontento o la inconformidad con la acción del Estado o de los prestadores privados, lo que eventualmente podría generar un clima de inestabilidad social. Aumenta la conciencia respecto de la existencia de derechos exigibles, y junto a esto se reclaman los mecanismos para hacerlos efectivos. Existen por lo tanto complejas presiones para el cambio. Tanto el Estado como los actores privados se ven interpelados por esta ciudadanía que demanda “igualdad de condiciones para el trabajo biográfico, igualdad de dignidad para las identidades que resultan de ese trabajo, y horizontalidad en las relaciones sociales en las que se encuentran con otros” (Güell 2007:6) es decir, exigencias cualitativamente distintas de aquellas que se solucionaban con mayor cobertura o más infraestructura.

Las demandas se articulan en torno a las condiciones que hacen posible la realización de los proyectos de vida individuales. La oferta de productos y servicios en este sentido, deja de venir determinada por el proveedor y su propia interpretación de las necesidades de los usuarios o consumidores, y pasa a depender de las preferencias y elecciones de éstos últimos. A nivel de las políticas públicas por ejemplo, los subsidios a la demanda y la incorporación de agentes privados que diversifican la oferta de servicios, dan cuenta de cómo este fenómeno ha ido transformando los intercambios sociales.

El proceso descrito tiene su contraparte institucional en los cambios que han acontecido en torno a la idea de “derecho”. La individualización debe ir de la mano del

desarrollo de formulaciones socialmente vinculantes en torno a la manera cómo estas individualidades pueden –o deben- interactuar, por una parte, y respecto de su relación con el Estado, por otra. El mecanismo privilegiado del que se ha dotado la sociedad para enmarcar los comportamientos en pautas de acción predecibles, es el derecho. Este sería un proceso que según Araujo, cobra hoy particular importancia. “Las formas de regulación de las relaciones entre los miembros de una sociedad se apoyan cada vez más en la esfera de los derechos y por lo tanto de la acción normativa de la noción ideal de derechos” (Araujo 2009:33).

Esta tendencia ha sido conceptualizada en el ámbito de la política social como la emergencia de un “enfoque de derechos” (Abramovich 2006). Lo anterior significa que los derechos humanos internacionales son adoptados como marco normativo en las estrategias de desarrollo de los países y, en consecuencia, en las políticas en las que éstas se cristalizan. En este enfoque, particular importancia le es acordada a conceptos como los de responsabilización, participación, no-discriminación y rendición de cuentas entre otros. Su punto de partida es la afirmación que los sujetos son titulares de ciertos derechos (a la salud, la seguridad, la alimentación, la educación, entre muchos otros) que obligan al Estado en su cumplimiento. Esto es, los sujetos de las políticas son no “personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas [...]. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.” (Ibíd.:2). Llevado al tema de la pobreza, este enfoque sostiene que esta condición es el resultado no solo de la ausencia de activos, sino también de ciertos marcos jurídicos y políticos que favorecerían prácticas discriminatorias.

Ahora bien, como distintos autores lo han consagrado, este “enfoque de derechos” se enfrenta a importantes dificultades a la hora de traducirse en cambios objetivos. Ya sea por una inercia propia de las prácticas de exclusión que obstaculiza la realización de las percepciones en torno a la existencia de derechos en demandas activas, o bien por la escasa capacidad de convocatoria de los recientes movimientos sociales en Chile, “la concienciación en torno a los derechos, su presencia como ideal social, no está

asociada de manera automática con una posición activa con respecto a la participación en la definición ejercicio o defensa de los mismos. El ideal de derechos está presente, pero los sujetos que podrían actualizar la acción orientadora del ideal, no se cristalizan en la medida esperada” (Araujo 2009:35).

Estas dificultades quedan de manifiesto en el hecho que el ideal de la individualización solo encuentra condiciones para su realización objetiva esto es, recursos para el trabajo biográfico, en los sectores sociales de mayores recursos. Así lo han consagrado los Informes de Desarrollo Humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile desde el año 2000. Lo anterior significa que las posibilidades objetivas de realizar el derecho a escoger una biografía, ideal que se erige en la actualidad como imperativo cultural, están desigualmente distribuidas. “Muchos individuos perciben que el rumbo de sus vidas ha dependido más de circunstancias externas que de las decisiones propias [...]. Impotentes muchas personas se ven obligadas a replegarse al mundo privado. En este contexto tiende a producirse una individualización asocial” (Lechner 2004:473).

El problema surge entonces cuando no se acompaña la dimensión cultural de los procesos de individualización con la ampliación de las posibilidades institucionales y sistémicas para su realización. En estos casos, pueden asumir formas problemáticas que además de desaprovechar el potencial que la conformación de individuos trae aparejada para la sociedad en su conjunto, constituyan una amenaza para ésta. Resulta por lo tanto fundamental que la política pública se haga cargo de estas nuevas demandas.

Como conclusión de todo lo anterior, puede decirse que la política social se enfrenta a escenarios complejos en todos los ámbitos en los que se inscribe. Esta complejidad radicaría en los procesos de diferenciación funcional e interdependencia sistémica y la dificultad que representan a la hora de procesar demandas y coordinar respuestas desde todos los ámbitos en los que éstas se inscriben. También en las transformaciones experimentadas en el ámbito funcional que delimita la política social donde por la diversidad de actores y la variedad de prestaciones ofrecidas, se requiere

de mecanismos que permitan articular todo esto en un conjunto coherente. Finalmente, en los cambios ocurridos en la configuración cultural del país donde, procesos como la individualización hacen recaer sobre la política social demandas cada vez más complejas. Los cambios culturales muestran cierto desfaz respecto de las posibilidades percibidas para su inscripción en las estructuras objetivas de la sociedad. La pregunta aquí es respecto de cómo vincular definiciones individuales y posibilidades estructurales, motivaciones personales y construcciones sociales en torno a los distintos temas que organizan los espacios de interacción.

Se requiere entonces de una nueva forma de comprender la política social. La mirada unidimensional sobre los problemas y sus posibles soluciones no es adecuada a la hora de aprehender las dificultades que resultan de la interacción de tal diversidad de variables.

En cada uno de los niveles de análisis propuestos, la política social se enfrenta a desafíos de coordinación. En el nivel sistémico, la posibilidad de la política social de procesar y solucionar problemas en los que intervienen distintas lógicas, depende de su capacidad para coordinar entre sí los distintos subsistemas y sus lógicas de operación. En el nivel funcional, la política social se enfrenta al desafío de coordinar actores y prestaciones. En el nivel social, finalmente, se trata de coordinar las prestaciones ofrecidas con las demandas y expectativas presentes en los propios individuos.

A continuación se buscará caracterizar la política social como problema de coordinación. Para ello se fijará la atención en un ámbito de la política social, aquel que tiene que ver con la protección social. Para ello se revisará, en un primer momento, algunos elementos conceptuales que permitirán situar el problema en las ciencias sociales y la sociología en particular. Luego, se describirá la protección social como un mecanismo de coordinación social a partir de los conceptos construidos. Por último, se utilizará el marco analítico propuesto para el análisis del diseño y desempeño de un componente del sistema de protección social chileno: el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

### **III. Marco de Análisis**

#### **3.1 *A modo de introducción: El problema de la coordinación social en el pensamiento sociológico***

Una de las preguntas que ha atravesado desde sus inicios el pensamiento sociológico, es aquella por la manera como las sociedades modernas “producen y manejan su diferenciación” (Chernilo 2002:242) de manera que no devenga en desintegración social. A medida que los contextos sociales se han ido transformando, el foco y los alcances de esta pregunta también han cambiado. De las comunidades locales a los Estados, al hoy en día en boga espacio global, este es un problema que lejos de agotarse crece en importancia y complejidad.

Se dirá que ésta es una pregunta sobre las condiciones de constitución del orden y que ha sido abordada en niveles analíticos muy distintos. Qué asegura que las leyes se cumplan, cómo se explica que personas anónimas intercambien bienes y servicios por Internet, cómo se constituyen redes mundiales de apoyo por alguna causa específica, son todas preguntas por la manera como individuos o sistemas se coordinan entre si en un determinado espacio de manera de configurar estructuras estables de interacciones entre ellos.

El problema de la coordinación social ha estado presente desde los inicios de la sociología. Sin embargo, solo a medida que ha aumentado la complejidad de los contextos en los que toma lugar, el problema del orden social ha ido siendo conceptualizado en estos términos. Por ejemplo, si en el espacio del Estado-nación se

pensó en un principio que el orden podía ser impuesto desde el Estado o bien, que podía emerger espontáneamente de la acción del mercado, los desarrollos teóricos más recientes enfatizan la idea que estos mecanismos existen anclados en estructuras sociales y que por lo tanto, el orden es el producto de la manera como se incrustan en normas sociales y de cómo se vinculan con ellas, y entre ellos, creando condiciones para sus respectivos funcionamientos.

En el caso específico del mercado y de cómo podría éste estar en el origen de un orden social, hay quienes responden en la actualidad desde una teoría de la *embeddedness* o incrustación. Según esto, el sistema de precios en tanto mecanismo que coordina oferta y demanda, le debería su efectividad al hecho que se encontraría incrustado en estructuras y normas sociales que operarían catalizando los intercambios que ahí se desarrollan. Estos planteamientos surgen de la constatación que mientras más complejo se vuelven las relaciones en este espacio, “más problemático se hace suponer que el mercado funcione prácticamente sin costos de transacción (sin demoras ni esfuerzos de coordinación) y que, por tanto, es favorable en tales términos. Un ‘tiempo invisible’ y una ‘mano invisible’, como rasgos constitutivos de un mercado ideal, no pueden salir airoso frente a los desafíos de la complejidad” (Willke 2006:188). Según esto, no sería el sistema de precios por sí mismo, sino su vinculación con otras estructuras sociales la que aseguraría las posibilidades de existencia y funcionamiento del mercado.

Un desarrollo similar ha tenido esta problemática en el ámbito de la política. Aquí la pregunta apunta a cómo se hacen vinculantes en la sociedad, las definiciones que emanan desde este ámbito, a cómo logra la democracia constituirse en un modelo de orientación para la acción de los agentes y el funcionamiento de los sistemas en cualquier ámbito observado. Desde una corriente más cercana a las ciencias políticas, esta pregunta nació de la constatación que dentro de lo que se englobaba bajo el concepto de regímenes democráticos, había una enorme variabilidad. Habían democracias más y menos perfectas. Esto dependería del grado de incrustación o *embeddedness* que tengan entre sí los distintos componentes o regímenes parciales que componen el propio sistema político: el sistema electoral, los derechos político y

civiles, la responsabilización (*accountability*) horizontal y el poder efectivo para gobernar en manos de quienes resulten electos (Merkel 2004).

Durante los últimos años, el sociólogo alemán Helmut Willke ha reflexionado sobre este tema en términos de las posibilidades de la democracia de constituir una norma de auto-orientación en las sociedades complejas. Este autor plantea que esto depende del sentido que sus definiciones tengan para las propiedades autónomas de los sistemas sobre los que busque intervenir. Ante esto, el autor es tajante: “si ella busca mantener alguna capacidad de orientación de la sociedad moderna, debe renunciar a toda pretensión de control y sustituirla por una gramática de la coordinación” (Willke 2006). El desafío de la democracia es entonces preservar la autonomía de agentes y sistemas logrando al mismo tiempo una coherencia en sus operaciones. En la práctica esto ha dado lugar al surgimiento de nuevos desarrollos en torno al concepto de redes. Éstas serían “estructuras de decisión interconectadas corporizadas en sistemas de deliberación, los cuales reúnen a actores socialmente relevantes frente a determinados problemas”. Son espacios que conforman formas de “coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución” (Lechner 1997:14). Sin embargo, éstas están lejos de constituir una solución a esta problemática.

En efecto, la pregunta sobre como asegurar un orden social incluyente en las sociedades sigue abierta. La conclusión que puede extraerse de lo aquí reseñado es que conforme la complejidad del contexto en que se plantea aumenta, el concepto de coordinación pasa a cobrar importancia. Según ésta, el orden no vendría impuesto ni sería una consecuencia no esperada de la acción del mercado, sino que emergería de la acción de diversos mecanismos, todos los cuales mantienen entre sí grados importantes de dependencia e incrustación, ninguno de los cuales puede determinar el funcionamiento de los demás. Se hace evidente el hecho que la conformación de un orden requiere de esfuerzos deliberados por coordinar los distintos fenómenos que estarían en su origen.

La problemática que aquí se ha ejemplificado en los casos del mercado y la

democracia es posible de ser observada en distintos ámbitos incluido el de la política social. Imponer una idea de orden o esperar que éste surja espontáneamente, sea cual sea el espacio observado –el país, una empresa, una familia- es un resultado altamente improbable. Más aun, cuando no cualquier orden es tolerable, sino solo aquellos que respondan a las orientaciones normativas propias de la modernidad. Esto es, que intenten ser inclusivos y respetuosos de la autonomía individual.

En el apartado siguiente se ahondará en los desarrollos teóricos que desde la sociología, se han realizado en torno al problema de la coordinación social en sociedades complejas.

### ***3.2 El problema de la coordinación social como entrada analítica***

En términos generales, se dice que la pregunta sobre la coordinación social se orienta a dar cuenta de la relación entre individuo y sociedad, de “los mecanismos que permiten que las elecciones que hacen los individuos en el uso de su libertad sean ‘solidarias’ con las necesidades de integración moral y coordinación funcional en las sociedades diferenciadas e individualizadas” (Güell 2008:56).

De acuerdo con esta afirmación, **la noción de *coordinación social* remitiría al problema general de las formas de constitución de un orden social. Esto es, de cómo determinadas estructuras permiten seleccionar los motivos de agentes y guiar sus acciones de manera estable y relativamente predecible.** Por medio la coordinación se resuelve el problema de la doble contingencia esto es, de la imposibilidad de anticipar reacciones en los otros, al reducirse el número de posibilidades de acción. Además, presenta a los agentes soluciones jerarquizadas en términos de su validez o aceptación social, de manera de permitir a agentes y sistemas prever respuestas a determinadas acciones.



Retomando la definición de Millán, puede decirse que “la coordinación se entiende a partir de la posibilidad que dos instancias (personas, sistemas, instituciones, estructuras) que se reconocen como distintas puedan generar un conjunto de conexiones de sentido y de acción, identificable y delimitado. En cuanto tal, ese conjunto requiere que las conexiones sean estabilizadas recíprocamente y que se disponga de medios para asegurar una relativa variación armónica” (Millán 1999:63). Cabe destacar de esta definición que la coordinación es una *probabilidad* y no una *certeza*. Por lo mismo, ahí donde no se produzca no se está en presencia de una conducta desviada, sino de lo que se denominará –y que se explicará en el apartado siguiente- una *falla de coordinación*.

En el contexto de las sociedades modernas, señala Chernilo, “las coordinaciones sociales son necesarias e inestables. Son necesarias, primero, en la medida que la complejidad social hace inevitable la interrelación de distintos actores y lógicas en la sociedad [...]. Las coordinaciones sociales son inestables, al mismo tiempo, pues la alta presión a las que están sometidas las torna frágiles y proclives a fallar” (Chernilo 2002:243). De esta cita llama la atención el hecho que el autor se refiera a coordinaciones en plural. Esto se explicaría, como ya se señaló anteriormente, por el hecho que el problema de la coordinación está presente en todos los ámbitos de la sociedad de lo que se deduce i) que cada uno puede observarse con independencia respecto de los demás y; ii) que cada ámbito tendrá que desarrollar mecanismos específicos para asegurarla según cuales sean los agentes, recursos, intereses, en juego.

Una de las herramientas de las que la sociología se ha provisto para comprender un concepto de alta abstracción como el de coordinación social, es la teoría de los medios simbólicamente generalizados. Autores como Parsons, Habermas o Luhmann han desarrollado este concepto. Al respecto, señala Chernilo, “los medios son formas específicas de coordinación social; los medios son las dinámicas de coordinación social más estables de las sociedades modernas” (Chernilo 2002:242). A través de los medios, “los subsistemas i) regulan su funcionamiento interno lo que contribuye a su

propia diferenciación y; ii) encuentran una forma de relacionarse los unos con los otros, lo que produce coordinación intersistémica o interpenetración. A través de (i) los subsistemas se tornan más eficientes, pues deben concentrarse solo en sus tareas específicas. Mediante (ii), se constituye un marco societal en el que los procesos de diferenciación tienen lugar” (Ibíd.). El dinero, el poder, la validez jurídica, la influencia, el amor, son, entre otros, algunos de los medios identificados por estos autores.

Pese a las diferencias entre ellos y a las modificaciones que han sufrido esos planteamientos, es posible sostener, como lo plantea Chernilo, que “existe una única teoría de los medios simbólicamente generalizados, pues tales cambios han incrementado su capacidad analítica con relación al problema que está en su base: el estudio de las dinámicas de coordinación social más estables de las sociedades diferenciadas” (Chernilo 2002:243).

Así como el debate en torno al mercado y la democracia sirvió para ilustrar la problemática de la coordinación en un nivel amplio, la teoría de los medios permite ilustrar los alcances del problema cuando se observa en situaciones más específicas, esto es en la manera como se coordinan agentes o sistemas particulares. Cabe señalar que el objetivo de este apartado no es derivar de esta teoría una que permita comprender los desafíos de coordinación en el nivel de la política social, sino más bien mostrar la manera como dicho problema se ha abordado en la tradición sociológica.

Los medios actúan sobre el vínculo entre agencia y estructura (Archer), o entre motivaciones individuales y selectividad social (Luhmann) “especifican[do] un campo de posibilidades en el cual facilitan un rango de modalidades de interacción o comunicación y desincentivan otros” (Mascareño 2009:3). Es decir, hacen más probables ciertas acciones que otras.

En la teoría de Luhmann, la coordinación es una situación altamente improbable dadas las múltiples posibilidades presentes en el entorno. Es por medio del sentido que los sistemas actualizan aquellas que constituyen parte del sistema de interacción, negando –esto es, dejando en el entorno- las que no. Dicha reducción de complejidad permite

estabilizar ciertas selecciones posibles, limitar los cursos de acción probables dentro de los límites del sistema. Con ello se podría resolver el problema de la doble contingencia entendida como la improbabilidad de una coordinación entre alter y ego dado que, en tanto sistemas autorreferenciales, ninguno puede determinar acciones en el otro. Sería por medio del sentido que los sistemas reducirían su complejidad interna y aumentarían las probabilidades de conexión entre sus componentes. En el caso del sistema social, estas selecciones van siendo sedimentadas en estructuras sociales que permiten estabilizar expectativas bajo la forma de una selectividad social.

Luhmann plantea que la sociedad, en tanto sistema autopoiético, está compuesta por comunicaciones que lo reproducen mediante la síntesis de tres selecciones: de lo que comunica, del cómo se comunica y de la aceptación o rechazo de esta comunicación. Esto hace que el enlace efectivo de una comunicación con otra sea altamente improbable. Puede ocurrir que alter no entienda lo que ego comunica, que la comunicación no se extienda en el tiempo o que no se produzca aquello contenido en la comunicación; es decir, que alter no incorpore las selecciones de ego en su propio comportamiento.

La coordinación se produce entonces cuando las vivencias y acciones de alter se conectan con las de ego mediante la aceptación o el rechazo de la comunicación. Lo anterior ocurre cuando “alter se siente impulsado a aceptar una vivencia o una acción de ego como correspondiente a su propia vivencia o acción” (Mascareño 2009:21); es decir cuando acepta las selecciones contenidas en esa comunicación. Esto se observará en el hecho que actuará en consecuencia.

En sociedades funcionalmente diferenciadas, la comunicación entre los distintos sistemas parciales por medio del lenguaje se vuelve aun más improbable por lo que las posibilidades seleccionadas se transmiten por medio de los medios de comunicación simbólicamente generalizados. Éstos especifican cuales son las acciones y vivencias de ego que pueden ajustarse a las de alter dadas las expectativas de uno y otro aumentando la probabilidad de un enlace efectivo de comunicaciones. Por ejemplo, el medio dinero especifica que alter puede esperar de ego un producto y que ego puede

esperar de alterar un pago. De esta manera, estas expectativas son incorporadas como mecanismos en sus propias selecciones.

Los medios condensan expectativas y las hacen comunicables haciendo más probables ciertos cursos de acción por sobre otros. “Los medios simbólicos [...] no coaccionan la selección, sólo ofrecen condiciones de aceptación y éxito en un nivel simbólico [...]. Con ello se modeliza la actualización de determinadas cadenas de selección (y no de otras), de determinadas secuencias de acciones (y no de otras)” (Mascareño 2009:11).

Habermas también se refiere al problema de la coordinación social y propone también una teoría sobre los medios simbólicamente generalizados. Este autor plantea que sobre la base del entendimiento comunicativo los individuos logran coordinar sus acciones. El lenguaje sirve al entendimiento y en este sentido, es un fin en sí mismo. Sin embargo, es también un medio para que los individuos lleguen a entenderse entre sí sobre algo, de manera tal de permitirles coordinar sus acciones y lograr cada uno sus propias metas.

El entendimiento se lograría cuando alguien acepta las pretensiones de verdad, rectitud y veracidad del acto de habla de otro. En este sentido para Habermas, el entendimiento corresponde a un proceso de convencimiento mutuo que coordina las acciones de los distintos participantes en la interacción sobre la base de una motivación fundada en razones. Una acción racional a su vez sería aquella que puede ser objeto de crítica y fundamentación. De acuerdo con esto, el lenguaje debe su poder de coordinación no al hecho que contiene una sanción que coacciona a quien lo oye, ni a su conexión empírica con una situación real en el mundo al que se refiere (objetivo, social o subjetivo), sino al hecho que de ser necesario, quien lo emite podrá fundamentar su validez apoyándose en razones.

Ahora bien, el lenguaje operaría coordinando acciones sólo a nivel del mundo de la vida. Esta autor distingue entre “los mecanismos de coordinación de la acción que armonizan entre sí las orientaciones de la acción de los participantes y aquellos otros

mecanismo que a través de un entrelazamiento funcional de las consecuencias agregadas de la acción estabilizan *plexos de acción no-pretendidos*” (Habermas 1999:167), distinción que se justifica en su concepción de la sociedad como organizada en dos niveles: sistemas y mundo de la vida. Mientras en el mundo de la vida la coordinación asume la forma de una agregación que armoniza las orientaciones de acción de los participantes en los intercambios sociales (integración social), en el espacio sistémico esta se produce por el entrelazamiento de sus consecuencias no esperadas (integración sistémica). Luego, la sociedad como un todo se expresa en la articulación entre sistemas y mundo de la vida.

En ambos espacios, operarían medios que asegurarían la coordinación. Los *medios de control* (dinero; poder) propios del espacio sistémico serían aceptados por las condiciones empíricas que los sustentan. Los *medios de comunicación* son los que se sustentan en una confianza racionalmente motivada.

El derecho sería el único medio cuyas propiedades le permitirían actuar entre estos dos niveles, es decir re-acoplando ambas dimensiones del orden social. Es él el que permite la institucionalización de los medios dinero y poder esto es, su anclaje en el mundo de la vida. “El lenguaje del derecho da a comunicaciones provenientes del mundo de la vida, una forma en la que esos mensajes pueden ser también entendidos y asumidos por los códigos especiales de los sistemas de acción autorregulados, y a la inversa” (Habermas 1998:434). Se produce con esto un espacio de interpenetración entre sistema y mundo de la vida que favorece un “intercambio simbólico: validez desde el mundo de la vida hacia el sistema y aceptación institucionalizada desde el sistema hacia el mundo de la vida” (Mascareño 2009:8). Sobre el derecho pesa una *aceptación generalizada* que le permite a los individuos descargar sobre él los costos asociados a cada intercambio sin tener en cada ocasión que hacer reflexivas las condiciones en las que éstos se producen. Los códigos del derecho en éste sentido al estructurarse sobre una base de legitimación lingüística, operan como un “catalizador” o facilitador de las interacciones o, de lo que se ha definido como coordinación social.

A modo de síntesis de este apartado, se mencionarán cuales son, de los elementos expuestos, aquellos que se retomarán para el análisis de los sistemas de protección.

A partir de los puntos expuestos de la teoría de Luhmann, se dirá que la política social ofrece posibilidades de inclusión social cuya realización depende de su capacidad para motivar entre los agentes individuales acciones según determinadas expectativa de inclusión. A partir de esto, se entenderá que la coordinación en este ámbito corresponde al acoplamiento entre selectividad social (las posibilidades ofrecidas sobre la base de definiciones sociales) y motivación individual (las expectativas individuales de inclusión) (Mascareño 2009).

Retomando algunos de los planteamientos de Habermas se planteará que la política social, al inscribirse en el lenguaje del derecho, puede motivar acciones en sistemas y mundo de la vida y con esto, promover una inclusión en (y entre) estos dos ámbitos. Siguiendo a Chernilo, cabe recordar los planteamientos de Habermas según los cuales “la integración en una sociedad moderna no es solo integración social, no se produce exclusivamente mediante interacciones orientadas al entendimiento, pues los participantes en una interacción se coordinan también a través de las cadenas causales que sus acciones implican y de las que no tienen pleno control, ni conciencia en su vida cotidiana. Hay determinadas coacciones producidas por las exigencias de los sistemas funcionales que permean el mundo de la vida y que resultan imperceptibles para los actores. Ellos es lo que Habermas denomina integración sistémica” (Chernilo 2002:251).

La política social puede actuar sobre uno o sobre los dos niveles de la integración. Por lo general, las intervenciones han estado más bien orientadas a asegurar la integración sistémica de los beneficiarios entendida como su habilitación para la participación de las interacciones que se producen en el mercado de bienes y servicios. En este caso, la integración no es discursivamente tematizada como tal, sino que se produce con cierta independencia de las orientaciones de los agentes. Se dirá que éste corresponde al modelo de política asistencial. En la medida que éste no demanda de acciones específicas de parte de los beneficiarios, no opera generando entre ellos ciertas

expectativas ni orientando sus acciones hacia su cumplimiento. No es el sustrato normativo de la acción el que define la forma de inclusión, sino sus consecuencias (incrementos en la calidad de vida material, por ejemplo). No opera a nivel de la justificación racional de su integración ni intervienen en su anclaje normativo en el mundo de la vida. Es una integración que opera fuera de los agentes. Por el contrario, es de esperarse que aquellas políticas que si demandan de acciones específicas entre sus beneficiarios (es el caso de los Programas de Transferencias Condicionadas, por ejemplo) y que además promuevan una forma de integración social (normativamente sustentada) intervengan directamente en el nivel del mundo de la vida. Esto es, en la aceptación que los agentes hagan de las pretensiones de validez de las propuestas ilocucionarias que representan los programas y de las acciones que de parte de ellos demandan.

La pregunta que se plantea ahora es sobre como llevar estas construcciones teóricas al análisis empírico de las formas de coordinación posibles de observar en las sociedades o, más específicamente, como llevar esta problemática al ámbito de la protección social.

### ***3.3 La coordinación social***

#### ***3.3.1 Mecanismos de coordinación***

Retomando la definición de coordinación social como un conjunto de conexiones de sentido y acción, la pregunta que cabe responder ahora es cómo se operacionaliza este concepto para su aplicación en el ámbito de la política social.

Con respecto a esto se dirá primero que los límites de un espacio o ámbito de coordinación están definidos por las expectativas presentes. Esto es, la coordinación

se produce entre agentes que concurren con el objeto de realizar expectativas comunes. Para que esto ocurra, deben operar ciertos mecanismos que vinculen expectativas individuales y colectivas con cursos de acción posibles de ser emprendidos de manera de realizarlas. A éstos se les llamará mecanismos de coordinación.

**Un mecanismo de coordinación corresponde al conjunto de dispositivos institucionales que operacionaliza principios normativos en pautas de acción concretas.** Según esta definición, cuando se habla de coordinación se está haciendo referencia tanto a la probabilidad que individuos actúen en conformidad con las expectativas que otros tienen respecto de su conducta, como a la coordinación entre las expectativas de los individuos y las posibilidades de realización contenidas en los distintos sistemas funcionales, esto es los recursos disponibles, reglas, entre otros.

Para funcionar, los mecanismos de coordinación deben existir anclados en complejos institucionales. Por esto, algunos se identifican típicamente con las instituciones a las que se vinculan o a las arquitecturas sociales típicas que generan. El dinero por ejemplo, se asocia al mercado. La jerarquía o la también conceptualizada “coordinación política” al Estado. Estos mecanismos se diferencian, por ejemplo, según la manera como distribuyen el poder de coordinar acciones (horizontalmente o verticalmente) y según las motivaciones que hacen recaer sobre los agentes (voluntariedad u obligatoriedad) (Hollingsworth y Boyer 1997). El poder coordina sobre la base de la coerción para lo que requiere de una distribución vertical de éste. Los intercambios en el mercado en cambio son –al menos en teoría- voluntarios y horizontales. Esto es, ningún agente tiene el poder para determinar los resultados de la coordinación, sean éstos el precio final de un producto, la cantidad producida, los criterios de distribución.

El predominio de uno u otro mecanismo de coordinación se vincula con el objeto de la coordinación, y con los agentes, objetos, recursos e intercambios típicos presentes. Por ejemplo, mientras el mercado típicamente “coordina el comportamiento de empresas y consumidores”; la jerarquía dependiendo del espacio en la que actúe



puede asumir una “modalidad política jerárquico-mayoritaria” (“una mayoría parlamentaria legitimada por elecciones democráticas [...] elabora y ejecuta decisiones vinculantes para la colectividad”) o simplemente actuar como una “instancia jerárquicamente superior que adopta decisiones vinculantes [...] para las unidades subalternas” (Messner 1999:95). Los desarrollos teóricos más recientes enfatizan el desarrollo creciente de formas de coordinación horizontal o redes. Éstas designan la “organización o coordinación autónoma entre actores que son autónomos de facto, con el fin de lograr un resultado conjunto” (Ibíd.).

Ahora bien, cabe destacar que esto es sólo una descripción en términos de *tipos ideales*. En la práctica ocurre que las lógicas de uno u otro mecanismo pudieran permear espacios no definidos originalmente como propios de su acción. De esta manera, si el dinero opera ahí donde lo que se coordina son intercambios entre privados de manera tal de permitirle a cada uno maximizar su utilidad individual, de atribuírsele esta racionalidad a los agentes fuera del ámbito mismo de los intercambios de bienes y servicios, entonces pudiera ocurrir que este mecanismo operara también en otros espacios.

### **3.3.2 Coordinación social, expectativas e instituciones**

Se dijo anteriormente que un mecanismo de coordinación corresponde al conjunto de dispositivos institucionales que operacionaliza principios normativos en pautas de acción concretas.

En lo que respecta los **principios normativos**, se dirá que estos son incorporados a los espacios de coordinación bajo la forma de expectativas: “Las sociedades no sólo generan expectativas sino que están en posición de estructurarlas social y temporalmente. Tal capacidad facilita horizontes de coordinación” (Millán 1999:72). De acuerdo con esto, un primer recurso empleado por un mecanismo de coordinación es la definición de las expectativas posibles de ser cumplidas en el espacio y tiempo que

el mismo delimita. Estas expectativas, por lo demás, generan motivaciones para participar. De no considerarse que la acción concertada producirá los resultados esperados y sobre todo que producirá resultados a los que no podría llegarse de manera individual, entonces la coordinación no se produce.

Una dimensión particularmente crítica del desempeño de los mecanismos de coordinación es su capacidad para generar expectativas que más allá de la situación específica de quienes participan, sean normativamente vinculantes. En términos generales, puede decirse que este principio representa el valor que la coordinación social misma tiene para la conformación de un orden social. Más allá de los principios específicos que sustenten un determinado mecanismo, la principal expectativa contenida en un ámbito de coordinación es la de la coordinación misma. Esto quiere decir que estos mecanismos deben orientarse no solo a “elevar el grado de realización de expectativas de cada participante, sino sobre todo a mantener firme la expectativa general de una coordinación probable de los cursos de acción individual, incluso más allá del resultado” (Ibíd.).

Esta expectativa general debe mantenerse vigente como principio de orientación incluso en casos en que no logre cumplirse. Para esto, los mecanismos de coordinación recurren al derecho. “Esta estrategia [...] es de tipo normativo. Se trata de una estructura de expectativas que se mantiene estable pese a la variación de hecho de las situaciones. Y para tal estabilización es necesario el derecho. Es decir la norma facilita la neutralización de las desilusiones. En otros términos, las expectativas conformadas normativamente permiten orientar comportamientos aun en el caso de que aquellas no se actualicen” (Ibíd.:73).

Como ya se señalaba, dado que sobre el derecho pesa una *aceptación generalizada*, su capacidad para coordinar es menos sensible a las variaciones en el entorno (de expectativas o recursos) que aquellos mecanismos que no operan por esta vía, como es el caso de las convenciones sociales. Por ejemplo, en tanto mecanismo de coordinación, una política social se apoya en el derecho por una parte para estabilizar expectativas y por otra, para hacer vinculantes sus orientaciones en todos los niveles

en los que interviene. “La producción de decisiones vinculantes, generadas mediante procedimientos aceptados, es un mecanismo de coordinación que se instituye bajo la forma de legalidad” (Ibíd.:70). En este caso específico, si la legalidad es el recurso institucional para la coordinación, el fundamento normativo es la capacidad del Estado para representar los intereses colectivos.

Los mecanismos de coordinación que no se apoyan en el derecho para hacer vinculantes sus propuestas, ya sea por su espontaneidad o informalidad, también se sustentan en una normatividad que permite integrar las expectativas de coordinación ofrecidas y los resultados observados en discursos estructurados y coherentes. Éstos operan justificando los estados resultantes y manteniendo la legitimidad de su utilización típica en determinados contextos funcionales. Determinadas pautas de acción son legítimas por el hecho que son permanentemente (o con una alta probabilidad) utilizadas por y reproducidas en los intercambios sociales y porque permiten coordinar efectivamente un conjunto de relaciones. De esta manera, además de convocar a los participantes, el sustento normativo de los mecanismos de coordinación legitima las pautas de orientación de la acción contenidas.

Los mecanismos de coordinación existen anclados en **matrices institucionales** que gobiernan un determinado ámbito social, funcional o sistémico. Estas operan como agregado de normas, leyes, reglas que delimitan las posibilidades de acción de sistemas, ámbitos funcionales e individuos mediante diversos dispositivos. En términos más precisos, se trabajará sobre la siguiente definición de instituciones: “Las instituciones son aquel conjunto de reglas formales que definen lo que se puede o debe perseguir como fines de la acción en un espacio de prácticas. Son reglas que definen y distribuyen, entre los potenciales participantes de ese espacio, recursos, roles, poderes y lenguajes, encauzando de esta manera los cursos de acción. Su principal aporte es proveer un marco general de orientaciones y recursos relativamente estables que permite que las personas y la sociedad obtengan resultados predecibles” (Güell, Frei, Palestini 2009:10).

Las instituciones permiten que, al enfrentarse a un determinado problema o al querer llevar a cabo alguna acción en un ámbito que involucre a otros agentes o sistemas, éstos se encuentren con un espacio social poblado de definiciones previas y elementos que permiten reducir la carga informativa y de procesamiento necesaria para tomar sus decisiones, generando pautas habitualizadas de interacción.

Los mecanismos de coordinación son el conjunto de dispositivos que relacionan estas reglas de carácter general con las motivaciones individuales de los agentes. Corresponden, de cierta forma, a las instituciones en su puesta en práctica. Los mecanismos de coordinación están en el espacio en el que los individuos interpretan las reglas presentes desde sus propias orientaciones y las traducen en acciones concretas. Para esto, cristalizan normas sociales en expectativas que los agentes incorporar a sus funcionamientos como selecciones propias y ofrecen pautas de acción posibles de seguir con el fin de realizarlas.

Las matrices institucionales no son ahistóricas. Dependen de diversos elementos como son las propias trayectorias institucionales que limitan las alternativas posibles (*path-dependence*), las demás instituciones que gobiernan un ámbito funcional y de las instituciones que gobiernan otros ámbitos y que suponen con ésta complementariedades positivas o negativas (Amable 2003). Además, las instituciones dependen de las estrategias de poder de distintos grupos en tanto constituyen soluciones de economía política. Esto significa que en las soluciones institucionales influyen pugnas de poder entre grupos por los beneficios distributivos de una matriz institucional, de modo que estas deben entenderse en términos de un equilibrio o compromiso de intereses (Amable 2003; Esping-Andersen 2000). Junto con esto, al poseer los actores un margen de maniobra que les permite redefinir las instituciones a través de un uso reflexivo de los recursos y espacios que las mismas proveen, se generan también distancias entre las prácticas concretas y las pautas prescritas desde la matriz institucional.

De este apartado se puede concluir entonces que **el desempeño de un mecanismo de coordinación puede ser evaluado primero, según si convoca a los agentes al**

espacio que definen las expectativas que contiene. Segundo, si las pautas de acción que promueve se realizan o no. Luego, según si éstas son efectivas para realizar estas expectativas.

### **3.3.3 Los tres niveles de la coordinación social**

Como se mencionaba en los antecedentes de esta tesis, son tres niveles en los que pueden analizarse los problemas de coordinación social: sistemas, instituciones e individuos. Cuando estos son considerados en su conjunto, ellos pueden entenderse como *governance*, esto es, como el “complejo arte de guiar múltiples agencias, instituciones y sistemas que son al mismo tiempo, operacionalmente autónomos los unos de los otros, y estructuralmente acoplados a través de varias formas de interdependencia recíproca” (Jessop 1999; traducción nuestra). Ahora queda por detallar cómo esos tres niveles se relacionan con los mecanismos de coordinación.

A nivel de las **agencias**, los mecanismos de coordinación social actúan sobre el vínculo en términos de expectativas, que establece una acción actual con momentos anteriores y posteriores. La coordinación se produce cuando se acepta la pretensión de validez y legitimidad de una acción y se actúa en conformidad con esto. Se retoman los elementos contenidos en la acción anterior y se van actualizando cada vez, en función de las expectativas y posibilidades actuales que definen cada nueva interacción –o espacio de coordinación. Una acción es legítima cuando se adecua a las orientaciones normativas de los actores en juego. En la medida que los mecanismos de coordinación están inscritos en orientaciones normativas, aumenta la probabilidad que esto ocurra. Es, por otra parte, válida, cuando los actores la juzgan como adecuada a los fines que la orientan. En relación a esto, los mecanismos de coordinación tienden a actualizar maneras pasadas y probadas de resolver la contingencia. En este sentido van construyéndose sobre la base de un proceso que podría definirse como de “aprendizaje social”.

A nivel **funcional**, los mecanismos de coordinación actúan sobre los dispositivos que permiten a las instituciones organizarse para gobernar un conjunto de prácticas sociales y de operaciones o *prestaciones* sistémicas según determinadas expectativas. Si bien teóricamente todas las instituciones que operan en un ámbito funcional debieran ser coherentes en cuanto a los principios que las orientan, las expectativas que generan y las pautas de acción que promueven, en la práctica esto suele no ser del todo así (Güell, Frei, Palestini 2009:11). Dado que en un mismo ámbito funcional coexisten instituciones formales (reglamentos, leyes, constituciones) e informales (normas sociales, convenciones), instituciones más o menos profundas que rigen para un gran número de personas o solo para un conjunto pequeño, de tipo públicas y privadas, entre otras, el armonizar criterios y normas de funcionamiento requiere de un esfuerzo explícito que, en el marco de las políticas sociales, se entiende típicamente como *planificación*.

Se establecerá que en este caso, la coordinación, “no se reduce simplemente a ‘hacer compatibles’ unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica de la planificación la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo” (Garnier 2000:15).

Finalmente, a nivel **sistémico** la problemática de la coordinación involucra la discusión respecto de los elementos comunicativos que permiten enlazar un conjunto de sistemas relativamente autónomos e interdependientes. Como lo señala Messner, “la creciente independencia de los subsistemas a raíz de los procesos de diferenciación [ocurre simultáneamente con el] aument[o] [de] la interdependencia de las problemáticas (desde esa relación conflictiva emergen problemas de coordinación y de integración)” (1999:93). Los mecanismos de coordinación en este nivel se orientan

hacia la movilización y armonización de distintas clases de recursos, por ejemplo, recursos financieros desde la economía, recursos de poder bajo la forma de decisiones y apoyos políticos, recursos simbólicos bajo la forma de pautas culturales, entre los principales.

La distinción aquí presentada es, en último término, meramente analítica. En efecto, cualquier acción social se inscribe simultáneamente en estos tres niveles debiendo entenderse propiamente como un problema de gobernanza (*governance*). Se deduce a partir de esto que el cumplimiento de las expectativas contenidas requiere no sólo de una coordinación de las acciones en cada uno sino además de la acción de mecanismos que pongan en relación los recursos, objetos, actores y formas de interacción predominantes en los tres.

#### **3.3.4 Fallas de coordinación social y problemas de desempeño**

En cada uno de estos niveles y en la coordinación de acciones que involucre los tres (sistemas, instituciones, individuos), se dan problemas de desempeño, esto es, situaciones en que no logran realizarse las expectativas de coordinación. Estos problemas son más probables en la medida que los distintos niveles se van complejizando a través de una profundización de los procesos de modernización. La diferenciación funcional sumada a la ampliación de los procesos de individuación y la creciente contingencia en el ámbito de las relaciones sociales que trae aparejada, la existencia de principios normativos y modos de *governance* cuya legitimidad está en competencia (Willke 2007), son todos procesos que contribuyen a generar un entorno que le permite a los individuos construir definiciones alternativas que compiten con las oficiales –o institucionales-, mientras que los sistemas tienden a autonomizarse y a generar principios normativos y evaluativos que compiten por la colonización de otros ámbitos.

De no existir dispositivos que orienten estos procesos de cambio, innovación y especialización según una forma específica de orden social se corre el riesgo de liberar su potencial desintegrador. En este caso se dirá que se produce una *falla de coordinación*.

Hay que distinguir estas situaciones del carácter inherentemente problemático de la coordinación social. Ésta es de por sí altamente improbable dada la densidad de factores que intervienen en cada espacio. Su existencia debe según esto ser analizada como una posibilidad y no tomarse por descontada, por ejemplo comenzando el análisis desde situaciones de equilibrio para verificar aquellas donde este se quiebra. Es más, la coordinación social se vuelve más improbable cuanto más sean las variables que intervienen de los espacios en los que se la busca producir. Por lo mismo, contextos de mayor complejidad implican problemas o desafíos de coordinación más importantes.

Una *falla de coordinación*, en cambio, ocurre en espacios o situaciones donde a pesar de los procedimientos y mecanismos dispuestos para ello, la coordinación social no se realiza según las expectativas iniciales. Es decir, se dan o bien situaciones de efectos no esperados, o bien situaciones de in-comunicación, o bien sencillamente no se produce un enlace efectivo de las acciones y expectativas de las partes involucradas. Las *fallas de coordinación* se expresan de manera típica en una distancia entre la expectativa inicial de coordinación y el resultado final de la misma, lo que puede denominarse un *problema de desempeño*, que tiene como consecuencia un aumento de la incertidumbre. Dado que los dispositivos de coordinación fallan en orientar la acción entonces éstas se vuelven impredecibles, afectando el cometido de los sistemas en sus funciones.

En situaciones de este tipo no es raro observar soluciones regresivas en términos de la complejidad que requiere la coordinación. El término “regresiva” hace alusión aquí, a que se reduce complejidad volviendo a formas anteriores de coordinación, esto es, se recrean escenarios de menor complejidad en vez de hacerse cargo de la complejidad existente. Es el caso del recurso a pautas de acción autoritarias en contextos culturales



democráticos, por ejemplo. En el límite, puede esperarse que en un contexto de constantes fallas de coordinación los agentes opten por emplear soluciones de tipo individual a los problemas que enfrentan (soluciones de tipo *free rider*). Si actuar en conjunto con otro o de acuerdo a lo prescrito trae asociado un alto riesgo por la imposibilidad de anticipar respuestas y resultados, entonces mejor actuar solo. Con esto se pierde el potencial asociado a la acción colectiva y las formas cooperativas de coordinación.

Los mecanismos de coordinación al definir pautas de acción típicas que relacionan determinados recursos sistémicos y expectativas individuales, disminuyen la probabilidad de la ocurrencia de *fallas de coordinación*.

Esta investigación se centra en la problemática que supone el cómo determinados universos de significado se cristalizan en instituciones, en este caso, instituciones de protección social. Luego, en los dispositivos que éstas ponen en práctica para generar expectativas de inclusión individuales (entre los beneficiarios) que coincidan con las definiciones sociales que las estructuran. Finalmente, en el cómo promueven acciones a nivel sistémico, funcional e individual orientadas a su realización.

### **3.4 La protección social como problema de coordinación**

#### **3.4.1 Sistemas de protección**

El objetivo de este apartado es dar cuenta de la pertinencia del enfoque de la coordinación social a la hora de entender el funcionamiento de los sistemas de protección.

Los sistemas de protección social son los mecanismos de los que la sociedad se ha dotado para manejar el problema de la diferenciación en el ámbito específico del bienestar. En su funcionamiento, éstos cristalizan las orientaciones normativas respecto de lo que la sociedad ha definido como *bienestar*. A partir de esto coordinan una serie de prestaciones e instituciones, cada una de las cuales se asocia a una determinada expectativa de inclusión social o, en otras palabras, a una o varias de las dimensiones en las que puede realizarse la inclusión social. Educación, política, consumo, cultura, mercado del trabajo, son entre muchos otros, algunos ejemplos. De esta manera, además de coordinar las acciones en un ámbito funcional específico –el de la protección social-, estos sistemas coordinan las expectativas de los beneficiarios con las posibilidades ahí contenidas para su realización, y coordinan además comunicaciones entre los distintos ámbitos en los que esta inclusión se produce de manera tal de lograr una forma inclusión sistémica -por oposición a fragmentaria-.

Con respecto al elemento normativo identificado en el apartado anterior como propio de los mecanismos de coordinación, los sistemas de protección social operan generando una estructura de expectativas de inclusión, actuales o futuras, en torno a una población definida como excluida. Mediante esta definición las personas son identificadas como sujetas a acciones de protección social, y en tanto que tales, incluibles en la dinámica de las instituciones dispuestas para ello.

Según la diferencia temporal en las expectativas de inclusión generadas, puede distinguirse entre *mecanismos de aseguramiento*, esto es, que anticipan estados de exclusión futura como puede ser un sistema de pensiones, y *mecanismos de compensación*, que actúan sobre exclusiones ya realizadas como pueden ser las políticas asistenciales (Madariaga y Pérez 2009).

Cabe señalarse que lo que se ha definido como “expectativas de inclusión” pueden ser, en la práctica, más bien “expectativas de re-inclusión”. Por ejemplo, los sistemas de pensiones operan re-incluyendo a los agentes en el sistema económico, ya que han alcanzado la edad de la jubilación y son excluidos del mercado laboral. Esta re-inclusión se realiza por medio del pago de una pensión que les permite mantener un

determinado nivel de consumo y acceder con esto, a todas las formas de inclusión material y simbólica a las que éste habilita. En estos casos los sistemas de protección operan manteniendo un estado de inclusión previo. También puede ocurrir que las prestaciones ofrecidas por el sistema de protección permitan a un agente acceder por vez primera a una situación de inclusión. En estos casos los sistemas de protección operan corrigiendo una situación de exclusión previa.

Del alcance de dichos mecanismos puede distinguirse entre *mecanismos de protección social formales*, esto es, aquellos que son sancionados de manera pública por algún tipo de autoridad legítima –en las sociedades modernas por el estado-, y *mecanismos de protección social informales*, esto es, aquellos que operan en espacios locales y para un número reducido de personas como son por ejemplo, las redes vecinales o familiares.

Los sistemas de protección social constituyen dispositivos institucionales que coordinan probabilidades de inclusión a partir de las prestaciones ofrecidas por una serie de subsistemas o estructuras, entre los que destacan la familia, el estado y el mercado. La función de protección social de la familia, por ejemplo, se basa en el principio de reciprocidad que impera en las relaciones al interior del orden doméstico. La del mercado, en el de intercambio entre agentes privados. La del Estado en la legítima obligatoriedad de sus mandatos dentro de un determinado territorio, lo que típicamente se traduce en disposiciones y garantías de tipo legal. Si bien esta investigación centra su atención en una política administrada y gestionada desde el Estado como es el Sistema de Protección Chile Solidario, cabe señalarse que al intervenir sobre la familia, busca generar complementariedades sistémicas entre las dinámicas que caracterizan ambos espacios de protección. En otras palabras, sería un error decir que el Estado reemplaza a la familia en la función del bienestar esto es, entender el problema evolutivamente. En la medida que ambos sistemas operan sobre la base de principios de coordinación distintos (la reciprocidad, la autoridad), están en la medida de generar expectativas y de promover acciones distintas, todas las cuales pueden ser complementarias a la hora de asegurar la inclusión de los beneficiarios.

De esta manera, se pueden entender los **sistemas de protección social** como una **estructura de protección social formal que se institucionaliza de forma relativamente duradera en una sociedad, que conforma un ámbito funcional distinguible y que involucra sistemas e instituciones proveedores típicos y roles determinados para cada uno de ellos.**

Ahora bien, el sistema de protección social en tanto subsistema social, debe coordinarse también con los demás subsistemas sociales de manera tal que las prestaciones que ofrezca se traduzcan no sólo en una inclusión de los beneficiarios a sus propias comunicaciones, sino también a las que se reproducen los demás ámbitos de la organización social. En otras palabras, el buen desempeño de un sistema de protección no depende sólo de si logra definir e incorporar a sus prestaciones a quienes están o con cierta probabilidad lleguen a estar en una situación de exclusión o de si logra coordinar las prestaciones ofrecidas por las distintas instituciones involucradas, sino también de si sus resultados se acoplan con el funcionamiento de los demás subsistemas, de si quienes son incluidos al sistema de protección tienen en consecuencia mayores probabilidades de ser considerados como relevantes en las comunicaciones que definen los demás.

### ***3.4.2 Los sistemas de protección social y sus requerimientos de coordinación en los distintos niveles***

Esta tesis plantea que la distinción de tres niveles de análisis que se propone para observar los problemas de coordinación en la sociedad, puede replicarse al interior mismo del ámbito funcional que definen los mecanismos de protección social. Esto significa que dentro de la política social también pueden observarse desafíos de coordinación que ponen en relación variables sistémicas, institucionales y microsociales. Luego, el desempeño de la política social, puede centrar la atención ya sea en la manera como resuelve los desafíos de coordinación que suponen su organización interna, o bien su vínculo con la sociedad en la que se inserta. La matriz

que se presenta a continuación pone en relación estos dos niveles de análisis (mecanismos de protección social y sociedad). Cada casilla representa la forma que asume la necesidad de coordinación entre uno de los niveles del mecanismo de protección social con el correspondiente nivel en el conjunto de la sociedad.

**Cuadro 1:**

Matriz de análisis de los mecanismos de protección social como problemas de coordinación

			SOCIEDAD		
			Sistémico	Funcional	Microsocial
I	MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL	Sistémico	1 Definiciones con sentido para distintos sub-sistemas	2 Dispositivos institucionales que codifican principios generales de justicia	3 Formas y expectativas de inclusión
		Funcional	4 Recursos sistémicos	5 Prestaciones de protección social	6 Definición de beneficiarios y reglas de acceso
		Microsocial	7 Supuestos conductuales	8 Mecanismos de enforcement y exigibilidad	9 Motivaciones, intereses, habilidades

Fuente: Elaboración propia

En el primer caso, la pregunta versa sobre si logra coordinar en el espacio mismo que ella constituye los recursos, las prestaciones y los agentes necesarios para su funcionamiento (Fila II). En este nivel la atención se centra en cómo moviliza recursos desde la política o la economía, en cómo coordina prestaciones públicas y privadas, nacionales y locales, y en cómo define y motiva a los potenciales beneficiarios para que participen. De acuerdo con esto, los desafíos de coordinación de la política social en este nivel, pasan por poner en relación: 1) la provisión de los diversos recursos sistémicos requeridos para su funcionamiento y permanencia en el tiempo (financiamiento, apoyo político, pautas culturales de acción), 2) la capacidad de

proveer prestaciones de protección social, 3) la definición de los posibles beneficiarios a ser incluidos en este ámbito.

En el segundo caso, según si la política social en tanto ámbito funcional logra inscribir sus prestaciones en los distintos niveles que definen una situación de inclusión social para sus beneficiarios en la sociedad (Fila I). Esto significa centrar la atención en los dispositivos institucionales que hacen más probable que una vez concluido su paso por el programa, un beneficiario alcance un estado permanente de inclusión. Para lograr esto, sus prestaciones deben quedar ancladas en principios de aceptación generalizada, en el funcionamiento de sistemas (mercado del trabajo y de bienes y servicios), instituciones e interacciones sociales. Aquí, la problemática de coordinación remite a: 1) motivar en los demás subsistemas la inclusión de los beneficiarios en sus comunicaciones; 2) codificar las definiciones sociales en torno al problema de la inclusión en dispositivos institucionales de protección social de manera tal que las prestaciones ofrecidas efectivamente se traduzcan en mayores probabilidades para los beneficiarios, de lograr posiciones de inclusión en la sociedad; 3) generar entre los beneficiarios expectativas de inclusión y acciones de protección que toda vez que motivantes a nivel individual, sean posibles de ser realizadas mediante su participación en el programa.

De este modo, y como se verá a continuación, el desafío de un sistema de protección social consiste en alinear los intereses de las agencias particulares (Fila III) con los objetivos societales en materia de protección social (Fila I) (1), en coordinar de manera adecuada las prestaciones de protección social ofrecidas (2), en vincular sus resultados con el funcionamiento de otros subsistemas sociales (3). Para esto, los sistemas de protección social ponen en juego una serie de dispositivos de coordinación. El objetivo de éstos es no sólo de la armonización de las acciones en cada uno de los niveles –microsocial, funcional y sistémico- sino además la puesta en relación de los recursos, objetos, actores y formas de interacción de los tres.

(1)

Se decía en el apartado anterior que el desempeño de un programa o política social puede ser evaluado primero, según si convoca a los agentes al espacio que definen las expectativas que contiene. Segundo, si las pautas de acción que promueve se realizan o no. Luego, según si éstas son efectivas para realizar estas expectativas. De esta manera, la lectura de la matriz debe responder a la pregunta si los distintos dispositivos de coordinación que aquí se presentan, logran cumplir con el objetivo general de incrementar la calidad de vida de los beneficiarios y con todos aquellos que intermedian entre la situación inicial y este resultado esperado.

Se propone para ello leer esta matriz partiendo del punto de vista de las agencias involucradas. El desempeño de un sistema de protección social pasa primero por la generación de estructuras de expectativas de inclusión socialmente legítimas que a la vez constituyan alternativas válidas desde el punto de vista de los agentes (casilla 3). Para esto deben generarse dispositivos destinados a aumentar las probabilidades de participación de las agencias en los sistemas de protección social formales, y disminuir las probabilidades de defección, esto es, de retirarse del juego.

Entre los dispositivos posibles de ser implementados con este objetivo pueden mencionarse: i) la adecuación de los mecanismos de protección social a *supuestos conductuales*. Éstos limitan las acciones posibles en materia de inclusión social y las hacen predecibles, inscribiéndolas en modelos de agentes típicos que ofrecen alternativas con sentido en el nivel individual (casilla 7); ii) el establecimiento de dispositivos que generan *una motivación*, esto es, siguiendo el concepto de *illusio* propuesto por Bourdieu y Wacquant (1998), la sensación de “estar involucrado, de estar atrapado en el juego y por el juego. Estar interesado quiere decir aceptar que lo que acontece en un juego social determinado tiene un sentido, que sus apuestas son importantes y dignas de ser emprendidas” (1998:78). Algunos dispositivos motivacionales típicos son la ampliación de las alternativas o posibilidades de elección o el establecimiento de recompensas y sanciones (casilla 8) y; iii) dado que los agentes no responden necesariamente a una racionalidad costo/beneficio, no siempre la

existencia de recompensas o castigos es suficiente para generar las conductas esperadas. Se hace necesario el establecimiento de dispositivos de *enforcement* y *exigibilidad* que suponen la posibilidad de promover y obligar determinados cursos de acción, especialmente mediante la inscripción de los mismos en normas jurídicas o morales (casilla 9).

(2)

En el nivel funcional, las acciones se orientan a la organización de las instituciones de protección involucradas. Esto, de manera tal de gobernar el conjunto de prácticas sociales y de operaciones sistémicas que intervienen hacia la consecución de un objetivo societal específico, en este caso, el de la protección social. Además, se busca hacer efectiva la inclusión de los agentes –beneficiarios- en este ámbito funcional.

Para ello se requiere: i) obtener recursos desde otros sistemas bajo la forma de dinero, decisiones, patrones culturales. Aquí se pueden observar los requerimientos sistémicos para dar cumplimiento a las formas de inclusión ofrecidas (casilla 4); ii) coordinar las acciones que se desarrollan al interior del propio ámbito funcional que representa la protección social. Las acciones se orientan hacia la alineación de la racionalidad inscrita en las estructuras de protección social lo que implica a su vez, alinear las lógicas de los agentes que participan en la producción de dichas prestaciones. Para esto deben implementarse dispositivos de coordinación entre las instituciones y entre las prestaciones que conforman el sistema de protección de manera tal de evitar duplicaciones, de hacer más eficiente el uso de los recursos, entre otros (casilla 5); iii) Finalmente, existe una definición respecto de quienes son los sujetos de protección esto es, aquellos sujetos susceptibles de desarrollar las expectativas de inclusión que el sistema de protección define. Esto se logra mediante el establecimiento de reglas de acceso que expresan una o un conjunto de acciones a ser emprendidas por los sujetos para acceder a las prestaciones ofrecidas o bien, una condición que los hace meritorios de ser incluidos como beneficiarios del programa. Esto se relaciona con la existencia de principios generales de justicia que son codificados en estos dispositivos institucionales (casilla 6).



(3)

En el nivel sistémico las acciones deben orientarse hacia las posibilidades de inclusión de los agentes en distintos subsistemas relevantes, por ejemplo, el de la política o la economía (casilla 1).

Para esto, los programas sociales deben inscribir sus prestaciones en un *principio general de justicia*. De esta manera la norma de asignación y distribución de recursos que define, tendrá sentido para los demás subsistemas. Con esto se logrará un cierto grado de integración de los diversos sistemas más allá de su principio de autonomía y clausura operacional (casilla 2).

Luego, en la definición de una determinada *forma de inclusión* asociada a cada acción de protección, se determinan los subsistemas involucrados en su realización. Esta forma de inclusión puede ser unidimensional o multidimensional. Ejemplos del primer caso son las transferencias monetarias que sólo intervienen directamente en la inclusión financiera, sin desmedro del hecho que esto pueda, a modo de consecuencias no esperadas, favorecer formas de inclusión en otros ámbitos como, por ejemplo, acceder a ciertas prestaciones en el ámbito de la salud. Si estas transferencias se acompañan además de la consagración de ciertos derechos en salud, entonces la inclusión se produce además en el sistema legal. De esta manera se diversifican las expectativas posibles de ser realizadas.

Cabe señalar que esta matriz se propone para el análisis de cualquier política social. Por lo mismo, según cual sea el caso y los objetivos, distinto será el uso que de ella pueda hacerse. Por ejemplo, si bien cada casilla de la matriz representa la forma que asume la necesidad de coordinación entre uno de los niveles del mecanismo de protección social con el correspondiente nivel en el conjunto de la sociedad, según desde donde se dirija la mirada, distintas serán las preguntas a formular. Aquí se propone utilizarla en dos sentidos. Primero, como una auto-observación de la política social sobre sus propios procesos (Fila II). Segundo, para observar la manera como coordina sus orientaciones y prestaciones con las definiciones socialmente construidas

respecto del tema de la inclusión, y los requerimientos sistémicos que definen las posibilidades de realización de las expectativas que genera entre sus beneficiarios (Filas I y III).

En el apartado siguiente se buscará probar el funcionamiento de esta matriz aplicándola al análisis del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Para esto, se abordarán los aspectos de diseño más importantes y se enfatizarán aquellos puntos que resultan críticos para su desempeño al momento de la implementación.

## **IV. El Sistema de Protección Social Chile Solidario y sus desafíos de coordinación**

### **4.1 Presentación**

El año 2002 surge el Sistema de Protección Social Chile Solidario – y su puerta de entrada, el Programa Puente- como un esfuerzo por gestionar las prestaciones sociales orientadas hacia los sectores más vulnerables. Esta política nace a partir de un doble diagnóstico. Primero, que era necesario revisar la organización de la política social. Como se señalara en los antecedentes de esta investigación, existían numerosos programas destinados a la población en situación de extrema pobreza entre los cuales no siempre existía la debida coherencia. Era necesario articular la oferta programática en una Red de Protección Social de manera de hacerla más eficiente en la gestión de los recursos, y más efectiva en su vinculación con este segmento de la población. El énfasis que tradicionalmente se había puesto en la oferta de servicios por sobre las características de la demanda, tenía como consecuencia que quienes tenían que acceder a estas prestaciones, finalmente no lo hacían. En una de las entrevistas realizadas por Ruz y Palma esto queda expresado de la siguiente manera:

*“(...) lo que le exigía (al beneficiario) el sistema [...] era una cosa que estaba mucho más allá de sus capacidades. Lo que le exigía era, primero, autodiagnosticar sus problemas [...]. Después de eso, la prestación pública en la cual ellos podían encontrar*

*apoyo para resolver ese problema o ese diagnóstico, identificar luego cual era la ventanilla y además hacer luego todo el proceso, con un Estado pasivo y bastante poco amigable, sentado ahí esperando que vinieran esta personas a solicitar beneficios.... La verdad es que en nuestro diagnóstico por ahí estaba gran parte de la explicación de porqué se nos estaba quedando pegada esta población y además lo que veíamos era que muchos de los beneficios que estaban específicamente diseñados para esta población estaban desfocalizados, en el sentido de que nos encontrábamos con que había mucha mejor focalización, por ejemplo de las pensiones asistenciales en el segundo quintil de ingresos que en el primero. O sea, el segundo quintil accedía muy bien a los beneficios estatales, lo cual se relaciona con su capacidad mínima para articular una demanda, para ir al municipio, tener su ficha CAS y generar redes sociales (...)" (Ruz y Palma 2005:26).*

Segundo, que la población en situación de extrema pobreza era objeto de una serie de exclusiones yuxtapuestas que podían atribuírsele tanto a las dinámicas propias del sistema económico, como a variables psicosociales, culturales, políticas y hasta geográficas. La condición de pobreza sería entonces el resultado de la confluencia de factores que, si bien se expresan como una serie de carencias a nivel de los individuos, se originarían en los funcionamientos específicos de sistemas, instituciones e interacciones sociales, en las reglas que regularían el acceso de los individuos a los espacios que delimitan, y en la manera como interactúan entre ellos.

Sobre esta base, Chile Solidario promueve una *forma compleja de inclusión*. Esto es, coordina una serie de acciones en el ámbito funcional que define con el fin de promover la realización de una expectativa de inclusión que se inscribe en los tres niveles de la organización social anteriormente mencionados (sistémico, funcional y microsocioal).

Para esto, toma en consideración simultáneamente tres dimensiones de la inclusión/exclusión respecto de las cuales define prestaciones específicas: una re-inclusión económica –o sistémica- que opera en el sentido de contrarrestar la exclusión del mercado del trabajo por medio de transferencias monetarias. Éstas permiten

acceder a un determinado estándar material de vida y con esto a una inclusión por la vía del consumo; una re-inclusión simbólica que actúa sobre los elementos psicosociales de la exclusión, esto es, aquellos asociados a distancias culturales entre las personas incluidas y las excluidas que se cristalizan en determinadas disposiciones que constituyen barreras para acceder a estados de inclusión, y una re-inclusión institucional que opera por medio del acceso privilegiado a la red de políticas y programas públicos de protección social. Transferencias monetarias, apoyo psicosocial y acceso privilegiado a la red de servicios públicos son, de hecho, los tres componentes del Sistema.

Retomando la matriz de análisis propuesta, se dirá que el análisis de Chile Solidario desde la problemática de la coordinación puede inscribirse en dos niveles distintos. Por una parte, y atendiendo al primer diagnóstico, puede observarse la manera como coordina las acciones dentro del ámbito funcional que define. Esto es, su funcionamiento en tanto política social.

Las preguntas que pueden responderse desde este nivel del análisis son las siguientes: ¿Cómo se asegura Chile Solidario la provisión de recursos necesarios para su funcionamiento? ¿Cómo se vincula Chile Solidario con otros componentes de la Red de Protección Social y como articula en su interior las instituciones y prestaciones que le dan forma? ¿Cómo define Chile Solidario a sus beneficiarios y como los motiva a participar del sistema? ¿Qué mecanismos contempla para asegurar que estas coordinaciones perduren en tiempo?

Por otra parte, y sobre la base del segundo diagnóstico (la multidimensionalidad de la pobreza), interesa la manera como Chile Solidario, en tanto ámbito funcional, inscribe sus prestaciones en los distintos niveles que definen una situación de inclusión social para sus beneficiarios en el espacio más amplio que delimita la sociedad en su conjunto.

En este caso, las preguntas que se responden son del siguiente tipo: ¿Cómo genera Chile Solidario entre sus beneficiarios, expectativas de inclusión posibles de ser

cumplidas mediante su participación en el sistema? ¿Las prestaciones que ofrece, son efectivas a la hora de revertir la situación de exclusión en que se encuentran sus beneficiarios en las dimensiones que define –económica, institucional, simbólica-? ¿Cómo se coordinan entre si estas prestaciones de manera de asegurar que la inclusión se produzca simultáneamente en estos tres ámbitos? ¿Qué dispositivos contempla para hacer que estos resultados sean perdurables en el tiempo?

Por lo general, los análisis sobre políticas públicas tienden a centrarse en el primer nivel. Las evaluaciones ex-ante y ex-dure obedecen a esta lógica. ¿Se cuenta con los recursos para realizar las actividades propuestas? ¿Existe respaldo de parte de actores clave? ¿Se están cumpliendo los plazos? Sin embargo, éstas tienden a observar los resultados no como problemas de coordinación, sino como carencias o hechos específicos. Como consecuencia de esto su potencial explicativo y la posibilidad de proponer soluciones a partir de ellas es más bien limitado. Las evaluaciones de impacto se acercan más a la problemática que aquí se observa, inscribiéndose en lo que se ha definido como el segundo nivel. En términos gruesos, éstas observan si la política o programa tuvo los efectos esperados a la hora de solucionar un problema social específico. Sin embargo, por las mismas razones que en el caso anterior, es difícil extraer soluciones directamente de la información que ellas aportan.

Sobre la base de los resultados arrojados por diversos estudios, en este apartado se buscará explicar el desempeño de Chile Solidario a partir de la mirada sobre las formas de coordinación que promueve y logra tanto en el ámbito funcional que define en tanto política pública, como con el contexto sistémico, institucional y social en el que se inscribe. Para esto, se comenzará por describir Chile Solidario como sistema funcional, desde la perspectiva de las coordinaciones que estructuran su funcionamiento. A partir de esto se analizará su desempeño en el caso específico de las prestaciones en la dimensión “habitabilidad”.

Luego, en una segunda parte se describirá Chile Solidario según la manera como inscribe sus prestaciones en las dinámicas de la sociedad, de manera que estas se

traduzcan en un incremento en la calidad de vida de sus beneficiarios que sea perdurable en el tiempo. Para esto, se recurrirá al ejemplo de un caso particular: el de las prestaciones que organiza en torno a la dimensión “trabajo”. De esta manera, quedará de manifiesto el hecho que las categorías de análisis propuestas sirven tanto para estudiar el desempeño de una política social desde su diseño, como desde el espacio de su implementación.

Cabe señalarse que la elección por estas dimensiones responde al hecho que estas son aquellas con mayores tasas de incumplimiento y reincidencia<sup>5</sup> (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009). No son por lo tanto representativas del desempeño general del Programa Puente y el Sistema Chile Solidario, pero sí útiles a la hora de evaluar los rendimientos de las categorías de análisis propuestas, por una parte, y también para ilustrar algunos de los problemas a los que pudiera estar enfrentándose esta política.

## **4.2 El sistema Chile Solidario como ámbito funcional**

### **4.2.1 El diseño de una política social es un problema de coordinación**

Como toda política social, Chile Solidario define con sus orientaciones y acciones un ámbito funcional. En este caso, se trata de aquel establecido para sacar a la población en situación de extrema pobreza de esa condición.

Los desafíos de coordinación que se presentan en este espacio son de diverso tipo. En un primer momento se expresan en las dificultades que supone coordinar los distintos requerimientos políticos que, en torno al problema de la indigencia, se hicieron sentir

---

<sup>5</sup> Las condiciones con “reincidencia” son aquellas que lograron cumplirse en algún momento durante el paso de la familia por el Programa Puente, pero que luego se reactivaron quedando como “pendientes” al momento del egreso.

en aquel entonces. Este problema es muy importante de considerar para dar énfasis a la idea que la coordinación tiene una trayectoria histórica (1). Luego, los desafíos remiten a los diseños institucionales que dan forma a la política social definida. Esto refiere por una parte, a los dispositivos que aseguran una coordinación entre los distintos actores e instituciones involucrados (2). Y por otra, a los que definen las reglas de acceso y en consecuencia, el marco de expectativas que delimita para sus beneficiarios (3). En torno a estos tres puntos se organiza este apartado.

(1)

Los resultados de la encuesta CASEN 1998 hicieron visible a ojos de la política un segmento de la población que hasta ese entonces permanecía fuera del debate público: los pobres indigentes. En efecto, si la disminución de los índices de pobreza había experimentado un proceso de desaceleración durante el último bienio, los de indigencia se habían estancado. MIDEPLAN queda entonces encargado de diseñar una estrategia de intervención dirigida a este sector de la población.

*“(...) el 2000, cuando asumió el Presidente Lagos, en las metas de los primeros 100 días de gobierno, nosotros nos propusimos como meta diseñar una estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza [...]. Esa estrategia se presentó a la SEGPRES<sup>6</sup> como un cumplimiento de metas de los primeros 100 días de gobierno. En ella, se plantea el desarrollo y la implementación de una estrategia integral de atención a las familias de extrema pobreza y en la práctica de definir que las familias en extrema pobreza son prioritarias y son sujetos prioritarios de la política pública, no obstante pertenezcan al grupo de los pobres” (Ruz y Palma 2005:19).*

La pregunta que cabe formularse es por qué la indigencia cobra importancia en ese momento. Cómo se desprende del estudio realizado por Ruz y Palma (2005), este problema estaba dando origen una serie de presiones que recayeron sobre el gobierno, provenientes desde distintos ámbitos. Sectores de izquierda que denunciaban la falta de un énfasis social en la gestión, sectores de oposición que

---

<sup>6</sup> Secretaría General de la Presidencia



criticaban el mal uso de los recursos fiscales, sectores sociales, como la iglesia, que acusaban falta de preocupación por quienes vivían en condiciones paupérrimas. Consideraciones políticas, económicas y éticas confluían en un diagnóstico común sobre la gravedad y la necesidad de solucionar este problema.

Simultáneamente, la Dirección de Presupuestos –DIPRES- se encontraba en ese momento trabajando en generar un nuevo sistema de protección social. El objetivo era que éste se caracterizara por “una mejor coordinación de las diversas prestaciones sectoriales y temáticas; la aplicación de criterios homogéneos de focalización y selección de beneficiarios que evitara las duplicaciones de esfuerzos entre programas y en síntesis; la optimización de la eficiencia del gasto público dirigido a los grupos más pobres” (Ruz Palma 2005:25). En este trabajo, recibió asesoría técnica y apoyo financiero de parte del Banco Mundial.

Atendiendo a este contexto de convergencia programática, desde la presidencia se define como tema prioritario una agenda para la superación de la indigencia. Es, en este sentido, la decisión presidencial la que coordina los desarrollos que en torno al tema, se estaban desarrollando en distintas reparticiones del gobierno. Esto termina en la celebración de distintos seminarios de expertos. Se recoge de esta manera la experiencia y las visiones presentes en distintos sectores políticos, y tanto a nivel público como de la sociedad civil. Chile Solidario surge como una síntesis de estos encuentros, retomándose varias –aunque no todas- las propuestas que de éstos emanaron.

En sus inicios el Sistema fue objeto de numerosas críticas. Desde la política, por parte de aquellos que vieron en el anuncio presidencial únicamente fines electorales; por alcaldes que pusieron resistencias a la implementación de una política que implicara tal sobrecarga de funciones para sus funcionarios; y por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Este organismo ya había trabajado en el diseño e implementación del programa que antecedió al Programa Puente. Por esta razón, FOSIS reclamaba para sí un mejor conocimiento que MIDEPLAN de su metodología y gestión. La DIPRES, puso también importantes resistencias a la hora de financiar el

sistema, accediendo a la implementación de un programa piloto en cuatro regiones del país, y condicionando el financiamiento del sistema completo a los resultados obtenidos en esta primera fase (Ruz y Palma 2005:23).

Sin embargo, estas resistencias fueron superadas. Esto queda de manifiesto en el hecho que sólo dos meses después del anuncio presidencial que propone la creación de Chile Solidario, ya se estaban incorporando las primeras familias a su funcionamiento (Raczynski 2008). Los alcaldes, como lo señala Winchester, “terminaron en aceptarlo por el alto costo político de rechazar un programa de gobierno destinado a la superación de la pobreza” (Winchester 2008:8). Actualmente, el FOSIS ha celebrado convenio con todas las municipalidades del país. Este mismo año ya se habían suscrito más de 25 convenios entre MIDEPLAN y otras reparticiones públicas para la provisión de servicios a los beneficiarios del sistema. En la actualidad estos ascienden a cerca de 40 (Raczynski 2008).

El factor que pareciera estar en el origen de la coordinación que logra Chile Solidario entre recursos provenientes de distintos sistemas –financiamiento desde la economía, apoyo político desde distintos sectores-, es la existencia previa de un consenso político-técnico respecto de la gravedad del problema de la extrema pobreza. Ahora bien, sin lugar a dudas, es el ejecutivo –y en este sentido cabe destacarse el papel protagónico que asume el propio Presidente- quien hace las gestiones y toma las decisiones determinantes a la hora de capitalizar estas ideas en un proyecto de ley.

Citando a Ruz y Palma: “Se observa que habría una agenda de política pública en que interviene directamente el Presidente, y que está conformada por los temas y políticas estimadas como prioritarias para la autoridad. El Sistema Chile Solidario se ubica en esta agenda, y de ello se deriva la intervención directa del Presidente en la toma de decisiones de diseño del Programa, y posteriormente, en el seguimiento personal que se realiza de la iniciativa en su etapa de implementación” (2005:91).

Chile Solidario surge en cierta medida, como una red público-privada articulada en torno a la solución de un problema. Sin embargo, el rol fundamental que asume el

Estado en la coordinación de actores, conocimientos, recursos, entre otros, lo enmarcan en el modelo tradicional de política social. Esto es, podría afirmarse que si bien Chile Solidario responde a una demanda que se encontraba presente en sectores de la sociedad civil, ésta solo cobra relevancia en la medida que pasa a constituir una amenaza, un *ruido* para la política, y especialmente, para el ejecutivo. Esto se relaciona con la debilidad de una sociedad civil organizada en torno a este tema, como sí ocurre en los países en que logran conformarse *policy networks* esto es, redes de actores corporativos o ciudadanos en torno a la solución de un problema de política específico. De hecho, ni grupos de interés ni los propios afectados participan del proceso de diseño de Chile Solidario.

Resulta al respecto interesante constatar que dos de las fechas clave en el surgimiento de Chile Solidario, coinciden con fechas clave para el gobierno. Es, con ocasión del cumplimiento de los primeros 100 días del gobierno de Lagos, que se anuncia la creación de las medidas que más adelante darán surgimiento al Programa Puente. Luego, la cuenta pública del gobierno el 21 de Mayo del año 2002, se impuso como la fecha límite para la presentación de una propuesta completa de intervención que fue, justamente, Chile Solidario.

El peso de las variables políticas en el surgimiento de Chile Solidario queda claramente reflejado en la siguiente cita extraída del estudio de Ruz y Palma:

*“Nos pareció claro que ese 21 de mayo iba a ser una fecha como un hito clave en términos de darle el puntapié inicial a las reformas que venían de la segunda parte del gobierno y dijimos mira es que no podemos esperar más, si nosotros no ponemos nuestra visión aquí ahora se nos van a adelantar, algo se va a hacer y no sabemos qué se va a hacer” (2005:27).*

La creación de Chile Solidario marca un punto de inflexión en las estrategias implementadas en el país en torno al problema de la gestión del riesgo social. Durante el modelo anterior, la tendencia se orientaba a aumentar el espacio individual de gestión de riesgos y a disminuir el espacio público o solidario. De hecho, como lo

señala el estudio de Larrañaga (1994), entre 1987 y 1992, la disminución en los índices de pobreza se explica en un 80% por los efectos del crecimiento de la economía, y solo en un 20% por la acción de mecanismos de redistribución como la política social. Cuando en su anuncio presidencial, el Presidente Lagos señala que “es decisión de [su] gobierno, que al término de [su] mandato, en Chile ya no exista más el drama social de la indigencia y la miseria<sup>7</sup>”, lo que está haciendo es reposicionar la política en esta función. Es una decisión de la política que los que han sido excluidos de las dinámicas propias de la economía, la misma política, los procesos de construcción simbólica de la sociedad, sean re-incluidos.

Con respecto a este punto, Ruz y Palma concluyen de su estudio que en el caso de Chile Solidario no fue el criterio de eficiencia el que primó al escogerlo por sobre otras alternativas posibles, sino “una elección entre alternativas que parecieron en ese momento viables; con capacidad de resolución de los problemas; y que además generaran apoyo y consenso político” (2005:92). Esto rompe con la idea que el mercado, como se pensó durante la década anterior, era el mecanismo más eficaz a la hora de generar y distribuir los recursos disponibles, poniéndose el foco en criterios de orden más bien político.

En este sentido, se dirá que en esta primera etapa de constitución del Sistema Chile Solidario es la política, según la define Lechner, el principal mecanismo de coordinación. El ejercicio de sus funciones de regulación, representación y conducción le permiten articular los recursos necesarios para la implementación de una solución. En torno al problema de la indigencia, la política “ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores y resuelve posibles conflictos [entre los distintos niveles y reparticiones públicas]; representa las ideas predominantes acerca del orden social [o de las condiciones mínimas de vida aceptables] y; iii) encauza las diferencias sociales [en torno a las posibles soluciones] en una perspectiva compartida respecto al futuro” (Lechner 1997:4).

---

<sup>7</sup> Extracto del Mensaje al país pronunciado por el Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar. Valparaíso, 21 de Mayo de 2002. Disponible en [www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo\\_2002.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/discursos/21mayo_2002.pdf)

Todo este proceso concluye el año 2004 con la proclamación de la Ley 19.949. En su título formal, ésta establece la creación de un sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario. De esta manera, mediante su inscripción en el sistema jurídico, el sistema político cristaliza en un acuerdo socialmente vinculante, sus definiciones en torno al problema de la indigencia. Más aun, estas permanecerán en el tiempo con independencia de la orientación partidaria de los futuros gobiernos. Al incorporarse al presupuesto regular del Estado, se establece un compromiso en el ámbito de la economía y la política para garantizar su financiamiento permanente. Cabe destacar, que es también su estatuto de ley lo que le otorga status de derecho a la forma de inclusión que define como objetivo. Es de esta manera, su carácter de ley del Estado el principal mecanismo de *enforcement* de Chile Solidario dentro del sistema funcional que constituye.

Sin desmedro de la importancia de este hecho, cabe señalarse que en el caso de Chile Solidario, la ejecución del sistema antecedió su aprobación parlamentaria. Por lo mismo, el debate que se llevó a cabo en este espacio tuvo como función más bien ratificar una decisión presidencial antes que realmente debatir sobre la factibilidad o no de implementar el sistema.

(2)

El desafío de coordinación de Chile Solidario a nivel funcional, es conformar una Red de Protección. Para esto se hace necesario coordinar una serie de prestaciones, programas y actores algunos pre-existentes, y otros surgidos desde el propio sistema. En este sentido, Chile Solidario se concibe no sólo como un conjunto de atenciones adaptadas a las características del segmento más pobre de la población sino como un modelo de gestión y coordinación de la política social. El sistema “se basa en la articulación y organización de los múltiples oferentes que forman parte de la red de protección social [...]. Las innovaciones que ha debido implementar tienen tanto que ver con adecuaciones de los diseños institucionales y ofertas programáticas ya existentes, como con la generación de nuevas líneas de acción” (Serie de Estudios del

Sistema de Protección Social Chile Solidario).

Chile Solidario sigue, en términos generales, una organización central pero una gestión descentralizada. De la administración, coordinación, supervisión y evaluación del sistema queda a cargo MIDEPLAN por medio de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario. Esta es la instancia encargada de velar sobre la ejecución y coordinación del Sistema de Protección Social. De la gestión del Programa Puente está a cargo FOSIS. Esto porque como se señalara anteriormente, este programa surge de una experiencia piloto que FOSIS se encontraba ejecutando al momento de ser anunciado Chile Solidario. Ahora bien, en la medida que la unidad espacial de intervención es el territorio, cobran particular relevancia los mecanismos de coordinación implementados entre el nivel central de definición de líneas de acción, y el local de implementación y adaptación. “Los niveles regional y provincial adaptan las directrices generales sobre criterios de focalización, modalidades de asignación de beneficios y, generan arreglos para la provisión de los servicios, haciéndolos más pertinentes al contexto donde intervienen. Por su parte, es en el nivel local donde se producen adecuaciones y definiciones comunales para la operación local de la red de servicios sociales integrados para la protección social” ([www.chilesolidario.cl](http://www.chilesolidario.cl)).

Este es por lo tanto, un modelo de gestión que involucra una cantidad importante de niveles y reparticiones de la administración pública, cada uno con responsabilidades y atribuciones específicas. Ahora bien, resulta interesante observar que Chile Solidario pese a ser una política que representa una orientación nueva en la gestión de la política social, no implica cambios institucionales importantes respecto de la organización previa del sistema, insertándose más bien en la arquitectura ya existente. Esto, sin desmedro del hecho que al interior de las reparticiones involucradas han tenido que operar procesos de adecuación para poder satisfacer los nuevos requerimientos que pone el Sistema. Por ejemplo, si hasta ese entonces MIDEPLAN cumplía funciones exclusivamente en el ámbito de la evaluación social de proyectos, la encuesta CASEN y la coordinación de las estrategias de desarrollo regional por medio de las Secretarías Regionales de Planificación, con Chile Solidario y a través de su Secretaría Ejecutiva, pasa a gestionar un programa de alcance nacional, con toda la

nueva problemática de coordinación que esto supone. Esto queda expresado en la siguiente cita:

*“(...) en la División Social de Mideplan hemos tenido que integrar todo el tema de política social, arreglar internamente los grupos de organización, producir ajustes dentro de una estructura, desarrollar niveles de coordinación, coordinación con muchas instituciones e intercambio de datos, que antes si existía, pero no en los niveles que, que tienen hoy día, entonces ha tenido que fortalecer equipos” (Ruz y Palma 2005:48).*

Es interesante destacar que pese a los cambios implementados, las instituciones públicas, entre ellas MIDEPLAN y todas aquellas que conforman el Sistema de Protección, operan con importantes grados de inercia en sus prácticas. Es así como en el proceso de implementación, ocurre que las funciones de coordinación siguen dependiendo en gran medida de FOSIS, institución que estuvo en un principio a cargo del programa piloto que dio origen al Programa Puente. Como lo señala el PNUD (2009), es sumamente importante en contextos de cambio institucional, como el que de hecho significa la puesta en práctica de Chile Solidario, introducir en los nuevos diseños elementos que tomen en consideración la manera como históricamente se han hecho las cosas en estos espacios. En la medida que esto se haga, podrán incorporarse los dispositivos de *enforcement* adecuados para reorientar las prácticas en el sentido buscado.

Sin embargo, esto no siempre se tuvo esto en consideración. Existen ambigüedades respecto de las funciones y responsabilidades que le competen a cada una de las reparticiones involucradas. En la medida que para poder implementar Chile Solidario, tienen que realizarse cambios en la organización de MIDEPLAN que superan sus posibilidades reales –al menos en el corto plazo-, surgen vacíos que pasan a ser llenados informalmente por otras instituciones. Sobre éstas recaen las expectativa de su cumplimiento pese a no poseer las atribuciones o recursos necesarios para aquello. De esta manera, estos vacíos o contradicciones en el diseño se expresan en la práctica, como fallas de coordinación. Es, como lo señala un funcionario del FOSIS en el estudio de Ruz y Palma, lo que ocurriría en el seno de esta institución:

*“(...) había tan poca claridad de cómo iba esto del Chile Solidario... pero de todas las instituciones al comienzo decían bueno y como, que hacemos nosotros como aportamos a esto, con toda la incertidumbre del inicio y con todas las molestias del inicio también. Entonces muchas instituciones públicas empezaron a relacionarse directamente con nosotros, y no con MIDEPLAN” (Ruz y Palma 2005:49).*

Esto puede explicarse por la no consideración en la lógica de la política, de las prácticas reales que estructuran los espacios que ésta busca coordinar, de los aprendizajes que ahí resultan de una trayectoria histórica en torno a un tema. En el caso de Chile Solidario, se observa que el responsable político es MIDEPLAN siendo que la ejecución del Sistema recae finalmente, en gran medida, sobre FOSIS. Esta es de hecho la institución de la que se dotó la institucionalidad democrática el año 1990, para enfrentar el tema de la pobreza.

*“(...) políticamente hay un puro responsable y es el Ministro de MIDEPLAN. Es él el que va a tener que poner la cara y dar cuenta del sistema, independientemente de que el FOSIS tenga un rol muy importante....por otra parte, es de MIDEPLAN, la responsabilidad de coordinar el sistema de protección social como un todo, involucrando a los distintos sectores...” (Ibíd.:37).*

Esta misma situación puede ser observada en los distintos niveles en los que se inscribe Chile Solidario como ámbito funcional. Un punto particularmente crítico es que en la medida que no existan los dispositivos institucionales necesarios para asegurar el desempeño de Chile Solidario, éste pasa a depender en gran medida de la voluntad de agentes particulares que, por motivaciones individuales, están –o no- dispuestos a suplir estos vacíos. Esto se observa por ejemplo, en los procesos de adecuación de las definiciones centrales a las realidades locales esto es, en la coordinación entre las orientaciones políticas y los recursos efectivamente disponibles. Esto ya había sido constatado por Nun y Trucco quienes señalan, refiriéndose al programa de Subvención Escolar Pro-Retención del MINEDUC, que pese al esfuerzo por coordinar las reparticiones locales del Ministerio con las del Sistema, la falta de definiciones claras



en el convenio respecto de los roles que les corresponden a cada organismo tiene como consecuencia que ‘la gestión en red se diluya y pase a depender de la voluntad y compromiso de determinados funcionarios de MINEDUC y MIDEPLAN’” (Sur Profesionales Consultores 2005:32).

Uno de los actores claves en la gestión de Chile Solidario es el Municipio. Mediante firma de convenios con FOSIS, entidad administradora del Programa Puente, recae sobre las municipalidades la función de ejecutarlo en su territorio. De ellas depende la conformación y el funcionamiento de las Unidades de Intervención Familiar. Estas son las instancias que coordinan el trabajo realizado por los profesionales que implementan en el domicilio de las familias el apoyo psicosocial, los denominados Apoyos Familiares. De los municipios también depende la provisión de servicios en los ámbitos de salud y educación.

Junto con esto, el municipio queda a cargo de conformar una Red Local de Intervención. De ésta participan todos los actores, públicos o privados, que en este territorio proveen de algún bien o servicio a las familias en situación de extrema pobreza. Esta red constituye la base de activos con que cuenta el territorio para dar cumplimiento a los requerimientos del sistema. De no poder satisfacer sobre la base de este recurso alguno de sus requisitos, es responsabilidad del nivel regional el proveer la asistencia necesaria para suplir esta carencia (Ruz y Palma 2005).

Ahora bien, al respecto es interesante hacer la siguiente constatación. Uno de los fundamentos de Chile Solidario es la llamada “gestión en red”. Ésta “implica posibilitar complementariedades sinérgicas entre los diversos aportes, minimizando la competencia y maximizando el beneficio por parte de las familiar” (Sur Profesionales Consultores 2005:116). El objetivo de la intervención sobre las redes institucionales es “coordina[r] las instancias institucionales presentes en el territorio, con el fin de acercar la oferta de servicios y beneficios sociales disponibles, a los requerimientos y necesidades insatisfechas de las familias apoyadas.” (MIDEPLAN 2002:64).

Ocurre sin embargo que no existen parámetros para cuantificar el éxito de la

intervención en la dimensión de conformación de una Red de Protección Local. En el documento que sirve de orientación a quienes trabajan en el sistema, se señala que “en lo que respecta a la definición de expectativas mínimas por cumplir en el ámbito de fortalecimiento de la red institucional local [...], estas metas e indicadores deben ser establecidos conforme a la realidad particular de cada territorio, de forma tal que no se consideran estandarizables” (MIDEPLAN 2002:72). A diferencia de lo que ocurre con el componente de apoyo psicosocial del Sistema, y como se verá en el siguiente apartado, éste se estructura sobre la base del cumplimiento de 53 condiciones mínimas de vida por parte de las familias. El cumplimiento o incumplimiento de cada una de ellas cuantifica los avances y dificultades que experimenta la familia durante su participación. Al no existir algo similar en lo que respecta la conformación de una Red de Protección local, el monitoreo y la evaluación del impacto del Sistema se hacen insostenibles en la práctica.

Por otra parte, se observa que la conformación de estas redes depende en parte importante de ciertos actores clave, como el Alcalde o el Jefe de la Unidad de Intervención Familiar local. Sin embargo, en su diseño el Sistema contempla pocos mecanismos de *enforcement* orientados a asegurar el cumplimiento de esta función por parte de estos actores.

Se adopta un modelo de trabajo en red que depende en gran medida de ellos, pero no se ponen los dispositivos adecuados para asegurar su funcionamiento. De hecho, como lo consagran diversos estudios, el éxito de Chile Solidario en las comunas sigue dependiendo en gran medida de la importancia y prioridad que el alcalde le asigne, del compromiso del Jefe de la Unidad de Intervención Familiar y de los propios Apoyos Familiares, no estando estos compromisos formalmente estatuidos. Si bien no existen casos en que el alcalde no acepte la invitación formulada por MIDEPLAN para implementar el Sistema en su comuna, no siempre proveen a sus funcionarios de la infraestructura física, los recursos electrónicos, la información o más generalmente las facilidades para su implementación.

Además de los ya mencionados, existen otras problemáticas en torno a la conformación de una Red de Protección. Municipios o programas que alegan falta de recursos, un centralismo en el manejo de la información que se contradice con la importancia de los actores locales, sobrecarga laboral y bajos sueldos de los apoyos familiares, diferencias entre los apoyos familiares municipales y los contratados por FOSIS, son algunos ejemplos. En términos generales, puede afirmarse que éstas fallas de coordinación dan cuenta de las dificultades que implica el cambiar la lógica de la protección social en el nivel funcional.

(3)

En lo que respecta su coordinación con los beneficiarios, Chile Solidario define como regla de acceso la situación familiar. Ésta se operacionaliza en un puntaje en la Ficha de Protección Social. De esta manera, los incluidos al espacio que delimita Chile Solidario esto es, sus beneficiarios, son justamente quienes se encuentran excluidos de otras esferas de inclusión. Este es un punto importante de destacar. El ingreso a Chile Solidario no se hace vía postulación como muchos de los programas sociales tradicionales. Por su vocación universal y el enfoque de derechos que plantea, se define que toda familia cuyo puntaje en esta ficha sea inferior al definido, será incorporada al sistema. De esta manera Chile Solidario se anticipa a situaciones en las que por falta de información u otras formas de exclusión ya sean estas geográficas o culturales, potenciales beneficiarios queden fuera por no saber postular o simplemente, por no saber de la existencia del sistema.

Chile Solidario opera, en el espacio de vinculación entre beneficiarios y sistema, poniendo el foco en la demanda. Si la provisión de servicios, esto es la oferta, se articula conformando una Red de Protección, el foco en la demanda se entiende como la invitación que hace el Estado a cada familia de manera individual, para participar de las prestaciones que contempla. Esta invitación y la aceptación de parte de los beneficiarios, se cristaliza en un acuerdo firmado por estos últimos en el que se comprometen a dar cumplimiento a las condiciones que pone el sistema.

Esta es la manera como el sistema genera expectativas entre los beneficiarios que resulten motivantes a nivel individual a la vez que posibles de ser satisfechas mediante su paso por éste. Chile Solidario define 53 condiciones mínimas a ser cumplidas por las familias. Éstas corresponden a los estándares mínimos de bienestar que deben observarse para salir de la condición de exclusión. Se organizan en torno a los pilares de Habitabilidad, Trabajo, Ingresos, Dinámica Familiar, Salud, Educación e Identificación.

Al momento de ingresar al sistema, cada familia define cuales serán, del total de las 53 establecidas, las condiciones mínimas que trabajará durante la fase de acompañamiento o de apoyo psicosocial. Esto, en el entendido que una familia que egresa exitosamente del Programa Puente, es una familia que cumple con todas las condiciones mínimas. Para asegurar el ajuste entre las expectativas del sistema y las de las familias, se otorgan ciertos grados de flexibilidad en el cumplimiento de los mínimos. Ésta se expresaría en la posibilidad de cada familia para idear estrategias que les permitan cumplirlos, así como la prioridad que le será acordado a cada uno.

De esta manera el sistema delimita un marco posible de expectativas. Son éstos, y no otros, los logros posibles de ser obtenidos. A la vez, al momento de hacer suscribir un compromiso, sobre cada familia recae una exigencia legal en términos de su desempeño. Según esto, la definición de mínimos cumple dos funciones. Primero, operan generando una expectativa. Segundo, delimitando –aunque con cierta flexibilidad- los cursos de acción posibles a ser seguidos para darles cumplimiento. En este sentido, opera coordinando las expectativas individuales con las posibilidades estructurales para su realización.

En este marco, son tres los problemas que pueden surgir. Primero, una falta de motivación. Esto es, familias que no ven en el cumplimiento de estos mínimos una vía para salir de la condición de indigencia. Esto se operacionaliza en familias que no aceptan participar de Chile Solidario. Aquí, la coordinación no se produce porque el Programa falla a la hora de vincular las expectativas individuales con sus propias definiciones en torno al problema de la indigencia. Segundo, un problema de

desafección. Estas son familias que pese a haber aceptado, interrumpen su paso por el Sistema por considerar que sus expectativas no se están cumpliendo. Aquí, la coordinación no se produce porque se falla a la hora de promover entre las familias cursos de acción adecuados a las expectativas que ellos esperan ver cumplidas. Tercero, un problema de *free rider*. Este sería el caso de familias que se acogen al sistema por los beneficios que les significa, sin tener por ello la intención de dar cumplimiento a los mínimos. Esta situación termina en la expulsión de estas familias del Programa cuando es detectada.

Si bien la incidencia de estos problemas no es demasiado alta, por la vocación universal que sostiene Chile Solidario, el que hayan casos de este tipo resulta problemático. En Noviembre del año 2008, de las 332.995 familias contactadas, un 9,2% corresponde a las que interrumpieron su participación, no aceptaron integrarse o se encuentran actualmente inubicables y por lo tanto no participando activamente del Sistema.

El Sistema se anticipa a estas situaciones mediante la puesta en marcha de su componente psicosocial. En efecto, como diversos estudios lo consagran, del Programa Puente y más específicamente, de la relación que se establece entre la familia y el Apoyo Familiar, depende la capacidad del Sistema para hacer que las familias hagan suya la estrategia que, desde el Estado, se definió como la adecuada para superar la condición de indigencia. Para reforzar esto, y sobre todo evitar la incidencia de problemas de tipo *free rider*, el Sistema contempla un mecanismo de *enforcement* adicional. Se trata de la condicionalidad de las transferencias monetarias.

El sistema vincula las acciones en el componente psicosocial –asistir a las reuniones, ir cumpliendo con los mínimos, hacer uso del material didáctico, por mencionar algunos– con el componente monetario. Estas transferencias monetarias son condicionadas a los logros en términos de los mínimos sociales y las dimensiones trabajadas con el apoyo familiar. Durante los 24 meses que dura el Puente, y conforme vayan cumpliendo sus compromisos, las familias se benefician del Bono de Protección cuyo valor es decreciente en el tiempo. Una vez finalizado el Programa Puente las familias

que hayan recibido el Bono de Protección de manera continuada y que hayan dado cumplimiento a las condiciones del sistema, reciben un Bono de Egreso incondicional equivalente al Subsidio Único Familiar por tres años (valor de referencia, \$5.765 el año 2008).

El carácter condicionado de las transferencias monetarias opera, en este contexto, como un incentivo al cumplimiento de los objetivos del apoyo psicosocial. De hecho, una de las particularidades de Chile Solidario respecto de otros Programas de Transferencias Condicionadas es que estos ingresos actúan sólo como incentivos y recompensas, no constituyendo en ningún caso el núcleo de la intervención. “El Bono de Protección tiene por objetivo financiar los costos de transacción asociados al acceso de las familias a las redes de servicios sociales, razón por la cual su monto decrece en el tiempo, mientras que el Bono de Egreso es un premio vinculado a haber transitado por la etapa de apoyo psicosocial. El monto de estos bonos es relativamente bajo y por tanto son poco comparables a transferencias monetarias que tienen lugar a través de los programas de combate a la pobreza en América Latina que tienen por eje central a tal tipo de instrumento” (Larrañaga, Contreras, Ruiz-Tagle 2009). Transferencias monetarias de montos más altos podrían generar en los beneficiarios la ilusión espuria de cumplimiento de sus expectativas de inclusión, operando como un desincentivo a la hora de promover acciones orientadas a asegurarla en el largo plazo.

De lo anterior se desprende que un punto crítico en el desempeño del Sistema es la definición de las 53 condiciones mínimas. Éstas tienen que ser lo suficientemente *mínimas* para poder ser cumplidas por los beneficiario y para poder ser financiadas desde el Sistema, pero al mismo tiempo lo suficientemente *exigentes* como para que efectivamente, su cumplimiento se traduzca en un incremento de la calidad de vida de los beneficiarios que sea sostenible en el tiempo. Tienen que lograr motivar en las familias acciones orientadas a su cumplimiento pero, al mismo tiempo, ir más allá de la visión unidimensional y de corto plazo que suelen presentar respecto de su condición, aquellas que se encuentran en situación de indigencia.

A modo de síntesis de este apartado, puede hacerse la siguiente consideración. Retomando lo planteado en 1), es posible afirmar que si bien es cierto el derecho hace vinculante los planteamientos de Chile Solidario a nivel sistémico, -por ejemplo, la economía no puede negarse a financiarlo, un nuevo gobierno no puede cancelarlo-, a medida que los problemas van autonomizándose de las lógicas sistémicas y pasando a depender más de los individuos que interpretan la norma, su capacidad vinculante pasa a depender de otras variables.

Ahora bien, esto no necesariamente debe ser interpretado como una falla del diseño. Al definir un espacio de coordinación que nace del nivel central pero que se implementa en un espacio tan específico como el domicilio familiar, el diseño requiere de cierta flexibilidad de manera de hacerlo apropiado a los espacios de implementación y adecuado por parte de los agentes que lo llevan a la práctica. El problema surge cuando estos vacíos dan pie a prácticas disfuncionales al desempeño global del Sistema como es por ejemplo, la sobrecarga de responsabilidades que recae sobre los Apoyos Familiares.

Estas *fallas de coordinación* como se han definido, pueden atribuirse a la falta de mecanismos de *enforcement* efectivos. Éstos sin introducir nuevas rigideces, operan haciendo más probables ciertas acciones que otras, lo que permite anticiparse a las formas que asumirán las coordinaciones en el espacio que delimitan. Como se verá en el apartado siguiente, estos mecanismos son, al menos, en muchos casos insuficientes o poco efectivos.

#### **4.2.2 Tensiones entre el diseño y la implementación. Dificultades en el cumplimiento de las condiciones mínimas de “habitabilidad”**

Ya a lo largo del apartado anterior fueron introduciéndose ciertos elementos de análisis respecto del desempeño del diseño de Chile Solidario. Se buscó mostrar que la coordinación de los distintos actores requiere de dispositivos institucionales específicos

que permitan reorientar sus prácticas en torno al problema de la pobreza en el sentido que Chile Solidario propone. Esto es particularmente cierto en los casos en que el Sistema se implanta en instituciones o de la mano de actores con trayectorias de larga data en este ámbito.

En este apartado se buscará identificar los desafíos de coordinación a los que se enfrenta Chile Solidario en tanto ámbito funcional, en el caso específico de una de las prestaciones que ofrece. Se trata del cumplimiento de los mínimos de *habitabilidad*.

Con el objeto de introducir este análisis, cabe recordar que al momento de ingresar a Chile Solidario, muchas familias ya tienen parte de las condiciones mínimas cumplidas<sup>8</sup>. La medida del desempeño del Sistema es que al menos 70% de las familias tenga un “egreso exitoso”, esto es que tras su paso por Chile Solidario, las cumplan en su totalidad.

El pilar *habitabilidad* es el que presenta mayor incumplimiento por parte de las familias al momento de ingresar al Programa Puente. Sólo el 14,5% de las familias ingresa al Sistema con todas las condiciones cumplidas. Es, al mismo tiempo, el único en el que menos del 70% de las familias egresan con la totalidad de las condiciones mínimas asociadas cumplidas. Sólo lo hace un 60,7% (Galasso 2006).

Ahora bien, pese a ser la dimensión cuyas condiciones mínimas son cumplidas por la menor cantidad de familias al momento de su egreso, es aquella en la que la diferencia respecto de la situación al ingreso es de las más grandes, sólo superada por la dimensión salud. Tras su paso por Chile Solidario las familias cumplen en un 46,2% más los mínimos de habitabilidad respecto del momento del ingreso (Asesorías para el Desarrollo 2005).

De esta manera, el desempeño de Chile Solidario en esta dimensión es ambiguo. Las

---

<sup>8</sup> El Sistema ha sido objeto de numerosas críticas de parte de quienes consideran los mínimos *demasiado mínimos*. Esto es, condiciones cuyo cumplimiento no aseguraría la autonomía de las familias (Raczynski 2008).



familias experimentan importantes mejoras, pero por debajo de lo previsto. A modo de hipótesis, se plantea que el Sistema enfrenta dificultades a la hora de coordinar las acciones y los recursos necesarios para dar cumplimiento a los mínimos de habitabilidad. Esto, sobre todo considerando que, como lo señala Galasso (2006; traducción nuestra), las familias beneficiarias tienen una mayor probabilidad de activar sus conexiones con la red de protección social de manera de superar las brechas iniciales en su situación de habitabilidad. Es decir, existe una Red de Protección en torno al tema con la que los beneficiarios logran vincularse. Y pese a esto, los logros del Sistema están por debajo de lo esperado.

Las condiciones mínimas que el Sistema define a ser cumplidas por las familias en la dimensión *habitabilidad*, pueden dividirse en dos grupos. Primero, aquellas que refieren al vínculo que establece la familia con la Red de Protección en torno a este tema. Éstas son tres: H1) que la familia tenga su situación habitacional clara en relación a su tenencia del sitio y la vivienda en que habitan; H2) si la familia quiere postular a la vivienda, que se encuentre postulando y; H12) que la familia acceda al subsidio al pago del consumo de agua potable, si corresponde.

Estas condiciones presentan en general altos índices de cumplimiento. Respectivamente, el 1,52%, el 7,89% y el 4,19% de las familias no las ha cumplido al momento de su egreso (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009). El buen desempeño de los beneficiarios en estos aspectos, podría deberse por una parte, al hecho que dependen en gran medida del trabajo realizado con el Apoyo Familiar no involucrando activamente otros componentes de la Red de Protección, y por otra, al que dan cuenta de acciones puntuales que no involucran continuidad en el tiempo.

Segundo, aquellas que refieren básicamente al cumplimiento de requisitos de infraestructura: H3) que cuenten con agua no contaminada; H4) que cuenten con un sistema de energía adecuado; H5) que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado; H6) que la casa no se llueva, no se inunde y este bien sellada; H7) que la vivienda cuente al menos con dos piezas habitables; H8) que cada miembro de

la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas); H9) que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia); H10) que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura y; H11) que el entorno de la vivienda este libre de contaminación.

La condición H6 representa el 25% y la H8 el 22% de los incumplimientos en la dimensión habitabilidad. H7 y H10 cada una un 10%, H4 y H11 cerca del 6% y todas las demás por debajo del 5% (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009).

Llama la atención el hecho que las dos condiciones que presentan los mayores incumplimientos no representan una mayor complejidad en su solución. Se trata básicamente de proveer a las familias de equipamiento material, lo que no requiere de cambios de conducta en su seno o de una vinculación activa con algún servicio (sería el caso de una postulación, por ejemplo). Para comprender estos resultados, se analizará el Programa de Habitabilidad. Este es el componente específico que Chile Solidario contempla para dar solución a las condiciones comprendidas entre H3 y H9.

Este Programa tiene como objetivo financiar proyectos municipales orientados a dar cumplimiento a estas condiciones mínimas. Para esto, MIDEPLAN por medio de su Secretaría Regional Ministerial firma por una parte, un convenio de transferencias de recursos con la institución ejecutora, el municipio, y por otra con FOSIS. Esto último, con el objeto que esta institución preste asesoría técnica a los ejecutores en el nivel local. Es responsabilidad del municipio seleccionar a las familias a intervenir, elaborar un diagnóstico y una propuesta técnica de solución para cada familia. Sobre la base de esta información, debe proponer esto un “Plan de Trabajo de Intervención Comunal” y aportar los recursos humanos y todos los que sena necesarios para su correcto desempeño. Debe rendir cuentas e informar de los avances obtenidos. Además del financiamiento recibido desde MIDEPLAN, los municipios se comprometen con parte de los recursos del proyecto. El desarrollo de las soluciones en el territorio se asigna

mediante proceso de licitación con lo que se involucran actores privados en su ejecución.

Pese que las familias logran en algún momento resolver sus déficits materiales de habitabilidad, se trata de efectos poco sustentables. Como lo señala el estudio desarrollado por MIDEPLAN y el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, son las condiciones de habitabilidad las que presentan mayor reincidencia.

Este fenómeno se relacionaría en el nivel sistémico, con inconsistencias en sus definiciones normativas y en la manera como se inscribe en el funcionamiento del Estado (1). En el nivel funcional, con la ausencia de dispositivos institucionales adecuados para asegurar la coordinación entre las distintas agencias que confluyen en el problema de la habitabilidad (2). Lo anterior tendría como consecuencia que en parte importante de los casos, su desempeño depende de la acción de ciertos actores emergentes que se hacen cargo de los vacíos e inconsistencias que presenta el Programa en su diseño. Este tipo de arreglos, útiles en el corto plazo, deben ser institucionalizados en normas claras de funcionamiento. De manera el programa gozará de mayor autonomía respecto de las características e intereses personales de quienes lo implementan, aumentando con esto las probabilidades de un buen desempeño y permanencia en el tiempo. En su relación con los beneficiarios, en una falta de acompañamiento en el nivel psicosocial que habilitaría a las familias en la mantención de sus logros, y a un exceso de flexibilidad en sus definiciones que redundaría en prácticas disfuncionales a los objetivos del Programa (3).

(1)

Este es un Programa que, a diferencia de otros componentes del Sistema, tiene un fuerte componente asistencial. En su definición, *habitabilidad* refiere a un concepto bidimensional. Un primer aspecto haría referencia a las condiciones estructurales o materiales de la vivienda. El segundo, a las prácticas de uso y preservación de los espacios. Aquí se incluye todo lo relativo a higiene, ventilación, iluminación, orden, entre otros. De acuerdo con esto, el Programa debiera contemplar prestaciones en

estas dos dimensiones. Ocurre sin embargo que ya desde su diseño la segunda dimensión pierde importancia respecto de la primera. En la práctica, el Programa asume básicamente la forma de una serie de transferencias materiales hacia las familias. Esto queda claramente reflejado en el hecho que no se dispone de sistemas de seguimiento para evaluar la sostenibilidad de la intervención una vez entregada la solución. Lo importante es entregarla. “No se estipulan mecanismos de medición de los cambios en las condiciones de habitabilidad en el sentido global que se intenta promover; es decir no se cuenta con indicadores del grado en que se involucran las familias en la solución del aprendizaje que realizan en términos de mejoramiento habitacional, de los cambios de hábitos y conocimiento sobre cuidado del hogar” (Sur Profesionales Consultores 2005:52).

Un obstáculo importante detectado a la hora de abordar el problema de la habitabilidad de manera bidimensional dice relación con una descoordinación temporal de esta intervención respecto de la estructura general del Programa Puente. El Programa de Habitabilidad trabaja exclusivamente con familias que están próximas a egresar de Chile Solidario. En este momento las visitas del apoyo familiar, quien podría hacer estimulado en la familia un cambio en sus prácticas de habitabilidad, son espaciadas en el tiempo y tienen como función más bien consolidar los logros adquiridos durante esta fase que generar nuevos aprendizajes en torno a nuevos temas.

Una segunda descoordinación respecto del funcionamiento de Chile Solidario, son los criterios de selección. Los recursos para este Programa son asignados regionalmente no en función del número de familias con mínimos de habitabilidad a ser cumplidos, sino del total de soluciones requeridas. Esto es, se privilegia favorecer a más familias que a menos, pero de manera más integral. Luego, en las comunas, las familias van siendo seleccionadas para recibir este beneficio partiendo por aquellas con menos mínimos a cumplir, es decir por aquellas con más probabilidades de cumplir con la totalidad de los mínimos de la dimensión al momento del egreso. El estudio realizado por Sur Profesionales Consultores expresa esto de la siguiente manera: “la toma de decisiones se intenciona en función de alcanzar un mayor número de soluciones, mas no hacia el logro de una mayor concentración de soluciones en la misma familia así

como tampoco al logro de una mayor integralidad” (2005:54). El Programa Habitabilidad por lo tanto no define el mismo objeto de intervención que el resto del Sistema. No es la familia, sino las carencias específicas. Cabe destacar la contradicción que esto significa respecto del enfoque multidimensional sobre la pobreza que estructura el Sistema en su conjunto.

Estas contradicciones sin embargo, son invisibilizadas por los logros del Programa puesto que, de hecho, no necesariamente repercuten en su desempeño. Dado que éste no requiere de acciones específicas a ser ejecutadas por parte de los beneficiarios, su desempeño depende principalmente de la manera como logre coordinar prestaciones y agentes en el nivel funcional y no de la manera como motiva a las familias a participar. Por lo demás dado que los mínimos de habitabilidad presentan importantes tasas de incumplimiento al momento de ingresar al Sistema y que, junto con esto, es la falta de una vivienda digna aquella carencia a resolver más mencionada en los discursos de las familias (Galerna 2005, Asesorías para el Desarrollo 2005), la generación de expectativas en torno al cumplimiento de los mínimos de habitabilidad no reviste de mayor complejidad.

La pregunta que cabe formularse es por los factores que explican esta descoordinación del Programa de Habitabilidad respecto de las orientaciones generales del Sistema Chile Solidario y más aun, por los efectos que ésta pudiera sobre su desempeño general. Respecto de esto, el problema posible de ser anticipado a partir de los antecedentes expuestos, refiere a la sostenibilidad de la intervención. Si todo Chile Solidario se basa en entregar soluciones integrales y en la importancia de la dimensión simbólica, de la necesidad de acompañar a las familias en el proceso de apropiación de los logros obtenidos, entonces ¿por qué el caso de habitabilidad debiera funcionar distinto?

El Programa Habitabilidad está funcionalmente inscrito en instituciones de larga trayectoria en el tema. No es una institucionalidad nueva la encargada de implementarlo. En razón de esto, pesan sobre sus definiciones importantes inercias históricas. De parte de funcionarios municipales, de los beneficiarios, de los agentes

privados que participan de los proyectos, de la institucionalidad pública en general. Todos estos agentes operan sobre la base de sus propias definiciones en torno al problema de la habitabilidad las que contrastan en ocasiones con aquellas promovidas desde el sistema.

En este sentido, se detecta una dificultad en el seno del Sistema, para hacer vinculantes sus definiciones entre los distintos componentes que lo integran. En el caso del Programa de Habitabilidad, se trata del sentido que adquieren las condiciones mínimas a ser cumplidas por las familias. Como lo señala Galasso, éstas no son un objetivo *per se*, sino el piso con el que se ha definido, es necesario contar para salir en el largo plazo de la condición de indigencia. La presupuestación por soluciones y no por familias, la falta de un componente psicosocial asociado a las transferencias materiales que contempla el Programa, dan cuenta de una descoordinación entre el sentido inicial de Chile Solidario y la manera como éste es interpretado por quienes lo llevan a la práctica. Se observa que en este caso prima una lógica de *productos* más que de *impacto*. Esto podría explicarse por la orientación con que históricamente se han abordado los problemas de habitabilidad desde la institucionalidad pública y junto con esto, por la incapacidad del Sistema para generar orientaciones comunes entre quienes lo llevan a la práctica.

Ahora bien, esta situación no solo es posible de ser observada a nivel de los agentes, sino también de las lógicas sistémicas que definen el funcionamiento del Estado. En lo que respecta las definiciones generales en torno a la asignación de recursos para su funcionamiento, se constata que en este Programa las comunas son consideradas homogéneas. Se asignan por lo tanto fondos equivalentes a cada una en función del número de soluciones a ser entregadas. Como consecuencia de esto, a la hora de definir los montos destinados a personal técnico y de calendarizar las intervenciones, no se tiene en consideración variables territoriales como son las condiciones climáticas o la dispersión poblacional. De esta manera, recursos y tiempos similares fueron definidos para realidades territoriales muy distintas, dificultándose con esto el logro de los objetivos del Programa (Sur Profesionales Consultores 2005).

Esta definición resulta contradictoria con el enfoque territorial de Chile Solidario. Esto se ve agravado por el hecho que el ciclo presupuestario que opera a nivel nacional, señala el estudio realizado por Sur Consultores, fuerza la ejecución del presupuesto en determinados momentos del año. En razón de esto, los proyectos de mejoramiento de viviendas tuvieron que realizarse durante meses del invierno. Como consecuencia de esto, los costos de la intervención fueron mayores que los presupuestados, sobre todo en las regiones del Sur del país.

Lo que aquí se observa es una descoordinación entre las lógicas del Sistema y las que operan en los demás ámbitos del aparato público. En la medida que el funcionamiento de Chile Solidario depende de su capacidad para inscribirse en el conjunto de comunicaciones que definen el funcionamiento del aparato público, su desempeño está supeditado a su capacidad para hacer traducibles sus demandas en los códigos de los demás sistemas. En este caso, el enfoque territorial no logra irritar la lógica de los ciclos presupuestarios.

Con respecto a la manera como el Programa Habitabilidad obtiene los recursos financieros necesarios para su funcionamiento, se observan descoordinaciones entre las definiciones programáticas y la factibilidad para su ejecución, entre el nivel central y los recursos efectivamente disponibles para su implementación en el nivel local. Por ejemplo en el caso de Peñalolen, señala un Apoyo Familiar:

*“Entonces el mínimo, volviendo a los mínimos, es que cada persona tenga su cama. Resulta que para ese efecto el FOSIS dio solamente frazadas y no la cama. ¿Entonces quién tiene que dar la cama? El municipio y resulta que no nos alcanza para todos. Y no solamente vienen las familias Puente, viene toda la gente que lo necesita” (Ruz y Palma 2005:58).*

Este estudio atribuye estos problemas a la excesiva burocracia que entrapa las dinámicas de coordinación entre los niveles central, regional y comunal. Esto afectaría la confianza y motivación de los beneficiarios quienes perciben incumplimientos y atrasos en la distribución de bienes y servicios.

El Programa Habitabilidad se sustenta en la existencia de agentes privados o públicos que, mediante procesos de licitación, se adjudican la ejecución de estos proyectos. Sin embargo, ocurre que en muchos casos, no se cuenta con la oferta suficiente para solucionar todas las demandas existentes, ni con los recursos a nivel municipal para suplir el déficit (Winchester 2005). Estas situaciones han sido solucionado en el nivel local mediante distintas estrategias. Entre ellas cabe destacarse el caso de comunas en las que se desarrollaron coordinaciones con las Oficinas Municipales de Empleo para procurarse por esta vía la mano de obra necesaria para la ejecución de los proyectos (Sur Profesionales Consultores 2005).

(2)

En el nivel funcional se observan resultados disímiles. Por una parte, el Programa de Habitabilidad logra coordinar una serie de acciones con otras instituciones del FOSIS o propiamente contenidas en el espacio que define el Sistema Chile Solidario, como es el Programa de Desarrollo Social y las Unidades de Intervención Familiar. Recursos, información y experticias logran ser exitosamente articuladas. Ahora bien, el Programa no logra coordinarse con ninguna institución fuera de estos ámbitos, ni siquiera con aquellas que históricamente han trabajado los temas de habitabilidad como es el caso del SERVIU.

Esta situación va cambiando conforme el foco se va poniendo en el espacio local. En efecto, aquí se observa que el programa logra positivas coordinaciones con otras instituciones del ámbito habitacional. Sin embargo, éstas dependen exclusivamente de la acción estratégica de los agentes involucrados, no estando formalizados en el diseño del Programa los términos de estos acuerdos.

Esto es posible de ser observado por ejemplo, en lo que respecta los criterios de focalización implementados. El nivel central asigna un presupuesto regional en función de las soluciones a entregar, pero es en el nivel local donde se decide cómo distribuir estos beneficios. Para esto, se han conformado instancias que articulan a ejecutores



contratados, representantes del Programa de Habitabilidad, miembros de las UIF y del Programa de Desarrollo Local. Entre ellos, sobre la base de un pre-diagnóstico elaborado por los Apoyos Familiares, se definen cuales serán las soluciones por familia a ser entregadas. Como lo señala el estudio de Sur Profesionales Consultores, “la focalización en red en las comunas tiene la función de solventar la deficitaria información que existe respecto de las familias en los sistemas de información del programa Puente” (2005:61).

De esta manera se observa que la ausencia de dispositivos de coordinación en el diseño de Chile Solidario es suplida en la práctica por la acción de agentes específicos. Esto, porque es en el momento de la implementación cuando queda de manifiesto el hecho que este Sistema pese a las innovaciones que propone, se inserta en una institucionalidad previa cuyas trayectorias deben ser movilizadas para atender de manera efectiva los problemas que se enfrentan. Resulta particularmente interesante notar que la propuesta de gestión en red que subyace a Chile Solidario sólo tiene cabida dentro del ámbito que éste define. Es decir, dentro de Chile Solidario se produce una articulación entre distintas instituciones y actores pero, Chile Solidario no se articula con los demás componentes del Sistema de Protección Social, al menos en el ámbito del problema de la habitabilidad. Cabe hacerse la pregunta respecto de la efectividad de una gestión en red que defina de manera tan estricta las reglas de acceso al espacio que define.

(3)

Con respecto a la manera como el Programa Habitabilidad se coordina con los beneficiarios, es posible hacer distintas constataciones. Primero, cabe destacar la flexibilidad en sus definiciones iniciales. Esto le permite adecuarse a la realidad y las necesidades prioritarias definidas por cada una de las familias. El problema surge cuando, al priorizarse por sobre las familias el número de soluciones entregadas por comuna, las familias con más necesidades son postergadas de la entrega del beneficio a favor de las que poseen más activos. De esta manera se observa como una descoordinación originada en el diseño de Chile Solidario se traduce al momento de la

implementación en una grave contradicción respecto de los objetivos iniciales de la política. Se observa como en la práctica se reproduce la lógica según la cual las familias que logran vincularse de manera más efectiva con la institucionalidad pública, son aquellas que poseen el mayor volumen de activos.

Un segundo aspecto a destacar dice relación con la modalidad de construcción que se le asigna a los distintos proyectos. Pese a no estar esto consignado en el diseño central del Programa, dada la facultad del nivel regional para reordenar el presupuesto asignado, éstos definen como estrategia posible para la provisión de estos servicios el que las propias familias construyan sus soluciones habitacionales. De esta manera liberan parte de los recursos destinados a mano de obra para proveer de más soluciones a más familias.

Eventualmente, este arreglo pudiera tener efectos positivos en términos de la vinculación y el empoderamiento que logran las familias respecto de las soluciones. Esto es efectivamente así en el caso que las familias poseen las capacidades para llevar estos proyectos a buen puerto. A la modalidad de “autoconstrucción” acceden aquellas que declaran poseer la voluntad y las capacidades para llevar a cabo esta empresa. Esto es complementado por un diagnóstico realizado por el ejecutor.

Sin embargo, ocurriría que en muchas ocasiones soluciones diseñadas según este sistema no se traducen en mejoras sustantivas en las condiciones de habitabilidad de las familias ya que éstas no poseerían en realidad las capacidades pensadas. Esto se explicaría, por una parte, por la inercia en las prácticas de vinculación de este segmento poblacional con el Estado. Acostumbradas a ser marginadas de sus prestaciones, con frecuencia declaran tener esta capacidad por miedo a quedar rezagadas del beneficio, de requerir de una mayor inversión por parte de éste. Esta situación da cuenta de un problema de coordinación en el sentido que dado que el Programa no logra generar entre los beneficiarios las expectativas que éste está en la medida de cumplir, no promueve las acciones necesarias para realizarlo sino que da pie para prácticas de tipo *free rider* (familias que declaran capacidades que no poseen).

La ausencia de los Apoyos Familiares en este proceso es clave. No sólo por la función que éste cumple al explicar a las familias las condiciones del Programa, sino también porque constituye un espacio de reflexividad que le permite a ésta observarse a sí misma en sus capacidades y potencialidades reales, más allá de la autoimagen que históricamente puedan haber tenido respecto de sí mismas. Con esto el Programa pudiera anticipar situaciones como la anteriormente descrita originada en un desconocimiento de las lógicas del Programa, o a casos de familias que teniendo la disposición y eventualmente las capacidades, no se sienten capaces de cumplir autónomamente con los proyectos de habitabilidad.

Se observa además la acción de un incentivo perverso sobre el diagnóstico emitido por los ejecutores. Dado que son éstos quienes deben financiar la mano de obra de los proyectos adjudicados, la modalidad de autoconstrucción puede permitirles abaratar costos. Esto podría llevarlos a declarar como capacitadas a familias que en realidad no lo están. De hecho, cabe la pena destacar la disonancia entre la rigurosidad del diagnóstico técnico sobre la situación de habitabilidad de la familia, y la laxitud que muestran aquellos sobre la capacidad de la familia para construir (Sur Profesionales Consultores 2005).

De esta manera, a partir de los antecedentes expuestos pueden extraerse las siguientes conclusiones en torno al Programa de Habitabilidad. Primero, que éste no se inscribe del todo en el marco normativo que estructura el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Los aspectos asistenciales priman por sobre los promocionales, la definición de habitabilidad que en la práctica orienta la acción del Programa considera exclusivamente la dimensión material del problema, el foco sobre la familia es reemplazado por una lógica de “egresabilidad”, el enfoque territorial no logra movilizar recursos en el nivel sistémico.

Segundo, en el nivel funcional se observa que este Programa no contempla en sus definiciones espacios ni mecanismos de coordinación con otros componentes de la Red de Protección. Dado que la puesta en práctica el Programa requiere de acciones y

recursos posibles de ser movilizados por éstos y que en su diseño no contempla dispositivos institucionales que regulen los vínculos, pasa a depender de los agentes involucrados en la implementación, el que esto efectivamente ocurra. Y en consecuencia, de estas coordinaciones informales pasa a depender también el desempeño del Programa.

Tercero, en lo que respecta la manera como el Programa estructura un marco de expectativas convocantes a nivel de los beneficiarios, se observa que este posee grados importantes de flexibilidad con lo que se logra que cada familia se sienta interpretada en su particularidad. Sin embargo, la ausencia de dispositivos institucionales efectivos a la hora de reorientar las prácticas y expectativas de los agentes en el sentido que el Programa promueve, genera en ocasiones un “exceso” de flexibilidad que termina en prácticas disfuncionales al objetivo de Chile Solidario. Esto es, sacar a las familias de la situación de extrema pobreza y no distribuir el mayor número de soluciones de habitabilidad posibles.

### ***4.3 Chile Solidario en la sociedad***

#### ***4.3.1 Definiciones***

El apartado anterior tuvo como objetivo analizar la manera como Chile Solidario se constituye en tanto ámbito funcional. El que sigue a continuación, buscará realizar un ejercicio similar pero poniendo el foco en los mecanismos que aseguran la inscripción de sus orientaciones y prestaciones en la sociedad. Esto es, aquellos que aseguran que las expectativas de inclusión promovidas en el Sistema, efectivamente se realicen en la sociedad. Para esto, el foco estará puesto en los efectos que el paso por el Sistema tiene en términos de la calidad de vida de sus beneficiarios. La problemática de coordinación en este nivel pone en relación las expectativas generadas en las

familias con las posibilidades estructurales de realización que puedan tener fuera del espacio del hogar.

La expectativa de inclusión que promueve Chile Solidario se inscribe en el corto y en el largo plazo. En el corto plazo porque de participar en el programa, se podrá acceder al espacio de comunicaciones que éste delimita. Esta forma de inclusión institucional, como ya se veía, depende de la definición que Chile Solidario haga de sus beneficiarios. Es el propio Sistema el que define las reglas de acceso de manera que sean incluidos justamente, quienes son excluidos de los demás ámbitos de la sociedad. En el largo, porque en la medida que el Sistema opera como un *punte* entre el beneficiario y la sociedad, se podrá acceder de manera permanente, incluso una vez perdido el status de *beneficiario* a la multiplicidad de ámbitos que determinan la situación de inclusión social.

Ahora bien, ocurre que esta inclusión de largo plazo reviste de mayor complejidad. No existen medios que permitan asegurar desde el ámbito funcional que define Chile Solidario o, más generalmente, desde la política, la inclusión de sus beneficiarios en los distintos ámbitos que organizan la sociedad. Para lograr esto es que el Sistema pone en marcha una serie de dispositivos de coordinación.

Por ejemplo, Chile Solidario define una expectativa de inclusión que se definió como económica. Ésta se organiza en torno a la posibilidad de aumentar los ingresos de los beneficiarios de manera de permitirles lograr mayores niveles de consumo y acceder a mejores estándares de vida. Para ello se establecen transferencias monetarias bajo la forma de transferencias directas de efectivo (Bono de Protección y Bono de Egreso) y de subsidios cuando corresponde (Subsidio Único Familiar (SUF), el Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP), Pensión Básica Solidaria (PBS) y Subsidio a la Cédula de Identidad, entre los principales).

Este componente no representa mayores desafíos de coordinación en el ámbito funcional que define Chile Solidario. Los montos están comprometidos en el presupuesto anual, y definidos según fórmulas estandarizadas de cálculo. El sistema

se vincula con otros programas públicos para dar curso a los flujos de pagos (municipalidades en el caso de los subsidios, Instituto Nacional Provisional (INP) en el caso de las transferencias).

En términos del impacto que estas transferencias tienen en la calidad de vida de los beneficiarios, se observan ciertas diferencias. La entrega del Subsidio a la Cédula de Identidad y del SAP se traducen automáticamente en un incremento en la calidad de vida. No hacen intervenir ninguna lógica, no requieren coordinar ninguna acción. Una vez distribuidos, éstos efectivamente se traducen en que familias obtienen bienes o servicios que antes no tenían. En este caso, cédula de identidad, agua potable y alcantarillado. En este caso, el medio dinero coordina automáticamente una orientación política –que todos accedan por derecho a ciertos estándares materiales de vida- con un funcionamiento económico –el costo de éstos-.

Las transferencias directas en cambio promueven una forma de inclusión económica que solo se realiza si con este dinero pasan los beneficiarios a formar parte de las comunicaciones que reproducen el sistema económico. Esto es, además de la distribución del dinero, se requiere de ciertas acciones específicas de parte de los beneficiarios. Se asume que la regla de acceso que regula el mercado de bienes y servicios es la capacidad adquisitiva. Las transferencias directas operarían en este sentido como un efectivo mecanismo de habilitación para su inclusión. Ahora bien, si bien es cierto el dinero constituye la regla de acceso al mercado de bienes y servicios, no basta con transferir recursos para que los individuos sean incluidos –y de manera sostenible- al espacio que define las comunicaciones del sistema económico. Es necesario que sepan donde, como, cuando y para que utilizarlo.

Chile Solidario no interviene en el sistema económico propiamente tal sino solo habilitando a los beneficiarios para cumplir las condiciones de acceso. Ahora bien, esta habilitación no puede ser unidimensional. Esto es, no basta con transferir recursos para que los individuos automáticamente sean incluidos al espacio que define las comunicaciones del sistema económico, es necesario que sepan donde, como, cuando y para que utilizarlo.

Con respecto a la doble temporalidad de la inclusión que promueve Chile Solidario, prevalece la idea de que los beneficiarios pudieran tener una preferencia por las formas inmediatas de inclusión por sobre las futuras. Esto quiere decir, que los beneficiarios pudieran no ser capaces de visualizar la necesidad de invertir dichos recursos en activos que les permitan involucrarse en dinámicas de inclusión a futuro. En virtud de esto es que los mecanismos de inclusión económica se vinculan de manera importante con los que promueven una *forma de inclusión simbólica*. Ésta pretende precisamente generar en los beneficiarios las capacidades para considerar formas autónomas de inclusión presentes y futuras. De ahí que prestaciones monetarias como el bono de protección y el de egreso no se entreguen de manera inmediata sino que estén asociadas a corresponsabilidades por parte de los beneficiarios en el trabajo psicosocial realizado con el Apoyo Familiar. El SUF por ejemplo, sólo se entrega a familias en las que los menores de 6 años asisten al “control del niño sano” y en las que los niños en edad escolar asisten regularmente al establecimiento educacional. El bono de protección por su parte, se entrega sólo a las familias que van cumpliendo con su contrato de participación según la información entregada por el Apoyo Familiar.

Junto con la fijación de corresponsabilidades y atendiendo a la orientación normativa que define Chile Solidario, los montos involucrados en las transferencias directas son bajos y en ningún caso suficientes para solventar los costos de la vida. Como se señalaba anteriormente, Chile Solidario marca un punto de inflexión respecto de la lógica que había orientado la política social durante el modelo anterior. Si ésta se caracterizaba por individualizar al máximo los riesgos, este nuevo Sistema busca ampliar la parte asumida por el Estado, el componente solidario. Esto queda operacionalizado en la creación de una sólida Red de Protección Social que acompaña a los sujetos durante todos los ciclos de su vida. Ésta suple, al menos en parte, el déficit de recursos financieros del que son objeto estas familias y que les impide manejar de manera individual el riesgo accediendo a bienes y servicios privados. Atendiendo a su orientación de largo plazo, la tercera forma de inclusión que promueve Chile Solidario es una inclusión en el ámbito funcional que define esta red de

protección. De esta manera, es la sociedad la que se hace cargo del riesgo que implica en la vida de quienes poseen menos activos, el modelo de desarrollo adoptado.

Esta *forma de inclusión institucional* se realiza en la definición de reglas de acceso a la red de protección pública privilegiadas para sus beneficiario. Esto, en la perspectiva que, una vez generado el vínculo, éste permanecerá incluso una vez concluidos los 5 años que dura la participación de cada familia en el Sistema.

Nuevamente, contar con accesos preferentes no asegura la realización de la inclusión. De hecho, parte del diagnóstico originó Chile Solidario fue que pese a haber servicios disponibles, las personas que más los necesitaban eran las que menos los solicitaban. Resulta por lo tanto fundamental coordinar estos dispositivos institucionales con el trabajo psicosocial de manera de ayudar a los beneficiarios a superar las barreras simbólicas como la vergüenza, el temor o la desconfianza que los alejan del aparato público. Esto es particularmente importante en una perspectiva de largo plazo, si se considera que al perder el status de beneficiario se pierde también el acceso preferencial a los servicios públicos, pasando a depender de cada individuo el mantener un vínculo con éstos. Así mismo, las transferencias monetarias se hacen cargo del costo de oportunidad que les significa a las familias cumplir con las condiciones que pone el sistema (asistir al consultorio, que ningún menor de 15 años trabaje, el tiempo dedicado al trabajo con el Apoyo Familiar, entre muchas otras).

De esta manera, se observa que lo que se definía como una *forma compleja de inclusión* no solo alude al hecho que ésta se realiza en niveles distintos de la organización de la sociedad, sino además en el que para que esto ocurra, los distintos componentes del Sistema deben mantener entre si estrechas coordinaciones. El desempeño general del Programa no depende de cada componente por separado, sino de la manera como se coordinan entre ellos.



## **Chile Solidario y la inclusión económica**

El foco de este apartado está puesto en los mecanismos que aseguran que las transferencias directas efectivamente se traduzcan en un incremento en la calidad de vida de los beneficiarios. Asumiendo que Chile Solidario logra coordinar las acciones para que estos montos efectivamente lleguen a la mano de sus beneficiarios, ¿cómo asegurar que éstos tengan efectos de largo plazo en su calidad de vida?

Uno de los principales dispositivos de coordinación contenidos en el diseño Chile Solidario, es su enfoque de género. Éste implica, en el ámbito específico de la forma de inclusión económica que promueve, que las transferencias son entregadas directamente a la mujer jefa de hogar o cónyuge del jefe. Esta es una manera particular de interpretar lo que se conoce como “enfoque de género”. De hecho, el Sistema ha sido objeto de duras críticas justamente, por parte de quienes ven que desde esta definición del género no se hace más que reproducir las desigualdades pre-existentes en este ámbito. Las transferencias serían entregadas a la mujer bajo el supuesto que ésta sabría mejor que el hombre como utilizarlas de manera de favorecer a la familia. De esta manera, se parte de la definición de mujer-dueña de casa, con lo que se sobrecarga a la mujer de responsabilidades en el ámbito del hogar. El Sistema “refuerza la división social de género en donde las mujeres tienen que ser antes de todo buenas madres. La mujer está considerada de manera muy tradicional, sirviendo a su familia, guardiana de los valores de virtud moral, altruismo, sacrificio: es un ‘ser para otro’” (Arriagada y Mathivet 2007:30).

Ahora bien, sin desconocer la validez de esta crítica, es posible hacer una segunda interpretación al respecto. Por las dinámicas específicas que asumen las relaciones familiares en este segmento de la población, la mujer aparece como el agente mejor posicionado para actuar como vínculo entre la familia y las estructuras de la organización social. En el caso específico de la inclusión económica, esto puede entenderse como que el supuesto conductual del Sistema es que las probabilidades que ese dinero sea mal gastado, aumentarían de serle entregado al hombre. Mal gastado en este caso significa gastado en bienes de consumo o servicios que no

contribuyen a realizar la expectativa de inclusión del Sistema. Ejemplo de esto sería el alcohol, apuestas, por mencionar algunas.

De esta manera, puede interpretarse el que sea la mujer la administradora de este dinero como un mecanismo que busca asegurar que las prestaciones que entrega el Sistema se coordinen con el funcionamiento de los mecanismos formales de inclusión como es, en este caso, el consumo. Se asume que la mujer sabrá o al menos intentará gastarlo de manera que eso se traduzca en un incremento en la calidad de vida de su familia.

De acuerdo con esto se observa que en términos de las orientaciones normativas que enmarcan las acciones que promueve Chile Solidario, priman aquellas que remiten al problema de la exclusión por sobre las relativas a la desigualdad. Más aun, como mecanismo para salir de la exclusión, el Sistema “se aprovecha”, inscribe sus prestaciones en desigualdades pre-existentes, como es la de género. En otras palabras, se hace cargo de la inercia propia de las prácticas de reproducción de la pobreza pero para hacer uso de su fuerza inercial más que para revertirla. Esto es evidentemente, cuestionable desde un punto de vista normativo. Incluso, es cuestionable desde la evidencia que existe respecto de la importancia para una familia de contar con un segundo ingreso para salir de la condición de pobreza. Sin embargo, desde la lógica propia del Programa, es una consideración atendible. Es un mecanismo que efectivamente coordina las prestaciones ofrecidas con las dinámicas prácticas reales en las que se inserta.

### **Chile Solidario y la inclusión institucional**

Como ya se ha señalado, Chile Solidario interviene simultáneamente a nivel de la oferta de servicios públicos y de la demanda por esos servicios. En el apartado anterior se observaron cuales eran algunas de las problemáticas de coordinación que enfrentaba el Sistema en tanto ámbito funcional, a la hora de conformar una Red de Protección. Es decir, desde el lado de la oferta. En este apartado se buscará identificar los mecanismos que aseguran que la Red conformada, efectivamente constituya un

espacio en el que las expectativas de inclusión de los beneficiarios encuentren posibilidades de realización. Es decir, su vínculo con la demanda.

De esta manera, si Chile Solidario “por el lado de la demanda, realiza un trabajo con las familias para generar en ellas condiciones básicas de funcionamiento y auto-compromiso con su salida de la condición socioeconómica en que se encuentran, [...] por el lado de la oferta, despliega acciones dirigidas a sensibilizar a los responsables de programas y servicios públicos para que abran y flexibilicen sus servicios y beneficios de modo de asegurar la entrega de un apoyo oportuno y pertinente a la población en extrema pobreza” (Raczynski 1995).

Las expectativas en este ámbito refieren a la posibilidad de acceder el conjunto de programas y prestaciones de protección social estatales y con esto, a un incremento en la calidad de vida en las distintas dimensiones que cada uno de ellos aborde. Estas expectativas se realizan si de acudir al espacio definido por la Red de Protección Social, los beneficiarios no sólo encuentran ahí una oferta programática adecuada a sus necesidades, sino que además logran acceder a ella sin dificultad. Y luego, si una vez ahí, los activos que les son entregados tienen posibilidades de ser movilizados en la estructura de oportunidades a la que accede cada familia. Esto es, para que los beneficiarios efectivamente cumplan con el objetivo de lograr una forma compleja de inclusión, no basta con motivar en ellos acciones orientadas a lograrlo, sino que éstas tienen que tener un espacio objetivo donde realizarse. De esta manera, por medio de su participación en estos programas o gracias a estas prestaciones, lograrán incrementos sostenibles en su calidad de vida.

Son dos los dispositivos que considera Chile Solidario para lograr esta forma de inclusión. En el espacio de la familia, es en el trabajo con el Apoyo Familiar donde se instruye a los beneficiarios en la parrilla programática disponible, en los beneficios que se obtienen de cada programa en síntesis, donde se les informa respecto de la oferta disponible.

Las posibilidades de realización de esta forma de inclusión a nivel de la oferta, se cristaliza en el tercer componente del sistema definido como el acceso preferente a programas de promoción social. Éstos son convenidos por Chile Solidario con otros servicios en función del cumplimiento de las 53 Condiciones Mínimas. Algunos de los más importantes son “Capacitación e Inserción Laboral Nivelación de Estudios y/o de Competencias Laborales, Ayudas Técnicas para personas con discapacidad, Prevención y Rehabilitación de Drogas, Atención de Niños y Niñas en Situación de Riesgo Prevención y Apoyo ante Situaciones de Violencia Intrafamiliar, Subsidio Preferente a la Contratación” (<http://www.serplacrm.cl>).

Con respecto a los dispositivos que aseguran que el acceso a estos programas se traduzca en un incremento efectivo de la calidad de vida de los beneficiarios, el resultado es menos evidente. En este caso, se trata de aquellos que coordinan estas expectativas generadas a nivel institucional con sus posibilidades de realización fuera del ámbito que define Chile Solidario. Se trata de las posibilidades de movilizar los activos adquiridos en el mercado del trabajo en el caso de programas de intermediación o capacitación laboral, o de la existencia de sistemas de guardería infantil que le permitan a las mujeres hacer uso exitoso de los programas de microemprendimiento a los que pueden acceder en tanto beneficiarias.

Resulta interesante observar este último ejemplo más de cerca. Se decía que las distintas prestaciones que contempla Chile Solidario habilitan a sus beneficiarios para incluirse en las comunicaciones que reproducen los distintos sistemas en la sociedad. Dinero para incorporarse al mercado, derechos para incorporarse a una “ciudadanía social”, cupos preferentes que los incluyen en la red de protección. Ahora bien, dado que, como lo sostienen los supuestos del Sistema, la pobreza es una condición multidimensional que requiere coordinar acciones en distintos espacios para ser superada, no basta con habilitar a los beneficiarios para participar de uno de estos ámbitos. Es necesario intervenir coordinadamente en todos.

Lo que consagran los estudios sobre el tema, es que uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres a la hora de incorporarse al mercado laboral es la manera

como se distribuyen las tareas domésticas. Además, se observa que conforme disminuye el nivel socioeconómico de las familias, mayor es la carga de tareas del hogar que recae sobre la mujer. Junto con esto, se observa un deterioro en las redes de apoyo con que cuentan las mujeres de estos sectores y además, una profunda desconfianza en las instituciones públicas en las que eventualmente pudieran delegar el cuidado de los hijos durante parte del día.

Chile Solidario enfrenta el problema de empleo de la mujer en dos niveles. En el nivel microsocioal se orienta a la generación de expectativas entre las mujeres respecto de la posibilidad de trabajar. Junto con eso, promueve entre ellas ciertas acciones como es la inscripción en las oficinas municipales de empleo o la postulación a financiamientos para proyectos de microemprendimiento. A nivel funcional, genera cupos especiales para estas mujeres en estas prestaciones. Sin embargo, no se hace cargo del sistema de relaciones de género en el que se inscribe el trabajo femenino. Esto se manifiesta por ejemplo, en que no considera prestaciones a nivel de las disposiciones que los hombres tienen hacia el trabajo femenino. Tampoco prevé la puesta a disposición de guarderías infantiles. Todo esto tiene como consecuencia el que, pese a acceder de manera preferencial a programas de empleo, la expectativa de incorporarse al mercado laboral se enfrenta a imposibilidades sistémicas a la hora de realizarse en la práctica.

### **Chile solidario y la inclusión simbólica**

Ya se mencionaba que la forma de inclusión simbólica que promueve el Sistema refiere a la superación de las barreras que operarían en el nivel psicosocioal separando a los beneficiarios de las posiciones que definen una situación de inclusión. Para esto, la prestación definida se da en el marco del Programa Puente y corresponde a un trabajo personalizado en el domicilio de la familia junto a un Apoyo Familiar cuya función es acompañarla y orientarla durante su paso por el Programa.

El trabajo del Programa Puente se organiza en 2 fases. Una primera etapa intensiva de 6 meses de duración cuyo objetivo es dar cumplimiento a las condiciones mínimas suscritas y una segunda de 18 meses de “acompañamiento, seguimiento, monitoreo y

cierre del proceso” (Ibíd.). En términos generales, se trata de “servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social” ([www.chilesolidario.cl](http://www.chilesolidario.cl)).

La inclusión simbólica tiene dos objetivos distintos. El primero se materializa en dimensiones de la inclusión relacionadas directamente con el bienestar psicológico de los beneficiarios como incrementos en la autoestima, la construcción de una identidad propia, el empoderamiento ante situaciones de abuso, entre otros. El segundo se gesta en el ámbito simbólico pero tiene un valor particular para las demás dimensiones de la inclusión pues es condición necesaria para su realización. Aquí Chile Solidario actúa generando expectativas en la familia respecto de la forma multidimensional de inclusión que promueve, esto es, se encarga de comunicar a la familia las vías mediante las cuales pretende generar la re-inclusión, desarrollando junto a ella estrategias que le permitan realizarlas.

Un primer punto a destacar es que los distintos estudios que se han realizado sobre el desempeño de Chile Solidario, coinciden en un punto muy importante. Y es que los beneficiarios, mujeres en su mayoría, presentan altos niveles de satisfacción con el trabajo realizado en la dimensión psicosocial (Universidad de Chile 2004 y 2005). La expectativa de inclusión contenida en esta dimensión se cumple con creces.

Las mujeres experimentan importantes cambios en aspectos tan diversos como el mejoramiento de su autoimagen, en el dominio de la terminología propia del Programa y de los servicios públicos en general, en sus expectativas respecto del trato que esperan recibir de parte de funcionarios públicos y en la disposición propia con que ellas acuden a esos espacios, en el tránsito desde un discurso marcado por la posición de víctima a uno que enfatiza el esfuerzo propio, en la percepción de “estar inscritas en un proceso, en una secuencia de actividades que paulatinamente les permite diseñar y recorrer un camino de superación personal y familiar” (Universidad de Chile 2005:32).

En este sentido, el trabajo con el apoyo psicosocial opera como un pivot con las otras dimensiones de la inclusión promovidas por Chile Solidario. Ya sea asistiéndola en su vinculación con la red institucional, en la definición de acciones en torno al cumplimiento de las 53 condiciones mínimas o en términos más generales, de una estrategia familiar para la superación de la condiciones de indigencia, el trabajo con el apoyo familiar provee a la familia de recursos a ser movilizados a la hora de realizar la forma compleja de inclusión que promueve el Sistema.

Por ejemplo, la inclusión económica no se realiza si no va de la mano de una inclusión simbólica. Esto significa desarrollar distintos recursos y capacidades para que las familias puedan movilizar eficaz y autónomamente sus activos monetarios. De esta manera se incide sobre la sostenibilidad de la inclusión económica de manera que esta se produzca tanto en la actualidad como en el futuro (i.e. combatir la pobreza en el presente y evitar su transmisión intergeneracional). Para esto las transferencias monetarias –componente asistencial- se acompañan de un componente promocional en el sentido que se orienta a los beneficiarios en determinadas acciones que les permitirán mantener a futuro los logros obtenidos durante su paso por el Sistema. De esta manera se intenta intervenir a nivel de los procesos que estarían en el origen de la reproducción y transmisión intergeneracional de la condición de pobreza.

De esta descripción general del funcionamiento de Chile Solidario puede extraerse la siguiente conclusión. Una política social que define un objetivo en cuya realización interviene tal diversidad de lógicas y factores, y que se inscribe en tal diversidad de ámbitos, debe coordinar en un todo coherente una gran cantidad de elementos. Expectativas con posibilidades, instituciones nacionales y locales, actores públicos y privados, beneficiarios y funcionarios, familias y apoyos familiares, oferta y demanda de bienes y servicios, sólo por nombrar algunos. Por su enfoque sistémico, la realización de cada forma de inclusión está en estrecha relación con las probabilidades de éxito de las demás. Por lo mismo, las dificultades que pudieran presentarse en el cumplimiento de uno de sus objetivos repercuten a nivel de los resultados generales.

### **4.3.2 Resultados problemáticos**

Una serie de estudios y evaluaciones han observado Chile Solidario desde la perspectiva de los desafíos de coordinación a los que se enfrenta. Por ejemplo, el desarrollado por Nun y Trucco (2008) observa dos espacios y dos dimensiones de la inclusión: en el familiar, la promoción de acciones que contribuyen a mejorar su nivel de bienestar y en el institucional, la conformación efectiva de una “red de protección social”. Sobre este tema, diversos estudios demuestran que el paso por el Programa Puente contribuye de manera importante al desarrollo de habilidades psicosociales que habilitan a los beneficiarios en el ejercicio de sus derechos (Universidad de Chile 2004 y 2006). Ocurriría sin embargo que las posibilidades de acceder con esto a un mayor bienestar son menos evidentes dadas las dificultades que se observan en el segundo nivel observado, éste es el de la conformación de una red de protección.

Mientras la red institucional no logre coordinar sus acciones, el vínculo con ella deja de ser del todo efectivo como vía para incrementar el nivel de bienestar familiar. Con esto, el objetivo de promover entre los beneficiarios una forma de inclusión funcional, esto es una vinculación efectiva con las instituciones públicas, se ve dificultado. El problema surge entonces cuando no opera simultáneamente con los logros a nivel psicosocial, una transformación en el nivel funcional. Cuando no logran coordinarse las acciones en nivel de las instituciones, ocurre que éste deja de ser un espacio en el que los beneficiarios pudieran realizar sus expectativas de inclusión. El problema surge entonces, en otras palabras, cuando el cambio en ambos niveles ocurre descoordinadamente.

A conclusiones similares llega el estudio realizado por MIDEPLAN y el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado. En su informe señala que “se puede ver una mayor eficacia en el cumplimiento o mantención de las condiciones mínimas que requieren una acción específica o un cambio conductual en la familia, que las que se relacionan con la disponibilidad de la oferta pública” (2009:67).



El aporte de la presente investigación es retomar esta mirada sobre el problema pero ampliarla de manera de observar el desempeño de Chile Solidario en los tres niveles en los que se inscribe la forma de inclusión que promueve. Para esto se parte del siguiente supuesto: pese a actuar en los tres niveles en los que se inscribe la exclusión social, la intervención no siempre se realiza de manera coordinada. Se observa que en los niveles simbólico y funcional, las acciones propuestas por Chile Solidario tienden a orientarse hacia la generación de determinadas expectativas en las familias, a la promoción en su seno de cambios de conducta orientadas a cumplirlas, y a la construcción de un “puente” que les permita hacer uso de los servicios públicos para lograr la forma de inclusión social contenida en estas expectativas. También, pese que en este nivel pudiera estar presentando ciertas falencias, Chile Solidario se orienta hacia la conformación de una Red de Protección y a la modificación de sus reglas de acceso de manera de favorecer la vinculación con sus beneficiarios. Sin embargo, no interviene en la misma medida a nivel sistémico. Sí lo hace otorgándole a los derechos que consagra un estatuto legal de manera tal que su incumplimiento queda sancionado y su cumplimiento asegurado. Pero no lo hace a nivel de otros sistemas funcionales que constituyen el espacio de realización de estos derechos. Este es el punto clave, no sólo para ver las falencias del programa sino de cómo avanzar en políticas que puedan incluir familias estructuralmente excluidas de los sistemas sociales.

Esta hipótesis se someterá a prueba en el caso específico de la intervención que propone Chile Solidario en una de sus dimensiones más importantes: la dimensión Trabajo. Se observará que en la medida que no actúa a nivel de las reglas de acceso que operan en este mercado, se reducen las posibilidades de las familias de acceder a posiciones que les permitan mantener de manera autónoma ciertos niveles de bienestar.

El sistema “pretende influir en la predisposición de los adultos de la familia, a mantener una actividad laboral de manera permanente, reforzando hábitos y habilidades laborales básicas. Y, al mismo tiempo, se facilita su acceso a las prestaciones disponibles en materia ocupacional, para que mejoren sus oportunidades de empleabilidad, ingresen y se mantengan en el mercado del trabajo” (MIDEPLAN,

2008). Sin embargo, al no intervenir a nivel del mercado laboral se produce una descoordinación entre las expectativas de los beneficiarios y sus posibilidades sistémicas de re-inclusión lo que se traduce en fallas en la sustentabilidad de la forma de inclusión contenida en el sistema.

En el apartado siguiente se buscará comprender estos resultados a partir de la mirada sobre las coordinaciones que se establecen dentro y entre todos los niveles en los que interviene Chile Solidario. Pareciera ser que pese a las innovaciones que propone, éste sigue obedeciendo, en varios aspectos, a una mirada lineal sobre la política social, la pobreza y el cambio institucional. La no consideración de las dinámicas específicas que supone la coordinación en los distintos niveles sobre los que interviene el Sistema, podría estar en el origen de estas limitaciones.

#### ***4.3.3 Chile solidario y su vínculo con la sociedad: descoordinaciones con el nivel sistémico en el pilar “trabajo”***

Al trabajar con un enfoque de vulnerabilidad, lo que busca un programa como Chile Solidario es dotar a la familia de activos de forma que puedan resistir mejor a los shocks provenientes del entorno. De esta manera, por medio de la política social se interviene a nivel de las formas de inclusión a las que acceden estas familias. Se busca que éstas dependan menos de variables de entorno sobre las que se tiene poca capacidad de intervención y más de intencionalidades y esfuerzos emprendidos desde el Estado y desde las propias familias. Por medio de políticas de este tipo se las dota de recursos y de estrategias para movilizarlos de manera tal que al devenir éstos en activos, el riesgo de exclusión pese a estar internalizado pueda ser enfrentado de forma más exitosa.

Ahora bien, cuando se pone el foco en la sustentabilidad no sólo importan los recursos con que cuenta la familia o los niveles de inclusión actual que pudiera alcanzar. Importa también su capacidad para mantener este bienestar en el tiempo con cierta

independencia de las variaciones del entorno. La idea que subyace es que un nivel de inclusión que se alcanza como consecuencia de ajustes espontáneos en el entorno - sistema de precios en el mercado laboral, por ejemplo-, es más volátil que el bienestar que se logra como consecuencia de la coordinación deliberada de acciones en todos los niveles en los que se sitúa el problema. Esta es justamente la función desmercantilizadora del bienestar que cumple la política social.

Para esto, es necesario intervenir también a nivel de las estructuras de oportunidades a las que acceden estas familias. Éstas serán definidas como “los mecanismos y formas de coordinación social que permiten [el] incremento [de los recursos posibles de movilizar]” (PREDES 2006:11). Atendiendo a esto, Chile Solidario promueve y financia iniciativas que “tienen por objetivo ampliar la estructura de oportunidades que hay en los territorios haciéndolas accesibles a las personas” ([www.chilesolidario.cl](http://www.chilesolidario.cl)). Se propone así una intervención simultánea a nivel de las familias y de los territorios de manera tal que los activos acumulados por ellas tengan un espacio en el que realizarse y traducirse en incrementos efectivos en su calidad de vida.

En el *pilar trabajo*, el Sistema se orienta hacia la re-inclusión de sectores que por su escaso capital humano o social, por las dificultades para acceder y comprender la información disponible, por la existencia de barreras simbólicas entre otros factores, permanecen excluidos del mercado laboral formal. Esta exclusión se manifiesta tanto en limitaciones actuales y de mediano plazo en el acceso a bienes y servicios de consumo y protección social, como en la alta probabilidad de una transmisión intergeneracional de esta condición en el largo plazo.

Chile Solidario fija tres condiciones mínimas a ser cumplidas por las familias en esta dimensión: T1) que al menos un miembro adulto de la familia trabaje en forma regular y tenga una remuneración estable; T2) que ningún niño menor de 15 años abandone sus estudios por trabajar. T3) que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL). Si se hace el vínculo con las estructuras de oportunidades a las que acceden los individuos (el Estado, el mercado y las propias redes familiares y sociales), se deduce que estas condiciones

mínimas se realizan tanto a nivel del mercado laboral (T1), como de las familias (T2) y de la institucionalidad pública (T3). Esto no significa que puedan pensarse aisladamente. Por el contrario, el salir de la condición de vulnerabilidad requiere tanto de un incremento en los ingresos autónomos entregados por el trabajo, de inversión en capital humano (retención escolar) como de una vinculación efectiva con la red de protección formal.

Una condición básica de realización de la forma de inclusión social que promueve Chile Solidario es que el tipo de trabajo al que accedan las familias posea tales grados de formalidad que efectivamente les permita acceder al sistema de protección social. Para que esto ocurra, es necesario que simultáneamente los beneficiarios desarrollen expectativas respecto de una posible inclusión en el mercado laboral formal y actúen en conformidad con éstas, que el apoyo institucional sea efectivo en orientarlos y ayudarlos en su inserción y que el mercado laboral ofrezca este tipo de trabajo. De esta manera, el sistema debiera coordinar una serie de acciones en todos los niveles en los que interviene de manera tal de dar cumplimiento a la forma de inclusión social propuesta.

¿Qué ocurre en la práctica? Las familias encuentran importantes dificultades a la hora de egresar con al menos uno de sus miembros trabajando regularmente y con una remuneración estable (83,3% de los incumplimientos en esta dimensión) (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009).

Ahora bien, un alto porcentaje de las familias se propone en su ficha final esta es, la que evalúa la situación de egreso de las familias, seguir trabajando una vez concluido su paso por el Programa Puente, en temas vinculados a la empleabilidad (21,4% de los proyectos de desarrollo futuro declarados) (Ibíd.). Esta situación no es exclusiva de la dimensión Trabajo. Los proyectos futuros más mencionados pertenecen a los ámbitos que presentan las tasas de incumplimiento más altas al momento del egreso. El que se planteen como metas futuras da cuenta de la importancia que les es atribuida sugiriendo al mismo tiempo que el paso por el Programa es percibido como insuficiente para solucionar las carencias que se presentan en estas dimensiones.

¿Qué explicaciones pueden darse a este incumplimiento de las condiciones mínimas de la dimensión trabajo pese a la importancia de la que reviste? A nivel de los beneficiarios, de las expectativas que el Programa genera entre ellos y de las acciones que promueve para su cumplimiento, es posible observar lo siguiente. En la medida que es la propia familia la que decide como dar cumplimiento a estas condiciones, es de esperarse que muchas de las estrategias ideadas estén condicionadas por sus propias trayectorias históricas. Y, cómo queda de manifiesto en la situación actual de estas familias, éstas no siempre han sido las más adecuadas. Es en ese punto donde el Programa y particularmente el Apoyo Familiar deben intervenir ofreciéndoles y habilitándolos para emprender nuevos cursos de acción.

Es sabido que el trabajo independiente es menos estable que el trabajo asalariado. La inclusión que se logra por medio de éste es precaria y vulnerable a las variaciones del entorno. Si se operacionaliza la forma inclusión a la que habilita el trabajo por la presencia o ausencia de contrato de trabajo en el caso de los trabajadores dependientes y por el pago de impuestos entre los independientes, se observa que casi la mitad de los beneficiarios de Chile Solidario que poseen un empleo han firmado contrato (48%) mientras que sólo el 12,5% de los independientes paga impuestos (PREDES, 2006). Pese a esto, entre los proyectos a realizar a futuro por los beneficiarios, dentro de la dimensión Trabajo es el emprendimiento microempresarial el más mencionado (47%), por sobre la obtención y mantención de un trabajo (33%) y la estabilidad y superación laboral (20%) (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009).

La pregunta que cabe formular es por qué predominaría esta orientación hacia el trabajo independiente entre los beneficiarios de Chile Solidario y en que medida ésta se traduciría efectivamente en mayores niveles de inclusión. Una explicación posible es que el Programa Puente se enfrenta a prácticas profundamente inerciales en los ámbitos en los que interviene. Al tratarse de familias históricamente marginadas de las redes formales de protección, operarían en sus distinciones desde la exclusión. En muchos casos sus expectativas no se enmarcan en deseos de re-inclusión puesto que

de hecho nunca lo han estado, sino a sobrevivir en la exclusión como siempre lo han hecho. Y para lograr esto, el microemprendimiento es una estrategia posible de emplear.

Al preguntarles a las familias por sus aspiraciones al ingresar al programa, una de las más mencionadas es tener un trabajo estable. Ahora bien, “con trabajo estable en la mayoría de los casos no se está haciendo mención a un empleo con contrato y plazo indefinido, sino a tener la posibilidad de generar un ingreso mensual relativamente fijo para poder mantener el hogar y en el mejor de los casos poder ahorrar para la libreta de vivienda. Tampoco este grupo de aspiraciones se relaciona con proyecciones específicas de empleo; trabajo estable implica ocuparse en lo que sea, en lo que se pueda encontrar” (Asesorías para el Desarrollo 2005:34). Una vez concluido el paso por el Programa Puente, las aspiraciones en torno a la dimensión trabajo no han variado mucho de forma. Siguen refiriendo a la obtención de un ingreso estable. Lo que resulta interesante es que aparece ahora a nivel del discurso, la posibilidad de financiar un proyecto de microemprendimiento por medio del FOSIS. “En la medida en que éstos proyectos han sido relativamente exitosos para algunos beneficiarios, y junto con ello, la constatación de que las posibilidades de acceder a un empleo dependiente con remuneración fija son escasas, los proyectos FOSIS son representados por las familias pertenecientes al Programa Puente como una buena alternativa para la generación de un ingreso que permita el sustento económico” (Ibíd.:36).

Esta afirmación resulta muy ilustradora de los problemas de coordinación que se buscan relevar. Se deduce que el paso por el Programa es exitoso a la hora de informar a los beneficiarios acerca de la oferta pública disponible. También es exitoso en motivar acciones entre los beneficiarios de manera tal de traducir las expectativas que se generan en vínculos efectivos. El problema pareciera ser que estas expectativas siguen estando muy marcadas por la condición de exclusión. Ya que no se puede acceder a empleos de calidad en el mercado laboral, entonces se opta por estrategias de microemprendimientos que han demostrado ser útiles para generar un ingreso en otras familias en situación similar. El problema surge cuando, retomando los datos anteriormente mencionados sobre la poca formalidad que asume el trabajo

independiente, se concluye que esta estrategia refleja una mirada más bien de corto plazo que privilegia los ingresos inmediatos por sobre las posibilidades futuras de inclusión.

El estudio realizado por Asesorías para el Desarrollo (2005) señala que pese a las expectativas que se generan en torno a las transferencias para microemprendimientos, estas iniciativas no logran modificar la situación de las familias: “Los bajos ingresos que logran generar con esta actividad, ya sea por inexperiencia en materia de negocios, por la poca pertinencia de algunos proyectos o por la imposibilidad de proyectar una inversión en el presente para la obtención de ingresos en el futuro en contextos de emergencia económica” (Ibíd.:46), estarían en el origen de esta situación. Tampoco se enmarcan necesariamente en una planificación territorial que permita evaluar la rentabilidad de un negocio en función de la oferta y la demanda. No consideran entre los montos de dinero distribuidos, una parte para poder costear los trámites de formalización del negocio como es la iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos o el pago de patentes municipales (MIDEPLAN y Alcalá Consultores 2009). Con esto ocurre que “muchas veces los proyectos terminan funcionando en la informalidad o fracasan” (Ibíd.:54). No es raro que ante esto, los beneficiarios opten por vender los bienes de capital adquiridos como estrategia para generar ingresos inmediatos.

Este problema sólo puede observarse desde una mirada conjunta de la intervención, esto es cuando se entiende el Chile Solidario como un mecanismo de coordinación de acciones en tres niveles distintos. Si sólo se observa el nivel de los beneficiarios, puede concluirse que el programa de apoyo a microemprendimientos es exitoso puesto que se tiene una alta valoración de él y porque se realizan las acciones que éste promueve (solicitar un subsidio). Si se mira el funcional, puede decirse que éste es efectivo puesto que distribuye recursos entre las familias y porque logra una vinculación entre la institucionalidad pública y los beneficiarios. Si se mira el sistémico, se observa que los beneficiarios acceden en el corto plazo a ocupar una posición en el mercado laboral. Sin embargo, por la poca viabilidad de muchos de los proyectos emprendidos, el aporte de este Programa a la mejora sustentable de la calidad de vida

de los beneficiarios es cuestionable. En los casos en que el Programa logra promover iniciativas efectivas para la obtención de un trabajo remunerado estable, también persisten dificultades a la hora de traducir estas acciones en mayores niveles de bienestar.

Para los beneficiarios del Chile Solidario, la obtención y mantención de un trabajo no representa necesariamente un mecanismo efectivo de inclusión social. Y esto puede explicarse a su vez por el tipo de trabajo al que pueden acceder. Como se mencionaba anteriormente, en la mitad de los casos éstos se desarrollan sin el respaldo legal del contrato. En este contexto, el trabajo asalariado no significa necesariamente acceso a la red de protección social y por lo tanto, inclusión. Por lo demás, en muchos de los casos en que sí existe contrato de por medio, dadas las escasas calificaciones que poseen con frecuencia acceden sólo a salarios mínimos. Éstos tampoco les permiten alcanzar el nivel de consumo necesario para lograr un determinado nivel de bienestar.

Son diversos los programas que intervienen en este nivel. Entre éstos pueden nombrarse el Programa Complementario de Habilitación Sociolaboral PROEMPLO y el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, ambos administrados por el SENCE en coordinación con las OMIL. El primero asume la modalidad de talleres orientados a “aumentar las oportunidades de inserción laboral mediante la aplicación de una habilitación sociolaboral pertinente para el beneficiario” ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)). Este trabajo se realiza en función de la demanda de mano de obra presente en el sector productivo de la región. El segundo corresponde a una transferencia monetaria que se entrega a las empresas que contratan a trabajadores pertenecientes a Chile Solidario. Ésta subsidia un “50% de un ingreso mínimo mensual entre 1 a 4 meses, con posibilidad de renovación por 2 meses adicionales. \$100.000 para capacitación (opcional). Hasta \$22.000 mensuales por colación y \$33.000 mensuales por transporte” (Ibíd.). Ambos Programas ponen como requisitos a los beneficiarios estar inscritos en las OMIL.

En la implementación de estos Programas se observan importantes descoordinaciones entre los tres niveles en los que interviene. En relación al trabajo que se realiza con los



beneficiarios, éstos denuncian desinformación, “solucion[es] lenta[s] o inexistente[s] si se canalizan por medio de la OMIL” (MIDEPLAN y Alcalá Consultores 2009:52) y un desprestigio del Programa conforme no se observan soluciones efectivas. Tampoco hay “un trabajo complementario con los beneficiarios que les involucre en el diseño del programa que colabore a adaptar los directrices del programa a su situación en particular” (Sur Profesionales Consultores 2006:78).

A nivel funcional, se observa que la articulación del SENCE y las OMIL con otros sectores o servicios del Sistema Chile Solidario -salvo con el nivel central representado por MIDEPLAN- es escasa. Más aun, la coordinación de acciones entre los distintos actores que sí participan del programa, tampoco es del todo efectiva. Por ejemplo, en el caso del Bono a la Contratación los flujos de información entre los Apoyos Familiares y las UIF sobre posibles beneficiarios del programa no funcionan adecuadamente. De la misma manera, el vínculo con el nivel sistémico es débil. “La falta de redes con el sector empresarial a nivel central impide elaborar diagnósticos de las habilidades de trabajo requeridas por los diferentes sectores empresariales, y así estimar las posibilidades del programa para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios Chile Solidario, de tal forma que logren una inserción laboral a largo plazo, para cumplir las condiciones mínimas de empleo e ingresos establecidos por el Sistema” (Sur Profesionales Consultores, 2006:75). Otro ejemplo son los criterios de asignación de cupos regionales del total de cupos disponibles a nivel nacional. Como señala este estudio, “No hay un diagnóstico del mercado laboral que guíe la asignación de cupos, más bien se basan como criterio en el funcionamiento regional del programa de Bonificaciones Tradicionales” (Ibíd.:77).

De esta manera, muchas veces los empleos a los que se pueden acceder por medio de este recurso institucional o bien ponen requisitos que los beneficiarios de Chile Solidario no están en condiciones de cumplir (niveles educacionales, traslados desde la zona de residencia, por ejemplo), o bien son empleos precarios (MIDEPLAN y Alcalá Consultores 2009). Se observa que el vínculo entre los beneficiarios y la red institucional pese a quedar formalmente establecido, no se traduce en incrementos en el bienestar de las personas por una descoordinación con el nivel sistémico. “Es

consensual la percepción de que no se consigue empleo por medio de la OMIL” (Ibíd.:53).

Si se miran las formas que asumen las coordinaciones entre los tres niveles, entendiendo que éstas tienen como objetivo la inclusión social de estas familias de manera sustentable, se observa que en la dimensión Trabajo, el Chile Solidario en muchas ocasiones falla. Con frecuencia no logra generar expectativas ni movilizar recursos con el fin de obtener una posición estable en el mercado laboral. Esto, porque estas expectativas están determinadas por una trayectoria de exclusión y una anticipación del fracaso. Al no intervenir sobre las reglas de acceso presentes en el mercado laboral y al no dotar a los beneficiarios de todos los recursos necesarios para sortearlas, no logra definir un espacio de inclusión para ellos. Con esto, el vínculo con las instituciones no actúa como puente un efectivo para insertarse en el mercado laboral sino que se vuelve un fin en si mismo, situación que se ve agravada en los casos en que persisten descoordinaciones en el nivel funcional. Como resultado, Chile Solidario no contribuye necesariamente a lograr una forma de inclusión autónoma y con mayores proyecciones temporales. Lo que podría estar ocurriendo es que las acciones que se promueve en cada uno de estos niveles son autorreferidas y poco vinculadas con las lógicas de las que operarían en los demás. Por ejemplo, a nivel de los sistemas funcionales, desde la política se define una forma de inclusión normativamente aceptada. Sin embargo, dado que su realización ocurre en el mercado laboral y que en este espacio operan otras lógicas, este objetivo no siempre se materializa en un incremento en el bienestar de las personas. El ajuste entre oferta y demanda que coordina las acciones en el mercado no absorbe espontáneamente las señales provenientes desde la política. Pareciera ser que para que esto ocurriera, habría que intencionadamente intervenir a nivel de las coordinaciones que se establecen entre ambos sistemas.

El Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra opera en este sentido. Es un dispositivo que pese a provenir desde la política puede ser interpretado y absorbido desde las lógicas del mercado. Sin embargo como ha quedado de manifiesto, si la entrega del subsidio no se realiza coordinadamente con la articulación

de los flujos entre las distintas instituciones que participan ni con las expectativas y habilidades presentes entre los beneficiarios, los efectos finales no serán los esperados. Estos resultados problemáticos coinciden con las conclusiones a las que han llegado otros estudios sobre el tema. La evaluación realizada por Galasso para el Banco Mundial por ejemplo, “no encuentra evidencia que el Sistema haya mejorado los resultados de empleo e ingresos de los hogares, pero destaca el rol del apoyo psicosocial para aumentar la información respecto de los servicios sociales y para mejorar la disposición hacia el futuro de los beneficiarios” (Galasso 2006 en Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle 2009:12). Peticara (2007) por su parte, tampoco encuentra evidencia de una mejora en la inserción laboral ni en la capacidad para la generación de ingresos de las familias en las áreas urbanas, aunque si en las rurales. Esto podría estar relacionado con la mayor demanda de mano de obra no calificada en las zonas en las que funciona la agroindustria. El propio estudio desarrollado por Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2009) no encuentra diferencias estadísticamente significativas en las dimensiones de trabajo e ingresos entre el grupo control y el de la primera cohorte de beneficiarios de Chile Solidario.

En términos de la sustentabilidad de la intervención se puede mencionar que pese que muchas de las familias egresan con la T2 cumplida, “cuando la cesantía del jefe de hogar y del cónyuge es prolongada, en muchos casos los hijos de los grupos familiares parecen tomar la decisión de comenzar a buscar empleos para aportar al presupuesto familiar” (MIDEPLAN y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado 2009:108). De esta manera, los problemas de coordinación antes mencionados podrían desencadenar también regresiones en los avances obtenidos por las familias durante su tránsito por el Programa.

Cabe destacar, además, que los programas antes descritos tienden a presentar desempeños considerablemente mejores en el caso de las familias menos pauperizadas. Cuando éstas poseen activos previos a la intervención del Programa, éstos logran ser movilizados en la estructura de oportunidades conformada para tales efectos, con resultados muchas veces positivos.

## V. Conclusiones

Tras este recorrido, se propone en este apartado rescatar los principales aportes de este trabajo. Para esto se buscará en un primer momento, dar cuenta de cuales son los aportes que puede hacer la sociología a la política social. Luego, se concluirá respecto de sí las categorías de análisis aquí propuestas constituyen efectivamente un aporte a la hora de observar y comprender mejor los desafíos enfrenta en la actualidad la política social.

Con respecto a lo primero, es posible afirmar que las dificultades que experimenta hoy en día la política social para abordar los problemas que se le presentan se explican, al menos en parte, por la falta de categorías de análisis apropiadas para la observación y comprensión de fenómenos complejos. Junto con esto ocurre que con frecuencia, los desarrollos teóricos y metodológicos en el ámbito de la sociología permanecen en un nivel tal de abstracción que difícilmente logran constituir herramientas de uso cotidiano entre quienes se enfrentan a esta problemáticas.

Puede decirse que esta tesis constituye una propuesta para vincular ambas esferas, para solucionar los dos lados del problema. Partiendo de categorías de alta abstracción, se orientaron los esfuerzos hacia la construcción de una herramienta de uso práctico que, sin negar la complejidad de la mirada sociológica, fuera efectivamente aplicable a un caso real de política social. ¿Se logró este objetivo? ¿Se sabe tras este análisis, más de lo que se sabía antes respecto del desempeño de Chile Solidario?

Si bien la respuesta a esta pregunta tiene que dejarse abierta al lector, a juicio de la autora, puede afirmarse que si, que tras este recorrido se ha logrado una mejor comprensión del problema. Partiendo de la intuición sociológica que del concepto de coordinación social podían extraerse categorías adecuadas para el análisis de políticas

sociales, se operacionalizaron las construcciones teóricas en torno al tema en una matriz que, pese a su aparente simplicidad, modela relaciones de alta complejidad. Por una parte, aprehende las formas que asume la coordinación de acciones entre los niveles sistémico, institucional y microsocioal en la constitución de un orden social. Luego, propone una suerte de re-entrada en el nivel meso o funcional de este esquema de análisis, de manera de observar las problemáticas de coordinación que se producen entre estos tres niveles dentro del ámbito funcional que constituye la propia política social.

Esto permite visualizar los desafíos de coordinación que significa poner en marcha una política social, y luego aquellos que surgen cuando se trata de inscribir sus prestaciones en las dinámicas generales de la sociedad. Es decir de establecer el vínculo entre sociedad y política social. El concepto de mecanismo de coordinación propuesto logra poner en relación los elementos que tradicionalmente la sociología ha identificado como fundamentos de la acción social, pero de una manera que los hace observables a nivel de la política social: las expectativas de los agentes, los dispositivos institucionales que cristalizan orientaciones normativas en torno a temas específicos, los recursos y dinámicas sistémicas en las que se enmarcan.

Con respecto a la segunda pregunta, aquella sobre los desafíos que enfrenta la política social en la actualidad, puede concluirse que esta tesis cumplió con los objetivos que se propuso. Se esbozó una caracterización del momento actual de la sociedad chilena que sirvió para afirmar que estos problemas pueden ser mejor aprehendidos y eventualmente solucionados, de ser entendidos como desafíos de coordinación. Luego, se propuso una definición de coordinación social aplicable al ámbito específico de la política social y a partir de esto, se construyó una matriz de análisis que permitió observar y analizar el desempeño de un caso específico, el del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Esto permitió evaluar los rendimientos del modelo de análisis propuesto.

Además, del análisis de Chile Solidario como mecanismo de coordinación de acciones en los niveles sistémico, funcional y microsocioal pudieron extraerse las siguientes

conclusiones a modo de posibles factores explicativos que estarían en el origen del desempeño de una política social:

- a. Las políticas sociales no existen en el vacío. Se insertan en espacios pre-existentes cargados de trayectorias previas. En este sentido, cualquier intervención debe entenderse como un conjunto de dispositivos que, sobre la base de determinadas definiciones, busca re-orientar las prácticas de los individuos en torno a un problema específico. En el caso estudiado, el de la extrema pobreza.

Con respecto a esto, se observó que en la medida que el foco se va trasladando desde las definiciones más generales a los espacios específicos de la implementación, van cobrando importancia aquellos dispositivos que traducen las orientaciones del programa a la especificidad del espacio en el que se desarrolla. Chile Solidario muestra resultados disímiles. El trabajo que se realiza en el domicilio con las familias, es considerada la dimensión más exitosa de esta intervención. Pese a la especificidad de la situación de cada una de ellas, Chile Solidario logra en gran medida generar marcos lo suficientemente claros como son las 53 condiciones mínimas para orientar sus estrategias de superación, pero al mismo tiempo lo suficientemente flexibles como para permitir su adecuación a la realidad de cada uno de los casos. Sin embargo, a nivel de la conformación de una Red de Protección se observa que definiciones muy generales tienden a dejar vacíos que, por lo general, son llenados de manera emergente por ciertos agentes al momento de la implementación. Esto tiene como consecuencia el que el éxito de la intervención dependa en gran medida de acuerdos informales que no aseguran su continuidad en el tiempo.

- b. Para que una política social cumpla con su objetivo, es necesario intervenir coordinadamente en los tres niveles en los que se inscriben las acciones que le dan forma en tanto política social, y sobre las que interviene en la sociedad. En el caso específico de los programas sociales, esto significa que debe intervenir a nivel de la organización misma del sistema de protección social

en tanto ámbito funcional por una parte, y de las reglas de acceso que regularían las posiciones de inclusión en los distintos órdenes sistémicos por otra, de manera tal que las expectativas generadas entre los beneficiarios encuentren posibilidades reales de realización. Es decir, que se traduzcan en un incremento objetivo en la calidad de vida de estas personas.

Que la intervención se realice coordinadamente en estos tres niveles significa que no es en ninguno de ellos por separado sino en los tres, donde se inscriben las posiciones de inclusión social. En otras palabras, no basta con motivar a los beneficiarios a acudir a los servicios públicos si éstos no logran conformar una red de protección que efectivamente funcione habilitándolos para acceder a posiciones en el mercado laboral. No basta con transferir recursos económicos si éstos no se acompañan de un trabajo a nivel de los beneficiarios orientado a asesorarlos en la definición de una estrategia de largo plazo para la superación de la condición de pobreza.

Si bien Chile Solidario propone un enfoque sistémico para abordar la pobreza, en la práctica no siempre se cumple del todo. Con cierta frecuencia se observa que las intervenciones en cada uno de los niveles tienden a constituir fines en sí mismo más que medios para la realización de la forma compleja de inclusión que promueve el Programa. En el caso del pilar trabajo, por ejemplo, los beneficiarios cumplen en su mayoría con la condición de vincularse activamente con la Red de Protección por medio de su inscripción en las OMIL. Esto, pese a constituir un éxito en la dimensión de Chile Solidario que promueve la inclusión funcional de sus beneficiarios, no repercute en una mejora en su calidad de vida puesto que no logran acceder por medio de esta acción, a mejores posiciones en el mercado laboral. Esto se explicaría por el hecho que Chile Solidario interviene fundamentalmente a nivel de las expectativas de los beneficiarios, de la conformación de una Red de Protección pero no a nivel de las reglas de acceso a ámbitos como el mercado laboral o el de bienes y servicios.

- c. Retomando los dos puntos anteriores, se observa que Chile Solidario muestra buenos desempeños cuando incorpora en sus diseños variables estructurantes de las prácticas en las que interviene. Es lo que ocurre con su enfoque de género. Sin desmedro de las críticas de las que ha sido objeto, se constata que al inscribir sus prestaciones en las inercias propias de estos espacios, éstas operan como motor de las coordinaciones que se proponen. El Programa promueve una forma de inclusión en el espacio del mercado por medio de transferencias monetarias y prevé la posibilidad que estos montos no sean utilizados en el sentido que anticipa. Para disminuir esta descoordinación entre la intención y la práctica, y evitar que este dinero opere como reproductor de la pobreza más que como catalizador de nuevas oportunidades, éste le es entregado a la mujer. Puede que efectivamente contribuya a acentuar las desigualdades de género recargando a la mujer de responsabilidades en el hogar. Sin embargo, asegura –o al menos hace más probable- el éxito de sus orientación principal: sacar a las familias de la situación de extrema pobreza.
- d. Chile Solidario nació ante la constatación que el llamado “núcleo duro de pobreza” era resistente a las intervenciones orientadas a superar esa condición. Es interesante observar que en esa ocasión el diagnóstico se basó en el desacople entre la naturaleza del problema y los instrumentos diseñados para abordarlo. Chile Solidario marca en este sentido un punto de inflexión en la política social porque representa el cambio desde una orientación cuantitativa, según la cual los problemas se solucionaban con más programas o más recursos, a una que privilegia los aspectos cualitativos, aquellos relacionados con la calidad de los servicios en relación a las expectativas y capacidades de los usuarios, que privilegian formas de integración comunicativas por sobre las puramente sistémicas.

En este mismo sentido, se observa que los principales éxitos de Chile Solidario se observan en la forma de inclusión simbólica que promueve. Asume que en el desempeño general de la intervención intervienen no solo recursos o instituciones, sino también beneficiarios quienes son, a partir de esto,



individualizados en sus propias trayectorias y aspiraciones biográficas. La introducción de elementos comunicativos a la definición de inclusión que el Sistema propone, ha demostrado ser central en el éxito de una política social. Esto dice relación con el hecho que intervenciones que como Chile Solidario, tienen como objetivo promover formas complejas de inclusión, deben coordinar acciones en estos tres niveles y por lo tanto deben considerar prestaciones que resulten consistentes con estas definiciones. Si bien el caso de Chile Solidario es bastante particular, es posible extrapolar este análisis a la política social en general, en un contexto en el que ésta empieza a ser pensada más como un instrumento de construcción de ciudadanía que sólo de superación de ciertas carencias específicas.

A partir de todo lo anterior, se está en condiciones de aceptar o rechazar la hipótesis que se planteara en la introducción. Sin lugar a dudas, Chile Solidario representa avances importantes a la hora de conformar un Sistema de Protección cuyas prestaciones se traduzcan en un incremento efectivo en la calidad de vida de sus beneficiarios. Esto se observa en el hecho que define prestaciones en los tres niveles que, se observó, determinan una situación de inclusión en la sociedad. Sin embargo, la no consideración del espacio sistémico como ámbito posible de intervención y, junto con esto, las falencias que persisten a nivel de los dispositivos dispuestos para asegurar el éxito de las coordinaciones que promueve dentro del ámbito funcional que define, constituyen importantes barreras para su desempeño y, eventualmente, para el de cualquier política social.

Considerando esto, puede señalarse a modo de recomendación que abordar desde la política social la complejidad que supone hoy el problema de la inclusión requiere, no de una simplificación del problema, sino de una re-introducción de las mismas distinciones que operan en el espacio de la sociedad, al ámbito funcional que delimita el Sistema de Protección. De esta manera, se coordinará el problema con su solución.



## VI. Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derecho en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la Cepal* (88): 35-50. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En Molina, C. (ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*: 83-114. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Ed. Planeta.
- Araujo, K. (2009). *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual*. Santiago: LOM
- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007). Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. *Serie Políticas Sociales de la Cepal* (134). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Asesorías para el Desarrollo (2005): Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario. *Cuadernillo N°4. Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas, por una antropología reflexiva*. México D.F.: Grijalbo.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo, 20 al 24 de marzo de 2006, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Chernilo, D. (2006): La teoría de la coordinación social en sociedades diferenciadas. La teoría de los medios simbólicamente generalizados es Parsons, Luhmann y Habermas. En Farías, I. y Ossandón J. (Eds.): *Observando Sistemas: nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*: 241-262. Santiago: RIL.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Fazio, H. (1995). *El programa abandonado. Balance económico social del gobierno de Aylwin*. Santiago: LOM.
- Filgueira, F. Molina, C. Papadópulos, J. Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Molina, C. (ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*: 19-58. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Ed. Planeta.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile* (3a ed.). Santiago: JC Sáez editor.
- Galasso, E. (2006). *With their effort and one opportunity. Alleviating extreme poverty in Chile*. Washington: World Bank.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- Garretón, M.A. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos*. Santiago: LOM.
- Güell, P. (2007). La sociedad chilena ha cambiado de escala: ¿Y ahora qué? *Temas de desarrollo sustentable* (13). Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2004). Seguridad: una construcción social sobre un mapa de disyuntivas. *Serie En Foco* (40). Santiago: Expansiva.
- Güell, P., Frei, R. Y Palestini, S. (2009). El enfoque de las prácticas. Un aporte a la teoría del desarrollo. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana* (63): 63-94.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

- Hollingsworth, J. R., y Boyer, R. (1997): Coordination of economic actors and social systems of production. En J. R. Hollingsworth, y R. Boyer (Eds.): *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*: 1-47. Nueva York: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (1999). *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Department of Sociology, University of Lancaster. UK: Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony*. Department of sociology, University of Lancaster. UK: Mimeo.
- Larrañaga, O. (1994). Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1994. *Revista de Análisis Económico* (2): 69-92.
- Larrañaga, O. y Herrera, R. (2008). Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile. Santiago: *Revista del Centro de Estudios Públicos* (109): 149-186
- Larrañaga, O., Contreras, D., Ruiz-Tagle, J. (2009). *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*. Santiago: PNUD.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL* (61): 7-17.
- \_\_\_\_\_ (1999). El Estado en el contexto de la modernidad. En Gutierrez, P. Y Moulián, T. (2007). *Norbert Lechner. Obras escogidas. Volumen 2.*: 387-406. Santiago: Lom.
- \_\_\_\_\_ (2004). Los desafíos políticos del cambio cultural. En Gutierrez, P. Y Moulián, T. (2007). *Norbert Lechner. Obras escogidas. Volumen 2.*: 471-493. Santiago: Lom.
- Lechner, N. Y Calderón, F. (1998). *Más allá del mercado, más allá del Estado: la democracia*. La Paz: Plural/Microcosmos
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Madariaga, A. y Pérez, N. (2009). (2009). Nuevas aproximaciones para el análisis de mecanismos de protección social. La noción de desempeño institucional y su aplicación al sistema de pensiones chileno. *Revista MAD* (20): 1-42.

- Marcel, M. y Rivera, E. (2008). Regímenes de bienestar en América Latina. En *Tironi, E. y Cox, C. Redes, estado y mercados: soportes de la cohesión social Latinoamericana*. Colección CIEPLAN: 151-226. Santiago: Uqbar.
- Mascareño, A. (2009). Medios simbólicamente generalizados y el problema de la emergencia. Inédito.
- Merkel, W. (2004): Embedded and Defective Democracies. En Aurel Croissant y Wolfgang Merkel (Eds.). *Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*. Special Issue of Democratization (5): 33- 58.
- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social. En Lechner, N. Millán, R. y Valdés, F.: *Reforma del estado y coordinación social: 77-121*. México D.F.: Plaza y Valdés.
- Ministerio de Planificación (2008). Impactos en el Sistema Familiar por la Incorporación de Mujeres al Mundo del Trabajo. Programas de Empleo y Empleabilidad del Sistema Chile Solidario. *Nota técnica Seminario de Protección Social y Género*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Ministerio de Planificación y Alcalá Consultores (2009). *Gestión de Calidad en las Redes Locales de Servicios. Pistas para la construcción de un Sistema Intersectorial de Protección Social*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Ministerio de Planificación y Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (2009). *Trayectorias familiares al egreso del Programa Puente*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Millán, R. (1999). Problemas generales y particulares de la coordinación social. En Lechner, N. Millán, R. y Valdés, F.: *Reforma del estado y coordinación social: 55-76*. México D.F.: Plaza y Valdés.
- Molina, S. (2003). Autoridad social en Chile. Un aporte al debate. *Serie Políticas Sociales de la Cepal (71)*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Nun, E. y Trucco, D. (2008). Informe de Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario. En *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano (50)*.
- Perticara, M. (2007). Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario. Santiago: MIDEPLAN.

- PNUD (1998). *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Informe mundial sobre desarrollo humano. Superando barreras: movilidad y desarrollos humanos*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PREDES (2006): Estudio sobre las trayectorias laborales en las Familias Puente. *Documento N° 4 Puente a la Vista. Serie de Estudios sobre el Programa Puente*. Santiago.
- Raczynski, D. (2002). Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales. Documento preparado para el seminario *Perspectivas innovativas en política social. Desigualdades y reducción de brechas de equidad*, MIDEPLAN – CEPAL, Santiago, 23-24 mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago, Sao Paulo: CIEPLAN.
- Ruz, M. y Palma, J. (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del Sistema Chile Solidario (informe preliminar)*. Santiago: Universidad de Chile.
- Schkolnick, M. y Bonnefoy, J. (1994). *Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile*. Santiago: UNICEF.
- Solimano, A. (2005). Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. En *Revista de la Cepal* (87): 45-60
- Sur Profesionales Consultores (2005). Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes en el Sistema Chile Solidario. *Cuadernillo N°2. Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago: Ministerio de Planificación.

- Tohá, C. y Couso, J. (2005). Inseguridad social. Dónde está y como enfrentarla. *Serie En Foco (48)*. Santiago: Expansiva.
- Torche, F. (1996). Exclusión social y pobreza: implicancias de un nuevo enfoque. En P. Barros, D. De los ríos y F. Torche, *Lecturas sobre la exclusión social*. Santiago: OIT.
- Universidad de Chile (2004). *Evaluación del estado de avance del sistema Chile Solidario*. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2005) Estudio efectos de la intervención psicosocial en mujeres que participan directamente en el Sistema Chile Solidario. *Cuadernillo N°1. Serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Willke, H. (1993). Formas de autoorientación de la sociedad. En Willke, H. *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. Traducción de Aldo Mascareño. München: Juventa Verlag.
- \_\_\_\_\_ (2006). La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. En *Revista de Estudios Públicos (102): 179-201*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Título original: *Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften*. Traducción de Aldo Mascareño. En *Soziale Systeme (2)*.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Chicago: The University of Chicago Press.



## VII. Anexos

### 7.1 Pauta de Revisión Bibliográfica

#### 1. Información de identificación de la investigación:

Título	
Año	
Autores	
Institución Responsable	
Institución Demandante	

#### 2. Identificación del tema tratado:

<b>Tema o Pregunta de Investigación:</b>
<b>Objetivos de la investigación:</b>
<b>Hipótesis de la investigación:</b>

### 3. Metodología:

Instrumento de producción de información	
Encuesta	
Entrevista individual, entrevista en profundidad	
Focus group o grupo de discusión	
Usa base de datos pre existente (datos secundarios cuantitativos)	
Meta análisis, síntesis de estudios empíricos o teóricos	
Otro instrumento:	

Descripción de la muestra (si corresponde) o del sujeto de investigación (programa, dimensión de Chile Solidario, efectos, etc.)

### 4. Aportes a la tesis: ¿qué problemáticas de coordinación revela el estudio?

			SOCIEDAD		
			Sistémico	Funcional	Microsocial
I	MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL	Sistémico	1	2	3
II		Funcional	4	5	6
III		Microsocial	7	8	9

### 5. Principales resultados y conclusiones del estudio:

**Comentarios**

