



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

La eficacia y / o efectividad en las políticas públicas y / o sociales.
Evaluación de dos programas sociales.

Tesis para optar al Título Sociólogo.

Autor: Rodrigo González Holgado.

Profesora Guía: Andrea Peroni.

Santiago, 2009

AGRADECIMIENTOS

A XIMENA Y TOMAS, ELLOS SON MI MAYOR MOTIVACION...

***A MI FAMILIA, TODOS ELLOS CON SU ALIENTO PERMITIERON
QUE ESTE DOCUMENTO SE REALIZARA.***

INDICE DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	1
PRESENTACIÓN AL LECTOR	7
PRESENTACIÓN TEMÁTICA	9
1.- INTRODUCCIÓN (Antecedentes Generales)	11
2.- MARCO METODOLOGICO GENERAL	15
2.2- OBJETIVO GENERAL	16
2.2.1- OBJETIVOS ESPECIFICOS	166
2.3.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	17
2.4- SUPUESTOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACION	188
2.4.1- Supuestos de Investigación	188
2.5- HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	19
3.- TECNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y MUESTREO DEL ESTUDIO	200
3.1.- Las Técnicas de Investigación. Una breve síntesis	200
3.1.1.- La Entrevista Semi-Estructurada	200
3.1.2.- El Focus Group	211
3.1.3.- Revisión de Información Secundaria	233
3.2.- Agentes y Muestras	23
4.- MARCO METODOLOGICO (ESPECIFICO)	255
4.0.- ¿Por qué la utilización de la Metodología Cualitativa de Investigación?	255
4.1.- Una Aproximación Teórico – Epistemológica. (Max Weber)	266
4.2.- El Sentido y la Causalidad. Componentes centrales de la aproximación metodológica weberiana	322
4.3.- El Enfoque Cualitativo. Una Continuidad Posible	355
4.4.- El Análisis del Sentido de la Acción: El Trasfondo de la Intencionalidad	388
4.5.- El Enfoque Cualitativo. Una Mirada Operacional de Investigación	433
5.- MARCO TEORICO DE INVESTIGACION	47
5.1.- La Relación entre Política y Políticas Públicas/Sociales	47
5.2.- El Concepto de Ideología en Karl Mannheim	49
5.3.- Max Weber: Burocracia y Racionalidades Políticas	52
5.3.1.- La lógica de acción política en un contexto burocrático	52

5.4.- La Predominancia de un Marco de Acción Económico Internacional. Una mirada de contexto para el Rol del Estado	58
5.5.- La separación entre Sistema y Mundo de la Vida. Un marco para el debate general sobre las políticas sociales/públicas	622
5.6.- Las Políticas Sociales/Públicas. Una introducción conceptual reflexiva	73
5.6.1.- Las Políticas Sociales/Públicas. Sus definiciones y legitimidades	76
5.6.2.- Eficiencia y Legitimidad de las Políticas Sociales/Públicas	78
5.6.3.- El Factor Participativo como elemento de legitimación de las Políticas.	82
5.6.3.1.- ¿Por qué el factor participativo es relevante?	85
5.7.- El Cambio Societal, un desafío para una parcial recomposición/reorganización del Estado y las Políticas Sociales-Públicas	86
5.8.- Los Programas Sociales y el Proceso de la Implementación	89
5.8.1.- La Implementación de las Políticas y Programas Sociales.	91
5.9.- MARCO DE SISTEMATIZACIÓN Y ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIALES: LA OFERTA/DISEÑO Y SU IMPLEMENTACIÓN	99
5.9.1.- EL DISEÑO DE LA POLITICA, SU OFERTA PÚBLICA	100
5.9.1.1.- La Oferta Pública	100
5.9.1.2.- Definición de Política Social	100
5.9.1.3.- El marco ético-político	100
5.9.2.- Los instrumentos de planificación	101
• Componentes de la Estrategia de Intervención	104
• Componentes del Modelo de Gestión	104
6.- LA INVESTIGACIÓN	105
Breve Presentación	105
CAPITULO I: INTRODUCCIÓN	106
CAPITULO II: RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA (PERIODO 2000-2005)	107
A.- CARACTERIZACION ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PROGRAMA PRODESAL	107
1.- La definición del problema	108
2.- Expectativas en torno al cambio que se desea generar	115
3.- Población objetivo del programa	125
4.- Ejecutores del Programa	128
5.-Oferta Programática y Metodologías Utilizadas	131
B.- CARACTERIZACION MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA PRODESAL	133
6. Participación y Responsabilidad Institucional:	133
7. Coordinación y Complementariedad:	135
8. Gestión de los Recursos:	136
9. Sistema de Evaluación:	138

C.- CARACTERIZACION ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PROGRAMA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES RURALES	140
1.- La definición del problema	140
1.1 Identificación del problema:	142
1.2. Dimensión del problema:	144
2.- Expectativas en torno al cambio que se desea generar:	144
3.- Población objetivo del programa:	153
4.- Ejecutores del Programa:	156
5.-Oferta Programática y Metodologías Utilizadas:	156
D.- CARACTERIZACION MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA PARTICIPACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES RURALES	159
6. Participación y Responsabilidad Institucional:	159
7. Coordinación y Complementariedad:	161
8. Gestión de los Recursos:	161
9. Sistema de Evaluación:	163
CAPITULO III: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA	168
A. Fortalezas y debilidades PRODESAL y Programa Formación y Capacitación De Mujeres Rurales	168
A. EL PROGRAMA PRODESAL	169
La Estrategia de Intervención (Actores Institucionales)	169
El Modelo de Gestión (Actores Institucionales)	175
A.1. Análisis de Usuarios	179
B. EL PROGRAMA DE CAPACITACION Y FORMACION DE MUJERES RURALES	181
La Estrategia de Intervención (Actores Institucionales)	181
El Modelo de Gestión	184
B.1. Análisis de Usuarías	186
7.- CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION	189
7.1. Análisis de Consistencia entre las Orientaciones y Lineamientos del Nivel Central y la Acción de los Programas en las Regiones y Áreas	189
7.1.1. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO	189
7.1.2. LA FOCALIZACION	191
7.1.3. LA INTERMEDIACION MUNICIPAL Y DE PRODEMU	192
7.1.4. LA OFERTA PROGRAMATICAY LA METODOLOGIA DE INTERVENCION	193
7.1.5. LOS TIEMPOS DE DURACION DEL PROGRAMA Y LOS CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EGRESO	194
7.2. LA GESTION INSTITUCIONAL	195
7.2.1. LEGITIMIDAD DEL PROGRAMA EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES	195
7.2.2. LA GESTION MUNICIPAL Y DE PRODEMU EN LOS PROGRAMAS, LA INTERSECTORIALIDAD Y COORDINACION ENTRE ACTORES INSTITUCIONALES	196
7.2.3. GESTION DE RECURSOS, MONITOREO INSTITUCIONAL Y CONTROL SOCIAL DEL PROGRAMA	197
7.3. Articulación con otros Instrumentos de INDAP	198

CAPITULO IV: RECOMENDACIONES	200
1. GENERALIDADES	200
2. EN RELACIÓN AL PROGRAMA PRODESAL	201
2. EN RELACIÓN AL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACION PARA MUJERES RURALES	204
8.- SINTESIS PARA UNA INTEGRACION Y REFLEXION FINAL.	205
UNA MIRADA DE CONTINUIDAD SOBRE ESTA Y OTRAS POLITICAS Y/O PROGRAMAS PUBLICOS Y/O SOCIALES (LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACION)	205
1A) Un Marco General para un Análisis de Contexto de las Políticas	206
• La Dependencia Estado-Economía	206
• Los Vínculos entre Economía y Política	206
• La Estructuración del Problema Sistémico	207
• El Desacoplamiento entre Integración Social e Integración Sistémica:	207
• El Proceso del Desacoplamiento. Un hito importante para el debate de las Políticas Sociales/Públicas	207
• El Proceso Tecnocrático en las Definiciones de Política	208
• La “Colonización del Mundo de la Vida”:	208
• El Proceso de Colonización del Mundo de la Vida. ¿Salida o Profundización?	209
1B) Reflexiones sobre el Estado	210
• El Estado. ¿Libre de Contradicciones Internas?	210
• La Presencia del Estado y su Capacidad Estratégica	210
• La Unicidad y Total Verticalidad en la Gestión Interna del Estado. Un cuestionamiento a dicha certeza	211
• La Organización Burocrática, como mecanismo de procedimiento instalado en la Funcionalidad y Legitimidad del acontecer Práctico-Jurídico del Estado	211
• Una Distinción Conceptual entre Legitimidad y Validez	211
• La Diversidad en los Perfiles de Funcionarios Estatales y Organizaciones y Actores no Estatales.	212
• Un “Problema Epistemológico” a partir de la distinción anterior	212
• La Ideología con Mayúscula y Minúscula al interior de la Gestión Estatal	212

PRESENTACIÓN AL LECTOR

“Tal como nos enseñó Max Weber, en la realidad todos los fenómenos son relevantes en sí mismos, justamente por ser parte de la realidad, unos pueden ser muy relevantes por ser reiterados en distintas situaciones, otros pueden ser muy relevantes por ser muy singulares. Unos pueden sostener su relevancia en que muestran continuidad en el tiempo, otros por ser “nuevos” o “renovados”. Todo puede ser relevante y todo puede estar vinculado con todo. No obstante, el investigador selecciona o elige entre una multiplicidad de alternativas. La selección de unos y no de otros fenómenos es una de las tantas decisiones que toma ese actor activo que denominamos investigador social”.¹

A partir de este interesante texto desarrollaré las consideraciones iniciales de este proceso o trama argumental e intelectual a la que me enfrento. Proceso en el cual se mezclarán las observaciones, vivencias, reflexiones, investigaciones y opciones personales y profesionales de manera integrada en tanto, sostendré desde el inicio, vivimos en la imposibilidad de “salirnos de nosotros mismos” en nuestra observación, aunque el producto de lo que aquí se constituya en tanto hecho material ya no me pertenezca necesariamente.

Será interesante tener en consideración algunas cuestiones de método que recorrerán todo el proceso de este documento: la artesanía en la construcción de este producto. Esto en tanto siempre comprendí que, en un acto de honesta humildad, sólo podemos aproximarnos a la realidad de la cual vamos a hablar y, difícilmente, lleguemos a “encontrar” toda su “esencia”. Que esa realidad de la cual vamos a hablar es sólo un fragmento de la realidad y que ese fragmento, además, está sujeto a una constitución que se elabora desde los “lentes” (teoría) que elegimos para observarla. Que cada decisión tomada en esta trama o proceso es un costo y una oportunidad, un costo porque dejamos de tomar otras decisiones que podrían habernos llevado por un camino más “coherente” o “próximo” respecto de esa realidad, una oportunidad porque, en el marco de esta tesis, entenderemos las “sorpresas” o “las variables no contempladas” como posibilidades de profundización de la teoría o como nuevos caminos de apertura de aquella escogida o de otra posible.

Por ser un trabajo que se insertará en una aproximación epistemológica cercana a los estudios cualitativos, diremos desde el inicio que este investigador estará sujeto a transformación, en tanto la realidad es, como supuesto inaugural, un proceso eterno, dinámico y subjetivo -abstrayendo algunos aportes de Weber- y que la batería tecnológica con la cual nos acercamos a ella nos puede conducir a una eficaz forma de aproximación, sin embargo definitivamente no a una lectura cerrada, acabada y estática de la realidad. Las ciencias sociales, independientemente de las tecnologías de observación, registro, medición y análisis que utilicen, tienen siempre al lenguaje y la acción como su material de trabajo: ¿límite, frontera, posibilidad? no lo sabemos de antemano, lo que sí sabemos es que ese material -desde ya riquísimo a veces en sí mismo, interpretable muchas veces o inferible tantas otras-, nos pone en un marco de comprensión que es ese y no otro.

¹ Lindón Villoria, Alicia: “De la Investigación en ciencias sociales, de las “tesis” y la metodología de la investigación”. México, 1998.

Inaugurarán este proceso nuestras interrogantes y, más específicamente, las vivencias que dieron origen a esas interrogantes. Ellas serán los faros en el camino y también co-construcciones que se desprendan de una posible y deseable integración entre realidad empírica y teoría social. Seguirá la trama la elección subjetiva de la parcela de realidad que queremos observar específicamente, junto con el marco conceptual desde el cual esta parcela de realidad pueda ser mejor apreciada -ojalá, lo decimos desde un sincero deseo, los lentes no estén empañados a la hora de ponérselo "sobre nuestros ojos", y sólo tengan problemas de aumento, regulación y/o foco-. Continuará este proceso la elección del marco metodológico y las tecnologías con las cuales nos queremos/podemos aproximar a la realidad escogida, tecnologías que deseablemente estén en sintonía con el marco teórico y con el material lingüístico y de acción social escogido. Cerrará este trance complejo y no sin baches, menos lineal que sinuoso, la forma de análisis que escojamos desarrollar para el tratamiento de la información relevada. Sólo se podrá saber cómo es que se llegaron a esos análisis y esas conclusiones realizando una "arqueología del proceso", teniendo en consideración cada una de las deliberaciones, reflexiones, intuiciones y decisiones conceptuales y metodológicas acaecidas en un instante preciso y espacio delimitado. Cada uno de esos pequeños actos habrá configurado la trama y la puesta en escena será nuestra imposibilidad de arrepentimiento.

En ese momento quedará sellada nuestra suerte y habremos ingresado en el espacio de riesgo absoluto que tuvo este ejercicio, sabiendo que de todos modos fue sólo un aporte más... que no intentó intervenir directamente sobre la realidad de la cual habla, pero que quiso constituirse en una reflexión y mirada sobre los planteamientos existentes o los que vendrán sobre la materia y cuya actualización, al cabo de algunos años, nos habrá puesto nuevamente en el escenario siempre angustiante y abierto de aquello que no permanece constante... que sólo transita y habita en su tiempo.

PRESENTACIÓN TEMÁTICA

La necesidad de involucrarse con este tópico, el de las políticas sociales/públicas, emerge de una cuestión básica: la vivencia, la observación, surgidas desde la experiencia profesional. Después de algunos años de trabajo en/con algunas de ellas, advierto la no realización plenamente exitosa de muchas de éstas, donde he podido observar diversos elementos, algunos propios de la racionalidad de la política y otros contextuales propios de ámbitos subjetivos de acción en la intervención de ellas, que potencian muchas veces la ineficacia o ineffectividad de las mismas. Sin embargo este cuadro inaugural no estaría completo si no señaláramos también que existe un conjunto de aquellas acciones e intervenciones estatales que han dado mayores y mejores resultados.

De esto se trata en una primera síntesis, poder apreciar aquellos factores y variables que están tras la eficacia y/o ineficacia, efectividad y/o ineffectividad en el desarrollo y la realización de algunas de políticas sociales/ públicas, intentando transversalizar, con los límites que esto supone, algunos hallazgos que nos permitan contar con un cuadro más claro al respecto. ***No será parte de la discusión teórico-conceptual explícita de este documento la distinción eficacia-ineficacia, efectividad-ineffectividad, en tanto estos no son conceptos cerrados en su significación, sino abiertos en su interpretación, en tanto procesos de intervención y no hechos objetivables. Lo importante será haber señalado de manera no siempre explícita que constituye para nosotros mayor eficacia y que no lo constituye o que constituye mayor efectividad y que no lo constituye.***

Por lo anterior esta tesis parte por una inquietud y una necesidad. La inquietud tiene como base el deseo de explorar, saber, conocer, qué ocurre con las políticas sociales/públicas que hace que no siempre se llegue al éxito de las mismas, esto es, una relativa racionalidad desde su origen hasta su ejecución y, por lo tanto, la posibilidad de mejoría en las condiciones y calidad de vida de un importante grupo de la población. La necesidad es reevaluar y aportar elementos experienciales y reflexivos, a las políticas sociales en general y a algunas de ellas en particular.

Durante toda la trama argumental de este texto y sobre todo en el análisis final de la información se tendrá en consideración, lo que para nosotros son tres ámbitos relevantes de una política:

- 1. La racionalidad en el diseño de la política social/pública: adecuación, pertinencia, validez, aplicabilidad, implementabilidad, receptividad.***
- 2. Los elementos organizacionales en el proceso de implementación que posibilitan o entorpecen la concreción y operatividad de la política.***
- 3. La retroalimentación desde la ciudadanía de los diversos aspectos que determinan la identidad y doble vínculo de la política y la legitimidad que esta retroalimentación tiene para la dinámica de cambios de una política social/pública.***

Se agregará en los análisis finales de la información un primer *supuesto general* respecto de las políticas sociales/públicas en general: ***“la probable brecha entre la concepción inicial -marco teórico, problematización de la realidad, supuestos sobre los cuales operar, análisis de escenarios posibles, elementos organizacionales relevantes, entre otros- y la implementación y ejecución de la política y su receptividad en la población”.***

Como han señalado algunos autores respecto de este supuesto general; “es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido...”²

Desde las observaciones y experiencias que nos tocó realizar en distintos niveles de algunas políticas sociales: diseño, implementación, ejecución y evaluación, constato, y es este un primer *supuesto de trabajo*, que muchas de ellas podrían adolecer de dificultades similares. Dificultades que como lo veremos in extenso en nuestro marco teórico, se podría deber a la carencia de una doble comprensión -acción comunicativa- entre los actores centrales de éstas: El Estado y la Ciudadanía respecto de la identidad y legitimidad de una política social/pública.

Por esto será importante realizar, hacia el final del estudio, este esfuerzo de sistematización y profundización de aquellos componentes que, independientemente del éxito o no, se observan como factores/variables que en su concepción y aplicación pueden constituirse en elementos de inhibición o dificultad para el éxito en la intervención de una política.

Para realizar lo anterior, delimitaremos un conjunto de dimensiones a ser examinadas en cada una de ellas, teniendo en consideración la estructura formal-institucional para su revisión y análisis. Sin embargo tan importante como eso, dicha metodología recibirá de nuestra parte algunas sugerencias críticas, como una forma de poder revisar algunos factores de la implementación de las mismas, un proceso sociológico pocas veces considerado en este campo -el de la evaluación de las políticas sociales/públicas-, sin por ello centrarnos solamente en este, para nosotros, fundamental proceso.

El ámbito en el cual nos focalizaremos es el ámbito social y socio-productivo, básicamente con políticas que tienen directa relación con población en situación de pobreza. Para esto hemos escogido dos políticas públicas/sociales, que han sido implementadas por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP.

² Luis F. Aguilar Villanueva: “La Implementación de las Políticas”. México 1995.

1.- INTRODUCCIÓN (Antecedentes Generales)

Lo primero que diremos es que este documento se dirige, en última instancia, al mejoramiento de la vinculación entre las políticas sociales/públicas y la ciudadanía, entendiendo que en esta doble vinculación está la posibilidad de tener éxito en la implementación de éstas, éxito en un sentido de pertinencia, adecuación, validez y retroalimentación y donde se encuentran incorporados los conceptos de eficacia y efectividad³.

Han sido variados los intentos, en el último tiempo, por desarrollar nichos de reflexión y aplicación de elementos que tiendan a generar mayor participación de la ciudadanía en la implementación de las políticas/programas sociales/públicos, en la dirección de afinar la relación Estado-Ciudadanía y fortalecer los principios democráticos que este intento conlleva.

A la salida de los últimos años - los años noventa y principios del nuevo siglo - el intento por mejorar la oferta pública de las políticas sociales ha sido una necesidad, en tanto los años previos nos señalaron cómo era posible gobernar a través de la exclusión parcial o total del otro como sujeto de derechos en la co-construcción de un proceso de desarrollo social y económico.

La década de los años `80 en que variados gobiernos de América Latina tenían un signo militar o directamente características de dictaduras, fue catalogada por organismos internacionales como la CEPAL, como la década perdida. Aquellos avances sociales, económicos y democráticos que en A. Latina y en Chile se venían observando hasta los inicios de los años 70, independientemente de los excesos ideológicos a que objetivamente se asistió, se fragmentan y limitan durante estos regímenes.

Desde el punto de vista de una racionalidad explicativa, fue la racionalidad económica la que se erigió como referente fundamental de la reflexión y diseño de las políticas sociales y públicas, que bajo el criterio de la subsidiariedad del Estado, se desarrollaron frente a la población estrictamente pobre o indigente y ocuparon cada vez menos espacios en los referentes institucionales y estratégicos del Estado, antiguo actor trascendental del desarrollo nacional y de la puesta en práctica de políticas universales y de bien común.

La generación de nuevas políticas sociales/públicas selectivas - cada vez más marginales al modelo de crecimiento económico y su posibilidad de distribución económica a través de las relaciones de mercado- hicieron que el debate no estuviera situado en la integralidad de estas políticas con el fin de enfrentar de manera conjunta y articulada el plurifenómeno de la pobreza, sino que tendieron a su aislamiento, parcialidad y desintegración interna en el aparato del Estado.

La división extrema de las políticas sociales en el marco de la subsidiariedad del Estado, en la dirección de atender las necesidades sectoriales de grupos sociales en el país: mujeres, infancia, indígenas, adultos mayores, discapacitados, hicieron que las políticas se

³ Un conjunto de otros antecedentes relevantes a esta tesis, basados en debates internacionales sobre el "problema de la implementación", se encuentran en el título respectivo, pags. 91-98 de este documento.

fundamentaran sobre un supuesto identitario transversal, donde era menos relevante el debate sobre factores geográficos, institucionales (redes), educacionales, culturales y económicos de la pobreza, desde el punto de vista de la integración de las políticas y actores en los distintos niveles de la Administración Estatal y sí era prioritario encauzar acciones dirigidas de manera específica sobre colectivos sociales. Estos colectivos sociales, valga señalarlo desde ya, no lo son desde un punto de vista teórico, homogéneos, sino que son agregados estadísticos- que *suponen* necesidades, demandas y expectativas similares por presentar *factores de identidad* - ciclo vital, género, componente étnico, disfuncionalidad física – comunes. Se crearon instancias estatales y unidades especializadas en la generación de políticas sociales/públicas específicas generando ministerios, subsecretarías, fondos, programas que se encargarían de atender de manera focalizada y bajo un principio de discriminación positiva a estos grupos denominados vulnerables⁴.

Es evidente, desde nuestra experiencia, que nuestra historia estatal no es una historia de necesaria integración intra e interinstitucional, no necesariamente fue así cuando las políticas sociales/públicas lo fueron con carácter universal, sin embargo esta situación de subsidiariedad, donde el Estado sólo podría atender a los conglomerados que estaban fuera del mercado o tenían una participación inequitativa en este y sólo de manera focalizada en grupos sociales vulnerables, ayudó a que la interinstitucionalidad se viera todavía más debilitada.

Esta situación continúa hasta hoy día. Se pueden observar dificultades de interinstitucionalidad no sólo en los ámbitos centrales de decisión ministerial, sino también en el territorial (niveles regionales y locales), frente a teóricos colectivos sociales similares y donde la política social muchas veces se duplica en términos de inversión en su afán por llegar a quienes más lo necesitan y donde, a nuestro juicio, fallan los sistemas de retroalimentación internos del Estado, allí donde los hay y donde diversos intereses concurren a cuestionar a veces la posible eficacia en su acción⁵.

Asistimos en la actualidad a una ciudadanía con mayores niveles de información -por el tipo de sociedad que se ha ido construyendo- y donde los patrones rígidos de autoridad vertical y jerárquicos presentan ciclos de deslegitimación, desde el punto de vista de la gestión y la comunicación, toda vez que, creemos, asistimos a una posible o quizá, más adelante, necesaria transformación epistemológica de la acción del Estado, donde ya no es eficaz y, a veces tampoco rentable, la vieja receta positivista (sujeto-objeto), donde existe un Estado activo (experto-conocedor-planificador-interventor) y una población pasiva (no experta y sin capacidad de participación) que recepciona las soluciones elaboradas “desde arriba” por los expertos.

La nueva relación que emerge, precisamente, por los mayores niveles de información, aprendizaje, necesidad de participación y capital social acumulado es una relación que si bien no será nunca horizontal, por las válidas diferencias en los recursos de poder -

⁴ Lo dicho hasta aquí no intenta negar la situación de vulnerabilidad diagnosticada para estos grupos sociales.

⁵ La lógica clientelar legítima que el Estado tiene como práctica de auto reproducción, no puede por cierto inhibir a nuestro juicio la necesidad de superación de situaciones de pobreza donde la detección de contextos de necesidad deben complementar los beneficios que se vehiculan a través de organizaciones y grupos que establecen alianzas institucionales y políticas con el aparato público. Las estrategias metodológicas de focalización socio-territorial que contemplan los organismos públicos, son a nuestro juicio un primer elemento a considerar en el análisis de la eficacia y efectividad de las políticas sociales/públicas.

información, financiamiento, influencia, entre otros que posee el aparato estatal-, es una relación donde el otro -la población- aparece con características de sujeto -expansión de la noción de derechos- y donde la doble vinculación para muchos de los programas y políticas sociales/públicas es actualmente una necesidad técnico-económica y ya no sólo un acto de legitimación o accountability de la acción pública.

Es evidente que lo último dicho debe ser matizado por los altos niveles de complejidad técnica que muchas políticas sociales/públicas tienen y donde, obviamente, la ciudadanía – a veces los propios funcionarios estatales- no tiene la total capacidad de participación en alguno de los niveles de su existencia; sin embargo esto no puede significar que *la racionalidad tecnocrática termine imponiéndose frente a la racionalidad sustantiva y de la cotidianidad de los sujetos de la política*⁶, toda vez que ha sido demostrado ya que muchos de los errores más frecuentes de la oferta pública de una política y su implementación ha tenido relación directa o indirecta con variables no observadas ex - ante de la realidad *sobre* la que se quiere actuar.

Una importante fuente de partida de este trabajo han sido las investigaciones desarrolladas por el P.N.U.D. en los últimos años⁷. Independientemente de los juicios de valor que se puedan sostener sobre el proceso vivido durante la década de los '90; los desafíos de los gobiernos de la concertación de partidos por la democracia han sido variados. Entre estos desafíos se puede mencionar un modo de entendimiento entre los grupos al interior de la sociedad que requiere del diálogo y los consensos, la reconstrucción de una institucionalidad democrática, una reflexión por los vacíos heredados en términos de distribución del ingreso y los procesos privatizadores y el rol del Estado en las líneas de acción de la política social/pública: empleo, salud, educación, vivienda y las estrategias para la superación de la pobreza, entre otros.

Sin embargo esto no puede significar ser ciegos a una realidad en que se verifica un *distanciamiento entre las instituciones y la gente*⁸. Por esto volver a la preocupación por la ciudadanía es volver a tener un posible norte desde y para el cual se generan las políticas sociales/públicas, se afina la retroalimentación del Estado con los destinatarios de su acción directa e indirecta y se generan mayores niveles de interlocución y eficacia en el diseño e implementación de éstas. Una breve síntesis de esta preocupación la podríamos elaborar de la siguiente manera:

La "ciudadanía" no es un hallazgo fortuito de la sociología en el último tiempo, en tanto representa un proceso que, entre continuidades y discontinuidades, refleja los cambios sociales que estamos presenciando. Así como los economistas comienzan a hablar de la "nueva economía", dados los procesos de internacionalización de ésta, la sociología reabre

⁶ La cursiva se introduce para delimitar lo que es el "eje central" desde el cual se constituye esta investigación.

⁷ P.N.U.D., 1998: Las paradojas de la modernización; 2.000: Más Sociedad para Gobernar.

⁸ Este tema ha sido puesto en el debate por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -P.N.U.D.-, en su Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998. En este documento se analiza fundamentalmente el tema de la "seguridad" en el desarrollo; sin embargo lo que está tras este interés es la reflexión por cómo los individuos se pueden constituir en sujetos de su desarrollo en el contexto de la modernización del país. Como señala K. Mannheim: "Durante el Renacimiento, entre los conciudadanos de Maquiavelo surgió un nuevo proverbio, que se aplicaba a una observación común en aquella época -esto es, que una cosa se piensa en palacio y otra en la plaza".

la discusión que le dio origen como ciencia social: la relación entre sujeto y sistema en coyunturas de cambio histórico.

Este fenómeno característico del debate de mediados de los años '80 y los '90 en A. Latina se ha explicado desde diversos puntos de vista. Los principales son a nuestro juicio:

- 1) *El Histórico*: la ciudadanía es el proceso por el cual los sujetos pueden ir "equiparando" sus posiciones en el sistema, ciertamente con retrocesos y avances, atravesando el largo período que distancia las relaciones medievales y modernas. En ese sentido, la discusión sobre la ciudadanía es característica de una reflexión de la modernidad.
- 2) *El Socio – Político*: la ciudadanía es un elemento, en el contexto histórico reseñado, que se instala en lo que ha sido la construcción de los pilares del sistema donde ésta cobra su mayor fuerza y posibilidades: la Democracia.
- 3) *El Cultural - Ideológico*, que aunque se cruza con el socio-político, tiene su propia identidad: la expansión de la subjetividad y la individualidad de los últimos años. Esta posición tiene dos de sus cimientos en a) la revolución tecnológica e informática que ha provocado el fenómeno denominado "globalización de las comunicaciones" y que ha traído como consecuencia que muchos de los problemas de ciudadanía, actualmente se hayan internacionalizado y b) la distancia que provocan en la población los discursos ideológicos totales o inclusivos, sin rescate de las identidades específicas y, por extensión, del espacio subjetivo-privado en la actualidad⁹.

Es importante entender que la constitución de la ciudadanía tiene en la historia política la fuente de explicación directa de sus logros, logros que no sólo refieren a derechos -que han sido por supuesto la finalidad última de su proceso político-, sino también refieren a deberes. Es evidente que en este trabajo trataremos de encontrar algunas relaciones entre esa construcción socio-política y el diseño de las políticas sociales/públicas, sin embargo desde ya señalaremos que en la relación del ciudadano con el Estado, el primero debe velar por algunos deberes:

"los derechos sociales pueden considerarse beneficios que compensan el consentimiento del individuo en ser gobernado por los agentes de su comunidad política nacional de acuerdo con sus reglas. Los derechos sociales implican deberes además de derechos: cada individuo está obligado a participar en los servicios que el Estado le proporciona"¹⁰.

Sin embargo y pese a los alcances que tiene el concepto y proceso de construcción de ciudadanía, donde las políticas sociales/públicas pueden ser un factor de apoyo -sin embargo no ser el único pilar- se observa que la equidad e igualdad de oportunidades que está a la base de que este proceso avance se encuentra hoy día con un diagnóstico de consenso: existen avances importantes en la reducción de los indicadores de pobreza en el

⁹ Opazo, Enrique: Paper sobre la Construcción de Ciudadanía, Programa Agenda Pública 1990 – 2000, Dpto.de Sociología, Universidad de Chile.

¹⁰ Cátedra Florestán Fernández: Ciudadanía y Estado en A.Latina, Clacso, Argentina, 1995, Clase N°2.

país, sin embargo se ha acrecentado y mantenido una brecha socio-económica y cultural importante.

Por cierto las políticas sociales/públicas seguirán jugando, en este contexto, un papel relevante y será parte de lo que habrá que debatir, por ejemplo si este papel seguirá siendo subsidiario y/o paliativo del modelo económico vigente o tendrá un mayor protagonismo e innovación en sus definiciones hacia adelante. Este trabajo se sitúa en la primera constatación, sin embargo intentará abrir interrogantes y reflexiones desde el segundo desafío, entendiendo que es también un consenso nacional:

1) Que el mercado no es en absoluto un mecanismo de interrelación y asignación económica que genere por sí mismo igualdad de oportunidades – puede ser un eficiente asignador de recursos fundamentalmente entre privados– y son las políticas sociales/públicas las encargadas de velar por estrategias de mayor equidad en la sociedad y

2) Que Chile es, en el concierto regional, una de las naciones más inequitativas, sólo superada por México y Brasil¹¹.

2.- MARCO METODOLOGICO GENERAL

Es fundamental desde el punto de vista de una necesaria coherencia y como una forma de concatenación entre los elementos de este Marco Metodológico General, articular dichos elementos en un vector de sentido que pueda caracterizar la propuesta inicial de esta investigación. De esta forma se intenta integrar, en el nivel del sentido, el problema de investigación, los objetivos, supuestos e hipótesis.

2.1.- EL PROBLEMA DE INVESTIGACION

El Problema de investigación que guiará este texto y que emana de las reflexiones anteriormente expuestas, se puede describir de la siguiente manera:

“La existencia de una posible inadecuación en la relación sólo vertical Estado-Ciudadanía donde la racionalidad política y la racionalidad tecnocrática no logra “escuchar” las racionalidades culturales, valóricas, económicas cotidianas (sustantivas) que existen en los espacios de intervención y de las cuales los sujetos de la política son sus portadores”

El Problema de Investigación, intenta plantear en la línea de lo señalado por el P.N.U.D. que en los procesos de modernización “desde arriba”, se asiste a la existencia de conceptos como el de eficiencia, validez institucional, legitimación política interna y en ciertas ocasiones efectividad, sin embargo no está demostrado que se asista a éxitos en conceptos

¹¹ CEPAL: Panorama Social, 2006.

y procesos como el de eficacia, pertinencia, adecuación, implementación y focalización, entre otras, de la inversión pública y/o social.

2.2- OBJETIVO GENERAL

- ✚ Explorar los factores que inciden en la efectividad y eficacia o la ineffectividad e ineficacia de las políticas sociales/públicas. Teniendo como base los Programas Sociales que aquí se analizan y la posible brecha decisores – implementadores (ejecutores).

2.2.1- OBJETIVOS ESPECIFICOS

- ✚ Constituir un marco teórico y metodológico útil a la finalidad del análisis de las políticas sociales/públicas.
- ✚ Identificar los factores teórico-contextuales en los cuales actualmente se despliegan las Políticas Sociales/Públicas
- ✚ Generar un conjunto de reflexiones y apertura de debates respecto del comportamiento del Estado en estos contextos y sus posibles consecuencias.
- ✚ Releva el concepto y proceso de la implementación como un nicho sociológico importante para evaluar el comportamiento de una Política Social/Pública específica en tanto reflejo de la posible brecha entre decisores e implementadores (ejecutores)
- ✚ Revisar la aproximación dominante al momento de evaluar la racionalidad en el diseño e implementación de las políticas
- ✚ Analizar los Programas Sociales específicos: indagando los factores que en este nivel influyen en la eficacia/ineficacia de esta y posiblemente otras políticas sociales/públicas.

Teniendo en consideración que el objetivo central de este trabajo es poseer un conjunto amplio y validado de información sobre las características integrales de políticas sociales/públicas concretas, se diseñó una estrategia que abordara de manera sistémica o integral dicha tarea.

El contexto metodológico sintetizará el marco instrumental trazado. La metodología generada fue construida como una forma de realizar un trabajo eficiente, que por una parte privilegiara una alta calidad de la información y, por otra parte, integrara diferentes niveles en la evaluación de las políticas sociales/públicas desde la dicotomía eficacia/ineficacia, efectividad/inefectividad.

Se espera desarrollar este trabajo de investigación teniendo presente básicamente el paradigma metodológico cualitativo de acercamiento a la realidad que proponemos, esto es, el uso de una metodología que trabajará sobre todo la producción de discurso en distintos niveles institucionales/sociales y, por lo tanto, el acceso a datos de fuente primaria, con la finalidad de generar una comprensión teórico-vivencial en la exploración de la dicotomía ya mencionada. De todos modos este acercamiento cualitativo será complementado con una revisión conceptual y estadístico de los principales aspectos técnicos de los Programas – análisis de información secundaria-.

Los niveles de información -tres niveles fundamentales- que alimentarán esta investigación y que están a la base de la existencia de una política social/pública son los siguientes:

- 1.- El Nivel Institucional de Toma de Decisiones,
- 2.- El Nivel Institucional de carácter Técnico-Político,
- 3.- El Nivel Social -Sociedad Civil-.

Sobre la base de estos Niveles de Información, se articulará la estrategia metodológica del Estudio. La idea original ha sido cubrir todos estos niveles, entendiendo que la integralidad y validez de la información se sostendría sobre la base de una intervención coordinada y articulada en esos niveles en general y con los diversos actores de esos niveles en particular.

2.3.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Como es relevante a cualquier trabajo de investigación, queremos introducir aquí el conjunto de preguntas que han orientado la inquietud de este estudio y que, simultáneamente, serán orientadoras de su desarrollo también.

- 1. ¿Qué conceptos y procesos informan el contexto sociológico del diseño e implementación de las políticas sociales/públicas?**
- 2. ¿Cuáles son algunas de las categorías de análisis que se deben considerar para realizar el seguimiento y/o evaluación de una política social/pública?**
- 3. ¿Cuáles son los factores generales que inciden en la efectividad-eficacia / inefectividad-ineficacia (brecha institucional – territorial) de las políticas**

sociales... particularmente en el Programas de Desarrollo Social-Rural y de Capacitación de Mujeres Rurales.

2.4- SUPUESTOS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACION

Sobre el procedimiento y la labor investigativa en esta parte específica, que por cierto escaparía a las pretensiones teórico-epistemológicas de este título, pero que no por eso queremos desconocer, nos señala Weber lo siguiente:

“Con relación al conocimiento de la realidad, nos interesa la *constelación* en que se agrupan esos “factores” (hipotéticos) en un fenómeno cultural históricamente *significativo* para nosotros; se debe también a que, *si* queremos “explicar causalmente” esta configuración individual, debemos recurrir a otras configuraciones, igualmente individuales, sobre la base de las cuales explicaremos aquella mediante el empleo, desde luego, de esos conceptos (¡hipotéticos!) de “leyes”. Comprobar esas “leyes” y “factores” (hipotéticos), en todo caso será la primera de las múltiples tareas que nos llevarían al conocimiento a que aspiramos. El análisis y la exposición ordenadora de la configuración individual, históricamente dada en cada caso, de aquellos factores, y su acción recíproca concreta, condicionada de ese modo y *significativa* en su especificidad, y ante todo la *dilucidación* del fundamento y de la índole de este condicionamiento, sería la tarea siguiente por resolver, aunque en sí misma por entero nueva y *autónoma*. Podría concebirse la tercera etapa como la indagación de las propiedades individuales, significativas para el *presente*, de estos agrupamientos en cuanto a su devenir, tan lejos en el pasado como se pueda, así como su explicación histórica a partir de configuraciones precedentes, individuales a su vez. Por último, la cuarta etapa consistiría en la predicción de configuraciones futuras posibles”.¹²

Independientemente nuestra apuesta intenta tomar cierta distancia de los cánones positivistas tradicionales constatamos que es irrenunciable sostener un nicho o probabilidad de acción a ser comprobada en la realidad. Para desarrollar las hipótesis de investigación, sin embargo, queremos justificar su redacción desde algunas aproximaciones –que podremos llamar supuestos- ya descritos y otros que serán parte sustancial de este trabajo y que desde el inicio nos disponemos a explicitar.

2.4.1- Supuestos de Investigación

- Un primer supuesto refiere al hecho que los sistemas de evaluación tradicionales de las políticas sociales/públicas presentan, en general, una tendencia a observar procesos lineales-secuenciales de acción de una política o escenarios de culminación del proceso de ejecución de las mismas. Con esto se posicionan desde una versión

¹² Weber, Max: “Ensayos Sobre Metodología Sociológica”, Amorrortu Editores, Argentina 1978, pag 65. Sin embargo es evidente que en este trabajo podremos abordar sólo algunos procedimientos que el autor propone no dejando de considerar, desde el punto de vista de la rigurosidad metodológica, su propuesta como una propuesta actualmente válida y que puede complementar y discutir las premisas metodológicas y epistemológicas de la escuela positivista de investigación.

que podríamos argumentar como mecanicista y, muchas veces, tecnocrática de análisis de los factores intervinientes, lo que hace que procesos subjetivos, organizacionales, sociales y territoriales, entre otros, no estén necesariamente presentes en dichas observaciones.

- Un segundo supuesto de investigación está referido a la no comprobable articulación sistémica en una política específica, que se reflejaría en una posible integración de niveles: institucionales, técnico-políticos y socio-culturales. Esta articulación debido a diversos motivos, intereses, tiempos, organización, recursos y tipos de enfoques e impactos buscados no necesariamente se dan en la práctica, lo que conlleva que muchas veces tengamos que observar y analizar las políticas según compartimentos estancos.
- Un tercer supuesto, coherente con parte importante de lo que será nuestro marco teórico, dice relación con la improbabilidad que el proceso de implementación de una política sea un factor sociológico relevante de ser considerado como parte integrante del análisis y evaluación de una política social/pública. Esto último dado que la racionalidad administrativo-burocrática, legítima por cierto, no explicita dicho proceso, mucho más sinuoso que lineal.

2.5- Hipótesis de Investigación

Sobre la base de estos supuestos hemos querido, entonces, construir las hipótesis de nuestra investigación. Estas hipótesis se desprenderán de los argumentos reseñados en cada uno de ellos.

Primera Hipótesis:

“A mayor racionalidad tecnocrática en el análisis y evaluación de los factores de una política social/pública específica, es mayor la probabilidad de uso de un esquema mecanicista de observación y, por tanto, de exclusión de un conjunto de otros factores - cualitativos y cuantitativos- relevantes a la identidad de dicha política”.

Segunda Hipótesis:

“A mayor secuencialidad institucional -jerárquica-vertical- en el análisis y evaluación de una política social/pública, aumenta la probabilidad de des-integración de sus diversos niveles componentes y, por tanto, se reduce la probabilidad de una visión de conjunto de la posible articulación interna de la misma”.

Tercera Hipótesis:

“A menor importancia relativa del proceso sociológico-operacional de la implementación institucional de una política social/pública específica, es menor la probabilidad que conceptos y hechos como eficacia y efectividad sean observables”.

3.- TECNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y MUESTREO DEL ESTUDIO

En esta parte realizamos una síntesis de la “batería tecnológica” con que nos acercaremos a la realidad de estos dos Programas y las decisiones muestrales que hemos sostenido. Las técnicas que se desarrollaron para la realización de este trabajo son las siguientes:

- a) La aplicación de **Entrevistas Institucionales**,
- b) La realización de **Entrevistas Semi-Estructuradas**
- c) La realización de **Grupos Focales**
- d) La recolección y análisis de **Información Secundaria**

3.1.- Las Técnicas de Investigación. Una breve síntesis

3.1.1.- La Entrevista Semi-Estructurada

Entendemos, desde nuestra experiencia de investigación, que estamos frente a una técnica comunicativa que sobre la base de un contrato no necesariamente explicitado de interacción verbal, dos sujetos, uno de ellos que investiga y el otro que desprende un conocimiento desde su acción y su experiencia, sostienen una conversación abierta -sobre la base de un marco de interés predeterminado por la investigación-. En ese marco de interacción lo relevante será la emergencia de los elementos necesarios de apropiación por parte del investigador, a través del logro de la fluidez y profundidad de la interacción comunicativa, esta surgirá en la medida en que este sea capaz de generar patrones de empatía y confianza con el sujeto interactuante.

“La entrevista de investigación es por lo tanto una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso *conversacional, continuo y con una cierta línea argumental* – no fragmentado, segmentado, precodificado y cerrado por un cuestionario previo- del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación. La entrevista es pues una narración conversacional, creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio (Grele, 1990:112).¹³

Lo central de la técnica se podría señalar de la siguiente manera: “La entrevista de investigación pretende, a través de la recogida de un conjunto de saberes privados, la construcción del sentido social de la conducta individual o del grupo de referencia de ese individuo”¹⁴

¹³ Gutiérrez, Juan y Delgado, Juan Manuel: Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales; Ed. Síntesis Psicología, España 1994.

¹⁴ Op. Cit. Pag. 228

Desde el punto de vista de esta investigación nos importa la calidad y productividad de la técnica que, en un marco subjetivo-institucional de acción y comportamiento se despliega como una herramienta válida de observación y registro. Como se señala en la literatura; “La entrevista de investigación social encuentra su mayor productividad no tanto para explorar un simple lugar fáctico de la realidad social, sino para entrar en ese lugar comunicativo de la realidad donde la palabra es vector vehiculante principal de una experiencia personalizada, biográfica e intransferible. Esto nos suele demarcar cuatro campos básicos de utilización de la entrevista en profundidad (*semi-estructurada*):

1. Reconstrucción de acciones pasadas: enfoques biográficos, archivos orales, análisis retrospectivo de la acción, etc.
2. Estudio de las representaciones sociales personalizadas: sistemas de normas y valores asumidos, imágenes y creencias prejuiciales, códigos y estereotipos cristalizados, rutas y trayectorias vitales particulares, etc.
3. Estudio de la interacción entre constituciones psicológicas personales y conductas sociales específicas: estudios por ejemplo, sobre agresividad, violencia, las llamadas conductas desviadas, etc.
4. Prospección de los campos semánticos, vocabulario y discursos arquetípicos de grupos y colectivos sobre los que luego vamos a pasar un cuestionario cerrado”.¹⁵

Es relevante señalar que la entrevista de investigación debe ser evaluada como técnica de recolección de información, por el material lingüístico que sea capaz de relevar y, como cualquier otra técnica cualitativa, su potencial está en la riqueza heurística que es posible desarrollar a partir de su aplicación.

Hemos incorporado la “entrevista institucional” como una técnica en sí misma sólo a partir de nuestra experiencia, no con afanes de innovación metodológica, porque si bien se incorpora en la lógica de la producción discursiva de la entrevista semi-estructurada, presenta una lógica política que nos permitiría redefinir la interacción de la entrevista en patrones específicos de investigación.

3.1.2.- El Focus Group

El *focus group* consiste en la provocación de un ambiente donde un grupo de personas conversan e intercambian opiniones en torno al objeto de estudio. Los individuos participantes deben ser relativamente homogéneos culturalmente, de modo que la conversación fluya de una manera “natural y espontánea”. En realidad, es el arte y la pericia del moderador los que inducen y logran este efecto.

“A pesar de que todo el proceso se lleva a cabo de forma natural y libre, esto no es así. Es necesaria una buena planificación en términos de la información que se quiere recabar, composición del grupo y selección de los individuos que van a intervenir, selección del lugar de reunión así como del moderador que va a desarrollar todo el proceso. La dinámica de grupo no es una técnica fácil de utilizar. Si no se desarrolla de la forma adecuada, poniendo especial atención en cada uno de los puntos planteados, se consiguen resultados equívocos. Se deben desarrollar cada uno de los puntos clave que ayudan a conseguir que

¹⁵ Op. Cit. Pag. 229

la dinámica de grupos se lleve a cabo de forma adecuada, y recopilando la información buscada.”¹⁶

“Las ventajas que presenta esta técnica en relación con otras formas de recogida de información se pueden resumir en los siguientes puntos (Kinnear y Taylor, 1996):

- Sinergia, dada la interacción entre los miembros del grupo. La información generada de esta forma generalmente será más rica que la que pueda aportar el conjunto de respuestas individuales resultado de entrevistas en profundidad.
- Efecto bola de nieve, los comentarios de un individuo generarán en otros nuevas ideas y comentarios, y éstos a su vez generarán de nuevo más comentarios, ampliándose el abanico y variedad de respuestas.
- Estimulación, tras el período inicial de presentación. A medida que la discusión va entrando en su cauce, los individuos quieren expresar cada vez más sus propias ideas al respecto, consecuencia de que poco a poco el individuo se encuentra inmerso en el tema objeto de análisis y del candor que éste suscita.
- Seguridad, ya que las características del grupo son relativamente homogéneas, el individuo se siente libre de expresar sus ideas y sentimientos.
- Espontaneidad, en la medida que no se trata de seguir un cuestionario, sino que las ideas y comentarios de los individuos son las que generan nuevas ideas y comentarios y de esta forma la conversación va avanzando.
- Consecuencia de nuevo de la interacción de los miembros del grupo, es más probable que surjan ideas o resultados no previstos de antemano pero muy útiles e importantes para el tema de análisis.
- Conseguir información simultáneamente de varios individuos, implica el uso de un moderador especializado y entrenado.
- Puesto que la dinámica se graba y puede ser presenciada por diferentes investigadores, permite un examen mucho más elaborado de la información recabada.
- Estructura flexible, dadas las características de la entrevista en grupo, existe mucho más flexibilidad para cubrir los temas objeto de análisis así como la profundidad de los mismos.
- Comparada con otras, ésta es una técnica rápida de recogida de datos, en la medida en que un grupo de individuos va a estar simultáneamente ofreciendo información, así como también rápida en su análisis.”¹⁷

¹⁶ Salvador Miquel, Enrique Bigné, Jean Pierre Lévy, Antonio Carlos Cuenca, María José Miquel. “*Investigación de Mercados*”, McGraw Hill, Madrid, 1997.

¹⁷ Salvador Miquel, Enrique Bigné, Jean Pierre Lévy, Antonio Carlos Cuenca, María José Miquel. Op. Cit.

3.1.3.- Revisión de Información Secundaria

Propio de cualquier estudio que intente adentrarse en aspectos de tipo institucional de alguna política, programa o proyecto estatal-gubernamental y, por tanto, de su racionalidad, es el análisis que se debe realizar de sus antecedentes administrativo-formales. Si bien podría ser entendida como una técnica es más bien un área de trabajo -el área del análisis de la información secundaria- que enmarca, orienta y delimita los conceptos, normas, enfoques, criterios y patrones de caracterización que posee una política determinada y que, por lo tanto, representa su descripción de identidad.

Es a partir de ahí y sobre ese tipo y nivel de conocimiento, desde el cual es posible cual "Línea de Base", desplegar la metodología y las tecnologías propicias para llevar a cabo su descripción, análisis y/o evaluación dependiendo del tipo y nivel de investigación en el cual estemos situados -para este caso el nivel es interpretativo, desde un punto de vista cuantitativo-cualitativo-. Como se apreciará en el capítulo del desarrollo de la investigación propiamente tal, se ha desarrollado un ejercicio exhaustivo de interpretación de la reconstrucción de ambos Programas evaluados en las dimensiones de análisis que especifican su identidad. Dicho ejercicio en términos metodológicos se realizó con un objetivo descriptivo-comparativo del comportamiento de los Programas en los últimos cinco años de su implementación.

3.2.- Agentes y Muestras

1. Las entrevistas institucionales se realizaron con los agentes (funcionarios) directamente vinculados a ambos programas en los distintos niveles de su existencia al interior de la Repartición Pública que los desarrolla: Nivel Central, Nivel Regional y Nivel Local de Indap. Estas entrevistas comparten también la caracterización de ser -algunas de ellas- entrevistas semi-estructuradas. Sin embargo como dijéramos, la diferencia no está en su caracterización técnica, sino en su objetivo, si bien la entrevista institucional puede ser formulada como una entrevista semi-estructurada su finalidad es adentrarse en factores institucionales -internos a la organización-, donde el devenir de la conversación gira sobre aspectos de tipo técnico-político.
2. Se realizaron focus group aplicados a un amplio conjunto de beneficiarios (usuarios - clientes) de ambos programas. Esta técnica de recolección reinformación permitió adentrarnos en las percepciones que estos sujetos de la política tienen respecto de variados nichos en que estos programas se desarrollan¹⁸.
3. Por último, pero no menos importante, se realizó un trabajo de análisis de la oferta pública de ambos programas (diseño-racionalidad), sobre la base de la revisión exhaustiva de lo que ambos señalan son sus normativas, objetivos, criterios, enfoques, estrategias, gestión, entre otros factores de análisis. Este trabajo se desarrolla en gabinete, a diferencia de las dos técnicas anteriores que se aplican

¹⁸ Las Pautas de Entrevistas se encuentran en los Anexos del Documento.

territorialmente con los sujetos implementadores y participantes de ambos programas.

El Estudio se desarrolló en las Regiones: **R.M., VI, VII, IX y X**. Desde el punto de vista muestral, los criterios y muestras resultantes fueron los siguientes:

- a. Para el primer nivel de información, se especificó un conjunto de entrevistas en el nivel central de INDAP:
 - Director de la Institución,
 - Coordinadores/Directores de los Programas,
 - Profesionales Relevantes de los Programas (nivel central)
 - Coordinadores de Programas y Profesionales (nivel regional)
 - Jefaturas de Área y Profesionales Relevantes (nivel local)
 - Apoyos profesionales municipales (nivel local)

Se realizaron un total de 43 entrevistas semi-estructuradas

- b. Para el segundo nivel de información, se especificaron muestras mixtas por programas, esto es, se extrajeron sujetos de ambos programas y mixtas en términos de género –hombres y mujeres-. El criterio utilizado fue la elección de usuarias/clientes con un tiempo importante de trayectoria en ambos programas y que no sólo fuesen aquellos que presentaran éxitos en esa calidad.

Se realizaron un total de 5 Focus Group -Uno por cada región-

- c. Para el tercer nivel de información se revisaron y analizaron los siguientes Documentos Institucionales: Los Programas -Definiciones Administrativas, Normativas y Presupuestarias-; Los Convenios con las Municipalidades -Programa Prodesal- y con Prodemu (Programa de Desarrollo de la Mujer) – Programa de Formación de Mujeres Rurales- y Estudios de Evaluación desarrollados con anterioridad al año 2006.

Se revisaron y analizaron un total aproximado de diez Documentos Institucionales entre los que se cuentan dos investigaciones anteriormente realizadas a ambos Programas. Esto último se justifica en el entendido que existe una línea de conocimiento desde la cual partir para realizar el trabajo evaluativo que aquí se desarrolló.

4.- MARCO METODOLOGICO (ESPECIFICO)

4.0.- ¿Por qué la utilización de la metodología cualitativa de investigación?

Desde el punto de vista investigativo las necesidades, preguntas y reflexiones que un investigador se plantea y las condiciones, contextos y posibilidades que presenta la parte de la realidad a estudiar, delimitarán los enfoques y las posibilidades tecnológicas con las cuales se enfrentará la tarea de introducirse en esa realidad y captar, a partir de ella, los hitos, "hechos", narraciones, "datos" y situaciones que resulten ser más pertinentes, no sólo al problema planteado, sino a los objetivos del estudio y las hipótesis esgrimidas.

Ha sido para esta investigación una opción bastante clara el poder recuperar una posición respecto de lo que Alain Touraine y Jesús Ibáñez, por ejemplo, han definido desde distintos intereses pero con un mínimo común denominador, como "el regreso de los sujetos". Esto nos ha permitido alejarnos de alguna manera de modelos funcionalistas, interactuando con algunos de tipo estructuralistas (lenguaje y sociedad) y recurriendo a otros que se acercarían más a una sociología de la vida cotidiana, cuasi fenomenológica que, teóricamente, pueden colaborar a constituir esquemas y/o "modelos" interpretativos a partir del necesario ejercicio de una realidad entre paréntesis -ya que no creemos posible abstraer la conciencia al estilo de husserl-, sin embargo dinámica, multiversa y muchas veces incierta.

Tendremos que sostener que presentamos una cierta desconfianza respecto de los relatos que intentan o intentaron a priori dar cuenta de realidades desde posiciones teóricas que interpretan la realidad desde conceptos ya estructurados por el andamiaje intelectual previamente y donde la realidad se pierde en su riqueza experiencial y conceptual dada la necesidad de clasificarla o "encasillarla" en dichas propuestas, sin alguna expectativa por las sorpresas, quiebres, redefiniciones o nuevos sentidos que dicha realidad pudiera otorgar a la tarea investigativa.

En esta dirección ha sido la experiencia del investigador, su propias dudas, quiebres, reflexiones y sentidos los que han posibilitado todos los otros prerrequisitos formales elaborados para este estudio: los objetivos, problema, supuestos, hipótesis, preguntas y requerimientos teóricos aquí plasmados. Es el conjunto de algunos años de experiencia sondeando subjetividades -que es fundamentalmente lo que hacen en realidad las ciencias sociales- las que han posibilitado esta trama argumental.

Es debido a este propósito que nos pareció, a todas luces, que sería la metodología cualitativa la mejor capacitada para desarrollar esta empresa. No porque nos pareciera un mejor paradigma interpretativo, sino porque debíamos ir a las personas y sus comportamientos en las instituciones en el marco de los programas, más que a los indicadores e índices de desempeño de los programas, las personas y no necesariamente a las opiniones de los funcionarios (estatales) y sus distribuciones estadísticas, a las personas y no necesariamente a los reactivos -perceptuales o de satisfacción- de los beneficiarios o usuarios (de los programas sociales/públicos).

En resumen a las narraciones emanadas desde diversas subjetividades -pese a estar sujetos a las diversas estructuras de alguna manera- y no a datos cuya distribución estadística, si bien podrían complementar este esfuerzo, no aparecían como lo más relevante. Lo que se intentaba era que el territorio y su gente (indisolublemente ligados), las instituciones y su gente (mutuamente determinados), los programas y sus implementaciones (sustantivamente relacionados) eran los que con la mayor libertad posible hablaran, literalmente, desde su propia cotidianeidad.

4.1.- Una Aproximación Teórico – Epistemológica. (Max Weber)

Aproximarse a la realización de una investigación recogiendo el punto de vista de un autor cuya contribución a las Ciencias Sociales en general y a la Sociología en particular ha sido de tal magnitud, supone delimitar con un alcance práctico y realista esta opción. Diremos que nuestro interés surge por lo que se denominó a partir de su contribución el “método histórico”, allí se encuentran dos líneas de argumentación que nos identifican: a) la Sociología como disciplina que está sujeta conceptualmente a las transformaciones históricas que una sociedad presenta de modo permanente y b) las consecuencias epistemológicas que tiene el comprender la investigación sociológica desde la búsqueda del sentido subjetivo de la acción social.

En el inicio señalaremos que este intento no significará entrar en los antecedentes de su propuesta. Estos antecedentes se encuentran en el debate que otros autores alemanes - Rickert y Windelband- sostienen con los positivistas de su época y de los cuales se separan epistemológicamente, toda vez que delimitarán con meridiana claridad cuáles son las características que hacen la distinción entre las ciencias de la cultura o del espíritu y los métodos seguidos por las ciencias sociales importados de la lógica científica naturalista. Lo que intentaremos es realizar un puente entre las reflexiones y las consecuencias metodológicas -interpretativas y hermenéuticas- que se pueden desprender de sus ensayos metodológicos y que nos acerquen a la lógica cualitativa de análisis que está tras esta investigación.

En esta parte y a partir de la aclaración antes dicha, sólo generamos un marco introductorio general que sitúe la discusión que se está sosteniendo en Alemania con el mundo positivista; “Los debates de la época entre los positivistas y los ideográficos o subjetivistas, ya estaba proliferando. Los positivistas entendían que la historia debía ser una ciencia natural, mientras que los subjetivistas veían las cosas de manera radicalmente distinta. Por ejemplo un pensador positivista generalizará acerca de las revoluciones sociales, mientras un subjetivista se fijará en los hechos que conducen a una revolución también específica (por ejemplo la Rev. Americana). Weber planteó un método intermedio, dijo que la historia se compone de acontecimientos empíricos y únicos; no puede haber generalizaciones en el nivel de la experiencia. Los sociólogos deben, por tanto, separar el mundo empírico del universo conceptual que construyen. Dichos conceptos no llegan a reflejar completamente el mundo real, pero pueden ser usados como utensilios de interpretación (heurísticos) para conseguir un entendimiento mejor de la realidad. Por medio de esos conceptos los sociólogos pueden elaborar generalizaciones, pero éstas no son historia y no deben ser confundidas con la realidad empírica” (Ritzer 2001: 265/66).

Algunas de las preguntas iniciales en Weber y que sirven para comenzar esta reflexión son las siguientes: "¿Cuál es la validez de los juicios de valor formulados o que determinado autor supone en los proyectos prácticos sugeridos por él? ¿En qué sentido se mantiene este, con ello, en el terreno de la dilucidación *científica*, ya que lo característico del conocimiento científico ha de hallarse en la validez "objetiva" de sus resultados en cuanto *verdades*? ¿En qué sentido existen "verdades objetivamente válidas" en el terreno de las ciencias de la vida cultural *en general*?"¹⁹

Con estas tres preguntas ya nos encontramos ante las reflexiones más preclaras para partir su propuesta metodológica y, desde ya, reconocer en ellas la relativización que hace de las certezas o supuestos positivistas. Estas reflexiones como el mismo lo reconocerá nos sitúa en la línea de argumentación sobre el método de trabajo, el modo de formación de los conceptos y su validez.

Como una forma de seguir en esa misma línea de argumentación incluimos aquí lo que consideramos es un eje central de su "obsesión metodológica" en el marco de su método histórico. Releyendo a A. Giddens nos encontramos con la siguiente frase del autor; "La totalidad de las condiciones, a las cuales nos lleva la búsqueda de las causas a partir del "efecto", tuvo que "actuar conjuntamente" de una manera y no de otra, por lo que se refiere al efecto concreto que debía realizarse. En otras palabras, el hecho de que tenga lugar el efecto viene determinado para toda ciencia empírica que busca las causas no sólo a partir de cierto momento, sino "a partir de la eternidad"²⁰

Lo interesante es que a pesar de tener claridad sobre la distinción entre las ciencias, de no aceptar la categorización positivista de las ciencias y su lógica radical de separación entre el sujeto y el objeto -a partir por ejemplo del realismo comtiano-, de no validar la homogeneización entre los juicios de hechos y las proposiciones normativas -haciendo la crítica a las visiones totalizadoras de Comte y Marx-, Weber nos invita a no perder de vista la necesidad de establecer un procedimiento que no desmerezca la necesidad de la objetividad en las ciencias sociales.

Para entrar en sus planteamientos es necesario a nuestro juicio despejar aquellos supuestos con los cuales el mismo no está de acuerdo. Entendiendo que las ciencias sociales surgen para formular observaciones y juicios analíticos fundados en una objetividad, lo que Weber sí descarta son dos argumentaciones:

a.- La primera es que "lo deseable puede identificarse con lo que "existe inmutablemente": el funcionamiento de las instituciones sociales y económicas viene regido por leyes invariables.

b.- La otra es que la asimilación de lo deseable y lo real se localiza en principios generales de desarrollo evolutivo: no en lo que existe inmutablemente sino en lo que emerge inevitablemente.

¹⁹ Weber, Max: "Ensayos Sobre Metodología Sociológica", Amorrortu Editores, Argentina 1978, pag. 40.

²⁰ Giddens .Anthony: "El Capitalismo y la Moderna Teoría Social, 1985. Editorial Labor S.A., pag. 235. Citando al autor: EMS, pag. 187.

Estas dos concepciones deben rechazarse. Es lógicamente imposible que una disciplina empírica establezca, científicamente, ideales que definan lo que "debe ser".²¹

En la letra (a) de la descripción existe un hecho que en el procedimiento weberiano hace una distinción radical con el positivismo en su intento por el desarrollo de leyes invariables y es el hecho fundamental del "accidente" en la observación científica. Para el autor este elemento significará un factor de replanteamiento, quiebre, fuga o redirección de la labor de exploración, mientras que para la lógica positivista se constituirá en un elemento sorpresivo y no esperado (serendipity) ajeno a lo que la ley factorial ha determinado como posible desarrollo de los acontecimientos en la sociedad. Por lo tanto adaptable o ajustable en las disposiciones de contenido que explicita la ley.

En la letra (b), nos parece que está sosteniendo un diálogo no explícito con Comte y con Marx. Esto dada su crítica a la posible inmutabilidad de los fenómenos y el hallazgo de leyes invariables o estadios de desarrollo al estilo del hacer científico naturalista y, por otra parte, la anticipación teleológica de un tipo de acción normativa, en una visión histórica que no escapa completamente de la tentación de formular leyes del devenir o escenarios posibles de ser cumplidos previos ciertos prerequisites dialécticos: la contradicción de fuerzas sociales al interior de las sociedades en general.

En la revisión de los escritos metodológicos del autor aparece su argumentación de una manera categórica; "Nuestra revista, como representante de una disciplina empírica, debe – queremos establecerlo de antemano – *rechazar por principio* ese punto de vista, pues opinamos que jamás puede ser tarea de una ciencia empírica proporcionar normas e ideales obligatorios, de los cuales puedan derivarse preceptos para la práctica. Pero, ¿qué se desprende de esa afirmación? En modo alguno que los juicios de valor hayan de estar *sustraídos* en general a la discusión científica por el hecho de que derivan, en última instancia, de determinados ideales y, por ello, tienen origen "subjetivo".²²

Esta sola frase, desde un punto de vista epistemológico, nos produce un movimiento respecto de la fijación tradicional sujeto – objeto en las ciencias sociales. La fundamentación de esta idea de subjetivación de la mirada sobre la realidad será mejor desarrollada en adelante, pero desde ya nos invita si no a una recursividad sujeto – sujeto, sí a la necesidad de incorporación del sujeto en aquello que se plantea observar. En este marco epistemológico se puede mejor entender su necesidad de adentrarse en las racionalidades de los actores, toda vez que la acción estaría provista de un elemento subjetivo clave: su sentido.

Como será parte de su andamiaje teórico respecto de la generación de las racionalidades, su reflexión tenderá también a observar la correspondencia entre las categorías de medios y fines como una forma de aproximación rigurosa a la realidad que se observa y desde este análisis las posibles consecuencias de la utilización de unos medios en vista a la consecución de ciertos fines; "cualquier reflexión conceptual acerca de los elementos últimos de la acción humana provista de sentido se liga, ante todo, a las categorías de "fin" y "medio". Queremos algo en concreto "en virtud de su valor propio" o como medio al

²¹ Op.Cit. pag. 227

²² Weber, Max: "Ensayos Sobre Metodología Sociológica", Amorrortu Editores, Argentina 1978, pags. 41-42

servicio de aquello a lo cual se aspira en definitiva. A la consideración científica es asequible ante todo, incondicionalmente, la cuestión de si los medios son apropiados para los fines dados. Podemos, también, *si* la posibilidad de alcanzar un fin propuesto aparece como dada, comprobar las *consecuencias* que tendría la aplicación del medio requerido, *además* del eventual logro del fin que se busca, a causa de la interdependencia de todo acaecer. Ofrecemos de este modo a los actores la posibilidad de ponderar estas consecuencias no queridas con las buscadas, y con ello de responder a la pregunta: *¿Cuánto "cuesta" el logro del fin deseado en los términos de la pérdida previsible respecto de otros valores?*²³

Siguiendo con este marco de análisis donde la lógica central es la relación medios-fines, nos encontramos con una constatación fundamental realizada por el autor, que dará origen a la posibilidad de desarrollar programas de investigación que basen sus supuestos en la comprensión del sentido subjetivo de la acción social. Una vez que el autor se ha desvinculado del positivismo naturalista y del materialismo histórico como programas que para él no representan propuestas empíricas de observación -desde la lógica subjetivo-causal de la acción-, estamos en condiciones de entrar en su delimitación de "objetividad" para el quehacer de las ciencias sociales y señalar su proposición sobre los programas diferenciados de los sujetos portadores de la acción, que dará origen a su estudio de los tipos de acción racional-irracional en diversas áreas de la vida humana. Frente a los programas de acción diferenciados, Giddens nos sorprende nuevamente con la siguiente reflexión a propósito de las palabras del autor: "Pero, mientras que los ideales y los sentidos se crean en las contiendas religiosas y políticas, nunca pueden deducirse de la misma ciencia: (citando al autor) "El destino de una época cultural que ha degustado del árbol del conocimiento es el de tener que saber que no podemos deducir el sentido de los acontecimientos mundiales del resultado de su estudio, por muy completo que sea. *Por el contrario, debemos ser capaces de crearlo por nosotros mismos.* También tiene que saber que los "ideales" nunca pueden ser el producto de un saber empírico progresivo. Y, por lo tanto, que los ideales supremos que más nos conmueven sólo se manifiestan en todo tiempo gracias a la lucha con otros ideales, los cuales para otros son tan sagrados como los nuestros para nosotros".²⁴

Es por esto que el investigador no está fuera de la posibilidad de ser portador de valores e ideologías que motiven su acción de observación, lo que el autor señala que no es deseable realizar es *validar ideales culturales a través del ejercicio científico* o lo que es lo mismo la tajante distinción entre juicios de hecho y juicios de valor en un proceso de investigación.

Como lo señala el autor: "Una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué *debe* hacer, sino únicamente que *puede* hacer y, en ciertas circunstancias, qué *quiere*. Es verdad que, en el campo de nuestras ciencias, las cosmovisiones personales se introducen de continuo también en la argumentación científica; la perturban siempre, y dejan traslucir su gravitación de maneras distintas, aún en el campo del establecimiento de simples conexiones causales entre los hechos, con el resultado, en cada caso, de aumentar o

²³ Op.Cit. Pag. 42

²⁴ Giddens .Anthony: "El Capitalismo y la Moderna Teoría Social, 1985. Editorial Labor S.A., pag. 235. Las cursivas son nuestras.

disminuir las chances de los ideales personales, a saber: la posibilidad de querer algo determinado".²⁵

Esto último no es algo que Weber quiera sólo tratar desde un punto de vista metodológico, en tanto ya tiene algunas nociones de la configuración de la personalidad humana, la cual, nos parece en nuestra observación, aparece para el autor como un sistema de observación-acción que posee coherencia interna y se externaliza en intereses individuales.

El lo señala de un modo inequívoco cuando señala que "es verdad, además, que precisamente aquellos elementos más íntimos de la "personalidad", los juicios de valor últimos y supremos que determinan nuestra acción y confieren sentido y significado a nuestra vida, son percibidos por nosotros como algo "*objetivamente*" válido (...) Sin duda, la dignidad de la "personalidad", reside en que para ella existen valores a los cuales refiere su propia vida, y si estos, en el caso particular, residiesen exclusivamente *dentro* de la esfera de la propia individualidad, el "*exteriorizarse*" en *aquellos* de sus intereses para los cuales exige la *validez en cuanto valores* constituye para ella, precisamente, la idea a la cual se refiere".²⁶

Algunas cuestiones de procedimiento metodológico, que serán reordenados de manera sistemática más adelante, nos introducen en la necesidad del autor de no dejar este componente subjetivo fuera de la realización práctica de las observaciones y mediciones, eso sí bajo ciertos criterios de aplicación. El autor nos invita primero a "que tanto el autor como los lectores tengan clara conciencia, en cada instante, acerca de *cuáles* son los criterios empleados para medir la realidad y obtener -partiendo de ellos- el juicio de valor; ello en lugar de engañarse acerca del conflicto entre los ideales y de pretender "ofrendar un poco a cada uno", como sucede con demasiada frecuencia mediante una confusión imprecisa de valores del más diverso tipo. Si este deber es observado estrictamente, la toma de posición práctica puede resultar, respecto del puro interés científico, no sólo inocua, sino directamente útil y hasta necesaria (...) la crítica a menudo no puede ser realizada en todo su alcance, en forma intuitivamente comprensible, si no es mediante la *confrontación* de los criterios valorativos que están en su base con *otros*, y por cierto también, ante todo, con los propios" (...) El segundo imperativo fundamental de la imparcialidad científica consiste en lo siguiente: En tales casos, es preciso indicar al lector (y -digámoslo nuevamente- a nosotros mismos) *cuándo* calla el investigador y comienza a hablar el hombre como sujeto de voluntad, *dónde* los argumentos se dirigen al intelecto y dónde al sentimiento. La confusión continua entre elucidación científica de los hechos y razonamiento valorativo es una de las características más difundidas en nuestras disciplinas, pero también la más perjudicial. En contra de esta *confusión*, precisamente, se dirigen las anteriores consideraciones, y *no* por cierto en contra de la intromisión de los propios ideales. *Descaracterización* y "objetividad" *científica* nada tienen en común".²⁷

Más adelante generará un conjunto de distinciones que nos permite involucrarnos con el marco de investigación, tal y como el autor la delimita. Esto teniendo en consideración además de los aspectos subjetivos de la personalidad y sus valoraciones, el procedimiento práctico y la ciencia social que se intenta configurar. En esta parte, de alguna manera se

²⁵ Op. Cit. Pag 44.

²⁶ Op. Cit. Pag 44.

²⁷ Op.Cit. Pag 49.

constituye conceptualmente el método de trabajo que esta investigación adopta y que tiene dos ingredientes centrales:

- a) temporalidad (contingencia – regresión) y
- b) causalidad (interpretación significativa de una acción (efectos) que tiene una concatenación de acciones y racionalidades en su desarrollo).

Dice Weber; “Ningún análisis científico “objetivo” de la vida cultural o (...) de los “fenómenos sociales” es *independiente* de puntos de vista especiales o “unilaterales”, de acuerdo con los cuales estos -expresa o tácitamente, de manera consciente o inconsciente- son seleccionados, analizados y organizados como objeto de investigación (...) La ciencia social que queremos promover es una *ciencia de realidad*. Queremos comprender la realidad de la vida que nos circunda, y en la cual estamos inmersos, *en su especificidad*; queremos comprender, por un lado, la conexión y *significación* cultural de sus manifestaciones individuales en su configuración actual, y, por el otro, las razones por las cuales ha llegado históricamente a ser así-y-no-de-otro-modo. Ahora bien tan pronto como tratamos de reflexionar sobre la manera en que se nos presenta inmediatamente, la vida nos ofrece una multiplicidad infinita de procesos que surgen y desaparecen, sucesiva y simultáneamente, tanto dentro como fuera de nosotros mismos. Y la infinitud absoluta de esta multiplicidad para nada disminuye, en su dimensión intensiva, cuando consideramos aisladamente un objeto singular (...) tan pronto como procuramos con seriedad describirlo *de manera exhaustiva* en *todos* sus componentes individuales; tal infinitud subsiste todavía más, como es obvio, si intentamos comprenderlo en su condicionamiento causal. Cualquier conocimiento conceptual de la realidad infinita por la mente humana finita descansa en el supuesto tácito de que sólo una *parte* finita de esta realidad constituye el objeto de la investigación científica, parte que debe ser la única “esencial” en el sentido de que “merece ser conocida”.²⁸

Ahora bien, desde el punto de vista epistemológico la realidad en Weber aparece como una fuente inagotable de relaciones y causalidades que, en algún momento, el investigador deberá aislar o parcializar para poder aproximarse a ella de modo que una empresa compleja como esa pueda ser abordable. Como señala el autor siempre se descubre que el elemento en el que nos queremos centrar participa de esta infinitud, infinitud que, por cierto, está en movimiento. Quizá si su obsesión sea precisamente descubrir todos aquellos factores y elementos que hacen que un hecho de la realidad se haya producido de una determinada forma y no de otra, teniendo como telón de fondo siempre la interpretación histórico-contingente de los factores escogidos para explicar un proceso, hecho o situación, siempre dinámico; “las ciencias sociales se interesan principalmente por conocer “por una parte el contexto y el significado cultural de cada uno de los acontecimientos en sus manifestaciones actuales, y por otra las causas de que históricamente se hayan producido precisamente “así” y no “de otra forma” (STCS, p. 36: GAW, pp. 170-1) (Giddens 233).

²⁸ Op.Cit. Pag 62.

Por otra parte, desde un marco paradigmático de investigación, podríamos decir, no sin cierta irresponsabilidad epistemológica²⁹, que Weber participa de alguna manera en una lógica constructivista de observación de la realidad, en tanto se mezclan en él: observación-subjetividad-historicidad, proceso y conformación que, entendemos, delimita una lógica de investigación más cercana a las actuales corrientes epistemológicas que a aquellas que más fuertemente se han institucionalizado como programas de investigación en marcos académicos, que utilizan mayormente el enfoque de corte positivista.

Para cerrar este debate inicial, nuevamente la reflexión por el sujeto que investiga; "Por esto existe en el autor una no explicitada relación de límites entre el investigador y el universo social en el cual se va a introducir. Mientras el universo social es ilimitado no en su manifestación última, sino en la lógica relacional y causal que le da origen en su conformación, el investigador es un sujeto cuyas limitaciones evidentes deben hacerlo seleccionar una parcela de la realidad para lograr lo que el autor señala es el objetivo central de las ciencias sociales en su labor operativa "la comprensión de la unicidad de la realidad en que nos movemos (...) Por esto la lógica de la significación en el trabajo hermenéutico de la acción tendrá como elemento constitutivo la reflexión por el sentido de esa acción. Antes de introducirnos en la pregunta por el sentido (verstehen) una pregunta inicial será clave para comenzar a desarrollar este programa de investigación y colaborará en el ejercicio de reducción de la complejidad (extensiva e intensiva) de la realidad; debemos preguntarnos cuáles son los criterios de valor que determinan "lo que queremos conocer"³⁰.

4.2.- El Sentido y la Causalidad. Componentes centrales de la aproximación metodológica weberiana

" La premisa trascendental de toda ciencia de la cultura no consiste en que encontremos plena de valor una determinada "cultura", o cualquier cultura en general, sino en que somos hombres de cultura, dotados de la capacidad y la voluntad de tomar conscientemente posición ante el mundo y de conferirle sentido".

Ambos conceptos nos detendrán por un momento en un intento de abstracción que nos permita aprehender de forma lo más clara posible cada uno de estos por separado y la conexión posible existente entre ambos.

Como una forma de introducirnos en el concepto de sentido en Weber, diremos que este no profundizó en él con un interés mayor desde el punto de vista metodológico, toda vez que el debate sobre el procedimiento hermenéutico -búsqueda de la significación en los textos- era un hecho extendido en Alemania en ese momento y el autor entendió que esa fórmula podría hacerse extensiva a la vida social. Esto no significa que dicho concepto no tenga en sí mismo una aproximación que deba ser desentrañada.

²⁹ No es dable, desde un punto de vista epistemológico estricto, atribuir conceptualizaciones temporalmente actuales a procesos de investigación temporalmente anteriores.

³⁰ Op.Cit. Giddens pags. 232 – 233.

Para partir diremos que el propio Weber se encargó de desestimar el que dicho concepto apelara a “capacidades” o “facultades” irracionales del investigador como la “intuición” por ejemplo y señaló que era parte de un programa riguroso de trabajo donde esta búsqueda debía estar al servicio de la objetividad.

Como una forma de describir el debate que el concepto ha suscitado lo describiremos a través de algunos de sus argumentos centrales y luego intentaremos desentrañarlo directamente de la fuente. “La cuestión clave al interpretar lo que Weber entendía por verstehen es si éste pensó que era la aplicación más apropiada para los estados subjetivos de los actores individuales o para los aspectos subjetivos de las unidades de análisis de gran escala, por ejemplo la cultura... Según Susan Hekman, es esta la más novedosa interpretación de la intención de Weber cuando consideraba elementos culturales tales como “los significados intersubjetivos o las reglas socialmente constituidas que definen el sentido de un hecho dentro de una sociedad dada” (1983:46). L. M. Lachman ha sido particularmente claro cuando afirma: “Los aspectos del programa que nos interesa no son los millones de propósitos que el individuo persigue, sino los elementos comunes de las normas e instituciones y el ambiente general en el que todos esos planes deben ser emprendidos” (1971:21). En la misma línea, W.G.Runciman (1972) y Murria Wax (1967) toman la verstehen como un instrumento para aprender el lenguaje y la cultura de una sociedad dada. Finalmente, algunos autores son de la opinión de que dicho concepto de verstehen implica ambas aproximaciones. P.A. Much (1975), por ejemplo, afirma que para entender completamente un hecho debemos: 1) identificar el sentido de dicha acción tal y como se propuso el actor, y 2) reconocer el contexto a que dicha acción pertenece y en el que produce significado”.³¹

De lo anteriormente expuesto debemos señalar que querámoslo o no, con o sin intención declarada, nos iremos situando en algunos de estos significados más que en otros e intentaremos ir pasando desde las definiciones y caracterizaciones más abstractas de verstehen, hacia aquellas que nos irán demarcando el camino por el cual esta investigación transita, esto es, la relación entre intencionalidad, sentido y marco normativo-institucional en la cual este sentido encuentra la probabilidad de su expresión. Pero volvamos a la fuente y al hablar sobre causalidad desde el punto de vista de nuestro autor, nos detendremos en una crítica definitiva a la lógica positivista:

“Repetidas veces se ha creído que el criterio decisivo, también en las ciencias culturales, puede discernirse en definitiva en la recurrencia “con arreglo a leyes” de ligazones causales determinadas. Aquello que contienen en sí las “leyes” que podemos discernir en el curso infinitamente múltiple de los fenómenos debe constituir, de acuerdo con esta concepción, lo único científicamente “esencial” en ellas: apenas hemos demostrado la “legalidad” de una ligazón causal, como válida sin excepción, con los medios de la inducción histórica comprensiva, o bien la hemos vuelto intuitivamente evidente para la experiencia interna, y cualquiera que sea la fórmula que hayamos encontrado de este modo, una multitud de casos, por elevado que pueda concebirse su número, se subsume en ella. Y los elementos de la realidad individual que, una vez establecida la “ley”, quedan fuera de ella, son considerados residuos no elaborados científicamente todavía, que habrán de ser introducidos en el sistema “legal” a través del perfeccionamiento de este, o bien permanecerán como algo “contingente” y se los dejará de lado por científicamente

³¹ Ritzer, George: Teoría Sociológica Clásica, Mc Graw Hill, 270-71.

inesenciales, *en cuanto* no son "concebibles legalmente" y no encajan, *por ello*, en el "tipo" del proceso; en tal caso, sólo pueden ser objeto de una "curiosidad ociosa. De este modo, aún entre los representantes de la escuela histórica reaparece de continuo la convicción de que el ideal al cual tienden todas las ciencias, incluidas las ciencias culturales, y al cual deben tender aun en vista de un remoto futuro, es la obtención de un sistema de proposiciones del cual la realidad pueda ser "deducida" (*sin embargo*) cada constelación individual que ella "explica" o predice es explicable causalmente solo como consecuencia de otra, igualmente individual, que la preceda. No importa cuánto podamos retroceder hacia la gris nebulosa del pasado remoto: la realidad a la cual se aplican las leyes sigue siendo *individual, no deducible* a partir de leyes" (...) El interés de las ciencias sociales parte, sin duda alguna, de la configuración *real* y, por lo tanto, individual de la vida social que nos circunda, considerada en sus conexiones *universales*, más no por ello, naturalmente, de índole menos individual, así como en su ser-devenidas a partir de otras condiciones sociales que a su vez, evidentemente, se presentan como individuales (...) A esto se agrega que en las ciencias sociales tratase de la acción conjunta de *procesos espirituales*, cuya "*comprensión*" por vía de revivencia es, naturalmente distinta de aquella que pueden o pretenden resolver las fórmulas de las ciencias naturales exactas en general (...) Por último, depende de la mayor o menor amplitud del concepto de "ley" el que este comprenda regularidades que, no siendo cuantificables, tampoco son susceptibles de expresión numérica. En lo que respecta, en particular, a la acción conjunta de motivos "espirituales", en ningún caso excluye la formulación de *reglas* de la acción racional"³²

Es evidente que la causalidad del método histórico de Weber, no tiene relación directa con la causalidad entendida desde la matriz positivista. Sin embargo más relevante nos parece la conexión que se puede extender entre historicidad, individualidad y subjetividad que establece puentes bastante claros respecto del ejercicio que aquí se ha pretendido: conectar las formulaciones weberianas con el paradigma metodológico cualitativo.

³² Op.Cit.Pag 62 – 63 - 64.

4.3.- EL ENFOQUE CUALITATIVO. UNA CONTINUIDAD POSIBLE

“La corriente del acaecer inconmensurable fluye de manera incesante hacia la eternidad. Siempre de nuevo y de maneras distintas se configuran los problemas culturales que mueven a los hombres, y con ello se mantiene fluctuante el círculo de lo que, para nosotros, presenta sentido y significación entre el flujo permanente de lo individual, y que se convierte en “individuo histórico”. Cambian las conexiones conceptuales con las cuales aquello es considerado y aprehendido científicamente. Los puntos de partida de las ciencias de la cultura se proyectan, por ello, cambiantes, hacia el más remoto futuro, mientras un entumecimiento de la vida intelectual al estilo chino no incapacite a la humanidad para plantear nuevos interrogantes a la corriente eternamente inagotable de la vida”. (Max Weber)

Relevante para toda opción cualitativa de exploración será, además de la aclaración anterior, la necesaria conexión con la temporalidad de los procesos y hechos sociales - parafraseando a Durkheim en su fundamental aporte sobre la “coacción” de estos sobre los individuos-. Optar por la temporalidad y la historicidad no sólo de las conexiones causales de los procesos sociales, sino también apelar a los actores sociales generadores de posibles transformaciones ya fuera en la sociedad o en la cultura, significa dejar de lado los marcos interpretativos más deterministas y por cierto los que intentan explicaciones de tipo estructurales -haciendo hincapié en los de tipo lingüístico-estructurales, los que sí son necesarios de considerar para una metodología de tipo cualitativa-. Como lo dicen autores que siguen las reflexiones de Weber; “Una vez que nos hemos dado cuenta de que el método histórico no es ni más ni menos que el método clásico de interpretación aplicado a las acciones abiertas en lugar de a los textos, un método dirigido a identificar los proyectos humanos, la “significación” que se oculta tras los acontecimientos observables, no debemos tener dificultad en aceptar que éste puede ser aplicado tanto a la interacción humana como a los actores individuales. Desde este punto de vista toda la historia es interacción, y debe ser interpretada en términos de los programas opuestos de los distintos actores (Lachman, 1971: 20)³³

Un puente interesante entre lo que venimos desarrollando y la lógica de los estudios cualitativos, está dado en Weber por el debate sobre una sociología “comprensiva”. Queremos en esta parte introducirnos y luego profundizar este puente metodológico-conceptual con el cual desarrollaremos, más adelante la lógica de exploración de esta investigación. Señala Weber, “una “comprensión” de la conducta humana obtenida por medio de interpretación contiene ante todo una “evidencia” cualitativa específica, de dimensión singularísima. El que una interpretación posea esta evidencia en medida muy alta nada prueba en sí en cuanto a su validez empírica. En efecto, un comportamiento igual en su curso y su resultado externos puede descansar en constelaciones de motivos de índole muy diversa, entre los cuales los comprensibles de manera más evidente no siempre han sido los realmente en juego. Antes bien, el “comprender” determinado nexo ha de ser controlado, en la medida de lo posible, con los métodos usuales de la imputación causal

³³ Ritzer, G. Teoría Sociológica Clásica, Mc. GrawHill, 270.

antes de que una interpretación, no importa cuán evidente, pase a ser una "explicación comprensible" válida. Ahora bien, la interpretación racional con arreglo a fines es la que posee el grado máximo de evidencia. Por comportamiento racional con arreglo a fines ha de entenderse aquel que se orienta exclusivamente hacia medios representados (*subjetivamente*) como adecuados para fines aprehendidos de manera (*subjetivamente*) unívoca (...) La evidencia específica del comportamiento racional con relación a fines no trae naturalmente por consecuencia que la interpretación racional haya de ser considerada, de manera especial, meta de la explicación sociológica. A causa del papel que en la acción del hombre desempeñan "estados emocionales" y afectos "irracionales con relación a fines", y puesto que toda consideración comprensiva racional con relación a fines tropieza de continuo con fines que, por su parte, ya *no* pueden ser interpretados como "medios" racionales para otros fines sino que es preciso aceptarlos como orientaciones teleológicas no susceptibles de ulterior interpretación racional -por más que su origen pueda pasar a ser, como tal, objeto de una explicación comprensiva que proceda "psicológicamente"-, con igual derecho se podría afirmar precisamente lo contrario" (E.M.S., 177).

Es evidente para la disciplina, no siempre para quienes no se han desempeñado en el oficio de "lo cualitativo" que si bien podrían existir límites difusos entre lo "psicológico" y lo "sociológico" de un hecho investigado, son las referencias significativas que se buscan desentrañar aquellos hitos que separan aquello que se puede verificar como subjetivo-interno de aquello que se puede observar como subjetivo-social. Dónde ponemos nuestro interés y nuestras prioridades analíticas se establecen las diferencias. Señala Weber a este respecto: "Tanto la sociología como la historia realizan interpretaciones de índole ante todo "pragmática", a partir de nexos racionalmente comprensibles de la acción (...) En efecto, su objeto específico no lo constituye para nosotros un tipo cualquiera de "estado interno" o de comportamiento externo sino la *acción*. Pero "*acción*" (incluidos el omitir y el admitir deliberados) significa siempre para nosotros un comportamiento comprensible en relación con "objetos", esto es un comportamiento especificado por un *sentido (subjetivo)* "poseído" o "mentado", no interesa si de manera más o menos inadvertida (...) Ahora bien, la acción que específicamente reviste importancia para la sociología comprensiva es, en particular, una conducta que 1) está referida, de acuerdo con el sentido subjetivamente mentado del actor, a la *conducta de otros*; 2) está *co-determinada* en su decurso por estar su referencia plena de sentido, y 3) es *explicable* por vía de comprensión a partir de este sentido mentado (subjetivamente) (...) (*Un ejemplo en los escritos de Weber, que nos acerca aún más a su razonamiento y de paso, a la lógica de los estudios cualitativos en nuestra disciplina, es el siguiente*): "Justamente los ensayos, en parte brillantes, que se han hecho hasta ahora de interpretación psicológica de los fenómenos económicos; muestran en todo caso que *no* se pasa del análisis de cualidades psicológicas de los hombres al análisis de instituciones sociales, sino que, por el contrario, la elucidación de las precondiciones psicológicas y de los efectos de las instituciones *presupone* el conocimiento preciso de estas y el análisis científico de sus conexiones. El análisis psicológico implica luego exclusivamente una profundización, muy valiosa en el caso concreto, del conocimiento de su *condicionamiento y significación* culturales, históricos". (E.M.S. 69-79)

Entrar en este campo, siguiendo la invitación weberiana implica, por cierto, delimitar un marco dentro del cual uno se puede centrar para realizar el conjunto de observaciones que un proceso o hecho requieren. No seguiremos aquí, porque no es nuestro objetivo hacerlo, el procedimiento complejo y completo por el cual Weber delimita la acción de investigación: nueve pasos perfectamente definidos que contrastan e interpelan al procedimiento científico positivista, sino que nos atenemos a otros dos aportes

significativos: la acción y los posibles tipos de racionalidad. Señala el autor, "cuando una acción tal es "explicada", ello no significa, sin embargo, que se pretenda deducirla a partir de estados de cosas "psíquicos"; antes a la inversa: se pretende deducirla, como es manifiesto, sólo a partir de las expectativas que en efecto se alimentaron, de manera subjetiva, en torno del comportamiento de los *objetos* (racionalidad con relación a fines subjetiva), así como de las que se tuvo el derecho de alimentar según reglas válidas de experiencia -racionalidad con relación a lo regular-, objetiva. Mientras más unívocamente esté orientada una acción de acuerdo con el tipo de racionalidad con relación a lo regular, tanto menos será posible comprender con sentido su curso mediante consideraciones psicológicas cualesquiera. A la inversa, toda explicación de procesos irracionales, es decir, aquellos en los que pasaron inadvertidas las condiciones "objetivamente" regulares de la acción racional con relación a fines, o bien aquellos en que se desecharon en medida relativamente importante también las consideraciones racionales con relación a fines propios del actor - en un "pánico bursátil", p.ej.-, necesita, ante todo, establecer cómo se *habría* actuado en el caso límite, el del tipo ideal racional, de una racionalidad absoluta con relación a fines y a lo regular. (...) La acción orientada en lo subjetivo de manera racional con relación a fines y la acción ("racional con arreglo a lo regular") "orientada de modo correcto" hacia lo objetivamente válido difieren radicalmente". (E.M.S. 180-181)

En tanto disciplina, la sociología que por cierto desde Weber ha hecho otros avances respecto de observaciones conductuales frente al continuo racionalidad-irracionalidad, creo que encuentra en este autor una referencia ordenada de los posibles tipos que se pueden advertir como observaciones probables. Una vez que hayamos delimitado este marco de observaciones, nos abocaremos en lo que sigue, a rastrear un elemento complementario a los aportes de Weber y que tienen directa relación con mirar la intencionalidad como trasfondo de los comportamientos cualitativamente discernibles.

"Para la Sociología existen los siguientes tipos de acción, ligados "en" y "respecto de" un hombre mediante continuas transiciones: 1) el tipo de lo regular, alcanzado más o menos de manera aproximada; 2) el tipo orientado de manera (subjetivamente) racional con relación a fines; 3) el tipo más o menos consciente o advertido y orientado de manera racional con relaciones a fines de modo más o menos unívoco; 4) el tipo no racional con relación a fines, pero que muestra una conexión comprensible provista de sentido; 5) el comportamiento motivado mediante conexión más o menos comprensible provista de sentido, pero co-determinado o interrumpido con mayor o menor intensidad por elementos incomprensibles, y, por fin, 6) los hechos psíquicos o físicos incomprensibles. Con respecto a tales tipos de acción, la sociología sabe que no cualquier actuar que transcurra de manera "racional con relación a lo regular" estuvo condicionado en lo subjetivo como racional con relación a fines. Es obvio también para ella, en particular, que no son las conexiones discernibles de manera lógica, racional, las que determinan la acción real, sino, como suele decirse, las "psicológicas". (E.M.S. pag. 184)

4.4.- El Análisis del Sentido de la Acción: El Trasfondo de la Intencionalidad

*“Es la sedimentación de la vida, de la vida que nos antecede y nos rodea y de la vida vivida, lo que alimenta y conforma el trasfondo de la intencionalidad, sin el que no podría haber actos intencionales definidos y, por ello, comprensibles. Es la sedimentación de la vida lo que hace posible el espacio social de una interacción regulada (simbólicamente, en nuestro caso), de un agente capaz y con las disposiciones apropiadas, y de un capital (simbólico) intercambiable. Es la sedimentación de la vida humana lo que hace posible, como un marco o un trasfondo, la (re) producción y comprensión de los sentidos de las acciones”.*³⁴

Como una forma de “bajar” desde las posibilidades que Weber señala para el tipo de investigación social, donde acción social y sentido subjetivo son elementos centrales de la apuesta, queremos en esta parte realizar un puente descriptivo entre su propuesta y los avances que se han sostenido en el ámbito de la reflexión cualitativa, donde el par acción-lenguaje se sitúa como un marco de reflexión necesario. Confirmamos que en el contexto del sentido de la acción, son las intencionalidades de los actores un material relevante de ser tomado en consideración y reconstruido en el ejercicio de la investigación sociológica.

Nos adentramos, pues, en un avance a partir y respecto de Weber, sostenemos que en continuidad con su legado y revisando un nuevo enfoque epistemológico que si bien ya con Weber había tomado distancia de la distinción positivista de la ciencia, aquí evidencia su separación definitiva. Partiremos revisando las nociones que se heredan de Weber para luego continuar con las distinciones propias de esta aproximación a lo cualitativo en el examen y trabajo de acercamiento a la realidad social.

“Para comprender y explicar una acción, que en realidad es siempre parte de una corriente de acciones materiales y discursivas, hay que tener un mínimo conocimiento de los goznes sobre los que gira la configuración de su sentido, esto es, hay que atender a las condiciones que posibilitan su configuración característica y que los/as agentes dan por establecidas o asumidas (...) M. Weber nos recuerda que una acción es aquella conducta a la que el agente imputa un significado o sentido subjetivo. La intención del agente, la incardinación del movimiento corporal en un cierto orden de deseo y sentido, es lo que convierte una conducta, o su ausencia, en una acción. Según Weber (...), la acción queda comprendida y a veces explicada cuando captamos el sentido pretendido por el agente (la intención) y lo situamos en el complejo contexto del significado práctico en que se desarrolla. *Intencionalidad y contexto*. Así el objeto de conocimiento es para Weber “el subjetivo complejo-de-significado de la acción”, esto es, el marco de sentido de la acción tal como es vivido por los sujetos, es decir relativo a los sujetos, es decir, subjetivo. *El marco de sentido vivenciado (subjetivado y subjetivante) es lo que nos permitiría realizar y comprender la acción”.*³⁵

³⁴ García Selgas, Fernando J.: “Análisis del sentido de la acción: El trasfondo de la intencionalidad”, en *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*, España, Ed. Síntesis Psicología; 1994.

³⁵ Op.Cit. pag. 491.

Intención, voluntad, sentido, dirección son algunos de los elementos que se pueden observar en el marco de análisis escogido para esta descripción. Es evidente para un trabajo centrado en aspectos propios de la disciplina que no es posible sólo reducir a variables psicológicas las determinantes de la acción subjetiva de un actor, en tanto el entorno social que lo influye es parte de esa determinación también. Es por esto que aquí haremos referencia permanentemente a conceptos como representación, acción simbólica, condiciones de satisfacción o deseo y todos ellos serán reflejo de marcos sociales e históricos que influirán directamente en la constitución de la acción.

“Cabe recordar que la aproximación historicista de Weber no permite desvincular dicha dimensión -la temporal- del análisis que estamos desarrollando. Es por esto que bien vale insistir en que no es sólo la preocupación por la intencionalidad subjetiva del actor desarraigada de su movimiento social, de la dinámica en que dicha intencionalidad está inmersa. No es esta aproximación una que se centre sólo en factores estructurales del par lenguaje-acción, sino que también en el movimiento en que este par se genera y realiza; (...) para hablar de la intención o significación pretendida y referida a la conducta de otros, que según Weber caracterizaría a la acción social, hay que dar por supuestos un entramado de intencionalidad (individual y colectiva), unas prácticas socio-históricas y unos agentes que los constituyen al ser por ellos constituidos. Estos serían los supuestos ontológicos de la acción y los goznes que han de ser revisados para asentar su comprensión y explicación científicas. Veamos las aclaraciones:

a) Al hablar del sentido de una acción me refiero tanto a una identidad semántica (sentido=significado, carácter simbólico, capacidad de representación), como a una identidad de la geometría del deseo (sentido= orientación, dirección de marcha, relación a un fin apuntado, etc.) (...)

b) Es cierto que la intención, junto a la percepción, es la forma biológicamente primaria de la relación intencional entre el organismo y el entorno, y que la intención es componente básico de la acción. Pero también es cierto que es sólo uno de los posibles estados intencionales que tenemos y que pueden entrar en la acción. Otros son las creencias, los deseos, los miedos, etc. ³⁶

La pregunta central es ¿cuál puede ser una definición de intencionalidad en el marco de análisis cualitativo en el que estamos insertos?

“La intencionalidad de estos actos consiste en esta directividad que aparece como un contenido representacional o simbólico, que se denomina contenido intencional, y que funciona en tanto en cuanto determina un conjunto de condiciones que deberían cumplirse para que el estado se satisfaga (determina las condiciones de satisfacción, esto es, lo que debería darse para que la creencia se confirme, el deseo se cumpla, etc.)” (...) La centralidad de la intencionalidad, y de la carga representacional, se consolida cuando recordamos el hecho de que decir y hacer constituyen una unidad funcional ubicada en el cruce de un campo cultural y un espacio intencional. El sentido de la acción depende en gran medida de lo que los agentes dicen sobre ella: la narratividad es un elemento constitutivo de las acciones humanas. El significado de las palabras viene determinado por

³⁶ Op.Cit. pag. 492

el curso de acción en que se inscriben, mientras que interpretamos las narraciones por su similitud a la vida. En palabras de J. Brunner (1991:32-34), el objeto del análisis ha de ser la *acción situada*: situada en un escenario cultural y en los estadios intencionales mutuamente interactuantes de los participantes (entre quienes se encuentran los investigadores)".³⁷

Como es evidente para la investigación sociológica que mantiene algunas de las premisas antes señaladas, agente y práctica son una díada que no se puede separar. Sin embargo esto no puede significar que creamos que ésta emana sólo de un actor aislado, subjetivamente centrado y autoreferido en su acción. Por lo tanto ni el lenguaje como análisis del código individual empleado, ni determinismos estructuralistas nos mueven, sino la dinámica de mutua influencia que esta díada tiene, en la cual el agente puede transformar la realidad en la que habita y, al mismo tiempo, puede ser transformado por su práctica y un lenguaje que pertenece a los códigos de muchos. Como ya hemos señalado antes, pero es siempre importante volver a insistir, nos constituimos en el lenguaje y, por tanto, somos sujetos-de-cultura.

- a) "La centralidad que estamos otorgando a la intencionalidad no puede llevarnos al error subjetivista de dar por establecida y preconstruida la subjetividad, olvidando su conformación práctica y dinámica. Tampoco podemos caer en el error contrario de retirarnos al código, a la estructura o al marco de significados, olvidando la capacidad de los individuos como agentes (...) Es patente, gracias a los diversos estructuralismos, que no podemos reducir la participación cognitiva de los agentes a lo que discursivamente son capaces de explicitar (esto es a razones e intenciones)... Pero también parece claro que tal capacidad no se entiende ni se explica con sólo referirnos al inconsciente o a estructuras abstractas. Hay un conocimiento práctico, un know-how, un sentido de lo que se puede o de lo que hay que hacer, que es medular en la configuración material y simbólica de las acciones, así como en su comprensión científica, y es un conocimiento que portan y poseen esos sujetos históricamente en construcción

- b) Las puntualizaciones al concepto de sentido e intencionalidad nos llevan a revisar la idea de esa acción (social) que quiere ser comprendida (...) No podemos concebir la acción ni como un evento aislado, generado por una persona, ni como una manifestación determinada por supra-estructuras socio-culturales. La acción tiene en la intencionalidad y en la intervención relativamente autónoma de los agentes unos componentes básicos a los que se unen las consecuencias no-pretendidas y las condiciones desconocidas. De ahí que sea más adecuado ver la acción como un momento de la corriente que constituye la práctica social, en lugar de cómo un fenómeno concreto, y percibir las regularidades constituyentes del marco posibilitante de las acciones puntuales como (re) producción material y simbólicamente por esas prácticas.³⁸

³⁷ Op.Cit. pag. 493-94.

³⁸ Op.Cit pag. 495-96

Hacia el final de estas argumentaciones, volvemos sobre las primeras realizadas. Además de la acción y su intencionalidad, están los códigos culturales posibilitantes de su reproducción, junto con esto las contingencias socio-históricas que posibilitan, enmarcan, redefinen o censuran la producción de discursos posibles en un sistema social determinado y, por último, las posibilidades socio-organizativas o socio-institucionales de (re) producción de discursos sociales y/o políticos. Por esto último valga la distinción expresivo-normativa que el autor que revisamos nos invita a considerar.

“Las acciones se caracterizan por tener un sentido generado sobre la base de un marco que es a la vez expresivo (representa, significa, dice, manifiesta, etc.) y valorativo/normativo (se sitúa en y respecto de un orden social): un marco que (des) carga simbólicamente y (des) legitima, utilizando como medio más patente la racionalización y reflexividad que permite y genera la capacidad lingüístico conceptual. Ahora bien, lo que aquí nos concierne es el marco expresivo, representativo o significativo, y el espacio que más nos preocupa es el de las relaciones de comunicación. En concreto, nos concierne la regularidad, sistematicidad y producción del marco que hace posible la ubicación significativa de la acción y, por ello, su interpretación (...)

- c) Se hace necesaria una última aclaración que explicita el desplazamiento que hemos ido asumiendo en la concepción ontológica al apuntar la ruptura y la superación de la dualidad sujeto-objeto. El mero hecho de que atribuyamos a toda acción un sentido representativo y valorativo hace que toda acción entre en la economía simbólica, y aparezca así en conexión genética tanto con un agente concreto (cuyas elecciones y disposiciones se construyen en relación a los otros agentes) como con un conjunto de sentidos, que la interacción social impone sistemáticamente sobre los atributos intrínsecos de los movimientos realizados y de sus consecuencias esperables: agente, contexto y sistema.

(...) En resumen, el conjunto de las aclaraciones hechas tiene tres implicaciones inmediatas: la primera es romper metodológicamente las dicotomías entre intención y convención, entre acción y situación, etc.; la segunda es variar nuestra concepción ontológica de modo que, contrariamente a las tendencias subjetivistas y las objetivistas, consideremos la acción como una realidad procesual y dual que se asienta en la existencia de unos agentes capaces de participar materialmente del juego-de-sentido correspondiente; y la tercera es tener que aclarar el trasfondo que soporta genéticamente esos marcos de sentido y su interrelación.³⁹

Sin embargo nuevamente las preguntas –orientadoras de lo que continúa–:

¿Cómo se realiza el quiebre hacia el análisis del lenguaje, cómo se establece una fórmula de seguimiento en que el contenido de lo dicho anteriormente se refleja en el análisis de la acción, cómo captamos aquello que se escapa -lo macro- en aquello que se dice -lo micro-?

¿Cómo reconstruir la experiencia del otro, si como dice Weber, no fuimos parte de la acción y nos situamos a posteriori de la misma, tratando de aproximarnos lo más rigurosamente posible a ella, pero siempre con la conciencia que dicha realidad es inaprensible de manera

³⁹ Op.Cit. Págs. 496-97

global o peor aún, si todas nuestras baterías conceptuales pueden ser sólo aproximaciones contingentes y coyunturales, en la medida que la sociedad se modifica irreversiblemente en su devenir permanente?

Por último ¿Cómo decir algo sobre el otro y su acción si no somos el otro y quizá, no hemos desarrollado nunca –como agentes también- la acción que el otro ha desarrollado?

Para aliviar por un momento nuestra conciencia coincidimos con el autor en lo que sigue: "Aunque tal marco o trasfondo se intuye ya como un conjunto social de significaciones posibles o como una especie de caja de herramientas simbólicas donde entran sentidos, marcos de referencia, diferenciaciones, reglas, rituales, etc., la verdad es que, por ahora, plantea más cuestiones que soluciones. En concreto plantea una serie de preguntas sobre en qué consiste específicamente ese marco, cómo se manifiesta y cómo puede ser reconstruido con propósitos analíticos (...) Repitámoslo, no hace falta compartir la concepción de la intención como causa autoreferencial de la acción, para estar de acuerdo con J. Searle (1983) en que todos aquellos estados y acontecimientos que constituyen lo característico de una acción y concretamente de su sentido, como la intención, el deseo, la creencia, etc., son parte de la capacidad "mental" básica tradicionalmente denominada intencionalidad. Esto es, son parte de la capacidad de versar o tratar sobre algo distinta de sí misma, independientemente de que ese algo exista. Nos basta con admitir que es a través de la direccionalidad (el ser sobre lo otro, la representatividad) de aquellos estados como se conforma el sentido de la acción, y no olvidar que esta direccionalidad es el rasgo principal de la intencionalidad (...) *Sin embargo nuevamente a la angustia y la precariedad teórica y, bueno, a la humildad intelectual*: "(...) sin embargo aunque intentáramos hacer una lista de todas las creencias y demás estados intencionales que debe haber en la red para que el contenido intencional de aquel estado determine sus condiciones de satisfacción no podríamos finalizar nunca. Y no podríamos por las siguientes razones: porque muchas son inconscientes, porque los estados de la red no están todos individualizados y porque muchos son tan fundamentales que una y otra vez pasan desapercibidos (...)".⁴⁰

El autor nos quiere salvar de la angustia y apelar a la comprensión -correcta- como posibilidad de encuentro con la direccionalidad y sentido último de la acción. Recurre para esto al lenguaje, como es obvio al marco cualitativo-significante de actuación, sin embargo discrepamos de esa posibilidad y nos parapetamos todavía en la angustia, en la duda, en el espacio ciego del alma que no nos deja ver con entera soltura aquello que creemos comprender. Sin embargo reproducimos aquí su "salida" frente a las interrogantes:

"Un caso argumental más básico aún es el de la comprensión del sentido literal de una oración, que no puede ser lograda si sólo nos basamos en el significado de las palabras y en las reglas de composición de la oración. Y no se puede lograr porque las condiciones de satisfacción de la oración -las condiciones de verdad si es un enunciado- se determinan atendiendo a diferentes presuposiciones del marco o trasfondo (...) La única forma de dar una respuesta consistente a estas y otras preguntas y casos semejantes(...) es afirmar con Searle que las diferentes interpretaciones de una misma expresión cuyo significado literal se mantiene constante, vienen fijadas por un trasfondo de capacidades humanas, un trasfondo de habilidades para realizar ciertas prácticas, de know-how, de formas de

⁴⁰ Op.Cit. pag. 496

actuación, etc., sobre el que se realiza la interpretación correcta, esto es, la comprensión".⁴¹

4.5.- EL ENFOQUE CUALITATIVO. UNA MIRADA OPERACIONAL DE INVESTIGACIÓN

Toda investigación cualitativa, como ya lo hemos señalado, se aboca a detectar las distinciones que se manifiestan en términos de impresiones, percepciones y expresiones de sentido por parte de los sujetos que interactúan al interior del ambiente objeto de estudio. Con esta perspectiva, se parte de la base que coexisten distintas miradas y apreciaciones en función de los roles y lugares que cada uno de estos actores ocupa dentro del proceso. En la producción social los diferentes actores que concurren a su formación necesariamente configuran su visión particular de los hechos producidos; esta visión constituye realidades y aproximaciones a las mismas, las cuales siempre son distintas.

Operamos entonces con muchas "realidades" y no con una sola verdad-realidad. En consecuencia, extraer cada una de ellas desde los actores relevantes y participantes resulta imperativo tanto para los efectos de construcciones diagnósticas como de soluciones de implementación y de actuaciones de proceso.

Teniendo la realidad social un carácter incierto en términos de futuro, nada asegura que determinadas visiones y soluciones postuladas por un actor serán compartidas de la misma manera por el resto, ni menos aún que tengan garantizada su viabilidad. Cada actor se conduce de acuerdo a su verdad.

Es así como se articulan los denominados dominios de significación, los cuales no son otra cosa que el establecimiento de distintos universos semánticos y de sentido que dan cuenta de los consensos sociales indispensables para que se verifique la comunicación entre los individuos que participan ciegamente en su interior.

En consecuencia, las distintas versiones alrededor del mismo fenómeno tributan esencialmente a las posiciones y microuniversos simbólicos consustanciales a cada actor. El concepto de actor que interesa epistemológicamente para nuestro estudio, define y supone un grupo de personas que participan de alguna manera de un mismo dominio de significación -el aparato del Estado y la realidad rural-, el cual determina versiones propias acerca de los hechos en los cuales participan. En otros términos, hablamos de un grupo de personas que se pueden identificar como parte de "lo mismo" cultural e institucionalmente.

Tomaremos prestados algunos elementos y técnicas de la llamada investigación social de segundo orden o, el constructivismo, que plantea la investigación como observación de observadores.

⁴¹ Op. Cit. Pag. 498

“Entendida de ese modo, la epistemología constructivista puede ser descrita como un procesador cognoscitivo integrado al sistema social de la ciencia, a las operaciones del conocer y a los conocimientos que desde estas se generan y afirman. Su tesis fundamental dice que todo el conocimiento de la realidad es una construcción de sus observadores.”⁴²

Puesto que no es posible acceder al objeto sin la intermediación estructurante del lenguaje y, más aún, es imposible desprenderse del significante como no sea apelando a otro significante, la investigación no puede situarse ni más allá ni más acá del continuo y permanente fluir de los dichos de individuos instalados al interior de comunidades que expresan dominios de significación propios.

La verdad entonces proviene de las versiones público-parciales o de parcela. Las distintas cadenas de pensamiento se entrecruzan y articulan, construyendo consensos y generando verdades aceptadas. La concepción es, por tanto, sujeto-sujeto y no sujeto-objeto; es social, dialógica, conversacional. Son los discursos sociales los portadores de verdad en tanto sí mismos.

De allí que las observaciones sean de segundo orden, es decir, observaciones hacia conversaciones y distinciones que despliegan los observados, procurando captar sus dispositivos internos y esquemas diferenciadores y descriptores inconscientes de los mismos observados.

Siguiendo la línea de pensamiento de Jesús Ibáñez⁴³, la investigación institucional desarrollada sobre la base del enfoque cualitativo está regulada por el presupuesto de reflexividad, que postula un objeto -para el caso de este estudio, el diseño e implementación de dos programas sociales/públicos- que se define sólo en su relación con los sujetos -los funcionarios públicos ubicados en las unidades integradas o des/integradas de la cadena administrativa, política y técnica de la repartición pública correspondiente y los usuarios/clientes de los programas-.

Para este tipo de investigación, como ya lo hemos sugerido anteriormente, el objeto de la percepción y reflexión es interna al sujeto, no está fuera del mismo, por esto un sujeto – individuo, grupo, clase o estamento- está siempre en proceso, no posee una percepción determinada de una vez y para siempre y las condiciones sociales y ambientales en las que se desenvuelve pueden ayudar a que esas percepciones se establezcan en el tiempo o puedan variar.

Como ha señalado Humberto Maturana respecto de la percepción y la reflexividad de un individuo, nuestra característica básica es que somos sistemas autopoieticos: organizacionalmente cerrados (en vez de ser programados desde fuera, nos hacemos a nosotros mismos) e informacionalmente abiertos (recibimos y producimos continuamente información). Sin embargo, desde un punto de vista psicosocial, el análisis de Maturana respecto de la percepción se complejiza un poco más.

Trabajar con un componente tan central y subjetivo como es la percepción, reflexión y opinión requiere tener en consideración, a propósito de estas ponderaciones, algunos elementos que permiten matizar el hecho puro y concreto del acto perceptual y

⁴² Marcelo Arnold, “Fundamentos del Constructivismo Sociopoietico”. Cinta de Moebio No. 18. Diciembre 2003. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile; En: GeoConsultores S.A.

⁴³ Ibáñez, Jesús: “La investigación Social de Segundo Orden”. Editorial Amerinda, 1991.

argumental, acto que para nosotros está mediatizado por la característica de "ser social" del sujeto, sea esta un individuo, grupo, clase o estamento:

1.- La percepción, si bien surge y se refleja en la verbalización que un sujeto realiza respecto de su propia experiencia en relación directa con un "objeto" (experiencia, vivencia, evento, etc.), responde también a parámetros sociales ya definidos e integrados en/por ese sujeto, de tal forma que la sociedad -por cierto una parte de ella- habla a través de ese sujeto.

2.- La percepción, entendida como un acto individual en que se filtra parte de la realidad social, no está determinada por una relación directa entre quién percibe y el objeto de su percepción, en tanto está intermediada por las creencias, prejuicios, ideología y supuestos que ese sujeto -individuo, grupo, clase o estamento- posee respecto de aquello que percibe.

3.- Las posiciones que un sujeto -individuo, grupo, clase o estamento- asume al interior de una estratificación institucional dada, genera además filtros en el discurso que independientemente emergen del sujeto, podrían estar influidos por dichas posiciones y, por lo tanto, la representación institucional que ese sujeto desarrolla en su vida laboral cotidiana.

4.- La cultura institucional en la que un sujeto se desenvuelve, con sus propios códigos ideológicos y aproximaciones a la realidad (político-técnica), también determina en buena parte el tipo y característica de la percepción que ese sujeto puede elaborar respecto de aquello de lo cual está opinando o reflexionando.

En síntesis, lo que queremos señalar, brevemente, es que existe un conjunto de variables y factores sociales, institucionales y subjetivos entremezclados en el acto de la percepción, la reflexión y la argumentación. Ahora bien, si este hecho complejo en su naturaleza se ejemplifica en lo que el estudio requiere tenemos algunas constataciones a priori:

- Una diversidad de percepciones según sea el nivel y posición del sujeto en la institución que se está abordando en general y desde el punto de vista de este estudio en particular: historia, tradición, cultura que caracteriza a esa institución pública.
- Una diversidad de percepciones según qué tipo de sujeto (edad, educación, nivel de información, estrato social, profesión, unidad de trabajo, entre otras variables) sea el/la que reflexiona u opina sobre aspectos específicos, en este caso sobre el diseño, gestión e implementación de los programas sociales ya mencionados.
- Una diversidad de percepciones según esta sea elaborada por un estamento u otro de la institución (central-local) involucrada en el estudio, en el entendido que las posiciones institucionales podrían tener maneras de aproximación diferenciada incluso respecto de las mismas materias a ser reflexionadas.

Lo relevante de esta aproximación y análisis será precisamente trabajar con dos posibilidades concretas:

- a) reconocer la diversidad anticipada desde ya por esta propuesta y de esta manera caracterizarla y profundizar en ella, con lo cual la institución en sí misma, las posiciones institucionales y sociales de los sujetos desde ya predefinen esa diversidad.

- b) lograr descubrir cuáles son las reflexiones y percepciones posibles de transversalizar y que son similares a los sujetos en sus diferentes posiciones institucionales y sociales y, que logran, dar cuenta de un mínimo común denominador sobre la observación que se realiza de ambos programas sociales/públicos.

5.- MARCO TEORICO DE INVESTIGACION

El marco teórico de nuestra investigación profundizará en aquellos aspectos institucionales, técnicos, ideológicos, administrativos y de implementación entre otros tópicos, que operarían como telón de fondo de las políticas públicas y/o sociales, así como las teorías y autores de la sociología que a nuestro juicio mejor ilustran el problema de investigación trazado, esto es, “la existencia de una posible inadecuación en la relación sólo vertical Estado-Ciudadanía donde la racionalidad política y la racionalidad tecnocrática no logra “escuchar” las racionalidades culturales, valóricas y económicas cotidianas (sustantivas) que existen en los espacios de intervención y de las cuales los sujetos de la política son sus portadores”.

Nuestra expectativa es que este marco teórico ilumine aquellos conceptos que operarían como contexto sociológico de la problematización planteada por este estudio, así como también refieran el marco a las categorías de análisis que se han planteado al inicio del documento, como categorías a utilizar en la etapa de análisis de la información. Si logramos identificar un conjunto de conceptos y procesos estatales que están tras la conformación e implementación de las políticas sociales/públicas y podemos, mediante el análisis de información que surge de las categorías utilizadas, dar respuesta a las preguntas de nuestra investigación, estaremos relativamente satisfechos.

Una vez que hemos delimitado, entonces, los conceptos centrales de la metodología con la cual abordaremos esta tarea, es necesario desentrañar conceptualmente un poco más los velos del Estado, para reconocer en ese ejercicio qué es lo que existe entre la oferta estatal y las demandas ciudadanas, ese espacio de agentes, acciones u omisiones que a veces lo que reflejan son básicamente brechas de comunicación (acción comunicativa), adecuación (diseños sobre la base de líneas de base y/o diagnósticos), pertinencia (subjektivización y territorialización de la política) y legitimidad (participación y contraloría social), restando con ello efectividad y eficacia a las políticas sociales/públicas.

5.1.- La Relación entre Política y Políticas Públicas/Sociales

Queremos introducir nuestro marco teórico, haciendo alusión de manera descriptiva a la relación existente entre política y políticas públicas/sociales. Realizar en adelante las reflexiones propias de la dinámica de éstas sin un contexto institucional y político que las enmarca y las promueve parecería un ejercicio no relacional.

Es evidente para nosotros que la existencia de las políticas públicas/sociales son un hecho necesario pero no suficiente del acontecer político en general, sin embargo dicho acontecer político no tendría sustentación instrumental -con arreglo a las posibilidades de modificación o permanencia de determinadas realidades socio-políticas y económicas - sin la existencia e intervención de políticas públicas/sociales que, en conjunto, reproducen y caracterizan las intencionalidades que el Estado a través de una determinada agenda y gestión política desarrolla durante un período de tiempo, siendo el factor de continuidad también un elemento de contexto político para éstas.

Partimos de un supuesto necesario de ser explicitado, esto es, que hablamos desde un sistema político que desarrolla y concreta políticas públicas/sociales y que definen un tipo de sistema moderno de acción política, pudiendo haber otros tipos de sistemas donde más bien lo que prime sea la distribución del poder político –carismáticos, tradicionales o más demagógicos y con menos intencionalidad y capacidad de intervención en la realidad-. La pregunta, entonces, es cuál es la relación que ambas “políticas” establecen en este tipo de sistemas políticos modernos.

De manera todavía muy gruesa la política representa el contexto del debate y la potencialidad de la acción público-social, sin embargo las políticas también reflejan la materialización, los resultados y posibles logros de ese debate situado en un contexto de intencionalidad.

Ambas, la política y las políticas públicas/sociales refieren de manera más o menos directa al concepto de poder al interior de la sociedad y de paso a los intereses partidarios, corporativos, gremiales y/o sociales que la disputa de ese poder genera entre los actores y sus intereses. Como lo señala Eugenio Lahera “Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición y los esfuerzos analíticos sobre estos temas”.⁴⁴

Diversas acciones políticas concretas concurrirán en torno de las políticas públicas/sociales, ya fuera para potenciarlas, desincentivarlas, bloquearlas o eliminarlas. Actores situados en distintas posiciones de interés y diversa causa ideológica presionarán permanentemente el desarrollo de éstas desde su particular cosmovisión.

De hecho es un consenso decir que una acción gubernamental importante y permanente será la gestión, el seguimiento y la evaluación frecuente del acontecer de estas políticas públicas/sociales y que un factor de evaluación de la gestión y de prioridades en las agendas lo constituyen precisamente los resultados de estas en su intervención en la población.

Como veremos en nuestro trabajo a la tradicional definición que sitúa a las políticas públicas/sociales en el nivel gubernamental de la toma de decisiones, nosotros intentaremos agregar la necesaria preocupación por la implementación de estas en contextos sociales y políticos variables y que, definen, en última instancia sus posibilidades de significación y concreción material real. Nuestra “ecuación” será la siguiente: *la implementación de una política pública/social constituye su identidad, sus posibilidades y logros, este no es un proceso que va entre el diseño y la realidad a modificar.*

En dicha implementación, tomando en consideración los procesos desde su diseño hasta su retroalimentación, están en juego elementos y factores sociológicos importantes de tener en consideración y que se revisarán en adelante. Para dar inicio a algunos de estos factores comenzaremos con la revisión de un concepto relevante tanto para la disciplina como para las políticas mismas: el concepto de ideología.

⁴⁴ Lahera, Eugenio: “Introducción a las Políticas Pública, Colección Brevarios N°538, Fondo de Cultura Económica, año 2003”.

5.2.- El Concepto de Ideología en Karl Mannheim

Queremos en esta parte introducir el tema de la acción política involucrándonos con el pensamiento y legado de la sociología del conocimiento, uno de cuyos expositores relevantes es, sin duda, Karl Mannheim. Escoger esta entrada para realizar este análisis merece una explicación desde el inicio. No queremos involucrarnos en la dirección de una discusión sobre la ideología desde argumentos “posicionales”, lo que conllevaría la necesidad de “tomar partido” frente al tema que se desarrolla –concepto particular de ideología-, sino más bien relacionar el concepto de ideología desde una entrada que nos acerque al de epistemología, que signifique poder profundizar en los aspectos y elementos que confluyen en que los sujetos tengan “miradas” o “posiciones” diferentes frente a determinadas materias. Esto permitirá introducir lo que más adelante desarrollaremos como algunos de los tipos de acción que desarrollan los funcionarios en el aparato estatal, a partir de las descripciones weberianas sobre la acción política en un marco burocrático de desempeño.

Esto por cierto no nos impide con Mannheim, poder abordar un concepto más “particular” de ideología en relación con otro más “total” del mismo. Este autor señala que “el concepto particular de “ideología” implica que el término expresa nuestro escepticismo respecto de las ideas y representaciones de nuestro adversario. Se considera a éstas como disfraces más o menos conscientes de la verdadera naturaleza de una situación, pues no podría reconocerla sin perjudicar sus intereses. Tales deformaciones abarcan todo el camino que media entre las mentiras conscientes, las semiconscientes y las involuntarias disimulaciones; entre los intentos deliberados para enseñar al prójimo y el engaño de uno mismo (...) Su particularidad se vuelve patente cuando la oponemos al concepto total más amplio de ideología. Nos referimos aquí a la ideología de una época o de un grupo histórico-social concreto, por ejemplo, de una clase, cuando estudiamos las características y la composición de la total estructura del espíritu de nuestra época o de este grupo”⁴⁵.

Por cierto el autor ya se había anticipado a las posibilidades que se derivarían luego en la sociología, lo que recientemente se conoció como “el giro lingüístico”, en tanto como ya lo señaláramos en nuestro marco metodológico para nuestra disciplina los elementos subjetivos de la acción y la acción comunicativa representan nichos importantes de exploración. Esto es de tal manera cierto para el campo ideológico que Mannheim ya atisba esta necesidad cuando señala de manera muy concreta qué va a entender conceptualmente por el proceso ideológico, ya sea en su definición particular o total; “el elemento común a ambos parece consistir en el hecho de que ninguno confía en lo que dice el adversario para comprender su verdadero significado e intención. Ambos se apartan del sujeto, ya sea individuo o grupo, y tratan de comprender lo que se dice por el método indirecto del análisis de las condiciones sociales del individuo o de su grupo. Las ideas expresadas por el sujeto se consideran en tal forma como funciones de su existencia. Esto significa que las opiniones, las afirmaciones, las proposiciones y los sistemas de ideas no se aceptan por su valor aparente, sino que se les interpreta a la luz de la situación vital de aquel que las expresa. Significa, además, que el carácter específico y la situación vital del

⁴⁵ Mannheim, Karl: Ideología y Utopía. Fondo de Cultura Económica, México, 1987; pag 1.

sujeto ejercen una influencia sobre sus opiniones, sus percepciones y sus interpretaciones”⁴⁶.

Ya vemos como confluyen aquí algunos elementos claves para adentrarnos en el problema ideológico: posiciones sociales-institucionales, interpretaciones subjetivas, condiciones sociales y vitales de existencia son algunas de ellas. Cuando antes que Mannheim, Weber señalara que uno de los aportes fundamentales de la sociología para el estudio de los actores, la acción y sus racionalidades era, precisamente, la necesidad y legitimidad que ellos (los actores) tenían de ejercer y defender “programas de acción diferenciados”, entendemos que nos encontramos ante los gérmenes del debate ideológico en un sentido todavía más cultural que político. Se “politiza”, si se nos permite, la entrada al debate ideológico cuando el marco de las “ideas” se funcionaliza a través de estructuras y actores que desempeñan ese rol funcionalizador, donde ya no responden sólo a un acto individual-subjetivo, sino que los “posiciona” en un marco social-familiar-institucional que los contiene.

Para delimitar la entrada particular-total del concepto y vislumbrar el quiebre a partir del cual queremos seguir esta descripción -que hace referencia, una al juego de intereses que se “esconde” en el lenguaje y la otra a una aproximación epistemológica que hace del conocimiento de la realidad su sustento- nos señala el autor:

“El concepto particular de «ideología» analiza las ideas desde un punto de vista meramente psicológico. Si se pretende, por ejemplo, que un adversario está mintiendo, o que está ocultando o deformando determinada situación real, se acepta, sin embargo, que ambas partes comparten criterios comunes de validez; se supone asimismo que es posible refutar las mentiras y cegar las fuentes de error al referirse a criterios reconocidos de validez objetiva, comunes a ambas partes. La sospecha de que el adversario es víctima de una ideología no llega hasta el punto de excluirlo de la discusión, cuya base habrá de ser un marco teórico común de referencia. Algo muy diferente ocurre con el concepto total de ideología. Cuando atribuimos a determinada época histórica un cierto mundo intelectual y a nosotros un mundo distinto, o si cierto grupo social, determinado históricamente, piensa en categorías distintas de las nuestras, nos referimos, no a los casos aislados del contenido del pensamiento, sino a sistemas de pensamiento divergentes y a modalidades de experiencia y de interpretación profundamente diferentes. Tocamos el punto de vista teórico o noológico cuando consideramos no sólo el contenido, sino la forma, y aun la armazón conceptual de un modo de pensamiento como función de la situación vital de un pensador (...) Tales son las dos maneras de analizar las afirmaciones como funciones de su fondo social, la primera actúa en el plano psicológico, la segunda, en el noológico”⁴⁷.

Nos importa sostener la segunda fórmula de Mannheim en las descripciones que estamos sosteniendo, sin por ello perder de vista las definiciones particulares del concepto, porque el debate sobre las políticas sociales/públicas si bien transitan -implementación- por ripiados nichos institucionales y de actores que se sitúan desde una “psicología de intereses”, la estructura, diseño, enfoque e intervención de cada una de ellas no puede responder sólo a esa “psicología de intereses”-aunque esta existe por cierto- sino más bien

⁴⁶ Op.Cit. pag 2

⁴⁷ Op.Cit. pag. 2

a un método ordenado y sistemático de aproximación a la realidad. "En relación con esta diferencia, la concepción particular de ideología se aplica principalmente a una psicología de los intereses, en tanto que la concepción total emplea un análisis funcional más formal, sin referencia alguna a las motivaciones concretándose a una descripción objetiva de las diferencias estructurales de las mentalidades que operan sobre una base social diferente. La primera acepta que tal o cual interés es causa de determinada mentira o de determinado engaño. La segunda presupone sencillamente que existe una correspondencia entre determinada situación social y determinada perspectiva, punto de vista o masa aperceptiva. En este caso si el análisis de complejos de intereses puede ser a menudo necesario, no lo será para establecer relaciones causales, sino para caracterizar la situación total. Así pues, el interés de la psicología tiende a ser desplazado por un análisis de la situación que se trata de conocer y de las formas del conocimiento"⁴⁸.

Un análisis de este tipo es condición necesaria, pero suponemos no suficiente en perspectiva, si se quiere avanzar en propuestas de políticas que se redefinen desde la transición estado-céntrica, hacia otras libremercadas y que en la actualidad intentan replantearse desde estas últimas hacia otras que contribuyan de manera más decidida a la cohesión (estructura), la integración (sociedad), la calidad (enfoque) y la reducción de brechas socioeconómicas (intervención). Estamos en condiciones de señalar que no pasar por un análisis detallado desde el nivel estructural hasta los niveles de la intervención de las políticas, no ayuda en la tarea de generar mayores y mejores políticas sociales / públicas. Parafraseando a Mannheim "Mientras las partes contendientes viven en el mismo mundo y tratan de representarlo, aunque se hallen en los polos opuestos de ese mundo, o mientras un grupo feudal combate contra su igual, semejante destrucción, recíproca y completa, es inconcebible. Esa profunda desintegración de la unidad intelectual se vuelve posible únicamente citando los valores básicos donde los grupos combatientes constituyen mundos separados. Al principio, en el curso de esa desintegración que se va profundizando cada vez más, la ingenua desconfianza se convierte en una sistemática noción particular de ideología, que, sin embargo, permanece en el plano psicológico. Pero, a medida que prosigue el proceso se extiende a la esfera noológica y epistemológica".⁴⁹

Desde el punto de vista de la sociología del conocimiento queremos señalar aquí -sería material de otro escrito intentar profundizar en los elementos de la conciencia que estructuran los procesos de conocimiento- qué es lo que ocurre cuando el concepto particular de ideología se toma por todo el concepto de ideología-. Como lo veremos con Mannheim citando a Weber lo que hacemos muchas veces es que entendemos nuestras creencias, prejuicios y aproximaciones como aquellas válidas e invalidamos a las otras desde esta supuesta mayor validez. Este "posicionamiento" al parecer se pierde cuando datos y hechos objetivos nos muestran caminos equivocados y/o posibles errores de apreciación y juicio. Sin embargo no hay nada más irreversible que fijar intereses y posiciones de una vez y para siempre, en una comprensión sólo parcial de la realidad de la cual hablamos.; "En Alemania, Max Weber, Sombart y Troeltsch (...) dieron los primeros pasos en esa dirección. La verdad de las frases siguientes de Max Weber aparece cada vez con mayor claridad a medida que pasa el tiempo: "La concepción materialista de la historia no es una especie de carricoche que uno puede montar a capricho o quemarlo cuando le estorbe, no; una vez montado en él, ni los revolucionarios tienen la libertad de

⁴⁸ Op.Cit. pag. 3

⁴⁹ Op.Cit. pag 5.

abandonarle". El análisis del pensamiento y de las ideas en términos de ideología es un arma cuyas aplicaciones son demasiado amplias e importantes para que se convierta en monopolio permanente de un solo partido".⁵⁰

En lo que sigue nos adentramos en ambos conceptos de ideología. Fundamentalmente con Weber revisamos el primero (particular) y en parte el segundo (total). Más adelante con Habermas podremos revisar el segundo concepto de ideología, teniendo como telón de fondo algunas transformaciones estructurales operadas en general y más específicamente el debate sobre el desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida.

5.3.- Max Weber: Burocracia y Racionalidades Políticas

Reseñar los elementos más relevantes de la reflexión que sobre la burocracia realiza Max Weber sigue pareciendo, a pesar de las tendencias sobre una nueva gerencia pública, indispensable, sobre todo en realidades como las nuestras: Latinoamérica y Chile, donde aún se observan, si se nos permite, prácticas que no han transitado hacia una supuesta era postburocrática, como muchos autores quieren señalar, sino que podrían ser observadas como pre-burocráticas y burocráticas la mayoría de ellas y más bien han sido "modernizadas" en un marco de racionalidad instrumental-formal, esto es, en sus líneas organizacionales, tecnológicas, operacionales y de gestión, sin embargo no fundamentalmente en otros aspectos de una posible o deseable "modernización"-con arreglo a una racionalidad sustantiva-: sus prácticas cotidianas y, por tanto, su cultura organizacional e ideología en la segunda acepción de Mannheim. Sugerimos que se intenta realizar una modernización, pero no necesariamente en un marco de mayor modernidad, donde las tesis funcionalistas y procedimentales en el Estado operan todavía mucho mejor que las tesis ideológico-culturales o incluso sistémicas -de integración funcional interna y de mirada estratégica- como herramientas de análisis.

Repasemos con Weber algunas de esas características -a nuestro juicio, uno de los tipos ideales mejor logrados por el autor-, junto con la descripción que realiza en su libro sobre el político y el científico. Quizá aquí se encuentren algunos elementos que nos pueden llevar a comprender con mayor racionalidad las lógicas operantes en el Estado y que muchas veces están a la base de la eficacia o ineficacia de las políticas sociales/públicas en general. Por cierto se nos hace difícil separar las esferas de acción propias de la política social/pública -en su acepción amplia de intervención programada sobre una realidad social o temática específica- y las del quehacer político, teniendo en consideración el contexto institucional (de poder) en que se llevan a cabo.

5.3.1.- La lógica de acción política en un contexto burocrático

Por Política entenderá el autor, "solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación *política*, es decir, en nuestro tiempo, de un *Estado*". Aquí nos encontramos con un primer aspecto relevante: El Estado es una asociación política. Desde el punto de vista de sus elementos específicos, Weber nos señala -hecho constatable aún en nuestros días- que su medio específico es el uso legítimo de la violencia física; dice "tendremos que

⁵⁰ Op.Cit. pag 6.

decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima* (...) Política significará, pues, para nosotros, la aspiración (Streben) a participar en el poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen".⁵¹

¿Cuáles son los elementos centrales, entonces, que se juegan en la acción política en el marco del aparato estatal? Weber lo señala de la siguiente manera: "Cuando se dice que una cuestión es política (...), lo que quiere significarse siempre es la respuesta a esa cuestión, o la determinación de la esfera de actividad de aquel funcionario, o las condiciones de esta decisión, dependen directamente de los intereses en torno a la distribución, la conservación o la transferencia del poder. Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder "por el poder", para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere. El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de *dominación* de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados *acaten* la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan"⁵².

En esta parte se entremezclan las posibilidades de combinación que otorgan los tres tipos de dominación que Weber estableció de modo típico-ideal: tradicional, carismática y legal-racional. Para continuar con la descripción que pretendemos nos centraremos en esta última que es la que caracterizaría al Moderno Estado Occidental -sin por ello advertir desde ya, que para nuestras realidades, el tipo de dominación tradicional o carismática es un tipo de dominación política extendida-. Dice el autor: "Tenemos, por último, una legitimidad basada en la "legalidad", en la creencia en la validez de preceptos legales y en la "competencia" objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno "servidor del Estado" y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él".⁵³

Esto es relevante de considerar dado que en este marco político más general, existe un cuadro administrativo que "operacionaliza" las decisiones políticas permanentes de los decisores institucionales. Lo que mencionaremos a continuación nos parece central para observar la relación entre ambos niveles, relación que será profundizada más adelante: "Naturalmente, el cuadro administrativo que representa hacia el exterior a la empresa de dominación política, como a cualquier otra empresa, no está vinculado con el detentador del poder por esas ideas de legitimidad de las cuales antes hablábamos, sino por dos medios que afectan directamente al interés personal: la retribución material y el honor social".⁵⁴

Si bien pensando en el estado burocrático moderno, Weber nos señala: "En el Estado moderno se realiza, pues, al máximo (y esto es esencial a su concepto mismo) la

⁵¹ Weber, Max: "El Político y el Científico". Amorrortu Editores. Primera Versión del autor para la imprenta: 1919. Impreso en Español: 29 de Mayo de 1978, Buenos Aires, Argentina.

⁵² Op.Cit, pags 84-85.

⁵³ Op.Cit.pag 85

⁵⁴ Op.Cit. pag. 88

“separación” entre el cuadro administrativo (empleados, funcionarios u obreros administrativos) y los medios materiales de la administración”⁵⁵, nos atrevemos a señalar, sin embargo, que la verticalidad o jerarquía operativa del Estado no acredita alineamiento respecto de las decisiones, aún cuando esto sea parte de lo que los funcionarios intenten. Esto porque como señala Giddens: “El análisis que hace Weber de la política, y de la lógica de la motivación política, se funda en estas consideraciones. El proceder político puede orientarse, o bien dentro de una “ética de fines últimos” (Gesinnungsethik) o bien dentro de una “ética de responsabilidad” (Verantwortungsethik). El hombre que pretende una ética de fines últimos dirige todo el conjunto de su actividad política hacia la consecución de un ideal, sin tener en cuenta el cálculo racional de medios... La ética de responsabilidad, por otra parte, supone conciencia de lo que Weber denomina a veces la “paradoja de consecuencias”. Las consecuencias efectivas de la acción de un individuo pueden a menudo ser completamente diferentes de las intenciones que tenía al realizarla, y a veces incluso completamente contrarias a tales intenciones. El agente político consciente de esto rige sus acciones no sólo por la integridad de su motivación, sino más bien por el cálculo racional de las probables consecuencias de su proceder en relación con los fines que desea alcanzar”⁵⁶

Son estos agentes los constitutivos de la identidad de esta “asociación política”: el Estado. La tipificación ideal de Weber sobre ellos es bastante atinente a lo que aquí se está describiendo, toda vez que sus acciones se circunscriben a sus respectivas características y lógicas de acción política. Dice el autor; “aclaremos bien, antes de seguir adelante, lo que la existencia de estos “políticos profesionales” representa desde todos los puntos de vista. Se puede hacer “política” (es decir, tratar de influir sobre la distribución del poder entre las distintas configuraciones políticas y dentro de cada una de ellas) como político “ocasional”, como profesión secundaria o como profesión principal (...) Políticos ocasionales lo somos todos nosotros cuando depositamos nuestro voto, aplaudimos o protestamos en una reunión “política”, hacemos un discurso “político” o realizamos cualquier otra manifestación de voluntad de género análogo, y para muchos hombres la relación con la política se reduce a esto. Políticos “semiprofesionales” son hoy, por ejemplo, todos esos delegados y directivos de asociaciones políticas que, por lo general, sólo desempeñan estas actividades en caso de necesidad, sin “vivir” *principalmente* de ellas y para ellas, ni en lo material ni en lo espiritual (...) Pero no sólo estos; también son semiprofesionales ciertos grupos bastante numerosos de parlamentarios que solamente hacen política mientras está reunido el Parlamento (...) Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive “para” la política o se vive “de” la política. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente. Quien vive “para” la política hace “de ello su vida” en un sentido *íntimo*; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado *sentido* a su vida, poniéndola al servicio de “algo”. En este sentido profundo, todo hombre serio que vive para algo vive también de ese algo. La diferencia entre el vivir *para* y el vivir *de* se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive “de” la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de *ingresos*; vive “para” la política quien no se haya en este caso”.⁵⁷

⁵⁵ Op.Cit. pag. 91

⁵⁶ Giddens, Anthony: “El Capitalismo y la Moderna Teoría Social”; España, Ed. Labor S.A.; pag. 231.

⁵⁷ Weber, Max: “El Político y el Científico”. pag. 97

Es esta la situación que se anuncia para cualquier análisis que se quiera realizar de la acción cotidiana en las prácticas del Estado. Independientemente el grado de afinidad, distancia o compromiso que un agente tenga o no, respecto de prácticas, ideologías, creencias y cálculos racionales medio-fines, esto no invalida que el ejercicio permanente del aparato estatal está caracterizado por la descripción que Weber realiza y que interesa a nuestro trabajo, en la medida que nos ofrece una exposición de las lógicas que en este se reproducen y que en opinión nuestra influyen en el proceso de implementación de una política social/pública al interior del/nuestro Estado.

Esto último es más evidente si, como se señala públicamente, la vocación, tiempo y dedicación del funcionariado estatal no siempre deja espacio para el desarrollo de otras "empresas" de carácter personal, siendo muchas veces agentes que en la descripción de Weber viven "de" la política. Profundicemos un poco más en este aspecto; "La dirección de un Estado o de un Partido por agentes que, en el sentido económico, viven para la política y no de la política, significa necesariamente un reclutamiento "plutocrático" de las capas políticamente dirigentes. Esta afirmación no implica, naturalmente, su inversa. El que tal dirección plutocrática exista no significa que el grupo políticamente dominante *no* trate también de vivir "de" la política y no acostumbre a utilizar también su dominación política para sus intereses económicos privados. Evidentemente, no se trata de esto. No ha existido jamás ningún grupo que, de una u otra forma, no lo haya hecho. Nuestra afirmación significa simplemente que los políticos profesionales de esta clase no están obligados a buscar una remuneración *por* sus trabajos políticos, cosa que, en cambio, deben hacer quienes carecen de medios. De otra parte, tampoco se quiere decir que los políticos carentes de fortuna se propongan solamente, y ni siquiera principalmente, atender a sus propias necesidades por medio de la política y no piensen principalmente "en la causa". Nada sería más injusto (...) Queremos decir únicamente que el reclutamiento *no* plutocrático del personal político, tanto de los jefes como de los seguidores, se apoya sobre el supuesto evidente de que la empresa política proporcionará a este personal ingresos regulares y seguros (...) El político profesional que vive *de* la política puede ser un puro "prebendario" o un "funcionario" a sueldo".⁵⁸

¿No está nuestro Estado y, por tanto, nuestros agentes operacionales en los distintos niveles de una política, sujetos de algún modo a esta descripción específica realizada por el autor? ¿Es posible separar el diseño y la implementación de una política social/pública de este marco general donde intereses y conflictos de intereses, ideologías -en el sentido primero de Mannheim-, motivaciones materiales, y racionalidades de medios o de fines, son parte de un escenario cotidiano en el quehacer estatal y por lo tanto en el más específico de la operación-ejecución de estas políticas?

Una de las tantas tensiones está dada por la relación entre poder y cargos al interior del Estado y, una vez más, al interior del entramado organizacional que informa la existencia de una política específica. Weber lo desarrolla de la siguiente manera: "Toda lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos (...) Con el incremento en el número de cargos a consecuencia de la burocratización general y la creciente apetencia de ellos como un modo específico de *asegurarse* el porvenir, esta tendencia aumenta en todos los partidos que, cada vez más,

⁵⁸ Op.Cit. Págs. 98-99

son vistos por sus seguidores como un medio para lograr el fin de procurarse un cargo. A esta tendencia se opone, sin embargo, la evolución del funcionariado moderno, que se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un *honor* estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionariado se cernería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará aún más gracias a la creciente socialización (...) Simultáneamente con el ascenso del *funcionariado* profesional se opera también, aunque de modo mucho más difícilmente perceptible, la evolución de los "*políticos* dirigentes". Claro está que desde siempre y en todo el mundo habían existido esos consejeros objetivamente cualificados de los príncipes".⁵⁹

La categorización utilizada por Weber sobre los tipos de funcionarios y las tendencias actuales, creemos, asemejan bastante bien la realidad operacional de nuestras políticas sociales/públicas al interior del Estado. Sin dejar de olvidar que estamos en presencia, en la era moderna, de un tipo de funcionario que por mucha "neutralidad" política que posea dadas sus características "profesionales", no puede renunciar a la práctica de la "toma de posiciones y/o partido" y entendiendo que, desde el punto de vista político moderno, dicha actividad se ha transformado cada vez más en una acción racional de fines - al igual que la economía como diría Weber-, queremos dar una última mirada en esta parte a lo que esto significa, no perdiendo de vista que quienes nos interesa son ese conjunto de agentes concretos, protagónicos algunos, invisibles otros, que actúan tras cada una de nuestras políticas y decisiones públicas, operacionalizadas a través de nuestras reparticiones públicas.

Una reflexión interesante del autor la encontramos en esta argumentación: "La transformación de la política en una "empresa", que hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos como la que llevaron a cabo los partidos modernos, determinó la división de los funcionarios públicos en dos categorías bien distintas aunque no tajantes: funcionarios profesionales, de una parte, y "funcionarios políticos" de la otra. A los funcionarios "políticos" en el verdadero sentido de la palabra cabe identificarlos exteriormente por el hecho de que pueden ser trasladados o destituidos a placer, o "colocados en situación de disponibilidad".⁶⁰

Desde la distinción entre decisión política -diseño técnico-político- de aplicación de una determinada norma-meta transformada en política social/pública y su implementación, también tenemos una última constatación que realizar con la ayuda del autor; "La mayoría de los funcionarios "políticos" estaban sujetos a las mismas normas que los demás funcionarios en lo que respecta a la adquisición de sus cargos, para la cual se requería, como norma general, un título académico, pruebas de capacitación y un determinado tiempo de servicio previo. Los únicos que, entre nosotros, carecen de esta característica distintiva del moderno funcionariado profesional son los jefes del aparato político, los ministros (...) En consecuencia eran estos funcionarios también los que tenían un poder real frente a las necesidades cotidianas, cosa que no es en sí misma ninguna insensatez. El ministro era simplemente el representante de la constelación de poderes *políticos*

⁵⁹ Op.Cit. pags. 100-102

⁶⁰ Op.Cit. pag. 107

existentes, y su función era el defender las medidas políticas que estos poderes determinasen, resolver conforme a ellas las propuestas de los especialistas que le estaban subordinados e impartir a éstos las correspondientes directrices de orden político”.⁶¹

Es evidente que son estos funcionarios de diversos niveles del aparato quienes, en definitiva, no sólo tienen algo que decir respecto de las decisiones que se toman en los “niveles superiores”, sino que son quienes encarnan la posibilidad de éxito o no de una determinada implementación de una política social/pública específica. Esto lo decimos porque, sostendremos, que los principios burocráticos tradicionales de jerarquía organizacional y autonegación del sí mismo -del funcionario operativo- hoy día no se percibe con la misma radicalidad que cuando surge la moderna burocracia y, más bien, dados los avances en términos de identidad y construcción de sujeto, nuestra modernidad posibilitaría otra mirada sobre estos.

La implementación de las políticas sociales/públicas no tuvo un interés importante, en tanto se operó tradicionalmente con la idea de una verticalidad y autoridad que hoy habría que observar, donde los niveles de participación social y al interior de las instituciones se transforma en una necesidad, diríamos, rentable y de eficacia para la puesta en práctica de éstas. La norma clásica, aquella que creemos ha ido gradualmente variando, la encontramos en Weber: “Si ha de ser fiel a su verdadera vocación (...) el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a “administrar”, sobre todo *imparcialmente*. Esta afirmación es también válida, oficialmente al menos, para el funcionario político mientras no esté en juego la “razón de Estado”, es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo “sine ira et studio”, sin ira y sin prevención. Lo que le está vedado es, pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores. Parcialidad, lucha y pasión (ira et studio) constituyen el elemento del político y sobre todo del *caudillo* político. Toda la actividad de éste está colocada bajo un principio de *responsabilidad* distinto y aún opuesto al que orienta la actividad del funcionario. El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética, en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración. El honor del caudillo político, es decir, del estadista dirigente, está, por el contrario, en asumir *personalmente* la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no debe ni puede rechazar o arrojar sobre otro”.⁶²

⁶¹ Op.Cit. pag 108

⁶² Op.Cit. pags. 115-116

5.4.- La Predominancia de un Marco de Acción Económico Internacional. Una mirada de contexto para el Rol del Estado

Los procesos de globalización de las comunicaciones e internacionalización de la economía, dos procesos ya desencadenados y que constan como supuestos analíticos de la sociología actual deben ser parte del marco de comprensión general en la cual este trabajo se desarrolla. Preguntas como cuál es el rol del Estado, cuáles sus alcances y límites, cuál su nivel de influencia, capacidad y eficacia, etc. son parte de las reflexiones que inevitablemente han de hacerse a la hora de abordar el tema de las políticas sociales/públicas las que, como hemos anticipado en nuestra presentación, han tenido estas influencias en sus definiciones. No intentamos aquí dar respuestas a todas estas interrogantes, sin embargo aproximarnos de manera teórica a su reflexión nos parece necesario.

Revisaremos brevemente algunas de las propuestas reflexivas de Habermas -sólo generales, basadas en las premisas sobre legitimación del capitalismo tardío- y luego nos involucraremos en las críticas que realiza Claus Offe al Estado de Bienestar, caracterizando con esto una de las aproximaciones que hicieron, junto con la inexistencia del modelo de desarrollo asociado a este tipo estatal, revisar de manera crítica la acción del Estado.

“Habermas vuelve al concepto de crisis enunciado por Marx que lo refiere como un elemento estructural de la sociedad de capitalismo. Desde este horizonte conceptual, el neofrankfurtiano enfocará las crisis económicas, políticas y culturales de la sociedad post-industrial actual. La novedad de la teoría de la Crisis habermasiana proviene de que la vincula con la Teoría de Sistemas. En este planteamiento, el sistema de sociedad puede entenderse como un sistema de sistemas sociales. Esa conexión establece un doble concepto de integración. Precisamente en esa dualidad es donde Habermas situará su interpretación de las dificultades del capitalismo en la adaptación del individuo no sólo en su integración social, sino especialmente en su integración sistémica. Así pues, de integración social hablamos respecto de sistemas de instituciones en las que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen con el aspecto de un mundo-de-vida (término acuñado por Alfred Schutz) estructurado por medio de símbolos de comunicación e interrelación”.⁶³

La centralidad de estas reflexiones estará dada por la necesidad de observar aquellos elementos estructurales que se sitúan como “críticos” en la relación entre sistema y mundo de la vida que, materializable desde una abstracción sistémica, representa también la posibilidad de vincular Estado-Políticas Sociales/Públicas y Ciudadanía. Lo que está en juego en estas reflexiones -que intentaremos profundizar más adelante a partir del propio habermas en su reflexión sobre el desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida⁶⁴- y las que elaboraremos de manera crítica con CLaus Offe, es la eficacia o ineficacia con que los gobiernos pueden o no enfrentar el hecho de la integración social que es o fue un supuesto posible de la intervención de las políticas sociales/públicas. Para comenzar observamos que la versión habermasiana no es del todo positiva respecto del tema de la integración social:

⁶³ Muñoz, Blanca: Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, 1998; pags 1-7. Tratando las reflexiones de J. Habermas y C. Offe.

⁶⁴ Desde la necesidad de utilizar conceptos que sinteticen el pensamiento del autor, hemos optado por un texto muy relevante de Tomas Mc Carthy.

“La conciliación entre integración social e integración sistémica que hace Habermas se referirá a la comprensión del concepto de crisis y desajuste en la sociedad de capitalismo tardío como consecuencia de la imposibilidad de asumir por y en las instancias institucionales y organizativas las demandas sociales y, al mismo tiempo, esa imposibilidad organizativa-institucional actuará de manera determinante sobre "el-mundo-de-la-vida"; es decir, se está ante una doble contradicción: la incapacidad del neocapitalismo para adaptarse a las necesidades de su población y, asimismo, la incapacidad de la población para poder adaptarse a los objetivos de una economía mundializada y cuyo funcionamiento se articula en la búsqueda especulativa de ganancias por parte de la transnacionalización de las empresas corporativas (...) Lo microsociológico referido al mundo subjetivo del sujeto ("el-mundo-de-la-vida") y a la cotidianidad se tiene que encuadrar en la dinámica de las grandes estructuras sociopolíticas. Habermas, pues, al diferenciar entre integración social aludiría a los procesos de socialización, mientras que por integración sistémica entenderá los rendimientos colectivos de autogobierno regulado; esto es, la articulación de las estrategias sociopolíticas que mantienen el sistema de intercambios económicos hegemónicos.

Tanto para Habermas como para Offe, las contradicciones entre integración social e integración sistémica son expresiones de la imposibilidad de autogobierno y, (*simultáneamente*), resolución de problemas que tiene el capitalismo tardío y el Estado del Bienestar surgido de la economía keynesiana, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, y cuyo objetivo estaba en la evitación de conflictos sociales. Si el sistema quiere seguir conservando sus límites, pese a la mayor complejidad, todo el sistema se hace inestable. Y es en este punto en donde Habermas y Offe sitúan su concepto de crisis: en la inestabilidad e ineficacia de este modo económico para asumir y aceptar sus contradicciones”.⁶⁵ La separación conceptual entre integración sistémica e integración social, que da cuenta de parámetros diferenciados de comprensión de ambas lógicas de integración es donde se puede observar la potencia de la propuesta de Habermas. La lógica de acción sistémica y del mundo-de-la-vida, al parecer requieren de establecer nexos posibles de articulación, toda vez que el diagnóstico actual es que correrían por caminos distintos y distantes.⁶⁶

Lo más relevante de estas apreciaciones en Habermas serán aquellas que tienen directa relación con el rol del Estado en las sociedades actuales, situación que describe de mejor forma el marco de análisis posible de sostener al momento de observar el par estructura-contingencia, teniendo como supuesto, ciertamente, una determinación de la estructura sobre la contingencia, fiel a los análisis de la escuela de Frankfurt.

“Las denominaciones de capitalismo de organización, capitalismo regulado por el Estado o capitalismo tardío hacen referencia a dos clases de fenómenos, aunque todas remiten al estadio avanzado del proceso de acumulación. Por un lado, aparece el proceso de concentración de empresas (nacimiento de las corporaciones nacionales y multinacionales) y la organización de los mercados de bienes, de capitales y de métodos de trabajo; asimismo, por otro lado, el Estado pasa a ser un mecanismo regulador del mercado e interviene en los crecientes desequilibrios del funcionamiento de éste. El capitalismo tardío, pues, es el que necesita del Estado para organizar los desajustes creados por la lógica del beneficio de las enormes corporaciones industriales y financieras.

⁶⁵ Op.Cit. Las cursivas son nuestras.

⁶⁶ El Texto del P.N.U.D. de 1998 sobre las Paradojas de la Modernización en Chile, basa algunas de sus reflexiones en este punto del tratamiento habermasiano.

Para Habermas, la difusión de estructuras oligopólicas de mercado significa, sin duda, el fin del capitalismo de competencia. Ese fin del capitalismo liberal está en la génesis de un conjunto de problemas derivados del crecimiento de ese reajuste y nueva fase del sistema. Una teoría del capitalismo tardío, en consecuencia, debe buscar resolver una serie de cuestiones como son:

- ¿Admiten las estructuras del capitalismo tardío una superación, por vía evolutiva, cuando la contradicción dominante resulta ser una producción con fines no generalizables para toda la población ya que se basa en la apropiación privada?

- ¿En el caso de una vía autosuperadora, cuál sería la dinámica de desarrollo que llevaría a dicha dirección?

- ¿En caso negativo, cuáles son las tendencias a la crisis en las que se exterioriza el antagonismo de clases provisionalmente reprimido pero no resuelto?⁶⁷

Lo inevitable, en el entendido que la lógica de integración sistémica involucra al menos a los subsistemas económico y político con influencias y consecuencias observables en el subsistema socio-cultural, es que el desplazamiento inicial se produjera, como ya se observa crecientemente, desde los ajustes económicos hacia los políticos y estatales. Es obviamente en el espacio político donde los problemas de legitimación de las relaciones sociales se concretan y manifiestan. La crisis de legitimidad del capitalismo tardío en Habermas, reproduce en este espacio la imposibilidad al menos actual-contingente de superar o trascender las crisis sistémicas y de ajustes que se dan en el subsistema económico de integración sistémica.

“El desplazamiento hacia lo político es la lógica consecuencia de la imposibilidad de solucionar la crisis económica con medios de carácter económico ya que no es posible transformar el sistema de apropiación privada del beneficio. De aquí su reenvío hacia lo político. En problemas de legitimación en el capitalismo tardío se determinan, como en un rompecabezas, los elementos que conexas la aparición de la crisis y es, fundamentalmente, sobre la actividad política en donde los conceptos de legitimidad y racionalidad asumen un papel de primera magnitud e interactúan entre sí. El sistema político, según Habermas, requiere un complejo input de lealtad de masas, pero esta lealtad tiene que estructurarse de la manera más difusa posible. Así, cuando en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno marcados por el sistema económico, el sistema de legitimación no alcanza el nivel de lealtad de masas requerido, se produce ineludiblemente una crisis de legitimación. Es este aspecto el que conviene subrayar ya que toda la obra posterior del autor alemán tratará de encontrar una solución para restaurar la relación legitimidad-racionalidad a partir de su Teoría de la Acción Comunicativa. En efecto, para Habermas, la crisis de racionalidad es una crisis sistémica desplazada al igual que la crisis económica, mientras que la crisis de legitimación es directamente una crisis de identidad. El déficit de racionalidad de la Administración Pública significará que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico rendimientos positivos ya que actúa para intereses no generalizables. Asimismo, el déficit de legitimación significa que con medios administrativos no podrán producirse estructuras

⁶⁷ Op.Cit. pag 4

normativas. El sistema político tendrá entonces que desplazar sus límites hacia el interior del sistema sociocultural y no sólo del económico con lo que la crisis afectará a todas las esferas incluidas las del mundo-de-vida y sus procesos ideológicos y simbólicos".⁶⁸

La crisis de legitimidad para Habermas, sin embargo, se da con mayor fuerza en el subsistema socio-cultural, en el entendido en que es en este espacio donde se genera la reproducción simbólica e ideológica de la sociedad y donde se establecen los patrones de sentido y motivación de la posible articulación o no de los tres subsistemas ya reseñados.

La desestructuración de los subsistemas en sí mismos o la posible y ya constatable desarticulación entre ellos, produciría según Habermas una lógica de acción irracional, no regulada en diversas áreas del acontecer vital de las sociedades modernas. Esto último se reseña así en el texto que se revisa: "La importancia dada por Habermas a esta esfera será innegable. La integración de una sociedad depende del output del sistema sociocultural y, sobre todo, de las motivaciones que ofrece al sistema político como legitimación y de las motivaciones de rendimientos que produce para el sistema de formación de profesionales.

La crisis de motivación, pues, se muestra como consecuencia de transformaciones acaecidas en el propio sistema sociocultural, de modo que resulta perturbada la complementariedad entre los requerimientos del aparato del estado y del sistema de profesiones, y las necesidades y expectativas de los miembros de la sociedad. Estas tendencias a la aparición de una crisis de motivación generalizada y generalizable acabarán desarrollándose tanto en el plano de la tradición cultural como en los procesos estructurales que afectan al sistema educativo. En este sentido, Habermas se sitúa directamente en el plano del análisis de las superestructuras ideológicas de la "primera generación". Para Adorno y Horkheimer, la desestructuración de la cultura y de la educación por efectos de procesos de falsa motivación social (medios de comunicación de masas y formas de consumo serializadas) determinaba una progresiva irracionalización de las sociedades avanzadas. Habermas recoge esta propuesta pero la enfoca como un desplazamiento del sistema administrativo-político, tratando de conciliar a Weber con Adorno y Horkheimer y dando una perspectiva pluridimensional de los fenómenos ideológicos y de sus transformaciones".⁶⁹

En resumen y siguiendo los conceptos de crisis, contradicción y desintegración que utiliza Habermas en su análisis, diremos que como consecuencias previsibles el autor establece lo siguiente:

- a) El sistema económico no produce la cantidad requerida de valores consumibles.
- b) El sistema administrativo no aporta decisiones racionales en el grado requerido.
- c) El sistema de legitimación no produce motivaciones generalizadas también en el grado necesario.
- d) El sistema sociocultural no genera sentido motivante de la acción en el grado imprescindible y básico.

⁶⁸ Op.Cit. pag. 5

⁶⁹ Op.Cit. pag. 6

La conclusión última a la que llega Habermas es la articulación del concepto de crisis no tanto sobre los procesos de carácter económico sino sobre los procesos ideológicos y significativos colectivos y, aquí, la motivación social y la racionalidad se han convertido en los fenómenos más vulnerados por el sistema. La irracionalización global de todas las esferas sociales, si no se toman medidas esenciales, puede ser el rumbo de las futuras sociedades de capitalismo tardío".⁷⁰

5.5.- La separación entre Sistema y Mundo de la Vida: Un marco para el debate general sobre las políticas sociales/públicas

Este subtítulo requiere reconstruir primero el debate que lleva al autor a esta constatación: el desacoplamiento estructural entre sistema y mundo de la vida. Esto porque esta consecuencia presenta un devenir donde ambos conceptos reflejarían la posibilidad de realizar una integración analítica sobre la sociedad. Sería extenso reproducir aquí cada uno de los lineamientos reflexivos que están tras cada uno de estos conceptos, sin embargo podemos resumir diciendo que fundamentalmente la fenomenología, la teoría de George Mead sobre el interaccionismo simbólico y las propuestas culturalistas están tras el concepto de Mundo de la Vida y que autores clásicos de la sociología como Durkheim, Weber y Parsons (sin dejar de lado el enfoque marxista de análisis de la economía política) estarían tras la configuración del concepto de sistema.

De hecho Durkheim es uno de aquellos que ilumina su apuesta teórica. Habermas lo recoge desde el punto de vista de una de sus importantes contribuciones, la transición de la sociedad en términos de sus tipos de solidaridad. Señala "El tránsito desde una forma de solidaridad social a la otra significa, según esto, un cambio en las bases de la *integración de la sociedad*. Mientras que las sociedades primitivas se integran a través de un *consenso normativo básico*, en las sociedades desarrolladas la integración se cumple a través de la *conexión sistémica de ámbitos de acción funcionalmente diferenciados (...)* La diferenciación del sistema de economía de mercado, con la complejidad que comporta, destruye formas tradicionales de solidaridad sin generar al propio tiempo orientaciones normativas que pudieran asegurar la forma orgánica de solidaridad. Las formas democráticas de formación de la voluntad política y la moral universalista son, según el propio diagnóstico de Durkheim, demasiado débiles para poner coto a los efectos desintegradores de la división del trabajo. Durkheim observa como las sociedades capitalistas industriales se ven arrastradas a un estado de anomia. Y esta anomia se origina, según él, en esos mismos procesos de diferenciación de los que debía surgir, con la necesidad de una "ley natural", una nueva moral. Este dilema responde en cierto modo a la paradoja weberiana de la racionalización social".⁷¹

Para estructurar una síntesis de lo dicho y reflejar las dos direcciones de la reflexión de Habermas diremos con el autor que "La integración de un sistema de acción es producida en el primer caso por medio de un consenso asegurado normativamente o alcanzado comunicativamente, y, en el segundo, mediante una regulación no-normativa de decisiones particulares que se sitúa allende la conciencia de los actores. La distinción entre una

⁷⁰ Op.Cit. pag. 6

⁷¹ Habermas Jürgen, Teoría de la Acción Comunicativa II (T.A.C. II), pag. 163 y 166

integración social, que se apoya en las propias orientaciones de acción, y una *integración sistémica* de la sociedad, es decir, una integración que se cumple asiendo a través de, o atravesando, esas orientaciones de acción nos obliga a introducir la correspondiente diferenciación en el concepto mismo de sociedad" (T.A.C. II, 167)

Lo que queremos, entonces, es reflejar dos hechos reflexivos ineludibles: algunas de las características propias de cada uno de los conceptos y la integración (coexistencia) que el autor pretende con ambos para observar con un criterio de sociedad su diagnóstico del desacoplamiento y sus implicancias para el debate sobre las políticas sociales/públicas.⁷²

La racionalidad sistémica y la de los mundos de vida, sin embargo, coexisten en las sociedades desarrolladas, señalándonos el autor que "toda teoría de la sociedad que se reduzca a teoría de la comunicación está sujeta a limitaciones que es menester tener muy presentes (...) Por eso voy a proponer que entendamos las sociedades *simultáneamente* como sistema y como mundo de la vida. Este concepto dual de sociedad se acredita en una teoría de la evolución social, que distingue entre racionalización del mundo de la vida y aumento de complejidad de los sistemas sociales, con la finalidad de captar debidamente, es decir, de hacer accesible a un análisis empírico la conexión que Durkheim tiene a la vista entre formas de integración social y etapas de diferenciación sistémica" (T.A.C. II, 168)

Como una forma de síntesis del concepto de mundo de la vida, sin la posibilidad de profundizar en todo su desarrollo lingüístico-cultural tal como el autor lo realiza, diremos que "la idea de "mundo de la vida" es introducida como un complemento necesario del concepto de acción comunicativa. Esa idea liga firmemente este concepto al concepto de sociedad; y al dirigir nuestra atención al "horizonte formador de contexto" en que se haya encuadrada la acción social, nos aparta un paso más de lo sesgos subjetivistas que caracterizan la teoría social moderna. Más aún, nos permite construir la racionalización primariamente como una transformación de las estructuras implícitamente sabidas, dadas por descontadas, del mundo de la vida, más bien que como orientaciones de acción conscientes, explícitamente sabidas".⁷³

Lo que el autor intentará demostrar es que este concepto representa el trasfondo apromblemático de la interacción social entre los participantes de la acción en contextos simbólicos lingüísticamente mediados, sin la necesidad conciente de la reflexión sobre esa acción. El mundo de la vida, es precisamente este encuadre de la cotidianidad que los actores no ponen en cuestionamiento en sus interacciones, es una realidad dada socio-culturalmente a diferencia del concepto de acción comunicativa -orientación hacia la racionalización- en que el autor identifica como necesarios los plexos comunicativos problemáticos en los cuales los actores transforman en una apuesta su participación, pudiendo entrar en conflicto con otras apuestas discursivas, lingüísticamente mediadas.

⁷² Estas implicancias son de interés de este trabajo, sin embargo alguna de ellas se pueden centrar, entre otras, en la contribución que el autor realiza sobre el mecanismo sistémico no-normativo que es el Mercado y que representa lo que él señala es "el mecanismo que produce "espontáneamente" la integración de la sociedad, armonizando entre sí no orientaciones de acción por vía de reglas morales, sino efectos agregados de las acciones a través de nexos funcionales (...) en el marco e relaciones de intercambio en que los individuos entran según los cálculos egocéntricos que realizan de sus utilidades en el marco del derecho privado burgues" (ver pag. 164)

⁷³ Mc.Carthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos, pag. 464.

Como lo señala el propio Habermas, "la situación de acción constituye en cada sazón para los participantes el centro de su mundo de la vida; esa situación tiene un horizonte móvil, ya que *remite* a la complejidad del mundo de la vida. En cierto modo, el mundo de la vida al que los participantes en la interacción pertenecen está siempre presente; pero sólo a la manera de (o suministrando el) *trasfondo* de una escena actual. En cuanto tal *plexo de remisiones* queda incluido en una situación, en cuanto se torna ingrediente de una situación, pierde su trivialidad y su solidez incuestionada" (T.A.C. II, 176)

Sin embargo diremos que el autor realiza una crítica a algunos de los planteamientos que están tras el concepto de mundo de la vida. Partiendo por el fenomenológico (Husserl, Shütz) por considerarlo poseedor de un fuerte componente culturalista, "es decir, de un énfasis excesivo sobre la producción y renovación del conocimiento cultural y de una relativa pretensión de la formación y transformación de las pertenencias a grupos y de las identidades personales. En la tradición que se remonta a Durkheim y a Parsons, el concepto aparece como un "sesgo institucionalista" en que predomina el aspecto de integración social. Y el interaccionismo simbólico inspirado por Mead tiende a tratar el mundo de la vida, desde el punto de vista de la socialización, primariamente como un medio sociocultural para los procesos de autoformación en que los individuos se hayan implicados mediante el desempeño de roles, la asunción de roles, etc."⁷⁴

Esta crítica, por cierto más profundamente desarrollada, frente a estas tradiciones teóricas que constituyen un concepto de mundo de la vida, es realizada por Habermas entendiendo que su apuesta es una integración conceptual y multidimensional del concepto que permita una mirada de sociedad, a partir precisamente de este concepto. Para ello podemos encontrar una definición integrativa, cuando el autor vuelve sobre la práctica comunicativa de la vida cotidiana, entendiendo que ahí no sólo se está jugando la reproducción simbólica de lo social, sino un conjunto de acciones y coordinaciones que integran aquella, superándola:

"Al entenderse entre sí acerca de su situación los participantes en la interacción se mueven en una tradición cultural, de la que hacen uso al tiempo que la renuevan; al coordinar sus acciones por vía de un reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez susceptibles de crítica, los participantes en la interacción se apoyan en pertenencias a grupos y refuerzan simultáneamente la integración de esto (...) bajo el aspecto funcional de entendimiento la acción comunicativa sirve a la tradición y a la renovación del saber cultural; bajo el aspecto de coordinación de las acciones sirve a la integración social y a la creación de solidaridad; bajo el aspecto de socialización, finalmente, la acción comunicativa sirve a la formación de identidades personales".⁷⁵

Si se observa el esfuerzo integrativo de la definición propuesta por el autor, se está en condiciones de asumir la dirección que esta propuesta tiene en Habermas, que es el estudio de la sociedad a través de la distinción de dos formas básicas de reconstruirla: aquella que refiere a elementos sistémicos y a aquellos que refieren al (los) "mundos de la vida".

⁷⁴ Op.Cit. pags: 464-65.

⁷⁵ Habermas, J. "Teoría de la Acción Comunicativa, vol. 2, pag. 208", en Mc.Carthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos pag. 466.

Como todo esfuerzo de integración, esta propuesta requiere enfrentarse a las tradiciones que están tras cada uno de estos conceptos. En tanto el objetivo de nuestra investigación no es ese, sino la relación ciudadanía-institucionalidad más específicamente institucionalidad estatal a través de las políticas sociales/públicas, nos abocaremos a observar cómo el autor realiza dicha integración y cómo, más adelante, apoyado en la tradición weberiana, pero aportando elementos de la teoría de la acción en contextos de reproducción simbólica y material, arriba al diagnóstico de la separación o desacoplamiento entre los sistemas y mundos de la vida, por las implicancias que esto tiene para la eficacia y efectividad de la acción estatal.

“Desde uno de estos puntos de vista (*el mundo de la vida*) la sociedad queda conceptuada como mundo de la vida de un grupo social, en que las acciones se coordinan a través de la armonización de las orientaciones de acción. Desde el otro punto de vista, la sociedad es conceptuada como un sistema que se regula a sí mismo, en que las acciones quedan coordinadas a través de interconexiones funcionales de las consecuencias de las acciones. Habermas considera que ambas estrategias conceptuales, cuando se las toma separadamente, resultan unilaterales. *La teoría de la sociedad requiere una combinación de ambas, de la perspectiva internalista del participante con la perspectiva externalista del observador, del análisis hermenéutico y estructural con el análisis funcionalista y sistémico, del estudio de la integración social con el estudio de la integración sistémica. Puesto que la acción social es una acción simbólicamente mediada, los patrones estructurales de los sistemas de acción, que son parte constitutiva de la supervivencia de éstos, tienen que ser aprehendidos hermenéuticamente; tenemos que entender y reconstruir el sentido de las estructuras simbólicas; más aún, la autoconservación de los sistemas sociales está sujeta a limitaciones internas resultantes de la “lógica interna” de la reproducción simbólica. Pues el medio de tal reproducción es la acción comunicativa; por tanto, las pretensiones se hallan sujetas, tienen significación empírica -son hechos sociales-.* De otro lado, el enfoque “mundo de la vida”, tomado aisladamente, corre el riesgo de caer en un “idealismo hermenéutico” que conceptualiza la sociedad desde la perspectiva de los participantes y permanece ciego para las causas, conexiones, y consecuencias ubicadas allende el horizonte de la práctica cotidiana. Implícitamente, este enfoque se basa en ficciones idealizadoras tales como la autonomía de los actores, la independencia de la cultura y la transparencia de la interacción comunicativa, es decir, la ausencia de distorsiones sistemáticas. En esta perspectiva la reproducción de la sociedad parece quedar reducida al mantenimiento de las estructuras del mundo de la vida: los procesos de reproducción material a través de los cuales el sistema social asegura su existencia física en relación con la naturaleza y con otros sistemas sociales, se desvanecen en el trasfondo”.⁷⁶

Queda meridianamente aclarado el punto de la imposibilidad de remitirnos sólo a la subjetividad propia del actor, con menor razón si el contexto de análisis es una institución como el Estado en cualquiera de sus manifestaciones normativas, técnicas u operacionales y, por otra parte la dificultad que comporta sólo un análisis funcional o sistémico que no repara en el actor y sus grados mayores o menores de libertad. Aunque sea el Estado el

⁷⁶ Op.Cit. pag. 468. Las cursivas son nuestras e intentan resaltar de manera contingente, por una parte la continuidad metodológico-conceptual entre Weber y Habermas en cómo adentrarse en la acción social, desde la subjetividad contextualizada del actor –Habermas propone un avance respecto de la iniciativa weberiana-, y por otra parte situar un marco de análisis que requerirían los procesos de investigación sobre la implementación de políticas sociales/públicas.

nicho referencial, no se puede descuidar, como señala Habermas, los propios códigos culturales y comunicativos que estos agentes desarrollan ya fuera en consideración a su experiencia, práctica, competencias, ubicación institucional o voluntad técnico-decisional.

La integración analítica con consecuencias metodológicas queda reflejada en la apuesta central del autor para integrar ambos conceptos -sistema - mundo de la vida- en una observación integrada. "La clave para esta construcción en dos niveles la proporciona una objetualización metodológica del mundo de la vida como "sistema que mantiene sus límites" (McCarthy, T. 1978). Señala Habermas; "La reproducción material del mundo de la vida no podemos representárnosla como resultado pretendido de una colaboración colectiva. Normalmente, tiene lugar como cumplimiento de funciones latentes que van más allá de las orientaciones de acción de los participantes... Estas consideraciones sugieren un cambio de método y de perspectiva conceptual, a saber; una *aprehensión objetivante del mundo de la vida como sistema*... Los imperativos de supervivencia exigen una integración funcional del mundo de la vida, que penetra a través de las estructuras simbólicas de ese mundo y que por consiguiente no puede ser aprehendida sin más desde la perspectiva de los participantes. Antes exigen un análisis contraintuitivo efectuado desde el punto de vista de un observador que objetive el mundo de la vida. Desde el *punto de vista metodológico* pueden separarse los dos aspectos bajo los que pueden tematizarse los problemas de integración de una sociedad. Mientras que la integración social se presenta como parte de la reproducción simbólica del mundo de la vida -la cual no sólo depende de la reproducción de las pertenencias a grupos (o solidaridades) sino también de tradiciones culturales y de procesos de socialización- la integración funcional equivale a una reproducción material del mundo de la vida, que puede concebirse como conservación de un sistema. El tránsito de un ámbito de problemas al otro va ligado a un cambio de actitud metodológica y de aparato conceptual. La integración funcional sólo se nos torna presente cuando objetualizamos el mundo de la vida y en actitud objetivante nos lo representamos como un sistema que mantiene sus límites"⁷⁷

Si bien Habermas está realizando esta integración a partir de una reflexión evolutiva de las sociedades, donde la lógica funcional opera como forma de entendimiento de sociedades más complejas, a nosotros nos interesa fundamentalmente la resultante conceptual de esta reflexión. A este respecto señala McCarthy; "Los mecanismos de la integración funcional se separan cada vez más de las estructuras del mundo de la vida responsables de la integración social, hasta coagularse y constituir, como Weber diagnosticó, los subsistemas cuasi-autónomos que representan las esferas de la actividad económica y administrativa (...) Estos dos niveles no simplemente yacen paralelos el uno al otro, sino que están interconectados: los mecanismos sistémicos tienen que quedar anclados en el mundo de la vida, es decir, tienen que quedar institucionalizados".⁷⁸

Al introducirnos en los ámbitos sistémicos de funcionamiento en general, más específicamente en las dinámicas organizacionales que se presentan para que se genere esta reproducción de la vida material, volvemos a Weber en su definición de la acción con arreglo a fines. Son estas acciones las que deben quedar eficientemente coordinadas al interior de una organización determinada, como el Estado por ejemplo. Como estamos

⁷⁷ Mc.Carthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos, pag. 469.

⁷⁸ Op.Cit. pag. 470.

observando entonces entre la cuasi autonomía de los sistemas administrativo-económicos, lo que se puede observar como un hecho insoslayable en un análisis de la organización estatal y la necesidad de hacer eficientes las coordinaciones al interior de la organización para cumplir con un tipo de racionalidad con arreglo a fines o a valores - las políticas sociales/públicas son parte de estos tipos de racionalidad, sin exceptuar el cálculo medio-fin propio de la implementación de éstas-, la pregunta por los diferenciales mundos de vida, ya institucionalizados, comienza a recobrar validez reflexiva.

Por otra parte “la combinación competente de las tareas especializadas exige la delegación de facultades de mando, es decir, de poder, en personas que tomen a su cargo las tareas de organización; y el intercambio funcional de productos exige el establecimiento de relaciones de intercambio (...) Los mecanismos sistémicos se ven cada vez menos atados a estructuras sociales previamente dadas (...) quedando cada vez más ligados a esferas de acción que ya están funcionalmente especificadas, por ejemplo la organización de las relaciones de intercambio en una economía de mercado, la institucionalización del poder político en el Estado moderno. Al tornarse estas esferas cada vez más independientes de las estructuras normativas del mundo de la vida, toman la forma de subsistemas cuasi autónomos”.⁷⁹

La pregunta inevitable frente al diagnóstico que está elaborando Habermas es, en términos de su propia aproximación comunicativa, qué sucede en este contexto, toda vez que siguiendo sus propias reflexiones, la eficacia de la coordinación entre participantes en la acción está mediada lingüísticamente y tiene al mundo de la vida como trasfondo de acuerdos implícitos o en ciertos momentos explícitos. El autor nos reseña que “a medida que progresa la racionalización del mundo de la vida, aumenta también el riesgo de desacuerdo entre las partes implicadas en la interacción. Cuanto menor es la necesidad de entendimiento mutuo que queda cubierta de antemano por tradiciones que preceden qué pretensiones de validez han de reconocerse, tanto mayor es la carga que han de asumir los actores mismos para llegar a definiciones comunes de la situación, y tanto mayor el peligro de déficit o fracasos en la coordinación. Se desarrollan diferentes tipos de mecanismos para reducir estos riesgos reduciendo la carga que pesa sobre la acción comunicativa. Uno de esos tipos en particular es básico para la estructura de las sociedades modernas: el medio a través del cual se coordina la acción en ciertos ámbitos deja de ser el lenguaje, cediendo éste el paso a medios de control “deslingüistizados”. En varios aspectos se produce un desacoplamiento entre la acción y la toma de postura de afirmación o negación frente a pretensiones de validez susceptibles de crítica, con lo cual estos medios neutralizan la habitual necesidad de consenso que caracteriza al mundo de la vida. Estos medios “codifican” ciertas formas de actividad racional con arreglo a fines, generalizan simbólicamente determinadas categorías de recompensas y castigos, y permiten ejercer una influencia estratégica sobre la acción a través de medios no lingüísticos. *Además, las interacciones regidas por medios pueden concatenarse en redes funcionales cada vez más complejas, sin que nadie pueda tenerlas presentes en conjunto o considerarse responsable de ellas.* El ejemplo más claro de un medio de esta especie es el dinero (...)⁸⁰.

⁷⁹ Op.Cit. pag. 470

⁸⁰ Op.Cit. 471. Las cursivas son nuestras.

Mc Carthy citando a Habermas señala "Sólo cuando el dinero se convierte en un medio de intercambio intersistémico, genera efectos formadores de estructuras. La economía sólo puede constituirse como subsistema regido monetariamente en la medida en que regula a través del medio dinero el intercambio con sus entornos sociales. Se forman entornos complementarios al quedar asentado el proceso de producción sobre el trabajo asalariado y al quedar retroalimentativamente conectado, el aparato estatal con la producción a través de la exacción de impuestos. El aparato estatal, se torna dependiente del subsistema economía regido por el medio dinero; esto le obliga a una reorganización que entre otras cosas conduce a que el poder político quede asimilado a la estructura de un medio de control sistémico, a que el poder se asimile al dinero".⁸¹

Este medio "deslingüistizado" se une a otro que en Habermas cobrará una alta importancia y que para efectos de nuestro análisis es fundamental: el poder. Sin querer en esta parte realizar una sociología del poder, que sería un esfuerzo de reflexión en sí mismo, intentaremos seguir en la línea de los factores que provocan el desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida. Habermas a diferencia de Parsons que en el análisis del dinero lo refiere como medio generalizado de intercambio, tratará el tema del poder como otro medio de control sistémico. Por cierto están en disputa entre ellos los supuestos y racionalidades fundamentales para el análisis: la lógica estructural funcionalista en Parsons y la crítica de la racionalidad funcionalista en Habermas.

"Habermas se propone tratar el poder como un segundo medio de control, a través del cual la administración gubernamental toma también la forma de un subsistema desconectado del mundo de la vida en importantes aspectos (...) Específicamente sostiene que a través de medios de control pueden diferenciarse subsistemas sólo para las funciones de reproducción material y no para las funciones de reproducción simbólica (...) Con este contraste entre mundo de la vida y aquellos ámbitos de interacción social que están formalmente organizados y que son gobernados por medios de control sistémico, estamos en situación de bosquejar la explicación que da Habermas de la modernidad. Esa explicación gira en torno a la siguiente alternativa:

*Del solo hecho de que la integración sistémica y la integración social queden ampliamente desacopladas entre sí, no pueden inferirse aún dependencias lineales en una u otra dirección. Pues podemos representarnos las cosas de ambos modos: las instituciones que anclan en el mundo de la vida mecanismos de control tales como el dinero y el poder, canalizan, o bien el influjo del mundo de la vida sobre los ámbitos de acción formalmente organizados, o, a la inversa, el influjo del sistema sobre los plexos de acción comunicativamente estructurados. En el primer caso actuaría como marco institucional que somete la conservación del sistema a las restricciones normativas del mundo de la vida, en el segundo como la base que subordina el mundo de la vida a las coacciones sistémicas de la reproducción material"*⁸²

⁸¹ Mc.Carthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos, pag. 472.

⁸² Op.Cit. pags. 472-473.

Es innegable, como veremos, el influjo que tiene Weber en la tesis del desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida en Habermas, en tanto proceso de creciente racionalización y de Marx en el marco de análisis de la alienación y cosificación que este proceso puede generar como resultado. En este sentido volvemos a una mirada sobre las apuestas analíticas clásicas de la sociología, pero desde un punto de vista interpretativo donde no es sólo la distinción clásica sujeto-sistema el que está en el centro de la reflexión como posibilidad de integración y, por lo tanto, modelos alternativos de desarrollo para esa integración, sino que está en juego una apuesta todavía más crítica: la imposibilidad simultánea de la integración social y la integración sistémica como vía de solución a las reflexiones clásicas de la disciplina. En una síntesis la tesis habermasiana señala que mientras más evidentemente se tiene que producir la integración sistémica, en un contexto de aumento de la complejidad y, por tanto, creciente autonomización de los sistemas y subsistemas de acción como forma de autopreservación y reproducción material, el distanciamiento respecto de la posibilidad de integración social se acrecienta en tanto la brecha o no representación de identidades en la esfera de la integración sistémica operaría como negación del sujeto (colectividad, grupo, individuo) en el contexto de su reproducción en el ámbito del mundo de la vida⁸³.

A esta tesis, Habermas además, añade otra que se inserta en la reflexión sobre la radicalización del proceso de desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida y, por lo tanto de una mayor racionalidad instrumental podría decirnos Weber- y donde el factor del poder operaría como elemento de desequilibrio entre ambos tipos de integración: sistémica-social.

“El mundo de la vida racionalizado posibilita el nacimiento y crecimiento de subsistemas cuyos imperativos autonomizados reobran destructivamente sobre ese mismo mundo” (2,277). Pero no es la competencia entre mecanismos de integración social e integración sistémica, ni tampoco la “interferencia” a que ello da lugar lo que es *per se* patológico. La “mediatización del mundo de la vida” se torna en una colonización del mundo de la vida” sólo cuando queda en peligro la reproducción simbólica, es decir, cuando los mecanismos sistémicos expulsan a los mecanismos de la integración social de ámbitos en que éstos en realidad no pueden ser sustituidos (...) Los fenómenos señalados por Weber en su visión del “férreo estuche” y que los marxistas trataron en términos de “cosificación” se hacen aquí derivar de las relaciones de intercambio entre sistema y mundo de la vida, que cristalizan en los roles de trabajador y consumidor, ciudadano y cliente de las burocracias estatales. A través de estos canales el mundo de la vida queda subordinado a los imperativos del sistema, los elementos práctico-morales quedan expulsados de las esferas de la vida privada y de la vida pública y la vida cotidiana se monetariza y burocratiza cada vez más”⁸⁴

⁸³ Este párrafo, en una síntesis, representa el material conceptual con el cual se sostiene de manera plausible nuestro problema de investigación (ver página 15)

⁸⁴ Op.Cit. pag. 473. Precisamente una de las apuestas de reflexión que integramos en esta investigación como posibilidad de análisis de la gestión interna de una política social/pública es la de la “oferta pública” de ésta, que viene a confirmar de alguna manera cómo es el sistema (Institución) - representado por la repartición pública específica- la que ofrece desde sí misma y bajo sus propios códigos internos un marco de intervención específico “sobre” la población con la cual interactúa transformada sólo en cliente estatal, ya que no en ciudadano/a.

Como una forma de realizar una síntesis integrada de los elementos que hemos desarrollado a partir de la reflexión de Habermas, exponemos la reflexión desde la posición de la posible colonización del mundo de la vida por el sistema:

“El consumismo y el individualismo posesivo se tornan capaces de acuñar la conducta, la práctica comunicativa cotidiana queda unilateralmente racionalizada a favor de un estilo de vida determinado por la especialización y por orientaciones de tipo utilitarista; y este desplazamiento que los medios inducen hacia orientaciones de acción racionales con arreglo a fines provoca como reacción un hedonismo que libera de esa presión que ejerce la racionalidad. Y lo mismo que la vida privada queda socavada y vaciada por el sistema económico, la esfera de la vida pública queda socavada y vaciada por el sistema administrativo. *La despotenciación y vaciamiento burocráticos de los procesos espontáneos de formación de la opinión pública y de la voluntad colectiva amplía por una parte el espacio para una movilización planificada de las lealtades de la población y facilita por otra la desconexión de las decisiones políticas respecto a los aflujos de legitimación proveniente de los contextos concretos del mundo de la vida formadores de identidad*”.⁸⁵

Para nuestros fines esta importante reflexión debe ser concretada en esferas específicas de acción institucional que puedan corroborar como tendencia este desacoplamiento intersistemas y pueda ser observado en la gestión pública específica. Una tendencia observable se puede apreciar en la creciente racionalidad tecnocrática con la cual no sólo se diseñan, sino se implementan las decisiones de política: -económica, pública, administrativa y social entre otras-. Esto lo señala Habermas en el mismo contexto argumental que venimos sosteniendo; *“los fenómenos paralelos de “empobrecimiento cultural” son consecuencia de la profesionalización que viene abriendo una brecha cada vez más profunda entre el desarrollo de las culturas de expertos y la infraestructura comunicativa de la vida cotidiana. Los procesos de entendimiento mutuo se ven privados del aflujo de importantes recursos culturales, mientras se agostan cada vez más las tradiciones ciegas, no transidas por la reflexión, en que la vida cotidiana aún se apoya (...) el ámbito de la política ha quedado “pacificado” mediante una “neutralización” de las posibilidades de participación políticas abiertas con la generalización del papel de ciudadano y un adensamiento del papel de cliente de las burocracias estatales*”.⁸⁶

La traducción de esta situación, que refleja el desacoplamiento intersistemas en un punto específico, la encontramos desarrollada con más claridad y, para nosotros, con una importante carga de veracidad empírica, cuando Habermas señala que *“la política social del Estado vino marcada desde el principio por la ambivalencia de garantizar la libertad por un lado y cancelarla por otro... La red de garantías que el Estado social institucionaliza tiene por objeto absorber estos efectos externos de un proceso de producción basado en el trabajo asalariado. Pero cuanto más densa se hace esa red, tanto más visibles se hacen ambivalencias de otro tipo... que resultan de la estructura de la propia juridificación. Son*

⁸⁵ Mc.Carthy, Thomas: “La Teoría Crítica de Jürgen Habermas”, Ed. Tecnos, pag. 474. Cita: Habermas, J. “Teoría de la Acción Comunicativa, vol. 2”. Las cursivas son nuestras, en tanto reflejan más directamente las posibles brechas de acción y entendimiento entre el Estado y la Ciudadanía (Clientes).

⁸⁶ Op.Cit, pag. 476. Las cursivas son nuestras, en tanto surten de contenido explicativo a nuestro problema de investigación.

los propios medios de garantizar la libertad los que ponen en riesgo la libertad del beneficiario” (T.A.C. II-531).

En otras palabras es la propia forma jurídico-burocrática de tratar administrativamente ciertos problemas lo que a la postre acaba estorbando su solución. Pues, en primer lugar obliga a una redefinición de situaciones existenciales en unos términos que resultan contraproducentes. *(Habermas lo dice así): “La situación necesitada de regulación, inserta en el contexto de una biografía y de una forma concreta de vida, tiene que ser sometida a una violenta abstracción, no sólo porque ha de ser subsumida bajo normas legales, sino para poderla tratar administrativamente.... Además, a las contingencias existenciales en cuestión (por ejemplo de enfermedad, vejez, desempleo) se les hace frente en la mayoría de los casos en forma de compensaciones monetarias... A medida que el Estado social extiende su red de relaciones de clientela sobre los ámbitos privados de la vida, con tanta mayor fuerza se hacen visibles los esperados efectos laterales patológicos de una juridización que significa simultáneamente una burocratización y monetarización de ámbitos nucleares del mundo de la vida. La estructura dilemática de este tipo de juridización consiste en que las garantías del Estado social habrían de servir a los fines de la integración social y, sin embargo, fomentan la desintegración de esos ámbitos de la vida” (T.A.C. II, 532,34).*⁸⁷

Es este punto uno directamente vinculado al problema de la eficacia y la efectividad de las políticas estatales sociales/públicas. Si entendemos de manera general – lo especificaremos más aún en el próximo título- que las políticas sociales/públicas representan un mecanismo de reproducción y reforma de patrones consensuados, sin embargo no menos conflictivos de convivencia al interior de la sociedad es interesante posicionar las reflexiones anteriores en un contexto socio-político de mayor envergadura y proyección. Habermas coincide en este marco de reflexiones con aquellas que realizamos más adelante respecto de los cambios societales que se estarían verificando (M.A.Garretón) y que podrían redefinir el rol y posibilidades de identidad de las políticas sociales/públicas. Este a diferencia del segundo realiza sus reflexiones a partir de las posibilidades de tensiones y/o potenciales conflictos al interior de la sociedad por falta de anticipación y reflexión sobre los procesos de cambios social general; *“En las sociedades avanzadas de Occidente se han desarrollado en los dos últimos decenios conflictos que en muchos aspectos se desvían del patrón de conflicto en torno a la distribución, que el Estado social institucionaliza. Estos conflictos ya no se producen en ámbitos de la reproducción material, ya no se canaliza a través de partidos y asociaciones ni tampoco pueden apaciguarse recurriendo a compensaciones conforme al sistema. Los nuevos conflictos surgen más bien en ámbitos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización; se desarrollan en forma de protesta subinstitucionales, y en todo caso extraparlamentarias, y en el déficit subyacente se refleja una cosificación de ámbitos de acción comunicativamente estructurados, a la que no se puede hacer frente a través de los medios dinero y poder. Pues no se trata primariamente de compensaciones que el Estado social pueda otorgar, sino de la defensa y restauración de formas de vida en peligro o de la implantación de formas de vida reformadas. En suma, los nuevos conflictos*

⁸⁷ Mc.Carthy, Thomas: “La Teoría Crítica de Jürgen Habermas”, Ed. Tecnos, pag. 476. Cita: Habermas, J. “Teoría de la Acción Comunicativa, vol. 2”. Nuevamente las cursivas son nuestras.

*no surgen en torno a problemas de distribución, sino en torno a problemas concernientes a la gramática de las formas de vida".*⁸⁸

Pero volviendo un poco atrás ¿Cómo es posible acercarse a alguna salida a esta reflexión crítica que tiene el autor no sólo de las prácticas sociales racionalizadas, sino al (inconcluso) proyecto moderno en su conjunto, proyecto que en el marco del desarrollo capitalista devino en priorización de la racionalidad instrumental-económica y que provea elementos para una nueva reflexión sobre la sociedad, sus instituciones y sus políticas? La reflexión del autor se encamina por la emancipación respecto de los elementos de pérdida de libertad y posible cosificación y que en el marco del desarrollo institucional posiciona a la acción comunicativa libre de coerción como un factor relevante.

"La continuidad en el desarrollo, y la institucionalización equilibrada, de los diferentes aspectos de la razón exige una descolonización del mundo de la vida, pero no en el sentido de aislarlo por completo de los procesos de modernización. Hay un tipo de racionalización acomodado al mundo de la vida, a saber: una expansión de las áreas en que la acción se coordina por vía de un acuerdo alcanzado comunicativamente. Un mundo de la vida comunicativamente racionalizado habría de ser capaz de desarrollar por sí mismo instituciones con que poner coto a la dinámica interna de los subsistemas regidos por medios y subordinados a decisiones tomadas en una comunicación libre de coacciones. Centrales entre estas instituciones serían las encargadas de asegurar un funcionamiento efectivo de la esfera de la opinión pública, en que las cuestiones prácticas de interés general pudieran someterse a discusión pública y decidirse sobre la base de un acuerdo alcanzado discursivamente".⁸⁹

En lo que sigue nos interesa posicionar una mirada también reflexiva sobre el Estado de Bienestar, pese a las transformaciones que este tipo estatal ha experimentado en los últimos años, y las definiciones liberales que están tras los diseños de nuestras políticas sociales/públicas. Con Claus Offe nos adentramos en las dificultades que tiene el investigador social de profundizar en elementos intraestatales cuando operan supuestos aporéticos de operación de las políticas, sobre todo en el par formalidad – sustantividad en dichas delimitaciones. Esto será continuado con una exposición resumida y consensual de lo que es posible entender por una política social/pública, como un modo de concretizar la dirección conceptual que se viene desarrollando en los títulos precedentes y presentes de este marco teórico.

⁸⁸ Mc.Carthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos, pag. 477. Cita: Habermas, J.

"Teoría de la Acción Comunicativa, vol. 2" Las cursivas son nuestras.

⁸⁹ Op.Cit. pag. 479

5.6.- Las Políticas Sociales/Públicas. Una introducción conceptual reflexiva

Pese a que sostenemos un contexto amplio de inserción y validez de las políticas sociales/públicas, no es otro propósito el que nos mueve, queremos comenzar con un interesante contrapunto crítico que construye Claus Offe a propósito del formato liberal de identidad de nuestras políticas sociales/públicas.

“En términos generales, esta cuestión puede formularse del siguiente modo: ¿cómo se reproduce a sí misma una sociedad histórica dada mientras mantiene o altera su identidad? ¿Qué estructuras y mecanismos engendran su continuidad e identidad, o producen rupturas en dicha continuidad? Es fácil mostrar que lo problemático de esta continuidad, o al menos lo no garantizado por ningún factor metasocial (por ejemplo, la naturaleza humana), es la intuición (insight) que se encuentra en el corazón de cualquier esfuerzo, tanto marxista como comtiano, por formular una *teoría* de la sociedad. La sociología se hizo inicialmente posible gracias a esa intuición. Este problema original, intacto, central, y permanente es dominado por la sociología en la medida en que es capaz de identificar los *problemas estructurales* que hacen problemática en vez de autoevidente la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad y en la medida en que identifica los medios de “integración” social mediante los cuales un sistema social dado supera, o no logra superar, sus específicos problemas estructurales”.⁹⁰

Aquí estamos en presencia de un primer elemento que debe ser explicitado claramente, la dinámica de cambios asociado a los ajustes, transformaciones y problemas estructurales pueden reducir o complejizar el problema social en su manifestación cotidiana. Sin embargo ¿cómo el Estado se posiciona frente a estos hechos y desde dónde es capaz de manera regular de generar sus acciones? ¿Es suficiente la identidad formal-procedimental que este tiene para realizar dicha labor de intervención?

“En las ciencias sociales liberales, el estudio del Estado y la política social está guiado por conceptos *formales*. Las definiciones de la naturaleza sociológica del Estado parlamentario-democrático-constitucional se refieren generalmente a las formas, procedimientos, reglas e instrumentos de la actividad estatal y no a las funciones estatales, a sus consecuencias y a los intereses que luchan dentro del Estado. Por ejemplo, la definición weberiana del Estado como “monopolio de la violencia física” se refiere a la autoridad formal última de los actos soberanos, pero nada revela sobre la dirección de la relación de violencia, esto es: quiénes la despliegan y contra quiénes. El concepto de política, entendido como hazañas solitarias y decisivas de “líderes” no constreñidos por la razón, se hace irracional y convierte dichas cuestiones en algo falta de sentido. El concepto metodológico de democracia, preparado por Weber y aplicado más tarde por Schumpeter, ha convertido su trabajo en árbitro supremo de la teoría liberal democrática-pluralista; como dice Weber, la democracia es un mecanismo “técnico-estatal” singularmente eficaz para producir orden, pero la teoría no puede predecir ninguno de sus resultados” (...) “En contraste, lo que entendemos por teoría del Estado puede describirse como la totalidad de los intentos por exponer este punto ciego del formalismo mediante la investigación científico-social. La reducción del Estado y la democracia a categoría de *procedimiento*, que es una tendencia persistente y

⁹⁰ Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, 1988; Ed. Alianza, pags. 76-77

en aumento desde la Primera Guerra Mundial, ha penetrado tanto en la carne y sangre de las ciencias sociales liberales que no sólo pasan desapercibidos en cuanto tales los marcados *vacíos* sistemáticos en el conocimiento (del contenido y *resultados* de los procedimientos), sino que los intentos científicos hechos por llenarlos en las diversas profesiones se abandonan por principio a la ignorancia oficial”.⁹¹

Forma y sustancia, dos conceptos caros al desarrollo teórico de la sociología, se hace presente en este debate que, de algún modo, nos hace ir aproximándonos a lo que ha sido la apuesta central de esta tesis: *la importancia sociológica de una nueva mirada sobre el Estado en general y sobre la implementación de las políticas sociales/públicas en particular*. Esto como proceso sustantivo de coordinación, operación y retroalimentación de una política determinada y, por tanto, de importante influencia en los posibles “impactos” que estas tienen en la población donde intervienen. Offe vuelve sobre una reflexión que ya revisábamos con Habermas en el sentido de la influencia que tiene en la operación funcional-sustantiva del Estado los fenómenos estructurales de estabilidad y cambio, sino crisis. Aquí un ejemplo concreto de un proceso o hecho de “deslingüistización” de la acción estatal, bajo la lógica de uno de los controles sistémicos reconocidos por Habermas en la acción institucional: el dinero.

“ El punto de partida para este tipo de investigación sustantiva no es el establecimiento de modos específicos de regular la actividad estatal a nivel de procedimiento (por ejemplo, el Estado o democracia constitucional), sino más bien nociones hipotéticas sobre conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (...) Von Ferber suministra un ejemplo reciente e influyente (en la literatura alemana sobre política social) del intento de superar definiciones formalistas de política social. Su trabajo levanta una impresionante denuncia del cuadro de la política social (...) como sistema de pretensiones legales estatalmente asignadas a transferencias de dinero. Alega que este tipo de cuadro sobre la política social -definido exclusivamente por las disciplinas de la economía y el derecho- desemboca en una “estrechez mental” en la teoría y la práctica de la política social, tal como se relaciona con individuos y pequeñas comunidades. Aunque esta crítica a los intentos de vincular los fenómenos políticos a procedimientos formales (por ejemplo “democracia” a competencia entre élites por los votos de la población o “política social” a pretensiones legales de transferencias monetarias) pueda estar justificada y ser conveniente, no se trata de llenar las lagunas existentes con opciones normativas del científico social observante, de manera que “política social” se relacione conceptualmente con justicia, igualdad, seguridad, liberación de carencias, etc. Con independencia de que las recetas sobre el contenido de la política social sólo pueden pretender reclamaciones sociales temporales de validez muy restringida, poco se logra con intentos semejantes de definición normativa. No sabemos todavía qué *es* el Estado, o la política social, en un sentido funcional (...) Cuando se pretende que la meta de la política social es “pluriforme seguridad humana o mejora del estatus sociocultural”, o cuando se recomienda que los parámetros particulares de las condiciones vitales individuales (por ejemplo, sueldos) “no deberían poder operar restrictivamente”, el valor semántico-operacional de tales asertos

⁹¹ Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, 1988; Ed. Alianza, pag. 73. Señala el autor en nota al pie lo siguiente: “no debiera ser necesario insistir en que nuestra argumentación crítica contra el enfoque normativo es sólo *metodológica*, y no hace alusión alguna a la cuestión de la corrección político-moral de las normas valorativas establecidas. El tratamiento de esta cuestión requeriría argumentación política.

resulta discutible. De hecho, sirven para perfilar la formulación preliminar de una investigación sociológica de la política social que podría calificarse comparativamente como Debe frente a Es: se traza una imagen de las deficiencias y omisiones de las prácticas existentes, pero la relevancia política de esos déficit sigue siendo dudosa”⁹²

Para nosotros esto es muy relevante, en tanto podemos señalar que nuestros sistemas de evaluación de manera muy gruesa y no intentando adentrarnos en campos de formulación profesional que no están en el interés de nuestro estudio, tienden a reproducir lo que Offe reconoce como el par: Debe – Es. Cuando lo normativo y técnico se impone frente a lo organizacional-cultural-territorial estamos en presencia de enfoques que no logran, a nuestro juicio, adentrarse efectiva y eficazmente en las lógicas internas y, de este modo, en otras formas de mirada sobre las políticas que se intentan observar. Offe nos describe este punto de la siguiente manera: “A pesar de su oposición a las descripciones formulistas (especialmente económicas y jurídicas) de la política social, las perspectivas normativas en realidad confirman, más que superan, la dualidad no reconciliada de esferas que impone a la realidad social la ciencia social liberal. En ambos casos, las reglas de procedimiento se contraponen a las necesidades, los “hechos” a los “valores”, la racionalidad formal a la material”⁹³

Con Offe hemos querido introducir lo que es parte relevante de nuestra preocupación: las políticas sociales/públicas se llevan a cabo en condiciones institucionales, culturales, organizacionales, territoriales, políticas y epistemológicas concretas. Las desarrollan funcionarios-sujetos concretos y a través del proceso de su implementación y ejecución, la racionalidad de sus diseños puede presentar, precisamente por lo antes dicho, ruidos, obstáculos, indefiniciones que pueden, a partir de Offe, tener parte de su explicación en las delimitaciones normativas y técnicas de las mismas: Lo que DEBE hacerse en una política específica (que alimenta los tipos de aproximación y tecnologías de evaluación existentes) versus lo que la Política ES, es decir, su comportamiento específico -la resultante de una acción que se despliega de esa forma y no de otra (Weber)-, lo que podría hacer necesario revisar y reorientar no sólo nuestros instrumentos de evaluación, sino la aproximación que mantenemos.

En lo que sigue, sin embargo, y como una forma de complementar el cuadro teórico hasta aquí desarrollado exponemos las orientaciones conceptuales tradicionalmente asociadas a las políticas sociales/públicas, toda vez que ellas permiten generar un marco para el trabajo de análisis de los programas específicos incluidos en este estudio, junto con un análisis indirecto de la implementación de los mismos.

⁹² Op.Cit. pags 74- 75

⁹³ Op.Cit. pag 76

5.6.1.- Las Políticas Sociales/Públicas. Sus definiciones y legitimidades

En el inicio realizaremos una revisión conceptual del par política social / programa social, conceptos que se necesitan mutuamente, pero que muchas veces se analizan y revisan por separado sin la integración de enfoque y operacionalización que este par representa en la práctica.

Idealmente un programa social se enmarca en una política social y esta a su vez en una estrategia de desarrollo. No es menos cierto que estos tres niveles cuentan con definiciones distintas, toda vez que el alcance de las reflexiones y definiciones de cada una de ellas presentan apuestas diferentes, desde las estratégicas, pasando por las institucionales hasta las socio-territoriales.

Otra distinción está dada por los niveles institucionales en que ellas se sitúan. Si bien las definiciones que dan origen a los tres niveles desagregados pudieran estar situadas en un mismo nivel, la implementación y operacionalización de estrategias, políticas y programas se encuentran en niveles diferenciables. Podrían, eventualmente estar situadas en una misma institución, pero en unidades o estructuras heterogéneas.

Señalamos esto último bajo un supuesto analítico ya reseñado anteriormente: los niveles de una política podrían presentar diversidad o heterogeneidad en diversos planos: identidad, enfoque, epistemología, intervención, organización, capacidades y resultados, entre otros. En lo que sigue queremos delimitar conceptualmente el par políticas sociales/programas sociales, teniendo en consideración algunas características de cada uno.

Siguiendo a Cohen y Franco diremos que han existido en el debate al menos dos polos reconocibles⁹⁴:

"1.- La que sitúa a las políticas sociales en el marco de análisis del Estado de Bienestar y que posiciona al Estado como un eje articulador y promotor de políticas de desarrollo en el ámbito social.

2.- La que las posiciona como intervenciones que intentan "paliar" de manera sistémica o "beneficiar" a aquella parte de la población que no logra tener un acceso en igualdad de condiciones a la competencia en las relaciones económicas y que entiende que el Estado no debe intervenir en ámbitos de acción individual-grupal de la sociedad civil.

Desde un punto de vista más general, diremos que toda Política Social debe ser entendida como aquella acción estatal cuya normativa y direccionalidad esta destinada a impactar a todos los segmentos de una sociedad. Este impacto se descifra como todos aquellos cambios positivos que pueden sufrir las estructuras de una sociedad. El significado semántico de social que posee este tipo de política "pública" se refiere a que tiende a privilegiar o atender específicamente las demandas, aspiraciones y necesidades sociales no económicas (Musto,1975 : 29)".⁹⁵

⁹⁴ E. Cohen y R. Franco: "Aproximación al concepto de Programa Social", Monografía, 1989.

⁹⁵ Op. Cit. Pag. 1

Ahora bien bajo la influencia de la primera definición del marco de política aquella que involucra la concepción del Estado de Bienestar y políticas cuya orientación es transversal o universal la definición de esta transcurre en dirección de la provisión de servicios y acciones destinadas a satisfacer las necesidades de los habitantes teniendo como telón de fondo el bienestar de éstos. Esto significa resolver de la mejor forma posible las condiciones materiales de vida de un amplio conjunto de la población.

Una visión más “restrictiva” de las políticas sociales, la sitúan como ya hemos señalado en una lógica de acción paliativa respecto de las deficiencias o inequidades que pudiera producir la acción económica de mercado. A esta segunda entrada en el análisis de las políticas sociales, se les ha denominado “particularistas” a diferencia de las “universalistas” provistas por un “Estado de Bienestar” (...) Como señalan Cohen y Franco; “Del compendio anterior, se podría deducir que en un extremo se puede definir a la política social como todas aquellas medidas destinadas a construir programadamente las transformaciones de una sociedad, siempre y cuando dichas transformaciones estén orientadas a elevar los niveles de bienestar dentro de un modelo de desarrollo planificado y específico. En el otro extremo la política social podrá ser definida como un conjunto de acciones públicas y privadas, destinadas a la asistencia directa y de corto plazo, en áreas que en un momento determinado la sociedad estima como problema social...”. (Sabino, 1996:71). En este sentido deseamos que se comprenda en definitiva que las diferentes concepciones de política social y los programas sociales, como veremos mas adelante, están vinculados o asociados a modelos de desarrollo estatal específicos”.⁹⁶

Lo que no está en discusión, en este marco, es el carácter consensual que la definición de una política social debiera involucrar en su diseño y construcción. Desde el punto de vista “universal”, esta legitimidad que está referida al modelo de desarrollo o a las intervenciones planificadas con un sentido o dirección estratégica responde a una necesidad más global:

“Toda política social es una decisión construida socialmente, donde convergen las capacidades institucionales del Estado y las demandas y aspiraciones de la sociedad que boga por un bienestar general. Esta decisión está estrechamente determinada por el modelo de desarrollo que planifica el Estado mismo. En resumen política social, serán aquellas acciones públicas cuya finalidad explícita será la de contribuir a elevar el bienestar social de la población y a eliminar todas las trabas sociales. Por otra parte, toda Política Social se expresa en leyes, planes, metas-normas y disposiciones estratégicas que reconocen los conceptos de deuda social y derecho social de una población”.⁹⁷

Ahora bien independientemente de si una política es de corte universal o particular desde el punto de vista de su enfoque y alcance, toda política social es también una apuesta de intervención que requiere ser observada y comprobada en la práctica. Entenderemos, entonces, de manera general por política social/pública, con énfasis en el problema a abordar, lo siguiente: “Toda Política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, (por tanto...) se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público(...) (*Así como se desprende de la significación anterior*), todo Programa Social es “un conjunto

⁹⁶ Op.Cit. pag 3

⁹⁷ Op.Cit. pag 4

estructurado de actividades mediante las cuales los organismos públicos diseñan y generan bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira 1998:7).⁹⁸

5.6.2.- Eficiencia y Legitimidad de las Políticas Sociales/Públicas

Para desarrollar este punto queremos volver a hacer conciencia respecto de las definiciones y legitimidades que sólo se dan en un marco liberal-institucional de análisis y de desarrollo de las políticas. Para esto trataremos de “bajar” un poco más desde el concepto de legitimidad habermasiano, sostenido anteriormente en los nichos de integración social y sistémica a otros que intentan dar continuidad a una cierta posición crítica respecto de la acción que desarrolla el Estado.

Señala Offe a este respecto: “Tanto los teóricos marxistas como los liberales ven el Estado como el principal sistema institucional de la sociedad capitalista avanzada para asumir la función de superar las contradicciones. Sin embargo la controversia analítica central se relaciona con la cuestión de si el Estado es realmente capaz de desempeñar esta función con eficacia, o si bien existen contradicciones sistemáticas *al nivel de la propia actividad estatal* que impiden al Estado manejar con éxito las contradicciones del modo capitalista (avanzado) de producción (y consumo). Esta es la controversia que suministra un fondo teóricamente relevante para el debate de “legitimidad v/s eficiencia”.⁹⁹

Este primer marco, según el autor debe ser complementado con un contexto donde se deben revisar también algunas premisas liberales. Siguiendo la continuidad con Weber al interior de la tradición alemana, queremos revisar estas premisas, algunas de las cuales ya han sido descritas por este trabajo, que estarían a la base de este enfoque liberal de mirada sobre el Estado y su burocracia.

“Antes de analizar esta cuestión me gustaría considerar algunos significados alternativos de sus términos. Desde la famosa tipología de Max Weber, la legitimidad se concibe como la base esencial e indispensable de la autoridad política. De acuerdo con Weber, hay diferentes modos históricos de legitimar la autoridad política, y uno de los modos -el legal racional- tiende a convertirse en dominante en el mundo moderno. La gran ventaja de este modo de legitimación, comparado con los más antiguos, consiste en que la autoridad se hace legítima con independencia de quien ocupa la administración política y cuáles son sus intenciones. La única cosa que decide la legitimidad de la autoridad política es si se ha obtenido de acuerdo con principios formales generales, como por ejemplo reglas electivas. Estos principios legales dotan al poder político de legitimidad, sea cual fuere el uso que se haga de ella. Comparado con las formas previas de legitimación, el mecanismo legitimador se desplaza desde la *sustancia* de autoridad de la *persona* o el gobernante al *modo* mediante el cual se reclutan los titulares de cargos. Los principios de selección que regulan el acceso a la autoridad política y arrastran la carga de legitimarlo operan en dos direcciones. Constituyen direcciones vinculantes tanto para los gobernantes como para los gobernados. En los regímenes democráticos modernos, estos principios formales obligan a

⁹⁸ Aguilar V., Luis F.: “La Implementación de las Políticas”; Ed. Miguel Ángel Porrua, México, 2003.

⁹⁹ Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, 1988; Ed. Alianza, pag. 121

los titulares (potenciales) de cargos a pasar la prueba de elecciones generales, a obedecer las reglas de la constitución mientras desempeñan su cargo y a abandonar el poder tan pronto como logra una victoria electoral la élite de algún partido competidor. Por su parte, esas reglas constitucionales del gobierno democrático rigen también la conducta de los ciudadanos que se encuentran sujetos a la autoridad estatal. Esto resulta obvio especialmente en la obligación de acatar las leyes hechas por el gobierno y aparece de modo claro también en el hecho de que se prohíbe a los ciudadanos promover sus intereses individuales y colectivos por medios políticos distintos de los que ofrece la constitución. En otras palabras, el poder legitimador de las reglas constitucionales formales alcanza hasta allí donde las élites gobernantes cumplen esas reglas y hasta allí donde los gobernados acepten evitar modos de conducta política no cubiertos por el grupo de opciones que les suministra la constitución. Si esto es cierto, emerge ahora una cuestión: ¿cuáles son las condiciones bajo las cuales hayan aceptación universal estas reglas legitimadoras y bajo qué condiciones no logran hallar dicha aceptación (por parte de los gobernantes o por la de los gobernados). Justamente porque esas reglas son formales, no pueden obtener aceptación debido a las ventajas que implican. Su aceptación no debe depender de lo que *ellas* son, sino de las *consecuencias* o probables *resultados* de su aplicación (...) Del mismo modo, la preferencia por el gobierno no se basa sobre las propias reglas, sino sobre la esperanza de que esta forma de gobierno contribuirá al bienestar común e individual y a otros fines deseables. La capacidad de los gobiernos para producir tales fines -o, al menos, para crear la apariencia de que puede lograr dichos fines- puede por eso considerarse como un elemento destacado en lo que hemos llamado aceptación de las reglas legitimadoras que, como reglas formales, deben en sí legitimarse. El problema de la legitimidad resulta entonces atrapado en la dialéctica entre forma y contenido".¹⁰⁰

Una entrada directa al problema se encuentra en las vías o mecanismos de legitimación prácticos que se pueden observar al interior de la acción administrativo-burocrática. Esto porque muchas veces observamos como los funcionarios estatales aceptan como si fueran propios los procedimientos que los decisores impulsan y promueven. La distinción conceptual entre legitimidad y validez se confunde en la práctica, siendo válido un mandato por razones de tipo jurídico-administrativa o funcionalmente procedimental, no necesariamente dicha decisión o acción se transforma automáticamente en legítima. Veamos cómo es que esto ocurre, observando la práctica desde esta fusión conceptual:

"En un sentido amplio ese "como si" pretendiese ubicarse en el marco argumental de que se obedece no nada más porque se cree en eso que se obedece; hay un juicio de considerar al mandato como "válido". En la teorización de Weber -es preciso decirlo ahora y en principio- lo "válido" no se corresponde con lo verdadero; antes bien, lo válido se identifica con lo "legítimo", que sienta sus bases -de la parte dominadora- en un hecho generalizable aún más allá del ámbito del poder: El hecho de que el fundamento de la legitimidad de esta forma de dominación (legal-burocrática) no sea una mera cuestión especulativa teórica o filosófica, sino que da origen a diferencias reales entre las distintas estructuras empíricas de las formas de dominación, se debe a ese otro general inherente a toda forma de dominación e inclusive a toda probabilidad de vida: la auto justificación (...) Entendemos, de manera muy general, el orden de la validez como aquello que tiene como

¹⁰⁰ Pamplona, Francisco: Legitimidad, Dominación y Racionalidad en Max Weber, 2001. Artículo de Internet s/r.

condición necesaria una práctica que se desarrolla según criterios de regularidad y que tiene como telón de fondo una institucionalidad o cultura como espejo significativo de aquello que es socialmente aceptado y, por tanto, válido. Entendemos, por otra parte y de manera muy general también, el orden de la legitimidad como aquel orden que tiene directa relación con los procesos subjetivos de aceptación de las prácticas (decisiones, mandatos, instrucciones, normas) en que los individuos personal o grupalmente internalizan procesos desde sus consideraciones autónomas. En Weber al parecer esta distinción no estaría suficientemente desarrollada: No existe, sin embargo, en su teoría una definición completa y explícita sobre lo que debe entenderse por legitimidad, y tampoco se encuentra de forma clara qué es un orden legítimo. En la construcción de los tipos ideales de dominación se desarrolla de modo conceptual como cada tipo se circunscribe a una dominación "legítima". Del modo que se anotó arriba, lo legítimo aquí tiene un referente definitivo, la "validez": La acción, en especial la social y también singularmente la relación social, puede orientarse, por el lado de sus partícipes, en la representación de la existencia de un orden legítimo. La probabilidad de que esto ocurra de hecho se llama "validez" del orden en cuestión. (...) "Validez" de un orden significa para nosotros algo más que una regularidad en el desarrollo de la acción social simplemente determinada por la costumbre o por una situación de intereses"¹⁰¹

Pero, que duda cabe, en última instancia existe una fórmula de "bajada" de las decisiones que tiene una pretensión de imposición o al menos no cuestionamiento entre aquellos que implementan o ejecutan mandatos, normas, órdenes o instrucciones burocrático-administrativas que, en un marco de acción racional-procedimental (acción regular), no debiera contemplar reflexiones y contradicciones sostenidas, por ejemplo, desde la experiencia -aunque estas podrían darse en la práctica-. Como nos aporta el autor en esta parte: "La legitimidad en el sentido apuntado por Weber en innumerables ocasiones, se refiere específicamente a la *ratio* de aquella representación de validez, valga decir, la adhesión a un determinado orden. Pero esa adhesión no se da inmediatamente en la configuración del mandato-obediencia. El "consenso" para la legitimación de un orden, requiere procurarse la adhesión. La legitimidad es, entonces, una probabilidad de que los dominadores justifiquen la validez de su dominio, de tal modo que ésta puede "representarse" en el dominado no simplemente como conciencia de que el orden existente es "bueno" o "justo", sino de que tiene la fuerza suficiente como para imponérselo".¹⁰²

Es claro que siguiendo las orientaciones que en Weber existen sobre su metodología - la construcción de los tipos ideales, la lógica debiera ser precisamente construir los marcos de legitimidad según criterios empíricos de observación y experimentación que permitieran acercar los conceptos (mandatos, normas, instrucción, etc.) a las realidades en las cuales esos conceptos pretenden establecer descripciones reales de hechos. Esto último al parecer no está suficientemente considerado en el desarrollo de muchas de nuestras políticas sociales/públicas. El marco en que ellas operan sigue siendo, para un amplio conjunto de ellas, un marco de bases burocráticas que ya Weber había señalado en la dirección de los procesos de racionalización de las sociedades modernas:

¹⁰¹ Op.Cit. pag. 3

¹⁰² Op.Cit. pag. 4

Cuadro N° 1: Dominación Legal-Racional

Fundamento de Validez	Categorías (Orden Impersonal)
1.-Todo derecho se estatuye racionalmente (sobre la base de fines o valores)	a.- Funcionalidad máxima sujeta a la ley
2.-Todo derecho es un "cosmos" de reglas abstractas	b.- Competencia al cargo c.- Jerarquía Administrativa
3.-El "Jefe" ordena y manda, pero él obedece a un orden impersonal	d.- Reglas de procedimiento sobre la base de técnicas o normas
4.-Se obedece sólo al derecho	e.-Separación entre el cuadro administrativo de los medios de administración y producción f.- Inexistencia de la apropiación del cargo g.- Dominio del cuadro administrativo h.- Esto es igual en la burocracia pública y en la privada

Es en este marco de análisis de la implementación de una política social / pública, donde la lógica sustantiva, la acción racional con relación a valores o la acción tradicional o, siguiendo a Habermas la experimentación empírica funcionaria de mundos de la vida diferenciados de la lógica funcional-estatal -donde por lo demás la política intenta intervenir con grados crecientes de eficacia- se evaporan... abstrayéndose en los conceptos procedimentales y del derecho que las incluyen y encubren, perdiendo para nosotros aquellos significantes ocultos que no podemos muchas veces observar en nuestras aproximaciones profesionales, aceptando las interpretaciones que Offe nos ofrece respecto de la distinción DEBE – ES de las políticas sociales/ públicas.

Ahora bien, el concepto de eficiencia necesita también cierta aclaración. "En las disciplinas académicas de administración empresarial y teoría organizativa se hace una distinción entre *eficiencia* y *efectividad*. Las ganancias marginales en eficiencia se generan si es posible producir la misma cantidad de resultados con menores costos. Por otra parte la efectividad mide la capacidad de una organización para alcanzar sus metas explícitas (...) Se puede determinar la efectividad (o capacidad para alcanzar metas establecidas) dentro de la jurisdicción de un organismo particular y dentro del marco de metas dadas. Sin embargo, como el sistema gubernamental de organizaciones no recibe sus metas del mercado (como una firma comercial) debe organizar un proceso mediante el cual se definan las metas, se determine su prioridad en fondos y tiempo y se asigne el logro de esa meta a un organismo particular. Una vez más, faltando relaciones de mercado y el criterio del beneficio, el término efectividad se hace ambiguo. Por ejemplo, un organismo particular

puede ser altamente efectivo poniendo en práctica metas que se determinan mediante un proceso político de toma de decisiones altamente inefectivo.”¹⁰³

5.6.3.- El Factor Participativo como elemento de legitimación de las Políticas.

Antes de desarrollar este importante aspecto conceptual queremos realizar un ejercicio de continuidad teórica respecto de lo que estuvimos profundizando con Habermas en el subcapítulo respectivo. Lo que allí señalamos es que es precisamente la acción de tipo comunicativa la que puede generar una práctica lingüístico-cultural reflexiva que permita acercar los mundos social y sistémicamente diferenciados. En lo que respecta a los ámbitos participativos de la sociedad en general y en las políticas sociales/públicas en particular, podemos iluminar este inicio con las palabras de Habermas respecto de la relación entre acción comunicativa y participación de los actores: “En la acción comunicativa los participantes persiguen de común acuerdo sus respectivos planes de acción sobre la base de una definición común de la situación. Cuando esa definición común de la situación ha de empezar siendo negociada o cuando las tentativas de entendimiento fracasan en el marco de las definiciones comunes de la situación, la obtención de un consenso, que normalmente representa una condición para la persecución de un fin, se convierte a su vez en un fin. El *éxito* conseguido a través de actos de entendimiento constituyen, pues, en todo caso los criterios del buen o mal suceso en los esfuerzos por dominar una situación. Una *situación* representa un fragmento del mundo de la vida delimitado en vista de un tema.

Un tema *surge* en relación con los intereses y fines de acción de (por lo menos) un implicado; circunscribe el ámbito de *relevancia* de los componentes de la situación susceptibles de tematización y es acentuado por los *planes* de acción que, sobre la base de la interpretación que de la situación hacen, trazan los implicados para realizar cada uno de sus propios fines. A la acción orientada al entendimiento le es constitutiva la condición de que los participantes realicen sus respectivos planes de común acuerdo en una situación de acción definida en común. Tratan de evitar dos riesgos: el *riesgo* de que el *entendimiento fracase*, es decir, el riesgo de disentimiento o de malentendido, y el riesgo de que el *plan de acción se malogre*, es decir, el riesgo de fracaso de la acción”¹⁰⁴

Valga esta parte introductoria respecto de elementos estructurales y de acción que definen o redefinen el factor participativo en las políticas sociales y públicas actualmente. Estos elementos están presentes en el tipo de Estado que hoy día tenemos que como veremos en adelante tiene características propias de lo que ya se revisó en el subtítulo sobre el Estado en el marco de una economía internacional. Este tipo de enfoque y/o modelo económico ha tenido una fuerte influencia en la dinámica interna del Estado en A. Latina y en Chile, desde los ajustes estructurales de la década del 90 y el Consenso de Washington. No queremos realizar una crítica ideológica sobre el particular, sin embargo en momentos en que en Chile y otros países de A. Latina se está dando por terminado el “ciclo de oro” de un tipo de economía inspirada en principios libremercadistas a ultranza, vale hacer una reflexión marco sobre el particular.

¹⁰³ Offe, Claus, Op.Cit. pag 122-124

¹⁰⁴ Habermas, Jürgen: “Teoría de la Acción Comunicativa II” Crítica de la Razón Funcionalista, pag. 180-181.

Como señala Nuria Cunill; “La crisis del modelo desarrollista y la transformación del Estado como tendencia histórica en América Latina y Chile, en los últimos treinta años, así como los crecientes procesos de globalización y neoliberalismo en las economías latinoamericanas (post-ajuste), explican el paso de un Estado transformador a la transformación del mismo (modernización), determinando en gran medida la vigencia o hegemonía tanto de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas en debate. En este contexto, los procesos de modernización del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización político administrativa, asociados a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia. No obstante lo anterior, asistimos a una tendencia generalizada de aplicación de reformas estructurales determinadas en gran medida por el consenso de Washington, que a su vez redundan en recomendaciones o políticas regionales del BID o del Banco Mundial, cuyo eje de construcción se basa fundamentalmente en criterios de eficacia y eficiencia en el gasto público, en el contexto de modelos neoliberales consolidados o en proceso”.¹⁰⁵

Algunos de los procesos que acompañaron esta tendencia, desde la transformación del Estado en lo que respecta a las políticas sociales/públicas son los siguientes, al decir de Cunill:

“La reducción del tamaño del Estado, descentralización de las funciones de producción y provisión de bienes sociales.

- Rol Subsidiario del Estado.
- Pluralidad de actores: descentralización y desconcentración de instituciones públicas.
- La reducción de la inversión y del gasto social.
- Mercado y cofinanciamiento por parte de beneficiarios.
- Focalización y equidad territorial, descentralización y desconcentración”.¹⁰⁶

Estas transformaciones, en lo que respecta a la participación giró desde concepciones participativas asociativas -participación social, elaboración de demandas al Estado, surgimiento de canales organizacionales e institucionales políticos consolidados de vínculo Ciudadanía - Estado- a un tipo de participación ciudadana, donde se restringe el concepto de “lo social” a “lo ciudadano” direccionándose el ejercicio del Estado a necesidades específicas, focalizadas, con ciertas particularidades territoriales y de identidad, como lo dijéramos al principio de este trabajo, donde los grupos vulnerables/prioritarios son los que mantienen durante los últimos veinte años, específicamente en Chile, una especial dedicación por parte del aparato público.

También el concepto de lo público y lo privado varía, como señala Cunill; “estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, desplazándose

¹⁰⁵ Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108, 2004.

¹⁰⁶ Op.Cit. pag. 9

el eje Público - Estado a formas privadas de concepción y ejercicio de lo público, donde lo que se redefine es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que implicará por un lado cambios en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro implicará cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización en la mayoría de los países de la región”¹⁰⁷.

Por otra parte existe consenso en varios autores -Cunill, Garretón, Borja- que las consecuencias de esto último ha sido la despolitización de la participación ciudadana en tanto se observan tres factores de análisis relevantes:

- a) La separación entre lo social y lo político -lo que ya señaláramos en la introducción de nuestro trabajo (PNUD: 1998) y que se verifica, por ejemplo, en la separación entre las instituciones públicas y “la gente”;
- b) La transformación de las demandas y necesidades de la población en respuestas con un alto componente burocrático-tecnocrático -no necesariamente participativo- y
- c) La tendencia a direccionar un tipo de demandas y expresión de necesidades que se enmarcaría mejor en un “derecho privado” que uno de tipo “público”.

Por cierto estas transformaciones hasta ahora no han implicado volver a fórmulas estatales o paraestatales de participación y transformación socio-políticas; el Estado de Bienestar en nuestro contexto regional, ya no presenta los consensos que alguna vez sostuvo, sin embargo queda como desafío el crear nuevas formas de participación, sobre todo en la dirección hoy día pobre a nuestro juicio, en la elaboración, implementación y evaluación de algunas políticas sociales/públicas con un marco participativo realista y generador de aprendizajes sociales. Cunill, citando a M.A. Garretón, señala; “el concepto clásico de ciudadanía, asociado al modelo republicano de la sociedad industrial de estado nacional, sufre un estallido de su contenido... que proviene tanto de la expansión valorativa del principio ciudadano a nuevos campos de la vida social, como de la diversificación de los espacios de poder y de reivindicaciones de derechos, no siempre unificados por el Estado”.¹⁰⁸

Una reflexión con alto componente de veracidad desde el punto de vista de nuestra propia experiencia profesional, se encuentra en las siguientes palabras de Cunill: “no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, esta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento

¹⁰⁷ Cunill, Nuria, Op.Cit. pag. 10

¹⁰⁸ Cunill, Nuria, Op. Cit pag. 11; citando a M.A. Carretón, Artículo en : La Sociedad en que vivi(re)mos, página 48.

de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación”.¹⁰⁹

5.6.3.1.- ¿Por qué el factor participativo es relevante?

Como ya se insinúa anteriormente, el factor participativo presenta relevancia desde varios puntos de vista. Algunos de ellos son de tipo sistémico: legitimación democrática y procesos de democratización. Algunos otros son de tipo socio-político (agenda): integración e inclusión social. Otros responden a parámetros técnicos y humanos: la eficiencia y eficacia en el diseño y ejecución de las políticas sociales/públicas a partir del conocimiento y vivencias directas de los beneficiarios/usuarios/clientes sobre las realidades en las cuales se quiere intervenir.

Desde el punto de vista institucional y político, siguiendo los argumentos entregados por Cunill, señalamos que “la participación se sustentaría en el supuesto de que la participación ciudadana constituye un potencial democratizador, capaz de producir cambios en las asimetrías de la representación política y social. Sin embargo, también se puede admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica.

De ahí que para poder abordar los temas de la institucionalización de la relación del Estado con la Sociedad Civil por medio de la participación en las políticas y gestión públicas es necesario considerar a los sujetos de la participación social, las modalidades de participación, así como los ámbitos en los que se ejerce (...) En general los sujetos de la participación con los que se relaciona el Estado tienen un acceso diferenciado según sean los intereses sociales asociados a las instancias de decisión estatal, por tanto se conforman a partir de intereses particulares y de la oferta estatal. Las modalidades más favorecidas de participación en este contexto en la mayoría de América Latina, se expresan por medio de la concepción de los sujetos como clientes o consumidores (más que como sujetos políticos, afectando su capacidad de crítica y control que trascienda sus intereses particulares) operando a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas-estatales. En cuanto a los ámbitos de participación social, existe una clara tendencia en la región por favorecer la participación ciudadana en el marco de la descentralización, relevando el ámbito local como lugar privilegiado para ella (no obstante las limitaciones estructurales de cambio en este ámbito)¹¹⁰

¹⁰⁹ Cunill, Nuria: Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década; 1995.

¹¹⁰ Cunill, Nuria: Op.Cit. pag. 3. Sin proponérselo observamos que el análisis de Cunill corresponde claramente con los autores anteriores, sobre todo con la tesis de Habermas sobre el rol del Estado en marcos de des-integración entre sistema y mundo de la vida.

5.7.- El Cambio Societal, un desafío para una parcial recomposición/reorganización del Estado y las Políticas Sociales-Públicas

Sin embargo no todos los problemas y/o desafíos pueden estar centrados en el desempeño estatal. Queremos cerrar estas reflexiones volviendo a la tesis del cambio de paradigma societal que se encuentra en M.A. Garretón, en tanto ahí se vislumbran algunos de los debates pendientes sobre la identidad, alcances y fórmulas de implementación de las políticas sociales/públicas que requerirá de mayores precisiones y, quizá, adaptaciones respecto de esos posibles cambios.

Hasta ahora todo este trabajo de reflexión se ha centrado, de alguna manera, desde el supuesto de existencia, quizá híbrida o transicional, de la "sociedad industrial de estado nacional", sin embargo ya hemos visto la situación en la cual se encuentra el Estado en un tipo de economía globalizada y, ahora, queremos observar su identidad y posibles nuevas relaciones con la ciudadanía en un condicional nuevo marco de acción. Esto, sin embargo, no descuidando el hecho que las transformaciones contienen en sí mismas identidades que perduran en el proceso de transformación. Partimos por relevar la tesis central desde la cual se desprenden las reflexiones posteriores y describimos de manera sucinta, siguiendo al autor, las características tipológicas de esta transformación.

Una de las hipótesis claves en Garretón se encuentra en su planteamiento sobre la transformación societal, donde convivirían dos tipos generales de sociedad; "asistimos no sólo a un cambio en el modelo societal o el tipo de modernidad sino también a una transformación del modelo de desarrollo, cambio o "modernización" de las diversas sociedades históricas... Podemos pensarla como la presencia combinada de dos tipos societales. Uno de esos tipos para darle cierto nombre, es la sociedad industrial de Estado nacional. El otro tipo es el que denominaremos a falta de otro nombre mejor, la sociedad post-industrial globalizada. Insisto, ambos tipos están presentes en diversos grados, formas y relaciones entre sí en las sociedades que conocemos y en las que vivimos. Son más bien dimensiones de éstas".¹¹¹

En lo que sigue hemos hecho el ejercicio de comprensión de las diversas dimensiones transicionales identificadas por el autor, para poder realizar una síntesis conceptual de su propuesta. Propuesta que compartimos y observamos en términos de comportamiento societal general.

¹¹¹ Garretón, M. A.: En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo; pag 66. En: "Democracia para una nueva sociedad (modelo para armar)", González Helena/Schmidt Heidulf, Ed. Nueva Sociedad.

Cuadro N° 2. Caracterización Tipológica del Cambio Social

Dimensiones del Cambio Societal	Sociedad Industrial de Estado Nacional	Sociedad Post-Industrial Globalizada
Características Generales	Sociedad cuya tendencia es a la constitución de la polis y, sobre la base de la acción público-política hacia la equidad e integración.	La globalización tiene una dimensión económica, básicamente financiera; una dimensión cultural, básicamente comunicativa; y una dimensión política de debilitamiento del Estado nacional en manos de las dos fuerzas anteriores.
Modo de Organización	En torno a la producción, el trabajo, la política y la cultura.	En torno a la comunicación y el consumo.
Frontera Sistémica	La Polis (centro). Convergencia de la economía, la política, la producción y la cultura.	No se verifica correlación entre economía, política, cultura y sociedad. Descentramiento del Sistema Social.
Modelo de Desarrollo	Patrón Desarrollo - Subdesarrollo sobre un doble componente: socioeconómico y productivo (Industrial) y político-cultural (Estado Nación)	Centrado en fuerzas transnacionales de mercado que se presentan como metasociales, eliminando los espacios de constitución de actores sociales e interviniendo desde la lógica del cálculo privado.
Normas y Valores	Relativa correspondencia entre valores-normas-conductas.	No se observa correspondencia entre valores, normas y conductas. Predominancia de una ética de la intersubjetividad.
Sistema Sociedad- Personalidad	Correspondencia, neurótica o no, entre personalidad, estructura social y cultura.	Las instituciones no se corresponden con los principios, ni las éticas con los comportamientos individuales. Los principios que constituyen las instituciones dejan de ser expresados por las instituciones.
Principio de Cambio	Crecimiento de la producción y expansión en la distribución de los beneficios. Demandas y reivindicaciones.	En principio expansión creciente de las subjetividades a través de múltiples expresiones que no se orientan hacia el Estado. Políticas parciales sobre el eje del desarrollo humano y la calidad de vida.
Tipo de Identidades Sociales	Se constituyen identidades sociales, políticas y culturales colectivas, sobre la base de variables sociales: educación, pertenencias institucionales, ocupación, ideologías, entre otras.	Se constituyen identidades sobre la base de variables individuales en un marco subjetivo-privado: sexo, edad, religión, etnia, color, nacionalidad.
Dimensiones del Cambio Societal	Sociedad Industrial de Estado Nacional	Sociedad Post-Industrial Globalizada
Nexo entre Ciudadanía y Estado	La acción política	Descentramiento del nexo. Acciones no orientadas necesariamente al Estado.

Desafío-Meta

Logro del Desarrollo por parte de la Sociedad específica: Crecimiento Económico, Integración y Representación. **Constitución de instituciones que expresen los principios y las nuevas formas de convivencia societal. Utopías de género, ecológicas, comunicativas, multiculturales y de expansión de las identidades.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los escritos de Manuel Antonio Garretón.

Es obvio que esta trayectoria de cambio donde los vectores, por influencia del tipo de modelo económico que se tiene, pero donde no se puede perder de vista una expansión de la subjetivización del acontecer social, no resuelve el problema de la organización económica y política. Sin embargo abre el debate acerca de la necesidad de observar con mayor detención una posible trayectoria de cambios también en el tipo de diseño e implementación a que estarán sujetas las políticas sociales-públicas. Esto en un marco donde si es efectivo que la tendencia es a que las instituciones ya no expresan los principios que les constituyeron o constituyen, un tipo de evaluación externa a las mismas es un factor necesario, pero no suficiente y la especificidad de las políticas (vector de la identidad), la dimensión cualitativa de seguimiento y evaluación (vector de la subjetivización de las relaciones sociales e institucionales), así como la *implementación* (vector de gestión y coordinación intra e interestatal), se tornan en un proceso sociológico que no debe perderse de vista.

5.8.- Los Programas Sociales y el Proceso de la Implementación

“Si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar...”¹¹²

La relevancia de realizar algunas distinciones conceptuales en esta materia tiene directa relación con el análisis que este trabajo realizará de dos Programas Sociales. Ambos programas, de ser posible caracterizar según las primeras definiciones de política social ya reseñadas, cabrían en los dos esquemas antes descritos: a) Universal y b) Particular. El primero de ellos se desarrolla frente a la población campesina de manera transversal: Programa de Desarrollo Social -Prodesal- y el segundo se ha construido en directa apoyo de un sector social rural, las mujeres que tienen condiciones y vocación de emprendimiento: Programa de Formación de Mujeres Rurales.

Vamos, entonces con Cohen y Franco a algunas reflexiones y conceptos que generen un marco de entendimiento de esta, la fase más “operacional”, de la política social/pública.

“Como señalamos anteriormente, la Política Social son los grandes lineamientos estratégicos, de planificación y legales en el cual un Estado vuelca la esencia de su función social, si esto es así, los programas sociales serán entonces la instrumentación y operacionalización sistemática de esas estrategias, normas y leyes en que se expresa la Política Social estatal. Los programas sociales son acciones concretas cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad. Los programas sociales abordan a la calidad y el modo de vida de una población por ser ellos indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicios y bienes como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales. (Musto, 1975: 32-34 / Maingnon, 1992 : 11 / Méndez, 1992 : 156) (...) Como lo veremos ha sido más simple en la literatura definir a los Programas Sociales desde los objetivos y estrategias de la política social de la cual este es su instrumento operativo, que desde la propia identidad de lo que es un Programa Social. En las ciencias sociales conceptos como el de planificación, programación y tipo de orientación de una intervención han intentado configurar su significación, sin embargo de una manera todavía muy amplia y vaga. Como lo refieren Cohen y Franco; “No es uniforme la conceptualización sobre los programas sociales, se observan diversas tendencias, algunas amplias y otras restrictivas. Esta diversidad parte de que tanto los programas sociales como la política social tiene que ver con todos los ámbitos de la vida social, tales como el laboral, lo caritativo - asistencial, la beneficencia social, los derechos sociales, la previsión social, la seguridad social, las demandas sociales, etc.”¹¹³

¹¹² Aguilar V., Luis F.: “La Implementación de las Políticas”; Ed. Miguel Ángel Porrua, México, 2003. Introducción.

¹¹³ E. Cohen y R. Franco: “Aproximación al concepto de Programa Social”, Monografía, 1989. Pag. 4

Un intento relacional de definición que integra la Política Social y los Programas Sociales desde sus mutuas identidades complementarias lo encontramos en la siguiente definición de estos autores; "Las diferencias, que en la literatura encontramos para definir el termino programa social, tiene que ver con lo que la Política Social desea privilegiar, sea el objetivo (el bienestar social) o la técnica para alcanzar ese objetivo. De otra parte, si una política social desea privilegiar las macro estrategias, los objetivos que conlleven a una sociedad ideal (Estado de Bienestar), los programas sociales serán entendidos como acciones encaminadas a mejorar las condiciones materiales de vida y el bienestar social de una población (Tesis Universal). Por el contrario si una Política Social desea privilegiar los medios y las técnicas para alcanzar así dichas metas (ahorro de gastos, localización de impacto etc.) entonces los programas sociales serán apreciados como acciones que brindan las oportunidades para que sea el mismo beneficiario el que consecuentemente llegue a sus objetivos y solvente sus necesidades. (Tesis del Particularismo) (Méndez, 1992:139 / Maignon 1992:11, González, 1996:13)¹¹⁴

Interesa mantener la distinción que ya se realizara entre universalismo – particularismo en las definiciones sobre las políticas sociales. Su traducción referida a los Programas Sociales, se entiende como sigue: "La tesis Universalista, entiende que los ciudadanos que tengan cierta condición o cumplan ciertas características serán beneficiarios del impacto del programa social. Debe entenderse aquí que el beneficio esta dirigido a todos los integrantes de una población que mantengan una o varias características específicas. Por su parte, la tesis del Particularismo se caracteriza por un aumento de la selectividad de la población a beneficiar, esto quiere decir que aunque exista una población con una característica específica (la pobreza extrema, por ejemplo) no necesariamente los integrantes de esa población serán en su totalidad atendidos. La intención de la "focalización" del impacto de un programa social, según esta tesis, está orientada a maximizar la utilidad social neta del programa, es decir a la atención social con el mínimo gasto posible y en tal sentido no es ilógico pensar que si se atiende a menos usuarios debido a la focalización, mas alta será esa utilidad social neta".¹¹⁵

Una revisión más específica que lo anteriormente referido nos dará cuenta de las diferencias internas de ambas concepciones respecto de la lógica de sus formulaciones y enfoques de intervención. Ya ha sido dicho que los Programas Universalistas responden a un tipo de Estado particular, el Estado de Bienestar. Lo relevante de esto es que pese a que existan cambios en la lógica de acción estatal, como ya se ha argumentado latamente, es posible que se mantengan un conjunto de programas cuya provisión en términos de servicios, beneficios y estímulos a sus beneficiarios y usuarios respondan a esta caracterización. De esta manera lo señalan Cohen y Franco; "Las acciones de este tipo universal de programa, por lo menos en teoría, apuntan a la eliminación de las trabas sociales que se detecten en la vía del desarrollo social de una población. Son programas diseñados y ejecutados cuya misión es potenciar el crecimiento social a través del funcionamiento de múltiples servicios sociales. Los programas sociales universales, parten de la noción de que su impacto afecte positivamente a las estructuras sociales, a todos los

¹¹⁴ Op. Cit. Pag. 4

¹¹⁵ Op.Cit. Pag. 5

estratos sociales o por lo menos a grandes sectores sociales sin discriminación alguna". (González, 1996: 15-19 / Méndez 1992: 156 - 157)¹¹⁶

De una manera casi contraria en términos de la cobertura, tipo y dirección de la asistencia, tipo y cantidad del gasto social y por tanto la relevancia del cálculo económico en términos de rentabilidad de la inversión social, la encontramos mejor delimitada en los programas descritos como Particularistas; "los programas sociales del "Particularismo" presentan un alto grado de selectividad, es decir el una focalización extrema de los beneficiarios a atender y del tipo de servicio a prestar. En el ámbito metodológico, los programas del "Particularismo" se basaron en el "subsidiarismo directo" (Stahl, 1994: 64). Esto significó la utilización máxima de la transferencia directa de bienes y dinero a la población objetivo. De igual forma, los programas sociales se manejaron sobre la idea de la inversión social, vista esta como la asignación de recursos monetarios en áreas "... que favorezcan las condiciones para que los problemas sociales vayan superándose por la acción misma de quien los padecen, asumiendo que ellos, naturalmente, desean mejorar sus condiciones de vida e incrementar su bienestar" (Sabino, 1996: 22).¹¹⁷

5.8.1.- La Implementación de las Políticas y Programas Sociales.

Nos asaltan varias preocupaciones al iniciar este último e importante título de nuestro marco teórico y es que el mundo académico en general y el ámbito más propiamente público en particular ha dado al aspecto de la implementación de las políticas sociales/públicas una baja prioridad. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en una cierta indiferencia institucional de las mismas organizaciones que las desarrollan y de los agentes técnico-políticos que están directa o indirectamente involucrados. Como han señalado organismos internacionales -INDES, década de los 90-, la implementación es con frecuencia considerada un proceso de menor rango o valor en comparación a los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas y sociales. A la base de esta indiferencia está la idea -muy extendida- de que la implementación consiste en la simple "aplicación" de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado.

En la práctica, sin embargo, los gerentes perciben que la implementación es un proceso complejo y decisivo para que los programas sociales logren sus objetivos. Por otra parte, recientes avances en la investigación académica muestran que la implementación es *en sí misma* fuente de complejos problemas de gestión, que no pueden ser solucionados sólo mediante un mejor "ajuste" a los planes y diseños establecidos.

Queremos comenzar esta parte con Weber nuevamente, que ya en la época de sus escritos metodológicos sobre los servicios y acciones públicas señalaba lo siguiente:

"Sólo cuando reflexionamos en especial acerca de los problemas prácticos de la política económica y social (en el sentido corriente del término), muéstrase con claridad que existen numerosos, y hasta incontables *cuestiones particulares* prácticas para cuya discusión se parte, de común acuerdo, de ciertos fines que aparecen como *obvios* -piénsese, por ejemplo, en la ayuda provisional, en tareas concretas de la salud pública, el socorro a los pobres, o en disposiciones como las inspecciones de fábrica, los tribunales

¹¹⁶ Op. Cit. Pag. 6

¹¹⁷ Op. Cit. Pag 7

industriales, las bolsas de trabajo y gran parte de las normas legales de protección para los trabajadores-, y respecto de los cuales sólo se cuestiona, al menos en apariencia, los *medios* para lograrlos. Pero aún si confundiésemos -cosa que la ciencia jamás podría hacer impunemente- la apariencia de lo obvio con la verdad, y quisiésemos considerar los conflictos a que de inmediato conduce el intento de realización práctica como cuestiones técnicas de oportunidad -lo cual a menudo sería erróneo-, nos percataríamos, sin embargo, de que también esta *apariencia* del carácter obvio de los criterios reguladores de valor desaparece en cuanto, desde los problemas concretos de los *servicios* del bienestar, nos elevamos hacia las cuestiones de la *política* económica y social. El signo del carácter político-social de un problema consiste, precisamente, en que no se lo puede resolver sobre la base de meras consideraciones técnicas a partir de fines establecidos, y en que los criterios reguladores de valor pueden y *deben ser puestos en cuestión*, porque el problema pertenece a la región de las cuestiones *culturales* generales. Y tal disputa no se produce sólo, como se cree hoy con tanta facilidad, entre "intereses de clase", *sino también entre cosmovisiones*, aunque sigue siendo verdad que la elección, por parte del individuo, de una cosmovisión determinada depende, entre otros factores y con seguridad en alta medida del grado de afinidad que ella presente con su "interés de clase" -para aceptar aquí este concepto, unívoco sólo en apariencia-. Pero una cosa es segura en cualquier circunstancia: cuanto más "universal" sea el problema en cuestión, es decir, en nuestro caso, cuanto más amplio sea su *significado* cultural tanto menos susceptible será de una respuesta extraída del material del saber empírico, y tanto mayor el papel de los axiomas personales últimos de la fe y de las ideas valorativas (...) "es sencillamente una ingenuidad, aunque también caigan en ella ciertos especialistas, considerar que sea preciso, para la ciencia social práctica, erigir ante todo "un principio", demostrado científicamente como válido, a partir del cual puedan deducirse luego, de manera unívoca, las normas para la solución de los problemas singulares prácticos (...) en cuanto normas para la acción concretamente condicionada de los *individuos*, es imposible *deducir* de manera unívoca *contenidos de cultura* que sean obligatorios, y por cierto tanto menos cuanto más abarcadores sean los contenidos en cuestión (...) En definitiva, nada ha perjudicado más el interés de la ciencia que el que no se quieran ver los hechos incómodos y las realidades de la vida en su dureza".¹¹⁸

Aquí hemos querido incorporar un marco de reflexión que surge desde una mirada sobre la política social y económica que nos representa y de la necesidad metodológica expuesta que intenta valorar y priorizar la realidad por sobre delimitaciones de tipo valóricas o normativas. Aceptamos con Weber que el requerimiento inductivo es, en este marco de análisis, superior a las posibilidades que presentaría un análisis de tipo deductivo.

Por lo anterior seguimos sosteniendo que una acción pública cobra verdadero sentido de adecuación y, por tanto, de eficacia y efectividad en tanto es mayor la relación de interacción que esta tiene con la realidad en la cual interviene. A esto habría que agregar que una importante adecuación práctica, aunque compleja, es precisamente aquella que se desprende del proceso de implementación y que pone, en el centro de la reflexión esta posible "articulación de realidades" (administrativa y socio-cultural-territorial).

¿Es capaz el proceso de implementación de hacerse cargo de este desafío? Por ahora nos contentamos con avanzar en su relevancia sociológica, toda vez que muchos otros factores

¹¹⁸ Weber, Max: "Ensayos sobre Metodología Sociológica", Editorial Amorrortu, pag. 7

podieran desprenderse de esta relevancia que hoy día no se aprecia. Una de las puertas que esta reflexión intenta abrir es aquella que reconoce en los procesos actuales de diseño, implementación y retroalimentación (evaluación) procesos que contienen un sesgo mecanicista, no sistémico y mucho menos empírico-estratégico de reflexión sobre una mirada global del proceso de una política específica.

En adelante nos basamos en algunas reflexiones sostenidas por asesores de Organismos Internacionales en esta materia (B.I.D.– INDES). Juan Carlos Cortázar Velarde, señala a este respecto algunos de los fundamentos de esta preocupación:

“a) Sobre la improbabilidad del aprendizaje: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias (cotidianas), por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de consecuencias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario”;

b) Sobre la (im) posibilidad de la efectividad: “En la gestión de los procesos y rutinas que conforman el día a día de la implementación de los programas sociales, se juega una parte muy importante de las posibilidades de generar resultados valiosos para los ciudadanos”;

c) La potencialidad de una mirada estratégica:

1. Se puede constatar que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre en el momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia,
2. El gerente (implementador) enfrenta problemas específicos que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atenta contra el valor público de manera nueva o más eficaz,
3. Entonces hay que concluir que los procesos de implementación exigen en sí mismos algún tipo de reflexión y acción estratégica por parte del gerente (implementador). Al llegar a este punto se ha abandonado el enfoque mecanicista de la implementación y se ha abierto la puerta a una mirada estratégica”. (Valverde, Juan Carlos, 1998: 7-8)

Moore considera que el ejercicio estratégico que los gerentes públicos deben realizar no se orienta solamente a obtener respaldo y recursos del entorno político autorizante o a identificar los elementos y características del programa de acciones que se espera que generen valor para los ciudadanos. Dicho ejercicio implica también preguntarse si la estrategia es “operativa y administrativamente viable” (1998: 16), lo que conduce a tomar en consideración “el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (Valverde, Juan Carlos, 1998: 277).

Esto último y en el marco en que estamos reflexionando significa devolver a la evaluación su capacidad estratégica y a la sociología su operatividad en materia de identificación de variables y factores no necesariamente evidentes, aquellos que fundamentalmente no parten de una “línea de base administrativa”: el diseño del Programa. Es a esto a lo cual

nos referimos como un ejercicio mecanicista de evaluación y reflexión, además de una cierta tautología metodológica: todo parte y se cierra en/con el diseño de la política.

“Una mejor comprensión del potencial estratégico que tienen las labores de implementación: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses (...) Muchos gerentes públicos y políticos se quejan de que los operadores de los programas públicos no se ciñen a lo establecido en los objetivos y el diseño de los programas, asumiendo implícitamente que dichos actores deberían ajustarse de manera casi automática a lo previsto y que cualquier “desviación” con respecto al diseño acordado es ilegítima y perjudicial. Este tipo de críticas usualmente pasa por alto el hecho de que los actores involucrados en ella tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa. La importancia de estas reacciones radica en que los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas fundamentalmente a través de lo que los operadores piensan y hacen: “Las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, se *convierten* efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan” (Lipsky 1980; en Valverde, Juan Carlos 1998: 8-9).

En lo que sigue queremos desarrollar de un modo más documentado aún algunas de las constataciones que aquí se han reseñado. Para esto nos adentramos en la discusión sobre la implementación de las políticas sociales/públicas, debate que surge en EE.UU. en los años 60's y que se proyecta a A. Latina más fuertemente desde la década de los ochenta. La tesis central desde la cual surge esta preocupación en EE.UU. es precisamente la brecha que existe entre nivel de gasto e inversión en las áreas sociales/públicas relevantes y los bajos o decrecientes impactos en la mejora de los indicadores de pobreza y calidad de vida de la población.

Los primeros estudios desarrollados en EE.UU. no desestimaron el culpar a los funcionarios públicos y a la estructura burocrática del aparato estatal de los fracasos de implementación de las políticas sociales/públicas. En una segunda etapa fueron aspectos de complejidad y variabilidad propias de la implementación lo que llevó a reconocer que podría haber elementos técnico-políticos en la explicación de dichos problemas, asumiendo desde ya la implementación como un eje de análisis en sí mismo. En una tercera etapa - influencia que podemos observar en nuestro país- el análisis se centró en los errores de diseño de las políticas, advirtiendo que todo intento por realizar una buena implementación estaría destinado al fracaso si la dirección original del diseño de la política específica estaba mal construida o concebida. Por último en una cuarta etapa y dado los adversos resultados de muchas de las políticas evaluadas, se optó por evaluar las evaluaciones: instrumentos, enfoques, restricciones técnicas, etc.

Una vez que todas estas entradas a la medición de los impactos de las políticas no satisficieron los resultados esperados y dado que ni cada una por separado, ni todas integradas posibilitaran el encontrar una explicación más contundente de los fracasos, se

optó por vez primera en la aceptación del proceso de la implementación como un eje de análisis autónomo respecto del fenómeno que se intentaba descifrar: “los resultados decepcionantes que arrojaban las evaluaciones de las políticas... mostraron cada vez con mayor claridad que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño... el defecto de la vaguedad o el exceso de pormenorización... eran derrotadas en el tránsito de la decisión a las operaciones, en la puesta en práctica de leyes y programas... “Aprendimos que la implementación no era el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio” (Williams, 1975: 531) (...) Sin embargo, es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido...¹¹⁹

Pero es importante avanzar un paso más respecto de una pregunta relevante una vez introducidos en esta materia y que se relaciona directamente con la viabilidad o inviabilidad disciplinaria de profundizar en estos aspectos de una política social/pública o, dicho de otra manera, si es de interés sociológico escudriñar en un hecho que usualmente se ha dejado en manos de los administradores públicos o de los teóricos organizacionales. Ante esta pregunta nos cabe la siguiente reflexión y que dice relación con descubrir qué existe en esta “caja negra” sistémica, para nosotros tan poco explorada y, según hemos señalado antes como una base conceptual de investigación, de alta relevancia en los resultados últimos de una política social/pública. Si tan sólo comenzáramos a revisar los factores de implementación que están tras una política social/pública nos daremos cuenta que varios, sino todos ellos, remiten a cuestionamientos que están a la base de muchas de las preocupaciones de nuestra disciplina: ideológicas, epistemológicas, organizacionales, políticas, institucionales, económicas, técnicas y humanas, entre otras.

“Estos factores: distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones contingentes, indiferencia de los beneficiarios... demostraron que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política... Más aún, el proceso de implementación fue también la ocasión para descubrir la inconsistencia de muchas relaciones causales espurias que la legislación y el programa de gobierno habían incorporado, confiando en los teoremas de la economía, la sociología, la pedagogía, la ciencia política, el urbanismo... Las conexiones causales entre fenómenos, contempladas por teorías, modelos, tecnologías, o simplemente no sucedieron o tuvieron lugar en formas imprevistas, con un cortejo de consecuencias secundarias indeseadas (...) El artículo de fe que une a los analistas de la implementación es la creencia que el llevar a cabo una política, la instalación de una tecnología, la realización de un plan, la ejecución de una ley no es algo ni automático ni asegurado. Al contrario, la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores han sido generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores” (Berman 1978: 160).¹²⁰

¹¹⁹ “Luis F. Aguilar Villanueva: “La Implementación de las Políticas”, México 1995; pag. 26.

¹²⁰ Op.Cit. pag. 26-27

Si sólo se deja en manos de la “administración” el tema de la implementación al final del día se observan análisis que podrían ser caracterizados como “superficiales” respecto de hechos y cuestiones que responden a variables más profundas. No se puede seguir sosteniendo, como lo reseña el autor, que lo relevante son sólo cuestiones de desorganización de agendas, impropiedad o rutina de los procedimientos, la incompetencia técnica o la apatía de los agentes, los posibles vicios organizacionales que rodean al desempeño... porque entonces la solución es el mejoramiento de los sistemas de control y dirección para una mayor disciplina y productividad de la implementación: intercomunicación, incentivos, supervisiones...

Y claro, al parecer estamos acostumbrados a las distinciones polares que hacen difíciles las entradas sistémicas o de continuidad a los análisis que, como en este caso, son de tanta relevancia: institución-usuarios, oferta pública-demanda social, política-administración, decisores (importantes)-operadores (poco relevantes), entre tantas otras.

En un ejercicio de necesaria integración podríamos sostener algunas de las siguientes precisiones:

- a. ¿Son los usuarios parte integrativa de la identidad institucional de una política específica?
- b. ¿Es posible divorciar desde el punto de vista técnico la oferta institucional respecto de su propia demanda social, territorial, cultural?
- c. ¿Es posible sostener que los actos administrativos no son actos político-institucionales al mismo tiempo?
- d. ¿Se puede comprender la decisión divorciada de la operación?

En esta parte nos recuerda Aguilar: “En principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del *policymaking*. Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del *policymaking* (Lindblom, 1980: 64) (...) Entonces más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos¹²¹.”

Y claro, de continuar por esta senda es dable esperar que el nivel de aprendizaje que las políticas sociales/públicas tengan respecto de su propio desempeño de manera integral, y ya no fraccionado en función sólo de bases racionales dirigidas por criterios de rendimiento, productividad, eficiencia, resultados o impactos, será bastante escaso. La invitación de este trabajo es a “bajar” del “cielo” a la “tierra”: no más recursos inespecíficos, aunque muchas veces sean necesarios, no más normas de procedimiento aunque se deben establecer, no más exigencias institucionales hacia “abajo” e indiferencias respecto de las condiciones ambientales, institucionales, profesionales, económicas, entre otras que posibilitan el que una política *efectivamente* se realice con un óptimo de *eficacia*.

¹²¹ Op.Cit. pag. 34.

La realización de una política está a la base de lo que esa política puede producir desde la lógica de intervención que ella posea:

“El significado en inglés del término “implementar” es: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar... El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento... La política comienza a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las “condiciones iniciales”, y por consiguiente desatan el proceso de causación. Las “condiciones iniciales” parecen ser dos hechos: el consenso en torno al objetivo de la política, por ende, en torno del acontecimiento que se desea ocurra y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido... La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto o preferido... Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad de seguir adelante” (1973: XIV)... Este “seguir adelante” consiste en “la capacidad de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados... Si en el mundo de la naturaleza se procede según regularidades inmediatas y universales de conexión entre condiciones y consecuencias, en el mundo social de las políticas, la implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso de la política... Llamaremos implementación al grado en que las consecuencias previstas (el momento del “luego entonces”) sucedan” (1973: XV)...¹²²

Entonces no sólo nos encontramos con este conjunto de acciones que “suponen” decisiones acertadas, sino con otro conjunto de nichos prácticos muchos de ellos, conceptuales otros, que nos refieren a hitos concretos como: los tiempos de implementación, los intereses en juego, los actores co-operantes o conflictuantes, los recursos involucrados, las condiciones institucionales, la cultura organizacional, las características normativas, las expectativas causales: los resultados y/o impactos esperados, las capacidades funcionarias-profesionales, la respuesta de la población, entre muchos otros.

Pero -como nos señala Aguilar- en la base de todas estas consideraciones, el foco último del fracaso de la implementación exitosa, se encuentra en la “teoría causal” -la relación entre condiciones iniciales y consecuencias esperadas- que presupone y en la cual se asienta el diseño del programa (aunque nos aclara que en la práctica):

“Todas las políticas introducen procesos causales en la sociedad, que no siempre pueden desarrollarse en la dirección y con la eficacia esperada, desatando en cambio otros nexos de causa-efecto, que generan nuevos e inesperados problemas o agudizan los viejos. Sabemos que muchas políticas se deciden para poner remedio a los problemas ocasionados por decisiones políticas previas. Políticas que causan otras políticas. De todos modos, conviene recordar aquí la advertencia de Lindblom sobre la imposibilidad práctica de contar con teorías probadas para cada decisión pública. Si la implementación es “la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal”, entonces la lógica recomendación

¹²² Op.Cit. pag. 43-44.

general es la de contar con una teoría causal precisa, que logre establecer una relación (la más) directa entre causa y efecto (medio-fin), sin la mediación de muchos eslabones causales. Si se cree que hay muchos caminos para llegar a la realización del fin, habrá de escogerse el directo, sin rodeos, el sencillo, sin un laberinto de pasos. Más agentes y operaciones causales introducimos en la cadena causal, más aumentamos “la complejidad de la acción conjunta” y más alto es el riesgo que esos pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen un proceso o, peor aún, lo desvíen terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos incalculados. La prescripción es entonces la invitación a minimizar los eslabones causales del nexo causal (...) La experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Menos pasos comporta llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menos es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido (1973: 147)”.¹²³

Pero más allá de esta recomendación operativa, importante, la central de lo que hemos querido reseñar aquí, en oposición a la lógica convencional de analistas y algunos agentes políticos, es procurar la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. A ello contribuyó la definición de la política como “hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas”... no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación...

Todo esto, sin embargo, no puede desconocer la existencia en cada una de ellas y en su proceso de desarrollo y resultados, complejidad, desencuentros, conflictos, imprevisibilidad y error... estas son características de la política y, según nuestra experiencia, características de la vida social misma.

En lo que sigue y para ofrecer una mirada sobre un modelo formal-institucional de trabajo, hemos incorporado aquí su descripción, lo que ayudará a observar, luego, su aplicación y análisis sobre dos programas sociales/públicos específicos. Los conceptos de ese modelo de descripción y análisis fueron utilizados en el trabajo de gabinete de este estudio y, también, en el trabajo cualitativo-territorial. La diferencia estuvo puesta en la posibilidad que brindaba esta última área de trabajo con miras a acercarnos a elementos de la implementación de ambos programas, elementos que serán parte de los análisis y conclusiones específicas de este estudio.

Cabe, sin embargo, precisar que el modelo metodológico-conceptual utilizado está dentro de los modelos que en este estudio han sido parte de una reflexión general crítica, toda vez que pudiendo ser necesarios, no son suficientes para avanzar en una línea sociológica y sistémico-estratégica de mirada de las políticas sociales/públicas, teniendo en consideración una aproximación empírica en la línea weberiana de interpretación y análisis. Estos elementos de reflexión esperamos esbozarlos en las conclusiones de este trabajo de investigación.

¹²³ Op.Cit. pag. 57-58.

5.9.- MARCO DE SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: LA OFERTA/DISEÑO Y SU IMPLEMENTACIÓN

Como ya se ha especificado anteriormente este trabajo complementa dos opciones metodológicas de análisis. Un primer enfoque, que ha recibido algunas sugerencias críticas de nuestra parte, hace referencia a la lógica de la oferta de la política social/pública. Este enfoque se enmarca en una lógica de intervención que contiene un referente normativo en su creación. Por otra parte se utilizará todo el andamiaje conceptual cualitativo para realizar el análisis e interpretación de la experiencia -ejecución- de los dos programas que aquí se revisan como ejemplos de un trabajo en esta doble dimensión: oferta y ejecución, rescatando elementos de la implementación en ambos.

Desde ya señalamos que nos parece que el desarrollo de un esfuerzo en estas dos direcciones y en una lógica donde ambas aproximaciones intentan complementarse (reconociendo los posibles divorcios y distancias) en términos de información, nos parece un ejercicio necesario.

Esto toda vez que el análisis que se intentará realizar será entonces desarrollado para el marco normativo -diseño global- de los programas, necesario por la funcionalidad que este ejercicio representa y, simultáneamente, sobre la experiencia concreta, intentando develar en este trabajo el posible divorcio entre delimitación institucional-conceptual de un programa y la dinámica propia de una realidad que no necesariamente está "sujeta" a fijaciones o posibles delimitaciones institucionales.

En una síntesis y recogiendo el paradigma cualitativo de investigación, queremos ver cómo es que nos podemos aproximar a un mayor entrelazamiento entre lo político-técnico -transversalizable, normable, tecnologizable- y lo cualitativo -lo diferenciable, específico, dinámico, emergente- y no necesariamente contemplable en la estructura institucional de un programa social/público.

Si volviéramos sobre Weber, diríamos con él que la realidad es siempre continua y dinámica y que las fijaciones conceptuales (un programa o política puede serlo) es sólo una aproximación a la realidad (tal como los tipos ideales lo son), sin embargo debiéramos ser capaces de revisar permanentemente la relación concepto-realidad (programa y/o política-sociedad). Oferta y demanda (necesidad) no pueden ser dos posiciones dicotómicas a la hora de analizar una política específica y menos hacernos tomar posición, sino una acción donde ambos polos se disuelven y se convierten en lo mismo: diseño e implementación son los mismo, ambos polos: "arriba – abajo" se requieren... el divorcio es propio de la posible ineficacia e ineffectividad como consecuencia no siempre buscada.

Creemos que no tenemos más tiempo que perder siguiendo las pautas cognoscitivas maniqueístas (polarizantes) o positivistas que sólo lograron separar lo indisoluble. Todo tiene una doble vinculación por necesidad e identidad: el cuerpo *es* su mente, el lenguaje *es* acción, la intervención *es* la idea, el político *es* ciudadano... el investigador *es* lo investigado.

5.9.1.- EL DISEÑO DE LA POLITICA, SU OFERTA PÚBLICA

En esta parte realizamos una síntesis del documento del Ministerio de Planificación y Cooperación -1999- que concitó la construcción de una “Metodología de Análisis de Políticas Sociales / Públicas: Conceptos y Criterios”. En este documento encontramos la lógica de diseño e intervención que las políticas sociales/públicas pueden tener de manera transversal para su desarrollo. Está dividido en dos ámbitos de acción: la estrategia de intervención y el modelo de gestión y en él podremos delimitar la estructura de análisis – modelo- que se ha utilizado para observar y sugerir mejoras a los dos programas que se revisan en este trabajo.

Insistimos como quedará más claro luego que este modelo es un elemento necesario, pero no suficiente para desarrollar un enfoque en el cual diseño e implementación, idea y ejecución sean factores relevantes de la ecuación buscada: la mayor eficacia y efectividad de las políticas sociales/públicas y, por lo tanto, el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Allí se lee:

5.9.1.1.- La Oferta Pública

Entenderemos por oferta pública “el conjunto de programas, proyectos, beneficios y/o servicios que el Estado, desde su estructura funcional, pone a disposición de un determinado grupo objetivo” o un ámbito específico.

La consolidación de la oferta vigente es el núcleo central de las políticas en análisis y ella se expresa fundamentalmente en la clasificación y descripción de los programas, servicios y beneficios que lo componen.

5.9.1.2.- Definición de Política Social

Para efectos de este enfoque, se entenderá por **Política Social** el conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión (económica, política, territorial y sociocultural). La Política encuentra su expresión concreta en programas y éstos, a su vez, en proyectos.

5.9.1.3.- El marco ético-político

Entenderemos por marco ético-político de una política social gubernamental al conjunto de compromisos que el Estado y el país han asumido y que debe orientar el diseño, la implementación y la evaluación de los servicios, beneficios y programas sociales estatales.

Se trata de valores, principios y definiciones éticas que obligan al Estado, al Gobierno, a las instituciones, a los ciudadanos, en definitiva a la sociedad en su conjunto, a actuar de determinada forma para atender a un grupo o un ámbito de la política social.

5.9.2.- Los Instrumentos de Planificación

Una determinada política social (explícita o implícita) desarrolla instrumentos que permiten llevarla a cabo, desde su diseño hasta su evaluación.

En algunos casos, existen políticas explícitas, diseñadas como tales y consolidadas en un documento oficial que la expresa. En otros, existen políticas implícitas que se han formulado a partir de la creación de una determinada institucionalidad. Revisar las leyes que dan origen a estas instituciones permite darse cuenta de los elementos de política social que se tuvieron en cuenta para su creación y funcionamiento.

Por otra parte y en otro nivel de planificación, el país se ha comprometido con Planes Nacionales de Acción para determinados grupos o se han diseñado estrategias de descentralización de estos instrumentos a través del fomento e impulso de planes regionales y locales de acción.

Desde la perspectiva de su **cobertura**, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser:

- a) *Universal*: su objetivo central es asegurar al conjunto de la población (o universo de que se trate) el acceso a los servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura, vivienda, trabajo y previsión social, justicia).
- b) *Selectivo*: orientado por criterios de focalización y discriminación positiva, cuyos objetivos se diferencian en función de los grupos sociales o territorios a los cuales se dirijan.

Desde el punto de vista de su **objetivo final**, un programa, proyecto, beneficio y/o servicio puede ser:

- a) *Asistencial*: su objetivo central es suplir *paliativamente* carencias sociales básicas, que la sociedad considera inaceptables, a través de la transferencia no retornable de dinero o especies a un grupo específico.
- b) *De inversión social*: su objetivo es proporcionar a los sujetos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el caso de esta clasificación, podemos encontrar también programas, proyectos, beneficios y/o servicios que contengan los dos componentes señalados. Dependiendo de los énfasis, los consideraremos "asistenciales con elementos de inversión social" o "de inversión social con componentes asistenciales".

Cabe destacar que estas categorías no tienen en su definición una atribución de valor positivo o negativo, sino que dependen estrictamente del objetivo que se pretenda alcanzar.

Desde la perspectiva de los **ámbitos del desarrollo** que se abordan y el **tipo de gestión**, un programa o proyecto puede ser:

- a) *Sectorial*: ofrece beneficios y/o servicios directamente, en **un solo ámbito** del desarrollo social.
- b) *Multisectorial*: ofrece beneficios y/o servicios en **dos o más ámbitos** del desarrollo social. Cada sector pone a disposición del programa o proyecto, su **acción específica**.
- c) *Intersectorial*: ofrece beneficios y/o servicios en **dos o más ámbitos** del desarrollo social, constituyendo (virtual o materialmente) una "ventanilla única". Este tipo de programas o proyectos, requieren de un **dispositivo burocrático especial** para funcionar.

La siguiente es una propuesta de matriz de clasificación de la oferta pública, que no tiene más objeto que contribuir al ordenamiento descriptivo de ella, de manera de facilitar su visualización para el análisis.

Matriz de Clasificación de la Oferta

	UNIVERSAL			SELECTIVO		
	Sectorial	Multisect.	Intersect.	Sectorial	Multisect.	Intersect.
Asistencial						
Asistencial con elementos de Inversión social						
Inversión social con elementos de asistencialidad						
Inversión social						

Considerando los distintos niveles que componen una intervención - esto es, desde su diseño e implementación, hasta su ejecución y evaluación -, es posible hablar de **modelo** cuando se está haciendo una referencia sistémica (relacional) al **conjunto** de la intervención, considerando en él las etapas, procesos, componentes, actores y relaciones que configuran una oferta programática específica.

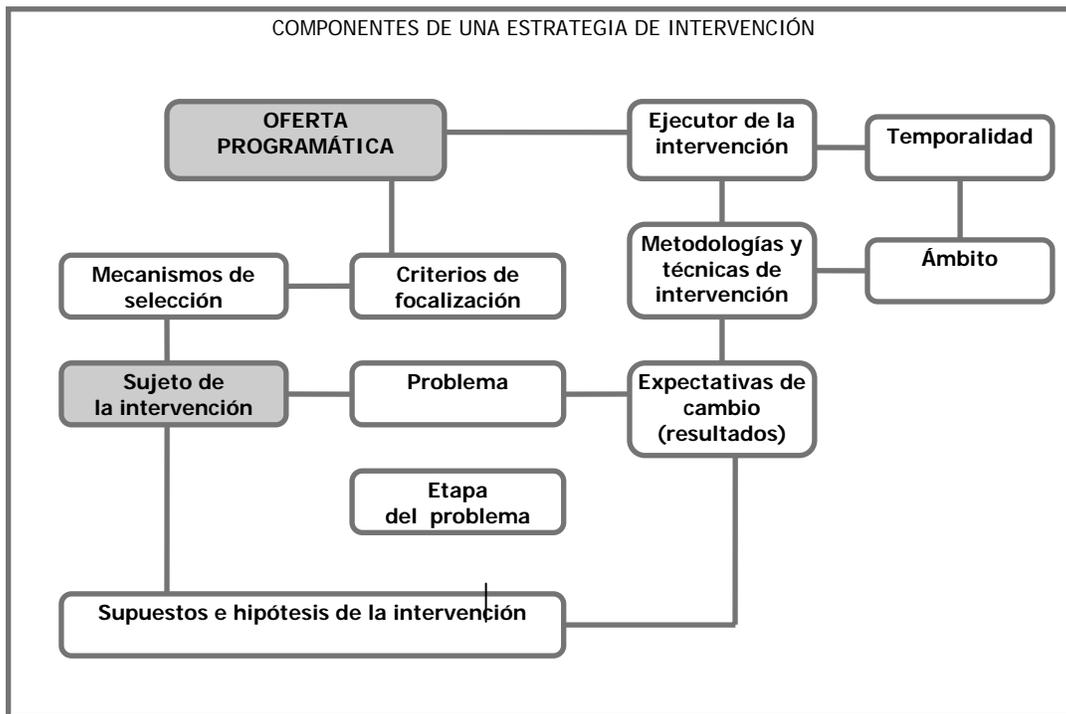
Dentro de este *modelo*, se puede hacer la siguiente distinción - todavía en un ámbito meramente descriptivo -:

1. aquellos elementos que operativizan la oferta y que corresponden a lo que se ha denominado *estrategia de intervención*, y
2. aquellos elementos que corresponden a la *gestión* de un programa: institucionalidad, administración, coordinaciones inter e intra institucionales, entre otros.

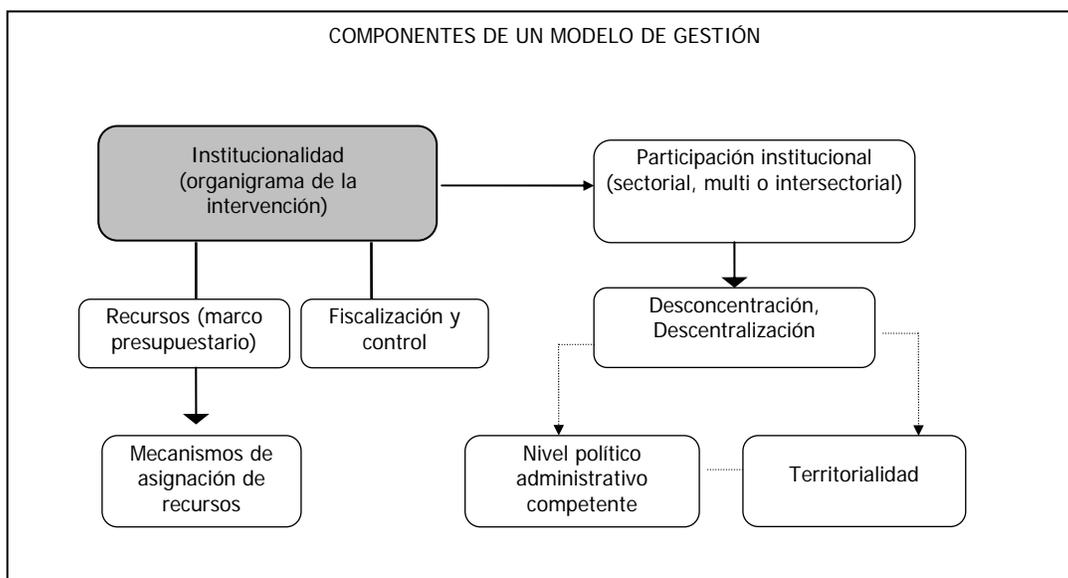
La ***estrategia de intervención*** es una manera particular en que determinado agente (una institución o una instancia) define la situación que afecta a un grupo y la **forma en que intenta alcanzar los objetivos** propuestos en el programa. Por lo mismo, su carácter estratégico está dado porque implica una visión de futuro que indica cuál es la nueva situación a la que se quiere llegar y los cambios que se espera generar en la población objetivo de la intervención.

Por otra parte, el ***modelo de gestión*** corresponde al nivel institucional en que se inscribe una intervención, esto es, el **marco regulador y normativo** que define las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes institucionales que participan en la intervención y que establece los mecanismos a través de los cuales debe operar la oferta de un determinado programa.

Componentes de la Estrategia de Intervención



Componentes del Modelo de Gestión



6.- LA INVESTIGACIÓN

Breve Presentación

La investigación que a continuación se presenta en continuidad con lo anteriormente descrito de manera conceptual para este trabajo de investigación, es la realización de un estudio que fue desarrollado hacia principios del año 2006 para el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP-, específicamente para su Unidad de Fomento Productivo.

Quiero desde ya agradecer a los funcionarios que hicieron posible que este trabajo se realizara y que, con su ayuda, permitieron alimentar con una mirada externa la gestión, implementación y operación de los Programas Prodesal – Programa de Desarrollo Social – Rural-; y el Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales. Junto con eso mis agradecimientos se hacen extensivos a la persona con la que desarrollé este estudio: Lissette Cuellar, Ingeniero Agrónomo, quien hizo relevantes aportes desde el punto de vista técnico y desde su experiencia a la investigación desarrollada.

Por otra parte importa decir que la incorporación de este trabajo de investigación ha sido solicitado por este tesista a dicha repartición pública y se han obtenido los permisos correspondientes para que este documento pueda ser parte de este estudio.

La salvedad que se debe hacer desde el inicio es que a partir de este trabajo desarrollado, durante el año 2006 – 2007 se produjeron un conjunto de cambios e innovaciones a los Programas que aquí se describen evaluativamente. Los cambios que la institución ha desarrollado sobre estos programas, nos obliga a especificar que los hallazgos de investigación aquí señalados corresponden a la observación, registro y evaluación que se realizara en el momento en que esta investigación fue desarrollada y que no representan necesariamente la existencia actual de ambos programas institucionales.

Esto último no resta validez a la investigación desarrollada y que aquí se presenta como un documento que intenta ilustrar lo que se reseña en nuestra aproximación conceptual al tema de las políticas públicas/sociales, sin embargo no podría pretender señalar posibles correcciones a los Programas de manera actual, toda vez que muchas de estas correcciones ya han sido implementadas.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

La demanda solicitada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, se enmarca en un contexto de análisis de su actual administración. La forma elegida fue a través de la sistematización y análisis de su gestión, con la finalidad de entregar elementos para mejorar la acción de la institución, a través de los distintos Programas y Servicios que administra.

El objetivo del presente trabajo fue llevar a cabo un estudio que describiera y analizara la estrategia de INDAP para el sector de subsistencia de la agricultura familiar campesina, período 2000 – 2005, a través de la observación de dos Programas: El Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y el Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales ejecutado por la Fundación PRODEMU.

La propuesta desarrollada y aceptada por el Instituto, fue llevar a cabo una exploración técnica que tuviera dos ejes centrales: la estrategia de intervención y el modelo de gestión de cada de cada uno de los programas.

La metodología utilizada consistió, en un primer momento, llevar a cabo un trabajo de investigación de gabinete centrado en analizar cada uno de los Programas como estrategias de intervención con un determinado modelo de gestión (Capítulo Reconstrucción de la Experiencia); luego, un trabajo de terreno que tuviera la finalidad de levantar información de las apreciaciones de los actores más relevantes para ambos programas, en las mismos ejes de trabajo, estrategia de intervención y modelo de gestión (Capítulo Análisis de la Experiencia); y un tercer momento, donde se analiza la experiencia a partir de las fuentes primarias y secundarias, en función de recomendaciones concretas al diseño y la gestión de cada Programa (Recomendaciones).

Los hallazgos más relevantes y que precisamente están en directa sintonía con todo el debate desarrollado en este documento (ver marco teórico) están relacionados con:

- *El desafío de trabajar participativamente una política común para el sector rural en el contexto global del país.*
- *La importancia de generar marcos conceptuales para el trabajo de cada uno de los Programas, enfoques que den explicación de lo que se está haciendo.*
- *En esa misma línea, profundizar en diseños programáticos más rigurosos que incorporen ciertos elementos que ayuden a optimizar los recursos invertidos: identificación del problema, definición de la población objetivo, componentes a ofrecer, efectos esperados en los individuos, entre otros.*
- *Aplicar metodologías más innovadoras y con mayor adecuación al trabajo con los usuarios y usuarias.*
- *Considerar en los diseños programáticos las particularidades regionales, referidas a territorios, sistemas de producción, etnias, entre otras variables.*

- *Incorporar Sistemas de Evaluación a los programas, que permitan ir monitoreando resultados y poder reaccionar ágilmente frente a determinados efectos.*

Sin duda, este documento no permite expresar el sinnúmero de reflexiones desarrolladas en los ámbitos expuestos, tanto por los entrevistados como por el equipo de la División de Fomento y los consultores participantes. Sin embargo, se ha hecho el máximo esfuerzo por rescatar aquellos aprendizajes y constataciones que permitan construir una mejor estrategia de trabajo para que las mujeres y hombres que participan de estos Programas, después de haber pasado por ellos, minimicen sus frustraciones y maximicen sus beneficios.

CAPITULO II: RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA (PERIODO 2000-2005)

A.- CARACTERIZACION ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PROGRAMA PRODESAL

Tal como lo señala MIDEPLAN¹²⁴, la estrategia de intervención de un programa es la "manera particular en que un determinado agente -en este caso la institución INDAP-, define la situación que afecta a un grupo y la forma en que interviene".

De acuerdo a esta definición, lo que ordena el contenido y alcance de una determinada intervención, es la situación social inicial de un determinado grupo de personas, la cual es considerada insatisfactoria y, por tanto, demanda la necesidad de intervenir en ella para producir un cambio que sitúe a ese grupo en una situación más favorable.

La definición de la situación social en la que se encuentra ese determinado grupo es fruto del análisis e interpretación que, en este caso, el equipo profesional de INDAP ha realizado. De allí que las estrategias de intervención expresen la forma "particular" en que un determinado agente interpreta la situación social que afecta a un grupo y en consecuencia, define también un modo específico de abordarlo.

Los elementos que se han incluido para caracterizar la estrategia de intervención del PRODESAL tanto en lo que se refiere a la definición de la situación social, como a la forma de abordarla, son los que a continuación se desarrollan.

¹²⁴ Metodología de Análisis de Políticas Públicas Sociales: Conceptos y Criterios. MIDEPLAN. 1999.

1.- La definición del problema

En general, las ofertas de programas y sus estrategias de intervención, responden a la existencia de un problema o situación social específica, sobre la cual se desea generar cambios en un horizonte determinado. En forma metodológica, lo anterior es parte integral de un diagnóstico que identifica y caracteriza la problemática, determinando ciertos atributos, identificando los afectados y cuantificando aquello que de cuenta de la magnitud del problema.

A continuación, a partir de las declaraciones formales ubicadas en documentos institucionales, se presenta el acercamiento que el PRODESAL, en tanto instrumento de una política específica del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, ha desarrollado como soporte de su formulación, a lo largo del período ubicado entre los años 2000 – 2005.

Identificación del problema:

¿Cuál es el problema que pretende solucionar el programa?

Si bien el Programa en los documentos revisados¹²⁵ no desarrolla la identificación del problema como un capítulo importante en la presentación de contenidos, sí existen a lo largo del período, concepciones del problema que apuntan a transparentar y dejar claramente establecido el problema a solucionar.

“La pobreza rural como eje central del problema”

En los primeros años, el Programa declara explícitamente la relevancia que le da, por un lado a la superación de la pobreza y, por otro, al contexto de ruralidad. Este rol que asume PRODESAL, se puede leer como sigue:

“...PRODESAL es un instrumento destinado a contribuir a la superación de la pobreza rural, en aquellas áreas territoriales en que se concentran los pequeños productores que se encuentran en condición de pobreza”. (Antecedentes y enfoque, Bases Técnicas años 99- 2000 y 2000 – 2001- 2002).

Sin embargo, al analizar con detalle la cita anterior, quedan varias precisiones que no fueron rescatadas ni encontradas en las fuentes de información secundaria. Por ejemplo:

- La pobreza rural es mucho más amplia como concepción que, solamente, los pequeños productores.

¹²⁵ INDAP. Años 2000 al 2005. Términos Técnicos de Referencias, Bases Técnicas, Convenios con Municipalidades; y otros documentos internos.

- Luego la definición de “pequeños productores”, en tanto usuarios de INDAP, se conciben con algún nivel de activos (aunque sean éstos muy precarios), circunstancia no muy coincidente con el individuo o familia en situación de pobreza (generalmente con nulo patrimonio).

En los últimos dos años, la concepción del Programa como un instrumento que responde a un problema específico se torna hacia una dirección de promoción de capacidades para mejorar ingresos, pero no hay declaración respecto a la contribución de la superación de la pobreza, lo que de alguna manera aclara las interrogantes de los primeros años. Es decir, la identificación del problema de generación de ingresos lo sitúa, en un universo mayor que involucra a pequeños productores, no obstante, no hace alusión a la “situación de pobreza” propiamente tal de éstos. En las declaraciones se puede leer como sigue:

“La política de fomento productivo del INDAP está orientada al desarrollo de capacidades de la Agricultura Familiar Campesina ante los nuevos desafíos que impone la globalización y el escenario de mercados exigentes y cambiantes, creando las condiciones que permitan a los(as) pequeños(as) agricultores(as) mejorar el nivel de sus ingresos, insertarse en los mercados y aumentar la competitividad del sector, de manera autónoma y sustentable. Considerando su dotación inicial y potencial de recursos, sus habilidades, las características del entorno económico y productivo y las condiciones socioculturales”. (Presentación. Bases Técnicas año 2005).

A modo de contexto, la Política de Estado para la Agricultura Chilena 2000 – 2010, declara entre otras cosas, intenciones concretas respecto a un “nuevo mundo rural”, con mayor integración social, económica y territorial, tanto a nivel nacional como internacional y, en forma específica, desarrolla la idea de un “Programa de Apoyo a la Inserción de la Pequeña Producción Sectorial en el Desarrollo Económico Nacional”, otorgando alta relevancia a las experiencias desarrolladas por INDAP en áreas rurales pobres.

Lo anterior entonces, releva el tema de la superación de la pobreza como integración y sitúa el “mundo rural” como un ámbito con particularidades. Adicionalmente, otorga a INDAP y de paso al Programa PRODESAL, un rol que cumplir en el ámbito de la integración socioeconómica en el sector rural.

¿Cuáles serían las causas y efectos del problema?

“Las causas de la pobreza rural”. Es difícil enunciar las causas sin antes aclarar que en su mayoría corresponden a componentes de un sistema más bien circular que lineal, por lo que no siempre se sabe si una causa se presenta al inicio de una cadena de sucesos o es, a su vez, el resultado de otros elementos que se potencian entre sí. Por lo tanto, muchas veces un factor puede ser parte de una causa como también del efecto del problema en cuestión.

En esta dirección, se pueden enunciar aquellas declaraciones explícitas que quedan de manifiesto en los documentos oficiales del PRODESAL, y que se pueden reconocer como más evidentes a lo largo del período 2000 – 2005.

El Programa expresa la causalidad del problema de la pobreza, a partir de la generación de recursos económicos escasos, que no permiten aumentar el poder adquisitivo de las personas. Sin embargo, profundiza respecto a la situación de que una persona en situación de pobreza que habita en un ambiente rural, pueda obtener menos ingresos.

Entonces, llega a estructurar las causas en dos pilares centrales: la calidad y la cantidad de recursos naturales, agua y tierra.

“La condición de pobreza, está asociada a la existencia de severas restricciones desde el punto de vista de la calidad y la cantidad de recursos básicos que controlan (tierra y agua).”¹²⁶

En este sentido, resulta interesante deducir de las líneas anteriores, que la pobreza rural de la que se está hablando es la de aquellas personas dueñas de unidades productivas y/o de recursos agua y tierra. Por lo mismo, se puede indagar en otras estrategias que trabajan en la superación de la pobreza rural y revisar algunas de las causas que podrían contribuir a enriquecer el análisis, así por ejemplo:

- La casi nula disposición de activos físicos, garantías o patrimonio de las familias
- Su bajo nivel educacional y poca calificación
- Sujetos de alto riesgo financiero
- Grupo de sujetos que suman más de una causa o razón que obstaculiza el paso a un nivel de mayores ingresos (enfermedades, envejecimiento de la familia, más todas las causas anteriores).
- Falta de inyección de recursos financieros para desarrollar unidades productivas con mayor tecnología y rendimiento
- Falta de desarrollo de capital humano, orientado a mejorar la gestión de las unidades productivas.

¹²⁶ INDAP. Bases Técnicas años 99- 2000 y 2000 – 2001- 2002. “Antecedentes y Enfoque”.

“Los efectos del problema”

Sin bien, PRODESAL no ha elaborado un análisis acabado de efectos directos e indirectos de las causas del problema, sí existen algunos efectos declarados (Ver Figura N°1), como sigue:

“... (la baja calidad de los recursos) se traduce en un bajo potencial productivo y comercial; y a ello se agrega, la falta de oportunidades para satisfacer otro tipo de necesidades básicas: salud, vivienda, infraestructura, servicios básicos, entre otros.”
127

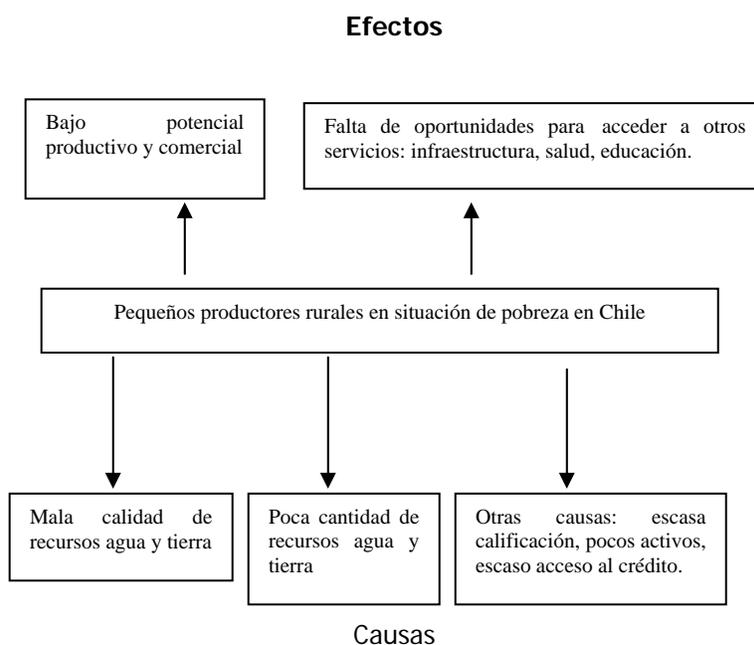
No obstante lo anterior, vale la pena profundizar en los efectos encontrados por otras intervenciones en el ámbito rural, que a futuro podrían contribuir a mejorar la concepción de la problemática y, por ende, a llevar a cabo una estrategia con mayor asertividad y efectividad. El principal efecto y el más evidente, da cuenta de la existencia y reproducción de unidades económico productivas que no sobrepasan la línea de la pobreza, limitadas en su horizonte de crecimiento y en la sustentabilidad en el tiempo.

Las altas probabilidades de fracaso de estas unidades, están dadas en primer lugar, por su incapacidad actual de responder a las exigencias de calidad, volúmenes de producción y precios y, segundo, por los problemas no resueltos de gestión y administración de los recursos. Esto conlleva a su vez, a que los ingresos familiares sean inestables e insuficientes y vulnerables ante cualquier cambio en el entorno macroeconómico y a cambios en el interior de la familia (problemas de salud, accidentes, extensión del hogar, entre otros), aumentando o manteniendo su situación. Están expuestos permanentemente a riesgos y no cuentan con herramientas adecuadas para enfrentarlos.

En la situación sin programa, se aprecia que el riesgo mayor está dado por la permanencia en el tiempo de un tipo de actividad productiva que se desarrolla en condiciones de precariedad, con altos costos sociales para el país, asociados a los bajos ingresos, la ausencia de seguros que los protejan, la probabilidad de repetir el ciclo integrando a la familia y en particular la de los y las hijas. En términos más globales si los límites entre pobreza e indigencia son tan vulnerables como lo muestra la encuesta Panel, la no intervención del INDAP en este sector, impide enfrentar uno de los urgentes desafíos del Gobierno en el actual periodo relativo a la eliminación de la indigencia y la pobreza.

¹²⁷ INDAP. Bases Técnicas años 99- 2000 y 2000 – 2001- 2002. “Antecedentes y Enfoque”.

Figura N° 1: “Árbol de Problemas PRODESAL”



Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales.

Por último, vale mencionar que llama la atención que el Programa sitúe a la pobreza como una condición más que una situación, entendiendo que la “condición” responde a circunstancias estables y permanentes en el tiempo y la “situación” dice relación con circunstancias totalmente cambiables y, por lo tanto, factibles de superar. Probablemente, es un desafío a revisar a futuro.

Dimensión del problema:

¿A cuántas personas afecta este problema? ¿Qué aspectos particulares de esas personas ayudan a visualizar la dimensión del problema?

“La pobreza corresponde a una situación dinámica en la que se encuentran un significativo número de familias chilenas”

Según los resultados de la Encuesta Panel 1996 – 2001, llevada a cabo por MIDEPLAN y publicada en diciembre del año 2002, hay evidencia de un comportamiento vacilante de los hogares en situación de pobreza e indigencia, esto es, un fenómeno de rotación de la pobreza que, lejos de constituir una situación estable y que afecta a los mismo hogares y personas, presenta un alto dinamismo.

Este estudio señala, por ejemplo, que el aumento en los niveles de desocupación y el menor crecimiento de los ingresos y los salarios, serían el primer grupo de variables incidentes. Un segundo grupo de variables lo constituyen las características y atributos de

los hogares y personas que los ubicarían en una situación de mayor vulnerabilidad ante el contexto macroeconómico. De esta forma, el 76.1% de los hogares indigentes en el año 2001 lo componen hogares que en el 1996 se encontraban sobre la línea de indigencia.

Por lo tanto, la inestabilidad global de los ingresos, así como su insuficiencia son comunes en estos sectores. Así, un aumento en esos ingresos puede generar un cambio positivo de mucha importancia en la situación de la familia pobre.

La consideración relevante por lo tanto, está en el desarrollo de la capacidad que posea la familia para crear y fortalecer estrategias donde la generación de esa diferencia en los ingresos sea sustentable en el tiempo y, con mayores opciones de aumentar el monto total de ingresos generados por la familia.

Sin embargo, se debe agregar a la situación dinámica visualizada anteriormente, las particularidades, características e implicancias distintas, según sea el ámbito territorial o zona geográfica donde vivan estas familias o individuos.

“La situación de la pobreza rural en Chile, presenta características y dinámicas particulares”

El fenómeno de la pobreza muestra características e implicancias distintas según sea el ámbito territorial o zona geográfica. A modo de referencia y a partir de datos proporcionados por la Encuesta CASEN y estudios de ODEPA (2002), se entregan a continuación algunos antecedentes respecto de la distribución territorial por zona urbano/rural y por regiones.

Al año 2000, según la encuesta CASEN, el 83,6% de la población pobre del país (2.576.000 personas) residía en zonas urbanas y el 16,4% (505.000) en zonas rurales. Por su parte, el 79,2% de la población indigente se ubicaba en zonas urbanas y el 20,8% en zonas rurales.

La pobreza rural en Chile está asociada especialmente a comunidades que subsisten del uso de recursos naturales, como es el caso de pequeños campesinos (minifundio) del secano costero, comunidades de pescadores artesanales, pequeños productores silvícolas, pirquineros, así como a las poblaciones que viven en pequeños poblados rurales, asentamientos que sufren el fenómeno denominado de “pobreza por atraso”.

Respecto de la evolución de la pobreza y como señalan estudios realizado por ODEPA (2002)¹²⁸ a partir de datos CASEN 1990 al 2000, la indigencia rural registra una baja notable entre 1990 y 1992, pero de allí en adelante hasta el 2000 prácticamente se mantiene estancada, lo que estaría indicando que la pobreza e indigencia rural presenta mayores complejidades para ser reducida.

¹²⁸ Barril García, Alex, “Pobreza e Indigencia Rural: Evolución 1990-2000”, ODEPA, 2002.

La reducción de la pobreza y la indigencia rural en la década pasada es, además, mucho menor. Entre 1990 y 2000 el promedio de disminución de pobreza fue 18,0%, en el mismo período la pobreza rural se redujo en 15,7%. Lo mismo ocurre en relación con la Indigencia en que la reducción promedio nacional fue un 7,2% y en el sector rural la indigencia bajó en un 7,0%, más cercano a la reducción promedio nacional. Una situación similar ocurre al comparar las reducciones de Hogares en pobreza e indigencia: la pobreza promedio de hogares bajó en un 16,7% y en el sector rural alcanzó solo a 12,7% y en indigencia el promedio de baja de hogares fue 5,8% y en el sector rural el 4,5%. Al analizar todos los años medidos por la CASEN, la pobreza e indigencia es más alta en las zonas rurales que en las zonas urbanas¹²⁹.

Estos datos demuestran una situación de distribución desigual de la pobreza en el país. La diferencia se explicaría por la marcada concentración de la población en zonas urbanas, pero, al mismo tiempo, señalaría que la reducción de índices de pobreza no va asociada a un mejoramiento de la equidad a nivel territorial, pudiéndose observar una circularidad en la reproducción de la pobreza en vastos territorios del país, demográficamente poco representativos, pero económica y territorialmente relevantes¹³⁰.

En general, se puede deducir que a los sectores pobres e indigentes rurales no han llegado suficientemente los beneficios del crecimiento económico. Sin duda, se ha mejorado la calidad de vida (acceso a servicios: educación, energía eléctrica, agua, caminos, etc.) pero se mantienen las brechas en los ingresos con relación a la zona urbana, es más fuerte el impacto de las distorsiones de los mercados agrícolas, son peores las condiciones de trabajo por su falta de organización y por la menor fiscalización del Estado en las condiciones de trabajo en el ámbito rural (ODEPA, 2002).

En cuanto al acceso a servicios, entre 1990 y el 2000 se produjo también un aumento en el promedio de escolaridad, disminuyó el analfabetismo general, aumentó la cobertura educacional en los diferentes niveles, se produjo un notable aumento en la cobertura de acceso a agua potable, energía eléctrica, eliminación de excretas, un gran acceso a los programas de alimentación complementaria y especial.

Pese a los avances registrados en la década 90-2000, existen aún importantes "brechas" entre las zonas urbanas y rurales. Entre éstas destacan: el aumento del analfabetismo rural, las diferencias en cuanto a acceso a servicios que es más bajo en las zonas rurales (salvo el acceso y uso de los programas de alimentación complementaria y especial) y las desigualdades entre regiones, la que se mantiene en el periodo 1990-2000. Por otra parte, mientras la pobreza infantil (menores de 18 años) bajó a nivel nacional de 50,7% a 29,1% en la década (90-2000), la brecha entre los niños urbanos y rurales habría aumentado, en desmedro de las zonas rurales¹³¹.

¹²⁹ Barril García, Alex, Op. cit.

¹³⁰ González, Javiera. Capítulo "La pobreza rural", documento de Agenda Municipal. Fundación para la Superación de la Pobreza. 2004.

¹³¹ González, Javiera. Capítulo "La pobreza rural", documento de Agenda Municipal. Fundación para la Superación de la Pobreza. 2004.

Respecto de las características de la pobreza rural, antecedentes proporcionados por ODEPA (2002), señalan las siguientes:

- Alrededor del 70% de los ocupados rurales se encuentran bajo la línea de pobreza y serían fundamentalmente asalariados: un 27,2% en actividades agrícolas permanentes, 20,0% en actividades agrícolas temporales y 22,7% en actividades rurales no agrícolas.
- Entre el 34 y 40% de los empleos y entre el 41 y 49% de los ingresos de los hogares rurales serían de carácter no agrícola.
- La pobreza rural se caracteriza también por una importante heterogeneidad. Esto hace especialmente necesario diseñar y aplicar políticas e instrumentos pertinentes a esta diversidad de situaciones; es decir, se requiere diseñar acciones, políticas, instrumentos diferenciados –no únicos– para llegar efectivamente a los pobres e indigentes rurales de manera sostenida y no solo de manera esporádica y por períodos de corta duración.
- En promedio, alrededor del 77,4% de los jefes de hogar son hombres con una edad promedio de 48,5 años, mientras un 22,6% en promedio, las jefas de hogar son mujeres, con un promedio de edad de 55,6 años (7,1 años más que los hombres). Estos dos indicadores: envejecimiento de los integrantes de los hogares y aumento de mujeres como jefas de hogar, y mujeres de mayor edad, deben considerarse de manera importante en el diseño de políticas y estrategias para la obtención e incremento de ingresos.
- Las condiciones que afectan a los trabajadores temporeros del agro son precarias en cuanto a la exposición a agroquímicos tóxicos, como a la desprotección previsional y de contratos de trabajos irregulares o inexistentes.
- Existe una baja participación laboral de las mujeres en relación al trabajo asalariado permanente, temporal o en el predio, lo que incrementa la tasa de dependencia.

Las últimas cifras hablan de que al año 2003¹³², un total de 16.842 familias indigentes y de 29.473 familias pobres (no indigentes), corresponderían al universo total de demandantes por programas de superación de pobreza rural, incluyendo a personas que puedan trabajar como asalariados o en su propia unidad económica productiva, siendo este último caso, el tipo de individuo usuario de INDAP.

2.- Expectativas en torno al cambio que se desea generar:

¿Cuál es el efecto que se quiere generar en las personas a partir de la intervención? ¿A través de qué medios se quiere lograr dicho efecto?

Este punto de análisis tiene que ver con los productos (resultados) y el grado de cumplimiento esperado en torno al propósito y objetivos que orientan la intervención. Precisamente todos los elementos de un programa que tienen que ver con su diseño (formulación de objetivos generales, específicos, definición de productos, especificación de indicadores y metas), dan cuenta de ese cambio, y ellos expresan, además, el límite de la

¹³² MIDEPLAN: CASEN 2003.

intervención y los dominios que le son propios en el contexto mayor del problema que se enfrenta.

Por lo tanto, el análisis de estos componentes, cualquiera sea la naturaleza de un programa, debiera considerar esta expectativa de cambio (identificación de la situación a la que se espera llegar como resultado de la intervención), como un marco de referencia para determinar la pertinencia y correspondencia que los demás elementos guardan entre sí. Si se analizan las expectativas en torno al cambio que se pretende generar en las personas o familias que pasen por el PRODESAL, se puede decir que la revisión documental da cuenta de la elaboración de dos objetivos centrales en el período, uno desde el año 1999 al 2002 y, el otro, desde el 2003 a la fecha. Ambos, responden al enfoque de la definición del problema a solucionar. Ver Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: "Objetivos del Programa por año. Período 2000 – 2005"

AÑO	OBJETIVO (PROPÓSITO)
2000 2001 2002	Objetivo: Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias minifundistas, posibilitando su acceso a una variada gama de servicios tecnológicos orientados a: <ul style="list-style-type: none"> - Expandir la capacidad para generar productos relacionados con la actividad silvoagropecuaria, en vistas a incrementar los ingresos monetarios y no monetarios de las familias participantes. - Mejorar las condiciones del medio ambiente degradado de manera de hacer más sustentables las actividades productivas y mejorar la situación ambiental que se presenta en estas localidades. - Incrementar los niveles de asociatividad y las capacidades de gestión local de las familias usuarias, para efectos de realizar emprendimientos productivos y ambientales, y también para incrementar su vinculación con otros instrumentos públicos.
2003 2004	Objetivo: Apoyar el desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizacionales de las familias de pequeños(as) productores(as) agrícolas de menores recursos, para que puedan mejorar sus ingresos totales (ingresos por ventas de excedentes de la producción agrícola y la valoración de la producción que destinan al autoconsumo), a partir principalmente, de la producción silvoagropecuaria y de actividades relacionadas con el ámbito rural y que pueden ser complementarias a los procesos productivos que desarrollan (turismo rural, artesanía, etc.). Propósito: Pequeños productores agrícolas con mayores ingresos netos silvoagropecuario (SAP).

2005	<p>Objetivo: Apoyar el desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y organizacionales de las familias de los clientes¹³³, para que puedan mejorar sus ingresos totales (ingresos por ventas de excedentes de la producción agrícola y la valoración de la producción que destinan al autoconsumo) de la producción silvoagropecuaria y/o de actividades relacionadas con el ámbito rural, que pueden ser complementarias a los procesos productivos que desarrollan (turismo rural, artesanía, etc.).</p>
------	--

Fuente: Bases Generales del Programa 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.
Matriz Marco Lógico. Programa 2004.

Las principales distinciones entre lo planteado como expectativa de cambio durante el período, se refieren a:

- En el primer trienio se busca influir y producir cambios en las **condiciones de vida de las familias**, especialmente, en el ámbito de los ingresos y el medio ambiente. Sin embargo, en el segundo trienio, esta definición establece que los cambios debieran producirse en la **mejora de los ingresos totales** de las familias. Sin duda, este último objetivo planteado define con mucha mayor precisión la expectativa de cambio que la planteada para el período anterior, que por ser más amplia, sitúa una cierta holgura en torno al cambio concreto que se espera ocurra en las familias post paso por el PRODESAL.
- Los cambios esperados en el primer trienio están relacionado al sujeto "**familias minifundistas**", a diferencia de los dos años siguientes (2003 y 2004) donde el cambio se sitúa en "**familias de pequeños productores agrícolas de escasos recursos**", para cambiar nuevamente el año 2005 a "**clientes**". Esta diferencia si bien puede pasar inadvertida resulta interesante revisar, a la hora de definir las expectativas de cambio, pues está directamente relacionada con el conocimiento que el Programa va adquiriendo sobre las particularidades de los sujetos con los cuales interviene y, por ende, la priorización de un enfoque sobre otro para definir al grupo de personas con las cuales trabajará.
- Si bien se puede deducir que durante todo el período, el Programa pretende de una u otra forma el aumento de los ingresos de las familias, ello se puede complementar con que uno de los ejes centrales de cambio secundario, es el desarrollo de **capacidades** de los sujetos participantes. Esto implica directamente que las expectativas de cambio además de lo concreto que puede significar un aumento en la generación de ingresos, también el Programa espera un cambio en la persona y, específicamente, en la acumulación de su capital humano. Entendiendo esto último, como un proceso donde el individuo adquiere nuevos conocimientos, capacidades y habilidades para optimizar la producción de su unidad.

¹³³ Al hablar de clientes se entenderá como tales a los hombres y mujeres pequeños (as) productores (as) agrícolas y campesinos.

- Luego, si se considera en el análisis lo expresado en el propósito de la Matriz de Marco Lógico del año 2004, se puede corroborar con mayor fuerza y claridad la expectativa planteada por el Programa: *Pequeños productores agrícolas con mayores ingresos netos silvoagropecuario.*

¿Cómo el programa pretende contribuir a lograr el propósito o efecto directo de la intervención?

Respecto a los medios que el Programa ha utilizado para lograr los efectos mencionados en el punto anterior, se puede decir que, el PRODESAL declara a lo largo del período varias intenciones que dicen relación con el enfoque de los componentes a utilizar.

Por ejemplo, al año 2000, el Programa reflexiona en el marco de su presentación que, *“la superación de la pobreza rural requiere de una estrategia de carácter multidimensional que permita abordar en forma articulada a lo menos tres ámbitos sustantivos:*

- i. la generación de ingresos, a través de: el fomento silvoagropecuario, el fomento de actividades económicas no agrícolas y la ampliación de la cobertura de subsidios sociales;*
- ii. el mejoramiento del medio ambiente degradado;*
- iii. el mejoramiento del acceso a infraestructura y servicios básicos “*

Luego en las Bases Técnicas del año 2005, expresa que apoyará al segmento de la Agricultura Familiar Campesina de menores recursos productivos en el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y organizacionales con el Programa de Desarrollo Local.

Para representar de mejor manera, se ha elaborado el cuadro siguiente, que resume lo que en las Bases Técnicas aparecen como componentes y medios, para los años 2000 y 2005.

**Cuadro N° 4: “Medios y Componentes del Programa por años, en el período
2000 – 2005”**

MEDIOS	AÑOS	Descripción de Componentes por Bases
1. SUBSIDIO	2000	- Servicio - Bono de Desarrollo Local - Servicios Específicos
	2005	ASESORÍAS - Asesoría en el ámbito de la producción - Asesoría y apoyo para el mejoramiento ambiental - Asesoría y apoyo para el desarrollo de la asociatividad y gestión local INCENTIVOS ECONÓMICOS - Gastos de operación - Servicios especializados - Bono de Desarrollo Local
2. DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CONOCIMIENTO		

Fuente: Elaboración Propia según datos de Bases Técnicas año 2000 y 2005.

Al analizar la descripción que las Bases Técnicas respecto a la explicitación de los medios y componentes, en relación con los efectos esperados, se puede decir que:

- No existe en los documentos revisados, un desarrollo conceptual ni metodológico, que relacione a los medios y componentes programáticos y la contribución, particular y global, en los efectos y cambios esperados.
- Sin embargo, aparecen a partir de la revisión exhaustiva de los componentes, dos medios por excelencia utilizados y relacionados con los efectos esperados del Programa, ellos se refieren a: Subsidio y el desarrollo de capacidades y conocimientos.

- El medio más reconocido como tal corresponde al Subsidio ya sea entregado directamente o como intermediación de un servicio (pago por asesoría por ejemplo).
- Los componentes, por su parte, están bastante más claros y se relacionan con la caracterización que el propio PRODESAL hace de sus servicios: asesorías (producción, ambiental, asociatividad y gestión local) y subsidios netos o también denominados incentivos económicos.

La descripción de cada componente y sus especificidades, se muestra a continuación en el siguiente cuadro, para el año 2005.

Cuadro N° 5: “Especificidades de los Componentes del Programa Año 2005”

COMPONENTE	ESPECIFICIDAD	CONSECUENCIA DEL COMPONENTE
Asesoría en el ámbito de la Producción	Su objetivo es a través de la transferencia de conocimientos , mejorar la producción y la productividad de las actividades por cuenta propia que realizan las familias participantes, aprovechando al máximo el potencial existente tanto a nivel de sus explotaciones como de cada espacio local. Sobre esta base, el Programa debe apoyar el mejoramiento productivo a través de la adaptación o la introducción de nuevas tecnologías, la diversificación productiva, la comercialización de productos, entre otros, teniendo como objetivo principal el mejoramiento de los ingresos familiares, mediante la venta de productos de la explotación familiar y la satisfacción de sus necesidades de autoconsumo.	Desarrollo de Capital Humano
Asesoría y apoyo para el mejoramiento ambiental:	Su objetivo es mejorar la condición del medio ambiente especialmente en aquellas situaciones en que exista degradación de los recursos naturales, de manera de hacer más sustentables las actividades productivas. Ello implica apoyar la introducción de normas de manejo o tecnologías de conservación y/o recuperación del medio ambiente.	Desarrollo Tecnológico
Asesoría y apoyo para el desarrollo de la asociatividad y gestión local	Su objetivo es fomentar o incrementar los niveles de asociatividad y las capacidades de gestión local de las familias participantes. Ello significa que el Programa deberá promover y potenciar las dinámicas asociativas a nivel de cada unidad operativa y al mismo tiempo impulsar el establecimiento de vínculos entre los grupos y las organizaciones locales e instituciones de apoyo (financieras y técnicas)	Desarrollo Capital Humano

Incentivos Económicos	El Programa contempla un incentivo de un monto máximo anual de 1.033 UF por Unidad Operativa conformada por 120 familias, al valor en pesos que tenga la UF al 02 de enero del año de operación. ¹³⁴	
Gastos de operación:	Para cubrir los gastos de operación asociados a la prestación de servicios del equipo técnico, lo que incluye los honorarios profesionales, su movilización, u otro relacionado.	
Servicios especializados:	Para contratar servicios (honorarios profesionales de especialistas, servicios de capacitación, otros) y para realizar actividades tales como giras técnicas, talleres, mesas de diálogo, entre otras.	Desarrollo Capital Humano
Bono de Desarrollo Local:	Destinado a financiar insumos e inversiones dirigidas hacia aspectos ambientales y productivos. En casos fundados, se podrá utilizar parte de estos recursos para financiar actividades tales como asesorías de puesta en marcha y giras técnicas en aspectos ambientales y productivos, a condición que se cuente con la autorización firmada por los representantes de los grupos que constituyen la unidad operativa.	
Instancias de Participación	- Elección de representantes por grupo. - Representación en los Comités de Coordinación.	Desarrollo Capital Social

Fuente: Elaboración propia según Bases Programáticas 2005.

Al revisar en detalle el Cuadro anterior y relacionar la oferta de componentes y sus especificidades con las consecuencias potenciales, se puede señalar que, el PRODESAL es un programa que utiliza la asesoría, capacitación y giras, como mecanismos para llegar al efecto esperado expresado como propósito en la matriz de Marco Lógico del Programa "*Pequeños productores agrícolas con mayores ingresos netos silvoagropecuario*". Luego, se puede determinar que el Programa torna todo su esfuerzo en generar un desarrollo del capital humano en el usuario, entendiendo éste, como conocimientos, habilidades, destrezas y prácticas.

¹³⁴ La Dirección Regional determinará el periodo anual de operación del Prodesal (Año calendario o Año Agrícola).

¿Cómo mide el logro del propósito o efecto directo de la intervención?

Considerando que el efecto directo corresponde a "*Pequeños productores agrícolas con mayores ingresos netos silvoagropecuarios*", entonces se pueden señalar algunas constataciones importantes al respecto, basadas en la información encontrada en las fuentes secundarias:

- Las Bases Técnicas del Programa no hacen referencia a indicadores concretos que evidencien el nivel de logro alcanzado o la medición del efecto directo de la intervención, sin embargo, se advierte que podrían existir tales indicadores contenidos en la metodología instrumental del Plan de Mediano Plazo del grupo.
- Aun cuando no se expresan indicadores de resultados respecto al objetivo, sí se puede advertir por las declaraciones, que estarían orientados a medir el nivel de mejoramiento de ingresos en los usuarios.
- Existiría un sistema desde los niveles superiores al local que contemplaría la medición de logro de resultados.

Lo anterior, se puede leer textual desde las fuentes, como sigue:

*"En el Programa cada familia puede permanecer hasta 8 años, según disponibilidades presupuestarias, período en el que se deberán apreciar **resultados relativos a los objetivos de mejoramiento de los ingresos, proyectados en el Plan de Mediano Plazo** y cuya ejecución debe quedar reflejada en los consiguientes planes anuales de trabajo.*

INDAP implementará un sistema de supervisión o seguimiento del programa, con el objeto de medir el cumplimiento de los resultados esperados. La supervisión o seguimiento global del programa será de responsabilidad del Nivel Central de INDAP, de las Direcciones Regionales y Agencias de Área, basándose en los instrumentos e instructivos desarrollados para tal efecto, con el objeto de analizar el desarrollo y coherencia de los planes de actividades anuales en base al plan de mediano plazo, y de sistematizar los aprendizajes institucionales basados en el desarrollo de los proyectos y resultados de los mismos.

Asimismo, INDAP realizará evaluaciones de resultados del programa durante su ejecución y al término de la intervención, basada en la información obtenida de los clientes, de los equipos técnicos, del INDAP y de los municipios. Tanto para la supervisión y la evaluación de resultados, los integrantes del programa deberán dar las facilidades necesarias para la realización de dichas actividades. "

No obstante, en la Matriz de Marco Lógico del año 2004 (Ver Cuadro N° 8), se pueden apreciar tres indicadores que dicen relación directa con el logro del propósito, expresado a partir de tres variables a medir en el punto cero o punto inicial y el tiempo de medición de resultados:

- Ingreso SAP
- Composición del ingreso familiar
- Ingresos provenientes de las ventas de la producción

Sin embargo, no fue posible encontrar en los instrumentos disponibles, la aplicación para la construcción de esta línea base. Esto lleva a indagar en el proceso de levantamiento de la información primaria o de campo, las diferentes formas de aplicación y levantamiento de estos datos. Por lo que queda expresado como un desafío a analizar más adelante.

Cuadro N° 6: "Indicadores de Medición del Programa. Año 2004 - 2005"

Propósito	INDICADORES
Pequeños productores agrícolas con mayores ingresos netos silvoagropecuario (SAP).	<p>Porcentaje de incremento del ingreso SAP año 5 / situación inicial o grupo de control</p> <p>Porcentaje de aumento de la participación de los ingresos SAP / ingreso familiar / situación inicial grupo de control</p> <p>Porcentaje de aumento de las ventas / valor de la producción total / situación inicial grupo de control</p>

Fuente: Elaboración Propia según, Matriz Marco Lógico Año 2004.

En relación a los resultados del Programa, se pueden mencionar algunas conclusiones de la investigación de "Diseño y Aplicación de una Evaluación de Resultados e Impacto del Programa PRODESAL"¹³⁵. Este estudio para evaluar el impacto productivo y social del Programa, midió los ingresos productivos, la percepción de sus cambios y las características socioeconómicas de los usuarios. Respecto a resultados propiamente tal, aquellos relacionados con los indicadores expuesto en el Cuadro anterior, es la evaluación de resultados neta. Esto, dado que las demás mediciones estuvieron relacionadas más bien con la caracterización socioeconómica de los usuarios y sus percepciones.

¹³⁵ Informe Final, 30 de agosto 2004, Geo - Consultores.

En esta dirección, el estudio señala que:

- *En el contexto de una muestra que se controla por un conjunto de diferencias idiosincráticas de los entrevistados, los datos de los beneficiarios PRODESAL indican que estos poseen en promedio un ingreso mayor al grupo de control. Lo anterior, es compatible con la hipótesis – evaluada en la medición de impacto-, de que el programa es un mecanismo efectivo de mejorar los ingresos de los productores.*
- *Los beneficiarios PRODESAL tienen un ingreso extra predial inferior al grupo de control. Esto es compatible con el hecho de aquellos cuya fuente principal de ingreso es la explotación predial, son también los que más activamente aprovechan las oportunidades de apoyo técnico disponibles.*

Sin embargo, en este mismo estudio aparecen resultados interesantes desde la percepción de los usuarios en el ámbito de la asociatividad y desarrollo del capital social, y el desarrollo de conocimientos y desarrollo del capital humano, temáticas que podrían ser consideradas a la hora de elaborar indicadores de medición y el propio sistema de evaluación de resultados.

¿Cómo se miden los cambios experimentados por los individuos que participan en el Programa?

La importancia de que una intervención pueda tener elaborada una forma de medir los cambios en los sujetos o personas sobre las cuales se está interviniendo, por muy simple que sea, expresa el cuidado que el Programa tiene respecto de evaluar la eficiencia y eficacia de los medios que está utilizando y del proceso que está generando.

Respecto a la forma de medir los cambios en los individuos que hace el PRODESAL, se puede mencionar que solamente en la Matriz de Marco Lógico del año 2004, se han encontrado indicadores respecto a estos cambios, entendiendo entonces que el Programa asocia ciertas variables a determinados cambios.

Por ejemplo, la “**capacidad de gestionar adecuadamente recursos productivos**” que tiene un individuo, está relacionado desde el punto de vista del PRODESAL, con:

- el conocimiento que tiene este individuo de sus costos de producción
- la práctica de llevar registros
- el aumento de rubros de PRODESAL

Cuadro N° 7: "Indicadores de Medición del Programa Componente Asesoría. Año 2004 - 2005"

COMPONENTE ASESORIA	INDICADORES
1.- Pequeños productores agrícolas con capacidad de gestionar adecuadamente sus recursos productivos.	<p>Porcentaje del incremento de los rubros intervenidos por el PRODESAL / año anterior</p> <p>Porcentaje de aumento de los pequeños productores agrícolas que conocen sus costos de producción</p> <p>Porcentaje de aumento de los pequeños productores agrícolas que llevan registros de producción / año anterior.</p>
2.- Pequeños productores agrícolas con capacidad de atraer recursos técnicos y financieros, del ámbito público y privado, para sus actividades productivas.	<p>Número de fuentes de financiamiento a las que se presentan proyectos / año anterior</p> <p>Número de proyectos aprobados / Número de proyectos presentados</p> <p>Porcentaje de aumento de recursos apalancados /año anterior</p>

Fuente: Elaboración Propia según, Matriz Marco Lógico Año 2004.

Considerando los medios utilizados y la marcada orientación de los componentes respecto al desarrollo del capital humano, llama profundamente la atención, que no existan al menos el las fuentes secundarias revisadas, la posibilidad de aplicar indicadores que estén relacionados con el nivel de productividad (rendimiento productivo) y rentabilidad (utilidad del negocio) de las unidades productivo económicas que, finalmente, influirá en el aporte que puede hacer una determinada unidad económica al ingreso familiar.

3.- Población objetivo del programa:

¿Qué características principales tienen las personas a las cuales va dirigida el programa? ¿Cuántas personas fueron efectivamente atendidas por el programa?

La caracterización de la población objetivo debe expresar aquellos aspectos que denotan la magnitud y características del problema relevado. Se trata, en otras palabras, de poner de manifiesto los atributos que definen la vulnerabilidad del sujeto hacia el cual se dirigen las acciones programáticas.

Si se caracteriza el grupo objetivo al que va dirigida una oferta programática específica, debieran señalarse, al menos, aquellos aspectos que delimitan este universo, de manera

que los criterios de focalización sean consistentes con esta definición. Aquí lo que importa es destacar la relación que existe entre el problema planteado y el sujeto abordado en la intervención.

Además, se debe distinguir la población objetivo - en tanto segmento de la población que tiene determinado atributo o que se ve afectada por el problema sobre el cual pretende intervenir la estrategia propuesta por el programa -, y la población que efectivamente será beneficiada con tal estrategia.

Resulta indispensable una precisión en este punto. Caracterizar la población objetivo o sujeto de la intervención no significa solamente describirla en función de los problemas que presenta. Es necesario incorporar a esta descripción, además de los problemas que la afectan, sus capacidades y potencialidades (el capital social con el que cuentan) y las expectativas de cambio que ellos tienen frente a la situación sobre la cual se desea intervenir. La práctica de las políticas y programas sociales enseña que la mejor intervención es aquella que trabaja sobre la base de las capacidades y expectativas de las personas sujeto de la intervención y no aquella que se centra sólo en los problemas.

Para el caso del PRODESAL, la caracterización de la población objetivo va acompañada de criterios de focalización muy claros y concretos, así por ejemplo el año 2000, eran potenciales usuarios todos aquellos pequeños productores que cumplieran, en forma simultánea, con las siguientes condiciones o requisitos:

- *Ser minifundistas que trabajaran en la agricultura por cuenta propia.*
- *Disponer de una superficie menor a 5 HRB, bajo cualquier forma de tenencia* ¹³⁶.
- *Que el ingreso familiar se estructurara sobre la base de diversas fuentes.*

Para el año 2005, se amplía el concepto de "pequeños productores" en la caracterización de la población objetivo, a las familias de pequeños productores y a todos los campesinos(as) que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del INDAP y que además, cumplan con las siguientes condiciones, en tanto, requisitos para ser usuario PRODESAL:

- *La fuente de generación del ingreso familiar, debe mayoritariamente provenir de la producción silvoagropecuaria y/o de actividades conexas a la explotación agrícola tales como turismo rural, artesanía, etc.*
- *Superficie máxima de explotación de 5 HRB, a excepción de las regiones XI, XII y Provincia de Palena en las que puede superar estas superficies, en ambos casos, bajo cualquier régimen de tenencia.*

¹³⁶ Cuando en una localidad exista una proporción de pequeños productores pobres que sobrepasan ligeramente las 5 HRB, y que estén dispuestos a participar, se permitirá que éstos accedan al Servicio en la misma condición de quienes están dentro de los rangos establecidos; ello con el objeto de evitar la dispersión territorial de las unidades operativas

- *No tener deudas morosas con el INDAP, tanto las adquiridas en forma directa, como en calidad de codeudor solidario. Se precisa que el Aval o Codeudor Solidario queda impedido de acceder a los recursos tanto crediticios como de incentivos, desde la misma fecha en que el Deudor Principal no paga la deuda.*
- *Estar dispuesto a conformar una unidad operativa.*
- *Formular su demanda de participación en el Programa al INDAP a través del municipio.*
- *Estar dispuesto a firmar una carta compromiso con la entidad ejecutora del programa.*
- *Estar dispuesto a constituir el Comité de Coordinación, estructura de representación de los participantes.*
- *Estar dispuesto a trabajar en la elaboración y ejecución del Plan de Mediano Plazo y de los Planes Anuales de Actividades del PRODESAL y en el Control Social.*
- *Ningún miembro de la familia, beneficiaria de este Programa, participará en el Servicio de Asesoría Técnica (SAT), Prodecop u otro servicio de asesoría técnica proveniente de INDAP, mientras permanezca en el Prodesal, lo que se acredita en la Carta Solicitud de postulación.*

En cuanto al número de personas y grupos que participaron efectivamente en el programa durante el período, se dispone de la información oficial al año 2004, tal como lo muestra el Cuadro N° 8.

Cuadro N° 8: "Cobertura del PRODESAL. Años 1997 - 2005"

AÑOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
N° Usuarios	15.703	17.188	19.725	24.978	29665	30.000	31.861	32.389	39.041
PRODESAL									
N° PRODESAL	128	127	150	186	226	230	265	268	386
N° Comunas	102	100	120	150	168	172	187	193	225

Fuente: Elaborado por el Programa y disponible en documento interno de trabajo.

Sin duda, las mayores coberturas están registradas los últimos tres años, incluso cada una de ellas dobla en cantidad de usuarios al año inicial. Hasta diciembre del año 2005 el total de atenciones de usuarios de PRODESAL, alcanzaba a las 240.550 personas. El crecimiento ha sido progresivo también en el número de grupos a atender y, el alcance de comunas que cuentan con el servicio, se ha incrementado en más del 100 % desde el año 1997 al año 2005.

4.- Ejecutores del Programa:

¿Quiénes son las instituciones que tienen la responsabilidad de prestar los servicios que ofrece el programa? ¿Cuáles son sus responsabilidades? ¿Qué dimensiones de la propuesta del ejecutor es evaluada y con qué criterios?

Los ejecutores del Programa son, por excelencia, aquellos responsables finales de proveer cada uno de los componentes y servicios a los beneficiarios del PRODESAL. Las responsabilidades y obligaciones están bastante desarrolladas en las fuentes secundarias revisadas, tanto en las Bases Técnicas como en los convenios tipos a firmar entre el INDAP y las Municipalidades. Sin embargo, vale dejar establecidas algunas consideraciones relevantes para el análisis posterior en el proceso de levantamiento de información de campo.

El Programa es ejecutado en la mayoría de los casos por Municipalidades, quienes asumen la responsabilidad como entidad ejecutora, administrando los recursos financieros aportados por INDAP y los aportes municipales, asegurando su adecuada implementación.

El PRODESAL busca estratégicamente el compromiso del Municipio en dirección a focalizar acciones y recursos complementarios a la prestación de servicios del Programa, de manera de asegurar una intervención más integral en el espacio local. Por lo mismo, entrega a este ejecutor todo el proceso, desde la convocatoria y articulación con otros actores institucionales en el espacio local, hasta el egreso de los productores y enlaces con otros servicios.

Dado lo anterior, la Municipalidad puede, contratar las capacidades técnicas y operativas que se requieran para la ejecución del Programa (profesionales, técnicos, movilización, etc.), o bien en forma indirecta, a través de una empresa consultora para ejecutar dicho servicio, la que será adjudicada de acuerdo a la ley vigente¹³⁷. En general, la modalidad más utilizada es la de conformar equipos que formen parte de la Municipalidad, incluso, muchos de ellos en estos últimos años han sido el soporte y pilar fundamental respecto a recursos humanos, para la conformación de unidades municipales (unidades, departamentos, oficinas) funcionales dedicadas al trabajo de fomento productivo y/o desarrollo económico local.

Las obligaciones contractuales que adquiere el municipio para los contratos de los recursos humanos, es 100% responsabilidad del Municipio y en las Bases se deja claridad de que no existirá ninguna vinculación laboral del personal PRODESAL con INDAP, pero tampoco tienen la calidad de funcionario municipal, lo que deja de alguna manera, ciertas libertades a los profesionales y técnicos en relación a horarios (por ejemplo, firma de tarjetas) y otras restricciones para el trabajo de terreno.

¹³⁷ En ambos casos, el personal remunerado con los recursos aportados por INDAP, debe ser seleccionado consensuadamente entre INDAP y el Municipio correspondiente, de acuerdo al perfil de los integrantes del equipo, definido por el Instituto, con el objeto de asegurar la calidad técnica del servicio.

El Municipio puede operar como entidad ejecutora con un máximo de cuatro Unidades Operativas, cada una de las cuales debe contar con un equipo técnico integrado por: un profesional del agro de nivel universitario, que actúa como responsable del equipo (todos a tiempo completo) y de uno o más profesionales y/o técnicos agrícolas o de otras especialidades relacionadas con las actividades de la unidad operativa. El número de integrantes del equipo dependerá fundamentalmente del número de componente de la Unidad Operativa y de la complejidad productiva de ésta.¹³⁸

Respecto a las responsabilidades ejecutivas, al Municipio le corresponde:

- Conformar las Unidades Operativas, según corresponda (constituida por 60 a 120 familias de pequeños(as) productores(as) agrícolas o campesinos(as), que residen en localidades rurales geográficamente cercanas entre sí y de similares condiciones socio – productivas).¹³⁹
- Solicitar el Programa al INDAP, esto es Carta de Solicitud con nómina de integrantes de la o las Unidades Operativas.
- Suscribir un Convenio con INDAP, estableciendo a través de este documento, los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del Programa.
- Seleccionar y contratar el equipo técnico (según Bases en forma consensuada con INDAP).
- Realizar y ejecutar los aportes que se establezcan en el convenio.
- Ejecutar el Programa, aún cuando contrate a terceros para la realización de las actividades.
- Elaborar anualmente un informe financiero y técnico con la ejecución del Programa.

¿Cómo son seleccionados los ejecutores? ¿Con qué criterios?

Antes que nada la modalidad utilizada para ser parte de los ejecutores del PRODESAL, está dada porque el Municipio postulante a ser ejecutor, debe solicitar formalmente el Programa al INDAP y dar cuenta en ese mismo acto, de la constitución real y actual de los grupos a trabajar (unidades operativas). Incluso, el postulante confirma que cada uno de los integrantes del o los grupos cumple con los requisitos descritos en las Bases del Programa.

¹³⁸ Excepcionalmente y con la aprobación de la Dirección Nacional, una unidad operativa con más de un año de ejecución, podrá continuar con el Programa sin la participación del Municipio, siempre y cuando existan razones fundadas que recomienden ejecutar el Programa bajo esta modalidad.

¹³⁹ En las regiones XI, XII y en la Isla de Pascua, podrán constituirse unidades operativas con menos de 60 integrantes y en situaciones especiales autorizadas por el Director Nacional de INDAP.

Complementariamente a la Carta Solicitud del Alcalde respectivo, cada productor también envía una carta de solicitud al Instituto.

El procedimiento posterior a que las solicitudes municipales sean entregadas en las respectivas Agencias de Área, no es un proceso descrito en las Bases Nacionales como evaluación ex ante, sin embargo, se entiende que corresponde a un proceso de evaluación en tres niveles, que debiera seguir la siguiente lógica:

- La Agencia de Área en conjunto con el Consejo Asesor de Área, lleva a cabo un análisis que debiera terminar en elaborar observaciones al requerimiento (recomendación negativa o positiva respecto a la entrega del Programa a un determinado municipio) y ser entregadas a la Dirección Regional, en donde se lleva a cabo otra evaluación, realizando una priorización que se envía a la Dirección Nacional para la selección final.

Los criterios de selección, son elaborados a nivel nacional todos los años y aplicados, en orden de prioridad, como se señalan a continuación¹⁴⁰:

- En primer lugar se examina la variable “municipios con alto número de agricultores con características de subsistencia no atendidos o insuficientemente atendidos”, a partir de información de ODEPA. Los criterios en estas variables están relacionados con dar mayor prioridad a aquellos municipios sin PRODESAL, especial prioridad tienen aquellos casos de más de 500 personas, y así baja la prioridad según baje también el número de agricultores sin atención por municipio. Luego, en segunda instancia, aquellos municipios que pueden tener el Programa pero su cobertura es insuficiente. En esto último se preferencia aquellos con cobertura de menos del 30 %, por sobre el 50 y 75 %, respectivamente.
- Como segunda variable, corresponde a “la antigüedad de la demanda del Programa”. Así son considerados con mayor prioridad aquellos con más de dos años, y secundariamente, aquellos con una antigüedad mayor a tres años.
- En tercer lugar, se analizan los “aportes y/o contribuciones que el municipio hace en el proceso de desarrollo local” (extra a lo exigido en el Convenio). Mientras mayor es la contribución mayor es el puntaje asignado en la evaluación.
- Por último, se revisa la situación de las comunas y regiones respecto a programas definidos de desarrollo agrícola (rubros definidos, inversiones productivas tales como riego, infraestructuras, desenclavamiento de sectores, recuperación de suelos, otros).

¹⁴⁰ Corresponden a los criterios utilizados para el año 2004, pero que no han sufrido mayores cambios para los años siguientes.

5.-Oferta Programática y Metodologías Utilizadas:

¿Cuáles son los bienes y/o servicios que el programa garantiza? ¿De qué forma se llevan a cabo los componentes del programa? ¿Con qué instrumentos se trabaja y qué contenidos se abordan?

Los bienes, servicios y/o productos que el Programa garantiza son las metas relacionadas con lo que quiere alcanzar con el individuo en particular, en este caso, para PRODESAL están directamente asociados a lo que los usuarios recibirán por estar en el Programa, más que a lo referido al producto alcanzado por el usuario a propósito del trabajo generado por participar de él.

En general, los productos garantizados no están expresados como tal. Por ejemplo, el Programa no garantiza, al menos en los documentos revisados, que cada usuario aumentará en un determinado porcentaje sus ingresos por utilidades obtenidos de la venta de la producción de la unidad. Sin embargo, sí se garantiza que todo usuario recibirá subsidio por la vía de bonos directos y por el recibimiento de servicios de asesoría y capacitación.

Pese a lo anterior, el Programa denota un esfuerzo que podría haber terminado en productos garantizados cuando en la Matriz de Marco Lógico del año 2004 se formularon indicadores por componentes.

Respecto a la modalidad y metodología utilizada en cada uno de los componentes y los contenidos mínimos de trabajo, no hay referencias en las fuentes secundarias disponibles de sugerencias u orientaciones técnicas del Programa respecto a ello, aparentemente, se estaría dejando la aplicación de los componentes (asesoría, capacitación, entre otros) y sus contenidos temáticos, bajo la responsabilidad del ejecutor, y por lo tanto, según la experiencia y los criterios de cada uno de ellos y del recurso humano que se contrate para el proceso de ejecución. Probablemente, por lo mismo, se denota a través de lo manifestado en las Bases, una preocupación importante por parte del INDAP en el proceso de contratación del equipo que va a ejecutar el Programa en cada municipalidad.

Con todo, existe la particularidad metodológica referida a la representación de los clientes y el control social, expuesta muy exhaustivamente en las Bases. Cada grupo de la Unidad Operativa elige a sus representantes, que son agrupados y constituyen el Comité de Coordinación de la Unidad Operativa. Entre todos ellos se elige al "Encargado" del Comité, quién asume la representación de la Unidad ante el INDAP, la Municipalidad y el equipo técnico.

Esta forma de participación es válida para todo el proceso de ejecución del programa, el Comité de Coordinación realiza el control social, es decir, tiene la función de supervisar y evaluar las acciones del equipo técnico y los aportes y compromisos adquiridos por el INDAP y el Municipio para la ejecución del Plan Anual. Al término de la temporada, el Comité de Coordinación prepara un informe anual de evaluación de la ejecución del programa, que remite a INDAP y al Municipio.

La intervención del Programa está diseñada en su generalidad por las Bases Generales y constituyen, en conjunto con el Convenio entre INDAP y el municipio correspondiente, los instrumentos centrales que determinan el procedimiento administrativo a implementar y ejecutar tanto por las Agencias de Área como por las entidades ejecutoras. Ver Cuadro N° 7.

En relación a la propuesta de diagnóstico utilizada hasta el momento, es más bien una caracterización general del grupo, orientada a levantar información respecto de la temática de la producción. Sin embargo, no se encontraron sugerencias de metodologías para registrar información relacionada con la construcción de la línea base, por ejemplo, donde se incluyan las variables que posteriormente podrían entregar información de: ingresos individuales per cápita, ingresos por concepto de la producción SAP, composición de los ingresos familiares, nivel de conocimiento y habilidades, entren otros.

Las propuestas del Plan Anual de Actividades y el Plan de Mediano Plazo, son instrumentos concebidos, fundamentalmente, como sugerencias que el INDAP central pone a disposición de las Agencias de Área y de los ejecutores, para el trabajo con los grupos. En ambos instrumentos se le da relevancia a los hallazgos encontrados en el diagnóstico correspondiente, y a la descripción de las causas que han generado el problema a atacar, luego de ello, el formato define claramente objetivos, resultados esperados y actividades, todas comunes para el grupo.

Cuadro N° 9: “Instrumentos utilizados y sus contenidos. PRODESAL 2005”

INSTRUMENTO	CONTENIDOS
1. Bases Generales del Programa	Expresa el conjunto de normas que regulan el proceso que permite la implementación y ejecución del PRODESAL. Están orientadas a ser utilizadas universalmente por los niveles regionales y de área de INDAP, y por los ejecutores.
2. Propuesta Tipo para Diagnóstico	Instrumento dirigido a los equipos técnicos a cargo de la Unidad Operativa. Constituye una pauta de trabajo para realizar el diagnóstico del grupo, incluye información de los usuarios, del medio ambiente, del agua y la infraestructura de riego, producción silvoagropecuaria, alternativas productivas, condiciones de vida.
3. Plan de Mediano Plazo	El Plan es un instrumento que define un conjunto de ideas y proposiciones que expresen, en términos generales, cómo se pretende alcanzar el mejoramiento de los ingresos de los agricultores.
4. Convenio	Es un contrato que firma el Director Regional del INDAP con el Alcalde de la Municipalidad ejecutora. Entre lo más relevante, da cuenta de las obligaciones y deberes de ambas partes, hace aclaraciones respecto a deberes de los recursos humanos contratados para la ejecución del Programa, define plazos y deja constancia de los aportes y compromisos de los contratantes.

5. Plan Anual de Actividades	Constituye el instrumento que sirve de guía para el año, lo elabora todo el grupo cada principio de año. Debiera ser coincidente con el Plan de Mediano Plazo, y generalmente, se enmarca y se conversa con el municipio y el INDAP.
------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, en base a datos y documentos proporcionados por INDAP.

B.- CARACTERIZACION MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA PRODESAL

6. Participación y Responsabilidad Institucional:

¿Quién es responsable de qué en el desarrollo del Programa?

Los niveles de responsabilidad y las decisiones en el desarrollo del programa, están muy claras en todos los niveles jerárquicos de la institución, y aunque las referencias escritas son muy sucintas y responden a lo expresado en las Bases Programáticas, de igual forma se intentará a partir de la práctica, esbozar una descripción de la relación funcional de los diferentes actores involucrados.

Dirección Nacional INDAP:

Corresponde a la Dirección fijar las políticas generales de inversión a nivel nacional y de dar coherencia de la acción del INDAP con la política agrícola nacional. Su relación directa con el PRODESAL es, fundamentalmente, a través de la Subdirección Nacional y, generalmente, están relacionadas con las orientaciones político estratégicas entregadas al nivel central y nacional a cargo de la operación y diseño del Programa. Es el responsable final de la aprobación y asignación de la propuesta de cobertura y financiera que se elabora anualmente en cada región.

División de Fomento:

Tiene a su cargo el diseño estratégico de todo el proceso de desarrollo del Programa, especialmente, el diseño técnico del Programa a través del Departamento de Instrumentos, y la implementación del Programa, a nivel nacional a través del Departamento de Clientes. Su principal relación técnica se establece con las unidades responsables en regiones. Elabora las Bases Técnicas Nacionales y todo el instrumental disponible para la implementación y ejecución del Programa (Convenios Tipo, Propuestas de Diagnósticos; Propuestas de Planes), además de llevar y manejar la estadística de todas las etapas de ejecución del Programa. Entre otras funciones, tiene la responsabilidad de constituir un espacio orientador permanente respecto a situaciones o decisiones complejas de las Regiones y de las Áreas a nivel nacional.

División de planificación y sistemas:

Tiene para estos efectos, la responsabilidad de elaborar los marcos presupuestarios anuales del Programa, basándose en tres tipos de criterios centrales: las orientaciones técnicas de la División de Fomento y Crédito que son conversadas en conjunto; las variables y criterios que informa el Ministerio de Hacienda sobre la base de la Ley de Presupuesto a ser aprobada por el congreso, y; orientaciones específicas y de coyuntura de la Dirección Nacional.

Dirección Regional:

Tiene la responsabilidad final frente a la Dirección Nacional, entre otras cosas, de: proponer anualmente la cobertura y el presupuesto regional del Programa y de implementar el Programa en la región. Anualmente, se reciben las Bases Generales desde el nivel central, y empieza el proceso de la convocatoria regional. Luego, es quien selecciona a los ejecutores según los criterios nacionales y las particularidades regionales y de las Áreas que están a su cargo. Tiene a su cargo las Jefaturas de Área y en la Dirección Regional existe una unidad encargada del PRODESAL. Es el nivel que se relaciona con el Jefe de División en el nivel central.

Operativamente, son los jefes de fomento regionales quienes ejecutan la mayoría de estas funciones, y ellos se relacionan directamente con los profesionales de los departamentos de crédito e instrumentos de la División de Fomento y Crédito.

Jefaturas de Área:

Tiene la responsabilidad final, frente a la Dirección Regional, del desarrollo del Programa en el territorio correspondiente al Área. Generalmente, existe una unidad responsable exclusivamente del PRODESAL, que es quien finalmente realiza las gestiones operativas para la convocatoria, la implementación y la ejecución del Programa. Es quien conoce a cabalidad cada detalle del proceso de desarrollo del Programa a nivel local. Se relaciona con los Encargados del Programa en las municipalidades y también con los representantes de los Comités de Coordinación. Adicionalmente, es la unidad que interactúa más estrechamente con las municipalidades y con los funcionarios de ella, que han estado participando en el proceso de solicitud y ejecución a través de los años.

Jefatura de PRODESAL en el espacio local:

Es el nivel responsable del diseño, implementación y ejecución del Programa en la Unidad Operativa local. Organiza y dirige el trabajo de todo el equipo PRODESAL. Es quien formula, en conjunto con todo el equipo técnico, el diagnóstico y elabora los instrumentos de planificación. Complementariamente, revisa el desarrollo del trabajo del equipo con el grupo en función del cumplimiento parcial y final del Plan Anual de Actividades y el aporte de éste al Plan de Mediano Plazo, según ello, es quien propone al equipo los ajustes y acciones necesarias para lograr los objetivos planteados.

Existen además otras relaciones locales que si bien no son directas, están relacionadas y pueden influir sobre los resultados finales alcanzados con los grupos, se refiere a estamentos municipales y a otros actores del territorio que están constantemente interviniendo con las personas de los grupos. Se revisará con mayor claridad en el capítulo siguiente.

7. Coordinación y Complementariedad:

¿Con quiénes se coordina y complementa el Programa? ¿Para qué y en qué ámbitos?

La coordinación, complementariedad y la articulación, son acciones muy valoradas en el ámbito del diseño y la aplicación de instrumentos programáticas de política pública, toda vez que, implican como resultado por lo general optimizar resultados, hacer más eficientes los recursos y aunar esfuerzos para potenciar en función de beneficios para la población objetivo, los objetivos particulares.

Lo anterior, entendiéndolo que la coordinación y la articulación corresponde a aquellas acciones tendientes a compartir información e incluso acciones para mejorar la intervención en lo particular y en lo global y, por su parte, la complementariedad está directamente relacionada con poner recursos económicos en función de la optimización de los resultados alcanzados.

En esta dirección, el PRODESAL, es un programa que posee varios niveles de interacción con otros actores en los diferentes niveles de su accionar.

A nivel nacional, el Programa interactúa con varios otros estamentos públicos, entre ellos, el FOSIS, SENCE, SERCOTEC y SERNAM. En lo fundamental, esto se operacionaliza a través de la Mesa de Trabajo e Ingresos del Sistema de Protección Social "Chile Solidario", liderada por MIDEPLAN. El objetivo es coordinar y articular acciones, en el marco de conformar una red de instituciones que trabajen con familias egresadas del Programa Puente (programa inicial del Sistema). Muchas veces también hay complementariedad cuando, por ejemplo, existe un compromiso del PRODESAL de atender un determinado porcentaje de usuarios que son parte del Chile Solidario.

La mayor y más profunda coordinación, articulación y complementariedad de recursos se expresa en el nivel local, con el traspaso que hace el INDAP de la ejecución programática a la municipalidad. Cabe destacar, que los beneficios de esta relación se pueden visualizar en el marco de la historia del fomento productivo local liderado por las municipalidades, que comienza como proceso aproximadamente en el año 1997, y coincide con los primeros pasos del PRODESAL.

El proceso generado en esta relación, empieza cuando PRODESAL coordina y articula desde su propia concepción en la municipalidad, su planificación en el contexto de los instrumentos de planificación disponibles del espacio local: Planes De Desarrollo Comunal, Planes de Desarrollo Económico o de Fomento Productivo, Líneas programáticas locales, Planificaciones de las Oficinas de Fomento o Desarrollo Productivo, entre otros. Luego,

estas articulaciones incluso se pueden corroborar con expresiones tan concretas como por ejemplo, que los SECPLAC¹⁴¹ de las municipalidades incluyan en la elaboración del presupuesto anual ítems relacionados con la implementación y ejecución del Programa y que, complementariamente, los Concejos Comunales aprueben cada año esa planificación presupuestaria.

Otro espacio de coordinación local corresponde a la invitación que hacen otras instituciones para participar en sus propios diagnósticos y en la determinación de grupos y líneas de intervención, se refiere por ejemplo, a la participación de algunos profesionales PRODESAL en las Mesas de Trabajo Locales del FOSIS (instancia en donde se coordina y prioriza la inversión) o la incorporación de líneas de trabajo conjunta en las planificaciones de los equipos del Programa Servicio País¹⁴².

8. Gestión de los Recursos:

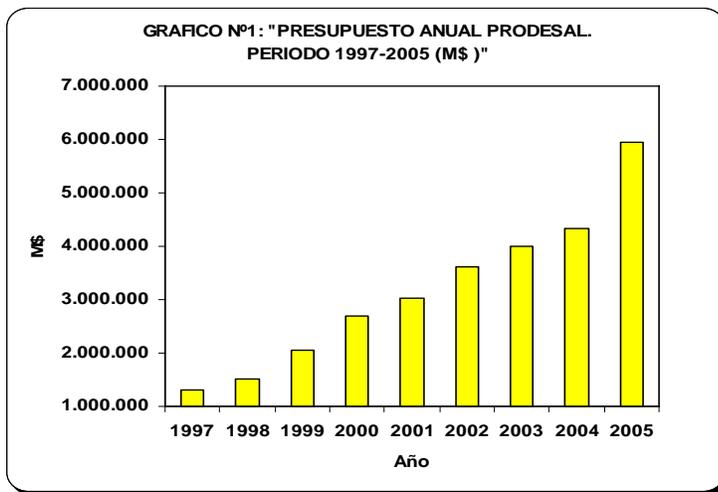
¿Cómo se han asignado los recursos financieros en el período? ¿Cuál ha sido la inversión realizada en el período? ¿Qué sistemas institucionales son soporte de la gestión del programa?

La forma de asignación de los recursos, supone que las regiones deben elaborar una propuesta financiera contenida en los Planes Regionales Operativos Anuales, que ha estado basada en las orientaciones recibidas desde el nivel central (según marco de Min. Hacienda). Las regiones envían sus propuestas a la Dirección Nacional y, además, los Directores Regionales tienen una instancia donde exponen y defienden la formulación del PROA.

La Dirección Nacional analiza las demandas regionales y, finalmente, asigna presupuestos por región y decide el aumento de Prodesales en cada una de ellas. En relación a los montos de inversión anuales del Programa, tal como se ha representado en el Gráfico N°1, han tenido un comportamiento de incremento anual homogéneo durante todo el período, destacando que en los últimos cuatro años, el presupuesto asignado (17.914.147 mill\$) ha sido más del 50% del total del período (28.524.262 mill\$).

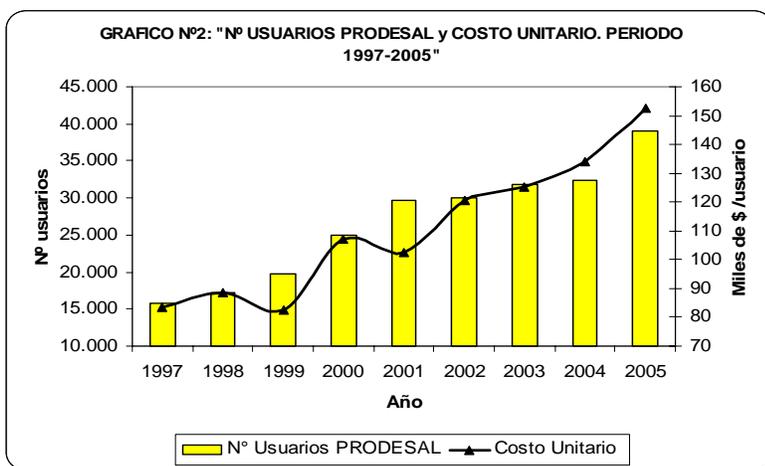
¹⁴¹ Secretaría del Planificación y Coordinación Comunal

¹⁴² Programa de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, que trabaja exclusivamente en el sector rural del país.



Si se comparan los costos unitarios del Programa a lo largo del período con la cobertura total de usuarios del Programa, la gráfica (Ver Gráfico N°2) insinúa algunas inquietudes a trabajar:

- La lógica de economía de escala pareciera no validarse en esta situación, dado que no necesariamente, la mayor cantidad de usuarios significaría menor costo unitario. Esto se puede corroborar los últimos dos años, donde ambas cifras han aumentado.
- Sin embargo, los años 1997 y 2001 aparecen como años con alta rentabilidad por haber disminuido los costos unitarios. Sería interesante indagar qué modalidades de servicios se ofrecieron ese año, o que variables externas influyeron para que ocurriera ese fenómeno.
- En esta misma línea, la posibilidad de considerar algunos puntos de equilibrio entre la cobertura y los costos unitarios y, además, poder comparar con indicadores de calidad, podría ser un desafío.



Respecto a recursos de soporte de sistemas, vale mencionar que la demanda elevada por los municipios es registrada en el Sistema Único de Financiamiento del INDAP, un sistema en red nacional donde se puede registrar y consultar la línea de proceso de cada cliente, entre otras cosas, el año de ingreso, los subsidios y créditos recibidos.

9. Sistema de Evaluación:

¿Hay un sistema de evaluación de resultados? ¿Qué indicadores y sistema de registro se han utilizado? ¿Cómo se mide el cumplimiento de los objetivos del programa? ¿Por quiénes más, además de la propia institución, es evaluado el Programa?

En relación al Sistema de Evaluación de Resultados, el Programa no ha formulado aún un método que involucre en forma exacta la medición cuantitativa y cualitativa de los avances de los usuarios en relación a una línea base construida en el momento de que el individuo entra al PRODESAL. Sin embargo, las Bases del Programa determinan que el *INDAP implementará un sistema de supervisión o seguimiento del programa con el objeto de medir el cumplimiento de los resultados esperados*, donde la supervisión o seguimiento global del programa será de responsabilidad del Nivel Central de INDAP, de las Direcciones Regionales y Agencias de Área.

También se señala la realización de evaluaciones de resultados del programa durante la ejecución y al término de la intervención, basadas en la información obtenida de los clientes, de los equipos técnicos, del INDAP y de los municipios, pero se entiende que son servicios de evaluación externalizada. Esta responsabilidad, recae institucionalmente en la División de Calidad, donde se encargan estudios de evaluación que, normalmente, utilizan grupos de control para subsanar la ausencia de línea base del Programa.

Respecto al sistema o mecanismo de registro de información al inicio, durante y al término de la intervención, se puede señalar que, no aparecen en las fuentes secundarias revisadas los instrumentos a aplicar y sus objetivos, tampoco se señalan los momentos claves a registrar durante todo el período. Se puede decir que, no hay exactitud en el procedimiento, y más bien podrían darse varias formas o instrumentos de registro de información y puntos de medición, según las lógicas de los equipos locales.

Para el año 2004 los instrumentos de registro y sus puntos de medición, señalados en la matriz de Marco Lógico, aportan al sistema de evaluación de resultados, de la siguiente manera:

Cuadro N° 10: "Indicadores Utilizados y sus Medios de Verificación. PRODESAL 2004."

INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Porcentaje de incremento del ingreso SAP año 5 / situación inicial o grupo de control	Ficha de diagnóstico y encuesta a los usuarios.
Porcentaje de aumento de la participación de los ingresos SAP / ingreso familiar / situación inicial grupo de control	Ficha de diagnóstico y encuesta a los usuarios.
Porcentaje de aumento de las ventas / valor de la producción total / situación inicial grupo de control	Ficha de diagnóstico y encuesta a los usuarios.
Porcentaje del incremento de los rubros intervenidos por el PRODESAL / año anterior	Registro de producción
Porcentaje de aumento de los pequeños productores agrícolas que conocen sus costos de producción	Registro de producción y encuesta
Porcentaje de aumento de los pequeños productores agrícolas que llevan registros de producción / año anterior.	Registro de producción
Número de fuentes de financiamiento a las que se presentan proyectos / año anterior	Copia de proyectos financiados.
Número de proyectos aprobados / Número de proyectos presentados	Encuesta
Porcentaje de aumento de recursos apalancados /año anterior	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos y documentos proporcionados por INDAP.

Respecto de los indicadores de resultados intermedios o finales, revisados en punto de resultados esperados y expuestos en el Cuadro N° 8 , se puede señalar que el PRODESAL es un programa cuyos resultados son cuantificables y medibles en términos de evaluación, toda vez que, tiene asociado directamente el ingreso (cantidad de dinero) y la productividad (rendimiento). En general, cada indicador posee un medio de verificación y sistema de registro de la información aplicables en diferentes momentos de desarrollo del Proyecto propiamente tal.

Se le debe agregar al cuadro anterior, algunos instrumentos de registro que aportan a indicadores simples de puesta en marcha o resultados parciales, tales como, Fichas SUF, comprobantes de egreso, diagnósticos, planes, Informe del Comité de Coordinación, entre otros.

En general, en el INDAP se llevan a cabo normalmente evaluaciones al diseño, implementación y ejecución de instrumentos institucionales, encargados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, pero han sido priorizados otros instrumentos institucionales.

C.- CARACTERIZACION ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PROGRAMA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES RURALES

1.- La definición del problema

El Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales nace en el INDAP el año 1992, en el marco de un instructivo presidencial que, entre otras cosas, responde a las estimaciones del momento en relación a que las políticas destinadas a las mujeres rurales llegaban a alrededor de un 10% de las potenciales beneficiarias¹⁴³. De alguna manera, había que llevar a cabo acciones para aumentar cobertura y fortalecer el apoyo desde diversas áreas del desarrollo, considerando, por un lado, asistencia en fomento productivo y, por otro, potenciar el rol de las productoras agrícolas como tal. Adicionalmente, se decide que este Programa será ejecutado por la Fundación PRODEMU.

En efecto, si se empieza a indagar respecto a las políticas sociales y su efectividad, las cifras son elocuentes. Según datos MIDEPLAN, al año 2000 mientras la pobreza total en la zona urbana alcanzó a 20,1%, en la zona rural ésta fue de un 23,8 %, nivel superior al nacional que ese mismo año se elevó a un 20,6% (equivalente a 3 millones 81 mil personas). Si se revisa la trayectoria de las cifras, entre los años 1990 y 2003 disminuye la incidencia de la indigencia y de la pobreza en los hogares con niños que tienen como jefe tanto hombres como mujeres. Sin embargo, se observa una mayor disminución de la pobreza en los hogares con niños que tienen jefatura masculina, es decir, aquellos hogares que tienen una jefatura femenina, presentan una situación de mayor vulnerabilidad que aquellos con jefatura masculina.

Si se comparan las situaciones de indigencia según zona, entonces, se puede señalar que las zonas rurales siguen presentando las más altas tasas de indigencia en relación a las zonas urbanas, sobretudo en la población menor de 18 años que coincide, en lo general, a familias con hijos y con jefaturas femeninas.

Por otro lado, las mujeres rurales tienen menor disponibilidad de recursos productivos, dado que participan sólo del 16% de la superficie utilizada. Sus explotaciones son de menor tamaño que las de los hombres, y el 42% de las mujeres rurales posee explotaciones de subsistencia versus el 30% en el caso de los hombres. De hecho, los datos revelan que 22 de cada 100 productores son mujeres¹⁴⁴.

¹⁴³ Contenido expuesto en "Resultados de una Evaluación de impacto y Satisfacción de Usuarías" del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, Convenio INDAP. PRODEMU.

¹⁴⁴ Según datos extraídos de documento interno de trabajo INDAP, presentación del Programa en power point.

Como se desprende de los datos anteriores, en general, a los sectores pobres e indigentes rurales no han llegado suficientemente los beneficios del crecimiento económico, especialmente a las mujeres. Sin duda, se ha mejorado la calidad de vida (acceso a servicios: educación, energía eléctrica, agua, caminos, etc.) pero se mantienen las brechas en los ingresos con relación a la zona urbana, (la distribución del ingreso es más mala aún, que el promedio nacional), es más fuerte el impacto de las distorsiones de los mercados agrícolas, son peores las condiciones de trabajo por su falta de organización y por la menor fiscalización del Estado en las condiciones de trabajo en el ámbito rural (ODEPA, 2002)

El mejoramiento de los ingresos registrados en algunas zonas rurales, se explicaría por el aumento de subsidios monetarios, a la vez que, se dieron situaciones de disminución del tamaño de los hogares rurales en cuanto al número de miembros inactivos, lo que favorece un incremento del ingreso medio per- cápita.

En cuanto al acceso a servicios, entre 1990 y el 2000 se produjo también un aumento en el promedio de escolaridad, disminuyó el analfabetismo general, aumentó la cobertura educacional en los diferentes niveles, se produjo un notable aumento en la cobertura de acceso a agua potable, energía eléctrica, eliminación de excretas, un gran acceso a los programas de alimentación complementaria y especial.

Pese a los avances registrados en la década 90-2000, existen aún importantes "brechas" entre las zonas urbanas y rurales. Entre éstas destacan: el aumento del analfabetismo rural, las diferencias en cuanto a acceso a servicios que es más bajo en las zonas rurales (salvo el acceso y uso de los programas de alimentación complementaria y especial) y las desigualdades entre regiones, las que se mantienen en el periodo 1990-2000. Por otra parte, mientras la pobreza infantil (menores de 18 años) bajó a nivel nacional de 50,7% a 29,1% en la década (90-2000), la brecha entre los niños urbanos y rurales habría aumentado, en desmedro de las zonas rurales.¹⁴⁵

Respecto de las características de la pobreza rural actual, antecedentes proporcionados por ODEPA (2002), señalan las siguientes:

- Alrededor del 70% de los ocupados rurales se encuentran bajo la línea de pobreza y serían fundamentalmente asalariados: un 27,2% en actividades agrícolas permanentes, 20,0% en actividades agrícolas temporales y 22,7% en actividades rurales no agrícolas.
- Entre el 34 y 40% de los empleos y entre el 41 y 49% de los ingresos de los hogares rurales, serían de carácter no agrícola.
- La pobreza rural se caracteriza también por una importante heterogeneidad. Esto hace especialmente necesario diseñar y aplicar políticas e instrumentos pertinentes a esta diversidad de situaciones; es decir, se requiere diseñar acciones, políticas, instrumentos diferenciados –no únicos – para llegar efectivamente a los pobres e

¹⁴⁵ González, Javiera. Capítulo "La pobreza rural", documento de Agenda Municipal. Fundación para la Superación de la Pobreza.

indigentes rurales de manera sostenida y no solo de manera esporádica y por períodos de corta duración.

- En promedio, alrededor del 77,4% de los jefes de hogar son hombres con una edad promedio de 48,5 años, mientras un 22,6% en promedio, las jefas de hogar son mujeres, con un promedio de edad de 55,6 años (7,1 años más que los hombres). Estos dos indicadores: envejecimiento de los integrantes de los hogares y aumento de mujeres como jefas de hogar, y mujeres de mayor edad, deben considerarse de manera importante en el diseño de políticas y estrategias para la obtención e incremento de ingresos.
- Las condiciones que afectan a los trabajadores temporeros del agro aún son precarias en cuanto a: la exposición a agroquímicos tóxicos; desprotección previsional y; contratos de trabajo irregulares o inexistentes.
- Existe una baja participación laboral de las mujeres en relación al trabajo asalariado permanente, temporal o en el predio, lo que incrementa la tasa de dependencia.

1.1 Identificación del problema:

¿Cuál es el problema que pretende solucionar el programa?

El problema a solucionar por el Programa, no está desarrollado bajo un enfoque metodológico profundo que de cuenta de la definición e identificación del problema, ni tampoco, la determinación de causas y efectos ha sido desarrollada como tal en el diseño estratégico del Programa¹⁴⁶. Por ello, se ha optado por reconstruir este análisis a partir del diseño programático, por lo que el esfuerzo del análisis está inmerso en una línea más bien indagatoria que descriptiva.

En tanto, el problema que pretende solucionar el Programa se puede extraer y suponer, y estaría dado por el planteamiento del problema central enunciado en el punto anterior: la situación de pobreza y vulnerabilidad en la que viven una gran cantidad de mujeres que viven en zonas rurales. Es decir, se está aseverando que cada vez más a las mujeres, les es más difícil y encuentran mayores obstáculos, para lograr ingresos suficientes para superar la situación de pobreza y poder integrarse al desarrollo económico productivo local.

Dicho de otra forma, la falta de oportunidades de las mujeres rurales y la escasa cobertura efectiva de las políticas públicas dirigidas a este segmento de la población, son los ejes centrales que constituyen el problema en cuestión.

¹⁴⁶ A lo menos en la documentación disponible. Ver anexos.

¿Cuáles serían las causas y efectos del problema?

“Las causas del Problema”

Tal como se señalaba en el punto anterior, las mujeres rurales en situación de pobreza no están recibiendo el apoyo dirigido y necesario para ser incluidas en las políticas públicas existentes, y, por ende, las causas globales de la pobreza rural se acentúan para el caso de las mujeres.

Si se hace lectura del Fin expresado en la Matriz de Marco Lógico del Programa “Contribuir a mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, facilitando en ellas, la generación de las destrezas, aptitudes, habilidades, y conocimientos necesarios para su incorporación a iniciativas de desarrollo económico – productivo y social”, se puede convenir que la causa principal asociada a la situación de pobreza y a la escasa incorporación de las mujeres a iniciativas de desarrollo económico productivo y social, correspondería al bajo nivel de desarrollo de su capital humano.

Complementariamente, se podrían enunciar algunas situaciones primordiales que estarían representando algunas de las causas del problema:

- La multiplicidad de roles que la mujer históricamente ha asumido en la vida cotidiana familiar, no le da alternativas de tiempo para acceder a programas asociados al mejoramiento y fortalecimiento de sus conocimientos y destrezas.
- Todavía es una característica en el campo chileno una cultura machista y, por tanto, una distribución convencional de roles entre el hombre y la mujer, que muchas veces constituye un obstáculo para la asistencia de las mujeres a actividades colectivas de capacitación y asesoría.
- Programas públicos estándares, sin perspectiva de género ni territorial, que no significan mayores atractivos para las mujeres rurales en el ámbito productivo, económico y social.

“Los efectos del Problema”

Los principales efectos debieran estar conectados con las escasas posibilidades de las mujeres rurales de hacer frente a la problemática de la pobreza y lidiar con los obstáculos que encuentran cotidianamente para poder acceder a mejores ingresos para la familia.

Entre los efectos más relevantes, se pueden mencionar los siguientes:

- Familias que no pueden salir del círculo de la pobreza, adquiriendo una disposición pasiva frente a acciones de superación.

- Mujeres que replican los roles tradicionales de la mujer, excluyéndose de la posibilidad de contribuir de una forma diferente a los ingresos familiares.
- Mujeres con poca autovaloración y, por lo mismo, poca valoración por parte de los demás miembros de la familia y del contexto social donde viven. En este escenario, los hijos tienen altas posibilidades de replicar las conductas de la familia, siendo la madre la persona que más influye en su desarrollo, más aún si en la familia no existe la imagen del padre.
- Mujeres que trabajan en actividades económico productivas poco rentables y de subsistencia, con escasas posibilidades de seguir creciendo, debido a limitaciones temporales de conocimiento y acceso a tecnología, entre otros.

1.2. Dimensión del problema:

¿A cuántas personas afecta este problema?

Respecto a la dimensión del problema, se puede citar el Censo Nacional de Población (INE 2002), que muestra que en el país hay un 13,4 % de población rural, de éste universo, un 47% son mujeres (944.938).

Complementando lo anterior, la CASEN 2003 señala que, el 24,7% de las mujeres rurales se encuentra en situación de indigencia o pobreza, cifra superior a la relacionada con la mujer urbana y la de los hombres, tanto urbano como rurales.

Para llegar a conjeturar un número aproximado que ayude a dimensionar el problema, se puede señalar que (sin pretender dar con una cifra estimada metodológicamente correcta), al extrapolar la información entregada por el Censo INE y por Encuesta Casen MIDEPLAN, resulta un total de 233.400 mujeres rurales en situación de pobreza, que constituirían el universo potencial a trabajar.

2.- Expectativas en torno al cambio que se desea generar:

¿Cuál es el efecto que se quiere generar en las personas a partir de la intervención?

Los efectos deseados a partir de la intervención del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, están explícitos en varios de los documentos consultados y, en lo general, se espera *contribuir a mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, facilitando en ellas, la generación de las destrezas, aptitudes, habilidades, y conocimientos necesarios para su incorporación a iniciativas de desarrollo económico – productivo y social.*¹⁴⁷ Luego,

¹⁴⁷ Texto del Fin del Programa. Matriz de Marco Lógico. Año 2005.

en forma más detallada, se espera como efectos del Programa, que las mujeres usuarias del Programa:

- Incrementen sus ingresos de manera regular, a partir del desarrollo de sus iniciativas productivas
- Gestionen, con orientación empresarial, su emprendimiento económico productivo de carácter individual y/o asociativo
- Desarrollen y expresen valores y conductas asociadas al espíritu emprendedor
- Expresen destrezas, actitudes y conocimientos técnicos, necesarios para desarrollar iniciativas económico productivas
- Desarrollen y expresen habilidades personales necesarias para su incorporación a iniciativas de desarrollo económico productivo de carácter individual y/o asociativo.
- Las usuarias exhiben gestión autónoma para enfrentar situaciones comunes

Resulta interesante, citar en el contexto de “los efectos esperados”, una de las principales distinciones de la percepción de las participantes del Programa en relación al cumplimiento de las expectativas que presenta el documento de “Resultados de una Evaluación de impacto y Satisfacción de Usuarias” del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales. En éste se señala, que un 83% de las mujeres participantes del estudio, manifiesta estar de acuerdo con que el Programa cumplió las expectativas y un 47% manifiesta un absoluto acuerdo, siendo el efecto más esperado el desarrollo personal. Lo que de alguna manera, da cuenta de la claridad y concreción con que el Programa logra comunicar sus efectos esperados.

Luego, en la misma fuente, se deja de manifiesto que la precisión acerca de los objetivos y del alcance del proyecto, evita la creación de expectativas que el Programa no puede satisfacer. En esta perspectiva, la acción de la CCA posee una alta importancia, en cuanto ejerce un rol de traducción y consultor sobre las posibilidades reales del Programa, al contexto de cada grupo de mujeres.

¿A través de qué medios se quiere lograr dicho efecto? ¿Cómo el programa pretende contribuir a lograr el propósito o efecto directo de la intervención?

Si se analiza el propósito enunciado por el Programa “Contribuir a incrementar, de manera estable, ingresos familiares de las usuarias a partir del apoyo efectivo a sus iniciativas productivas, impulsando su participación como sujeto activo de la comunidad y favoreciendo la generación de retornos económicos asimilables a ingresos de autoempleo”, se puede deducir, que los medios por los cuales se quieren lograr los efectos antes mencionados, se pueden agrupar en cuatro categorías según sea el ámbito de apoyo, y que se integran entre sí a lo largo de la intervención¹⁴⁸:

- Al Capital Físico, a través de inversión en tecnología para mejorar la productividad de los activos de las mujeres;
- Al Capital Financiero, por medio de facilitar el acceso a recursos financieros, para optimizar el uso de activos controlados por las usuarias;

¹⁴⁸ Presentación oficial power point del Programa

- Al Capital Humano, incorporando capacitación técnica y psicosocial, para habilitar a las usuarias como agentes de proyectos económico-productivos asociativos;
- Al Capital Social, fortaleciendo lazos de confianza, cooperación y reciprocidad entre las usuarias, para formar redes y aprovechar las oportunidades del entorno.

Sin embargo, a partir de la concepción de los medios como aquel tipo de recurso utilizado para lograr el propósito, entonces se puede visualizar tres tipos de medios tal como lo muestra el Cuadro N°9: los subsidios; el desarrollo de capacidades y conocimientos; y la creación de instancias de participación. Sin duda, la estrategia de intervención ofrece trabajar los ámbitos de los diferentes capitales o recursos de las usuarias; físico, financiero, humano y social, lo que la constituye en una estrategia potencialmente integradora.

Cuadro N° 11: “Medios y componentes utilizados por el Programa, para lograr su propósito. Año 2005”

MEDIOS	COMPONENTES
SUBSIDIO	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Capacitación • Fondo de Inversión Directa
DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CONOCIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Asistencia Técnica • Otros
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Representación y control social

Fuente: Elaboración Propia, según documento “Orientaciones para la operación. Año 2005”

Respecto al medio **“Subsidio”**, hasta el año 2004 existían tres componentes que lo constituían: subsidio por grupo, primer año; fondo concursable de apoyo a la comercialización, y; fondo de apoyo a la participación. Para el año 2005, los componentes se ampliaron y reagruparon en dos líneas: el Fondo de Capacitación, que considera todos los gastos por actividades de capacitación y asistencia, más los Fondos de Participación, de Comités de Directivas de Módulo, Jornadas Intergrupales, Giras y Eventos; el Fondo de Inversión Directa, que considera el Fondo de Fomento a la Comercialización, Fondo para la Implementación de Unidades Productivas de Entrenamiento para grupos de primer año y el Fondo de Apoyo para la Elaboración de Proyectos.

En el caso del **“Desarrollo de Capacidades y Conocimiento”**, los instrumentos utilizados están relacionados con capacitaciones regulares durante los tres años de la intervención y complementarias para grupos egresados. Se agregan las asistencias técnicas especializadas, y la realización de jornadas, giras de captura tecnológica y la realización de eventos relacionados con ferias, exposiciones, entre otros para que las usuarias reconozcan el entorno y puedan visualizar otras experiencias.

En el medio definido como **“Instancias de Participación”**, se considera más bien el desarrollo de una línea transversal de metodologías para ello, que si bien no está explicitada como tal en los documentos revisados, sí corresponde a un medio con componentes de trabajo en el Programa, toda vez, que constituye un aporte y una contribución, al logro del propósito.

En cuanto a las especificaciones de los componentes de cada medio, el Programa está estructurado en sus contenidos y en las actividades a desarrollar durante toda la intervención. En el Cuadro N° 12, se presentan las especificidades de cada uno de ellos, priorizando aquellos componentes que se diferencian entre sí.

Cuadro N° 12: “Especificidades de los componentes utilizados por el Programa”

COMPONENTE	ESPECIFICIDAD
<p>Fondo de Capacitación</p>	<p>Considera los recursos necesarios para financiar todas las actividades o instrumentos relativos al ámbito de las capacitaciones de las usuarias del Programa. Es decir, las sesiones de Capacitación Regular de Capacitaciones Complementarias, Asistencias Técnicas Especializadas; el Fondo del Comité de Directivas de Módulo, las Jornadas Intergrupales; el Fondo de Participación de Dirigentas y, las Giras Técnicas o Eventos.</p>
<p>Fondo de Inversión Directa</p>	<p>Contempla el financiamiento para todos aquellos instrumentos orientados a la provisión directa de recursos a las usuarias; léase Fondo para la Implementación de Unidades Productivas para grupos de primer año, Fondo de Apoyo a la Comercialización, y Fondo de Apoyo a la Elaboración de Proyectos.</p> <p>Para el caso del Fondo de Financiamiento de Proyectos Productivos, tiene lógica de libre demanda bajo la lógica de proyecto, a partir de la presentación de solicitud de financiamiento para proyectos productivos en la agencia de área. Para la estructuración de la demanda, los grupos podrán disponer del apoyo de un Operador, quién deberá estar inscrito en el Directorio de Operadores del INDAP, en las áreas y especialidades que correspondan.</p>

<p>Capacitación</p>	<p>La realización del ciclo de capacitación puede ser en diferentes temáticas técnico productivas, de gestión empresarial, formación personal y desarrollo organizacional, pudiendo organizar la cantidad de sesiones por grupo según línea de trabajo. En general, se usa la siguiente lógica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico participativo que dé cuenta de las necesidades de capacitación de las usuarias. • Planificación de las sesiones elaborada por el capacitador, de acuerdo al diagnóstico. • Elaboración del presupuesto de capacitación por grupo. • Asignación de los recursos a los niveles provinciales. • Ejecución de las sesiones. • Pago de honorarios a capacitadores, de acuerdo al número de sesiones realizadas. • Evaluación de las usuarias respecto de las capacitaciones recibidas. <p>Para aquellos Módulos con grupos que, habiendo egresado del proceso de capacitación regular, requieran de una complementación en contenidos técnicos o de gestión específicos.</p>
<p>Asistencia Técnica Especializada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición participativa de las necesidades de asistencia técnica especializada con apoyo de INDAP. • Planificación de las sesiones, de acuerdo a la definición señalada. • Asignación de los recursos a los niveles provinciales. • Ejecución de las asistencias técnicas. • Pago de honorarios a los asistentes técnicos, de acuerdo al número de visitas realizadas. • Evaluación de las usuarias respecto de las asistencias recibidas.

<p>Fondo Concursable de Apoyo a la Comercialización</p>	<p>Es un Fondo a Nivel Nacional, cuya lógica de concurso le pone un sello diferente al componente. Las actividades desarrolladas son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de términos de referencia para el instrumento. • Proyección de la demanda. • Llamado a concurso nacional. • Evaluación y aprobación de los proyectos por parte de las instancias provinciales y regionales. • Asignación de recursos a los grupos favorecidos. • Firma del Acta de recepción de los recursos por parte de las usuarias. • Entrega de los recursos a los grupos beneficiados. • Evaluación por parte de los grupos de los resultados del proceso. <p>Informe de la Coordinadora provincial al respecto.</p>
<p>Fondo de Apoyo a la Participación</p>	<p>Es un Fondo a Nivel nacional, pero tiene la lógica de asignación, por lo que no es un concurso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de las áreas de interés de las usuarias. • Presentación de iniciativas al Equipo Central. • Asignación de recursos a las provincias, de acuerdo a las iniciativas presentadas. • Entrega de los recursos a las usuarias. • Evaluación por parte de las beneficiarias de los resultados obtenidos. • Informe del Equipo Central respecto del instrumento

Fuente: Elaboración Propia según datos obtenidos de "Orientaciones del Programa". Año 2005.

Si se analizan las especificidades de los componentes expuestos en el cuadro anterior, se puede concluir que:

- Si se retoma el diagnóstico que se hizo del problema, este Programa pone a disposición de sus usuarias una oferta diversificada de instrumentos, acordes a las necesidades mínimas de las unidades económico productivas y respondiendo a la mayoría de esas demandas, dado que, financia: inversión inicial, capital de trabajo, asesoría, capacitación, asistencia, actividades relacionadas al ámbito comercial, entre otros.
- Cabe mencionar en forma complementaria, la posibilidad que otorga el Programa respecto a utilizar en forma integral más de un componente en el tiempo. Dicho de otra manera, en general, las unidades económico productivas de este segmento tienen, en forma simultánea, mucho más de una demanda y, para que logren generar cambios reales y sustentables, es necesario intervenir a la vez, en los diferentes frentes de una misma unidad. Por ejemplo, se ha realizado un esfuerzo en torno a ofertas diferenciadas para grupos de primer año, y otras, para grupos más consolidados.

- Se logra potencialmente, el concepto de formación y capacitación de las mujeres, dado que los componentes en sus particularidades consideran una metodología de trabajo, que permite la flexibilización de la planificación y la opción por uno o más componentes.

¿Cómo mide el logro del propósito o efecto directo de la intervención?

Considerando que el efecto directo expresado como propósito, corresponde a: ***“Contribuir a incrementar, de manera estable, ingresos familiares de las usuarias a partir del apoyo efectivo a sus iniciativas productivas, impulsando su participación como sujeto activo de la comunidad y favoreciendo la generación de retornos económicos asimilables a ingresos de autoempleo”***, entonces se pueden señalar algunas constataciones importantes al respecto, basadas en el Análisis del Cuadro N° 13.

Cuadro N° 13: “Indicadores de Medición del Programa. Año 2005”

PROPÓSITO	INDICADORES
Contribuir a incrementar, de manera estable, ingresos familiares de las usuarias a partir del apoyo efectivo a sus iniciativas productivas, impulsando su participación como sujeto activo de la comunidad y favoreciendo la generación de retornos económicos asimilables a ingresos de autoempleo.	<p>Eficacia: Aumento de los recursos económicos familiares generados por las mujeres.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de los recursos totales del Programa, destinados a las usuarias en forma de apoyos directos. (90%, según presupuesto)</p> <p>Calidad: Porcentaje de incremento de los ingresos generados por las usuarias al egreso del Programa (tres años).</p> <p>Economía: Razón entre los recursos captados mediante articulaciones y aquellos percibidos a través del presupuesto formal del Programa.</p> <p>Género: Cambios en la distribución de tareas productivas y reproductivas realizadas por las mujeres y por otros miembros de las familias.</p> <p>Incremento de la participación de las usuarias en la solución de los problemas comunitarios.</p> <p>Nivel de gestión autónoma de proyectos de inversión y/o de servicios comunitarios, realizada ante diferentes instituciones.</p> <p>Mayor acceso a los otros servicios de INDAP en igualdad de condiciones con los usuarios varones.</p>

Fuente: Elaboración Propia según, Matriz Marco Lógico. AÑO 2005.

El Programa tiene ocho indicadores de logro del propósito, lo que constituye un importante esfuerzo por dimensionar el real aporte del Programa en las mujeres usuarias. No obstante, se debe señalar que el indicador más representativo del logro del efecto central, el incremento en los ingresos, corresponda exclusivamente a un indicador formulado para ser aplicado sólo como resultado final después de los tres años de intervención, sin considerar el proceso intermedio y la posibilidad de evaluar y ajustar los planes o líneas que corresponda, según resultados.

Complementariamente, es necesario aclarar que de los antecedentes revisados, el único documento que arroja resultados respecto a algunos indicadores antes expuestos en el Cuadro N° 4 corresponde a estudio "Resultados de una Evaluación de impacto y Satisfacción de Usuarias" del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, Convenio INDAP . PRODEMU. Entre otros resultados, se pueden citar como ejemplos: el indicador de Eficacia, cuyo resultado arrojó que los ingresos derivados de los emprendimientos de las mujeres, incrementan los ingresos familiares en un 16,1%¹⁴⁹; o el indicador de incrementos de ingresos por concepto de ganancias, cuyo resultado alcanza una media \$1.375.000 anuales por grupo, es decir, si se considera que el 65 % de ello se reparte entre las socias (normalmente 8) y el resto se reinvierte, alcanzarían a percibir per cápita al mes un valor de \$ 9.310.

¿Cómo se miden los cambios experimentados por los individuos que participan en el Programa?

La importancia de tener elaborada una forma de medir los cambios en los individuos y la factibilidad de obtención de los datos, se relaciona con los objetivos específicos o los cambios que se quieren lograr a través del trabajo de los componentes del Programa. Considerar en el diseño programático indicadores factibles de medir, implica además de un trabajo metodológico adecuado, conocer muy bien a las personas sobre quienes se llevará a cabo la intervención, en este caso las mujeres rurales.

Dicho esto, en el Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales, se ha encontrado que la Matriz de Marco Lógico presenta indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para cinco componentes del Programa (Ver Cuadro N°12), no obstante, la mayoría de ellos están relacionados con la gestión del Programa más que con la medición de cambios experimentados por las mujeres. Entre ellos, se distinguen el indicador de calidad del componente de Asistencia Técnica y el indicador de eficacia del componente Fondo de Participación, que presentan correspondencia con los cambios experimentados por las mujeres.

¹⁴⁹ Este índice en el estudio está subvalorado, pues no incluye la valoración del incremento de los ingresos como valor "escondido" en el autoconsumo.

**Cuadro N° 14: "Indicadores de Medición del Programa Componente Asesoría.
Año 2004 - 2005"**

COMPONENTE	INDICADORES
1. Subsidio para grupo de primer año.	<p>Eficacia: Razón entre los proyectos financiados y postulados a través del subsidio.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de proyectos financiados implementados en su totalidad.</p> <p>Calidad: Porcentaje de cumplimiento de los plazos de entrega de los fondos.</p>
2. Capacitación.	<p>Eficacia: Razón entre el número de horas y temas de capacitación comprometidos y los entregados a cada grupo.</p> <p>Incremento del número de especialistas contratados para prestar servicios de capacitación.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de grupos que completan su proceso de capacitación en el Programa.</p> <p>Calidad: Porcentaje de asistencia promedio de acuerdo al número de usuarias que conforman el grupo.</p>
3. Asistencia técnica especializada	<p>Eficacia: Porcentaje de horas de asistencias técnicas efectuadas sobre las programadas.</p> <p>Eficiencia: Costo promedio por asistencia técnica ejecutada.</p> <p>Calidad: Porcentaje de usuarias que logran mejorar la calidad de sus productos</p> <p>Porcentaje de usuarias que logran mejorar su comercialización.</p>
4. Fondo Concursable de apoyo a la comercialización	<p>Eficacia: Porcentaje de proyectos financiados en relación a la demanda.</p> <p>Eficiencia: Variación en el nivel de ventas de los productos apoyados por el Fondo.</p> <p>Calidad: Porcentaje de cumplimiento en los plazos de entrega de los recursos del fondo.</p>

5. Fondo de apoyo a la participación	<p>Eficacia: Incremento en el número de instancias locales en que las usuarias del Programa tienen representación activa.</p> <p>Incremento en el número de usuarias participantes en las instancias resolutorias del Programa.</p> <p>Eficiencia: Razón entre los recursos obtenidos vía articulación de las usuarias y aquellos asignados por el Fondo.</p> <p>Calidad: Porcentaje de cumplimiento en los plazos de entrega de los recursos del fondo.</p>
---	---

Fuente: Elaboración Propia según, Matriz Marco Lógico Año 2005.

Adicional a lo anterior, cabe señalar que hay bastante claridad respecto al contenido o especificidades de los componentes como se vio en el Cuadro N° 10, sin embargo, no ocurre lo mismo con lo que se espera logren las mujeres con cada uno de ellos (Cuadro N° 12). Por lo que, probablemente, sea un espacio para reforzar en el futuro.

Corroborando lo anterior, es clave la influencia que tiene la claridad de los cambios en los individuos, pues a mayor certeza de lo deseado, más acertada será la forma de medir ese cambio y la necesidad de saber de su desarrollo.

Vale recordar entonces lo expresado en el punto de los medios utilizados, donde, se menciona que: a través de la inversión en tecnología **se espera mejorar la productividad de los activos de las mujeres**; por medio de la facilitación del acceso a recursos financieros, **se espera optimizar el uso de activos controlados por las usuarias**; incorporando capacitación técnica y psicosocial, **se esperaría habilitar a las usuarias como agentes de proyectos económico-productivos asociativos**; fortaleciendo lazos de confianza, cooperación y reciprocidad entre las usuarias, se espera **formar redes y aprovechar las oportunidades del entorno**.

3.- Población objetivo del programa:

¿Qué características principales tienen las personas a las cuales va dirigida el programa? ¿Cuántas personas fueron efectivamente atendidas por el programa?

El Programa opera con características precisas respecto a las personas a las cuales va dirigido el Programa, y se puede leer:

“... está orientado a mujeres pertenecientes a familias campesinas productoras de localidades pobres, con edad, salud y tiempo disponible para todas las actividades que desarrolle el Programa, intencionándose la incorporación de mujeres vinculadas a organizaciones campesinas.

- Sexo: femenino.
- Edad: preferentemente entre los 18 y 60 años.
- Cumplir con los requisitos básicos para ser usuarios de INDAP.
- Al igual que cualquier programa de INDAP, éste exige de las participantes las siguientes características: formar parte de una familia de pequeños productores agrícolas o campesinos; trabajar directamente su predio, siempre y cuando la superficie explotada sea inferior a 12 hectáreas de riego básico, bajo cualquier régimen de tenencia de tierra. ”

Los criterios para focalizar y priorizar la incorporación de nuevos grupos al Módulo, para el año 2005, correspondieron a:

- Acceso a la localidad: buen acceso todo el año, locomoción colectiva (o compromisos); tiempos y costos accesibles.
- Concentración geográfica: cercanía entre los grupos del Módulo.
- Cantidad de usuarias: mínimo no inferior a 5.
- Factibilidad de articulación con organismos públicos y privados
- Rubro: INDAP evaluará factibilidad económica de la actividad propuesta por la organización, reorientación cuando corresponda.
- Acceso mínimo a recursos productivos (agua, tierra).

En cuanto a la cantidad de mujeres realmente atendidas por el Programa, los Cuadros N° 13 y N° 14, dan cuenta de la cobertura a nivel nacional en el período de existencia del Programa y de la cobertura regional desde el año 1998 al 2004.

En general, la evolución de la cobertura es homogénea en el período, sin contar con mayores puntos de inflexión y alcanzando la atención de 53.204 mujeres rurales en el período. Se debe considerar que una mujer normalmente recibe el servicio del Programa durante tres años, por lo que es contabilizada durante esos tres años como cobertura, por lo que lo anterior no significa que 53.204 mujeres hayan pasado por el Programa.

Como para tener una idea de esto último, se puede indicar que por ejemplo, a junio del año 2004, para la cobertura de ese año, la participación por año de ingreso de los 387 grupos activos, respondía a: un 17 % de grupos de ingreso anteriores al año 2002; un 30% de grupos de ingreso año 2002; un 30% de grupos con ingreso año 2003, y; un 23 % de los grupos habían ingresado el año 2004.¹⁵⁰

En cuanto a la cobertura a nivel regional en el período se puede señalar que, el 59 % de la cobertura en el período se encuentra ubicada entre las regiones VII, VIII, IX y X, siendo esta última la de mayor participación nacional, correspondiendo a un 20 % del total.

¹⁵⁰ Datos obtenidos desde el Informe de Gestión al 30 de Junio del año 2004. Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales.

Cuadro N° 15: "Cobertura a nivel nacional, Programa de Formación y Capacitación para Mujeres rurales. Años 1992 - 2005"

AÑOS	COBERTURA
1992	3.603
1993	4.621
1994	3.535
1995	4.017
1996	3.999
1997	4.044
1998	3.687
1999	3.647
2000	3.822
2001	3.721
2002	3.873
2003	3.902
2004	3.376
2005	3.357
TOTAL	53.204

Fuente: Elaborado en base a datos del Estudio "Resultados de una Evaluación de Impacto y Satisfacción de Usuarias" del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, Convenio INDAP - PRODEMU.

Cuadro N° 16: "Cobertura por región, Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales. Años 1998 - 2004"

AÑOS								
Regiones	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
I	102	146	109	67	97	96	75	692
III	0	0	0	81	69	108	68	326
IV	441	418	421	424	411	344	306	2.765
V	215	260	209	213	352	268	354	1.871
VI	312	343	367	309	278	254	244	2.107
VII	529	532	630	443	468	490	347	3.439
VIII		497	531	539	546	598	539	3.250
IX	444	433	497	542	497	461	455	3.329
X	763	726	679	696	754	834	637	5.089
XI	98	76	107	97	82	104	65	629
XIII	292	216	272	310	319	345	286	2.040
TOTAL	3196	3647	3822	3721	3873	3902	3376	25.537

Fuente: Elaborado en base a datos del Estudio "Resultados de una Evaluación de impacto y Satisfacción de Usuarias" del Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales, Convenio INDAP. PRODEMU.

4.- Ejecutores del Programa:

¿Quiénes son las instituciones que tienen la responsabilidad de prestar los servicios que ofrece el programa? ¿Cuáles son sus responsabilidades?

A diferencia de PRODESAL, el Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales, es un Programa que siempre ha sido ejecutado por la Fundación PRODEMU. La modalidad utilizada corresponde a un convenio de colaboración por tres años, renovable, entre INDAP y PRODEMU. En este instrumento, se deja expreso, básicamente, los objetivos comunes y las obligaciones de cada institución.

Entre lo más relevante se encuentra, los montos de la inversión que debe ser traspasado desde INDAP a PRODEMU y las responsabilidades de esta última, en tanto, ejecutor oficial del Programa, se compromete a:

- *Administrar y velar por el buen uso de los recursos transferidos por INDAP para el desarrollo del Programa*
- *Ejecutar las acciones del Programa, en todas sus etapas*
- *Llevar el debido control de los gastos y de la documentación de respaldo correspondiente y rendir cuenta detallada, en forma trimestral, de la utilización de los recursos e informar de los avances de las actividades del Programa, de acuerdo al plan de trabajo.*
- *Disponer de personal de exclusiva dedicación de la operación del Programa a nivel regional y nacional, el que será contratado por PRODEMU previa sanción de INDAP, respecto del cumplimiento del perfil acordado.*
- *Desarrollar las acciones y generar las condiciones para que las usuarias alcancen los objetivos del proceso del Programa.*
- *Ejecutar las coordinaciones tanto en el nivel nacional como local necesarias, para la ejecución del Programa.*

En general, el procedimiento para que PRODEMU llegue a ejecutar el Programa, comienza de la misma forma que operan todos los instrumentos de INDAP. Esto es, se genera una propuesta de Plan Operativo y Financiero, según las orientaciones que entrega la División de Fomento en el ámbito técnico y la División de Planificación en el ámbito financiero (ésta última en relación a lo aprobado en la Ley de Presupuestos de la Nación).

5.-Oferta Programática y Metodologías Utilizadas:

¿Cuáles son los bienes y/o servicios que el programa garantiza? ¿Con qué instrumentos se trabaja y qué contenidos se abordan?

El Programa garantiza en un primer nivel, una secuencia integral de servicios orientados a fortalecer las áreas psicosocial, económico y productiva y, en un nivel más específico, el acceso a la oferta de servicios representadas por los componentes del Programa (Cuadro N°4).

Luego, el Programa da la oportunidad a sus usuarias de trabajar con distintas líneas y componentes de su oferta programática, del mismo modo, otorga la posibilidad de conocer y aplicar durante los tres años de intervención diferentes instrumentos y metodologías según sea el objetivo perseguido por cada línea y/o componente.

Si bien, los antecedentes de las metodologías utilizadas son escasos, se entiende desde los documentos revisados, que la más relevante es la capacitación. Las actividades relacionadas con este componente, se basan y fundamentan en un instrumento elaborado por PRODEMU y dirigido a los monitores, que cumple la función de "Manual de Capacitación".

Un segundo antecedente metodológico, corresponde a la incorporación como elemento central, a la unidad de intervención grupal por un período de duración de tres años. En este período se desarrollan numerosas actividades relacionadas con: asesorías; planes de capacitación en cuatro áreas temáticas: técnica productiva, gestión, formación personal y desarrollo organizacional; elaboración y ejecución de proyectos; giras; etc. Todas estas actividades están definidas en un Plan Anual por Módulo.

Por lo general, el Programa se implementa territorialmente a nivel de provincia, siendo el Módulo la unidad en la cual participan, a lo menos 9 grupos de mujeres. Cada Módulo es apoyado y acompañado por la Coordinadora Campesina de Área (CCA).

Los monitores son contratados provincialmente y son especializados en temáticas específicas relacionadas con las líneas de trabajo de los grupos y también del Módulo. Luego, la metodología utilizada para la elaboración de los Planes de Trabajo con los grupos, podría constituir una instancia de formación, que termina en definir cuáles serán las prioridades del grupo y los componentes a trabajar en forma participativa. No obstante, no se puede dar cuenta de sus contenidos propiamente tal, debido a que no se encontraron disponibles, ni las orientaciones técnicas ni tampoco metodológicas para su formulación, en los documentos revisados.

Las etapas de ejecución del Programa, dan cuenta del itinerario de trabajo, como sigue:

Focalización: es la etapa inicial, donde se define el territorio y la búsqueda de nuevos grupos y usuarias (por demanda espontánea o por sugerencias de otros actores). Se selecciona el grupo, según criterios de INDAP – PRODEMU y, luego, se construye un diagnóstico, para pasar a la etapa siguiente.

Planificación Estratégica del Módulo: es elaborada por la Dirección Provincial de PRODEMU y la Jefatura de Área del INDAP, con participación de representantes de las usuarias. Ellos definen los énfasis provinciales que enmarcarán el Programa en el Módulo y la elaboración de los Planes de Trabajo de los Grupos.

Ejecución: ambas instituciones operan las acciones requeridas para el correcto desarrollo del Programa según sus obligaciones y responsabilidades.

Seguimiento y evaluación: se desarrollan acciones de monitoreo de la ejecución de cada grupo, por parte de ambas instituciones, en relación a los resultados alcanzados de cada uno de los grupos.

Los instrumentos disponibles y revisados del Programa y sus contenidos, se presentan en el Cuadro N° 17. Se han dispuesto libremente, aquellos instrumentos administrativos en conjunto con los de gestión y a los técnicos.

Cuadro N°17: “Instrumentos y sus Contenidos. Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales. Año 2005”

INSTRUMENTOS	CONTENIDOS
Convenio de Colaboración	Es un contrato firmado por el Director Nacional del INDAP y la Vicepresidenta de la Fundación PRODEMU, en donde se asumen compromisos y responsabilidades por ambas partes.
Orientaciones para la Operación	Es un documento que entrega las orientaciones de carácter operativo y estratégico del Programa, para que los equipos de regiones y provincias, ejecuten el Programa en los Módulos a su cargo. Entre otros contenidos, destacan: objetivos, población objetivo, etapas y tareas de ejecución, trayectoria tipo de un grupo, presupuesto de operación por Módulo.
Anexo 1 de las Orientaciones: Orientaciones para el diagnóstico	Una vez focalizado el grupo, se sugieren los siguientes aspectos a diagnosticar: <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura o condiciones físicas para desarrollar la actividad • Tiempo que le podrán dedicar a la actividad • Principales actividades productivas de cada una de las mujeres • Ingresos promedio de cada una de las mujeres • Motivación • Expectativas económicas • Número de actividades asociativas emprendidas en el tiempo y sus resultados • Principales actividades de la organización (si ya existe) • Organización del trabajo en el grupo • Composición de la organización (según sexo y edades) • Estructura organizacional • Relaciones al interior del grupo • Formación: educación, capacitaciones • Desempeño del grupo en el uso de servicios y recursos entregados anteriormente
Anexo 2 de las Orientaciones: Presupuesto de Operación Anual Informes de Gestión	Corresponde a la desagregación del presupuesto general y por módulo, acompañada por las especificaciones técnicas de cada uno de los instrumentos y componentes contenidos en el Programa. Son informes trimestrales elaborados por la Fundación PRODEMU y entregados a INDAP, en donde se da cuenta de los avances del proceso y de los productos generados en él.

Plan Anual del Módulo	Si bien no se tuvo acceso al instrumento propiamente tal, se puede deducir, que este Instrumento tiene como objetivo contener aquellos objetivos y líneas de acción de cada uno de los grupos correspondientes al Módulo. En su elaboración participan funcionarios de PRODEMU y de INDAP, y representantes de los grupos en los Módulos. Es parte de una planificación estratégica a cinco años en el Módulo, en donde tres de ellos corresponden al acompañamiento del PRODEMU y los otros dos constituyen el camino que los grupos seguirán solos.
Marco Operativo para el Financiamiento de Proyectos Productivos	Es una resolución exenta que contiene las normas técnicas (participantes, objetivos, requisitos de postulación, apoyos del fondo, entre otros) y los procedimientos administrativos (admisibilidad, estructuración de la demanda bajo la lógica de Proyecto, evaluación de los proyectos, aprobación de los proyectos, entrega de recursos seguimientos y evaluación de resultados, entre otros) del Fondo.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos y documentos proporcionados por INDAP.

D.- CARACTERIZACION MODELO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA PARTICIPACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA MUJERES RURALES

6. Participación y Responsabilidad Institucional:

¿Quién es responsable de qué en el desarrollo del Programa?

En general, se pueden indicar algunas tareas y responsabilidades que ayudan en el intento de construir y definir aquellas funciones relevantes de cada uno de los niveles participantes, de ambas instituciones, para el diseño, implementación, ejecución o evaluación del Programa.

Dirección Nacional INDAP:

Corresponde a la Dirección fijar las políticas generales de inversión a nivel nacional y de dar coherencia a la acción del INDAP, tanto internamente como en su relación con otras instituciones. Es el responsable final de la aprobación y asignación de la propuesta de cobertura y financiera que se elabora en PRODEMU. Es el nivel superior de la institución, que puede firmar contratos y transferir fondos según estas declaraciones formales.

División de Fomento INDAP:

Tiene a su cargo las orientaciones técnicas y estratégicas para el PRODEMU. Con ellas, esta institución elabora su propuesta. Tiene la responsabilidad de constituir contraparte técnica con el equipo de PRODEMU, para ir evaluando constantemente los procesos de puesta en marcha y de ejecución del Programa, o en su defecto, situaciones o decisiones complejas de las Regiones, Áreas o provisión a nivel nacional.

División de planificación y sistemas INDAP:

Tiene para estos efectos, la responsabilidad de dar a conocer las variables y criterios que informa el Ministerio de Hacienda, sobre la base de la Ley de Presupuesto a ser aprobada por el congreso, de manera que el PRODEMU elabore una propuesta viable.

Direcciones Regionales INDAP Y PRODEMU:

Tienen la responsabilidad final, frente a las Direcciones Nacionales, de lo que ocurre en la región respecto al convenio. Definen en conjunto, los énfasis regionales y la localización de él o los Módulos de trabajo. Sancionan el Plan Anual del Módulo y en el caso de las Direcciones Regionales de INDAP, elaboran el Informe de Ejecución 2005 para ser enviada a la División de Fomento de la Institución.

Jefaturas de Área INDAP:

Constituyen, por excelencia, el nivel más participativo del INDAP en este Programa. Tienen las responsabilidades compartidas de: levantar demanda, participar en los diagnósticos de los grupos, articularse con otros organismos en torno a este tema, definir énfasis provinciales, participar de la elaboración del Plan Estratégico y Anual, seguimiento de los resultados del Programa, participar en la evaluación anual del Programa. Más algunas responsabilidades propias del INDAP y de este nivel, por ejemplo: Certificar la calidad de usuarias a las mujeres postulantes, sancionar la selección de la CCA, supervisar acciones en el ámbito técnico productivo, incorporar demandas de las usuarias en los POA, elaborar informes de ejecución a la Región.

Vicepresidencia PRODEMU:

Corresponde a la Vicepresidencia de la Fundación, representar a la Fundación en la firma de contratos formales, implementar las políticas generales orientadas por el Directorio de la Fundación. Es el nivel responsable final y, que por lo mismo, puede firmar contratos y recibir fondos según estas declaraciones formales.

Dirección Provincial PRODEMU:

Es el homólogo del nivel de la Agencia de Área del INDAP, tiene la responsabilidad compartida (casi siempre con el Jefe de Área) de: elaborar diagnóstico de los grupos, articulación con otros organismos, definición de énfasis provinciales, participación en el diseño del Plan Estratégico y del Plan Anual, seguimiento de los resultados y evaluación anual del Programa. Se agregan aquellas funciones particulares e individuales, como por ejemplo, administración y asignación de recursos para los grupos y la operación del Módulo, y por último, la selección de la CCA.

Coordinadora Campesina Área:

Entre sus responsabilidades individuales, se encuentra: la difusión del Programa, la inscripción de las mujeres, elaborar el informe del estado de los grupos, supervisar acciones del ámbito psicosocial.

Adicionalmente, se agregan aquellas funciones compartidas, como por ejemplo, levantamiento de la demanda, diagnóstico de los grupos, articulación con otros organismos, participar en la elaboración del Plan Estratégico y el Plan Anual, realizar seguimiento de los resultados del programa y, por último, evaluar anualmente el Programa.

7. Coordinación y Complementariedad:

¿Con quiénes se coordina y complementa el Programa? ¿Para qué y en qué ámbitos?

El Programa de por sí, nace como una práctica de complementariedad. El convenio INDAP – PRODEMU, constituye un ejercicio constante de coordinación y articulación de acciones. Si bien, la relación ha cambiado desde el año 1992 a la fecha, sigue manteniendo la lógica de poner en común conocimientos, recursos y especialidades en función de un objetivo común.

En términos de complementariedad, se puede decir que el INDAP pone a disposición del Programa los recursos financieros a utilizar para su implementación y ejecución, y su especialización técnica en el ámbito productivo. Por su parte, PRODEMU entrega para el desarrollo del Programa su experticia en el trabajo con las mujeres.

La coordinación entre ambas instituciones, se caracteriza por estar permanentemente activa en los diferentes niveles de trabajo: nivel central, en las regiones, provincias y/o jefaturas de área, y en el espacio local cuando ambas instituciones están presentes.

En el ámbito local comunal, la principal relación del Programa es con las municipalidades, especialmente, con las oficinas de la mujer y/o con las oficinas de desarrollo productivo (o fomento productivo), siendo el principal objetivo poder conocer de las líneas de acción locales y las posibles demandas conocidas por el municipio.

8. Gestión de los Recursos:

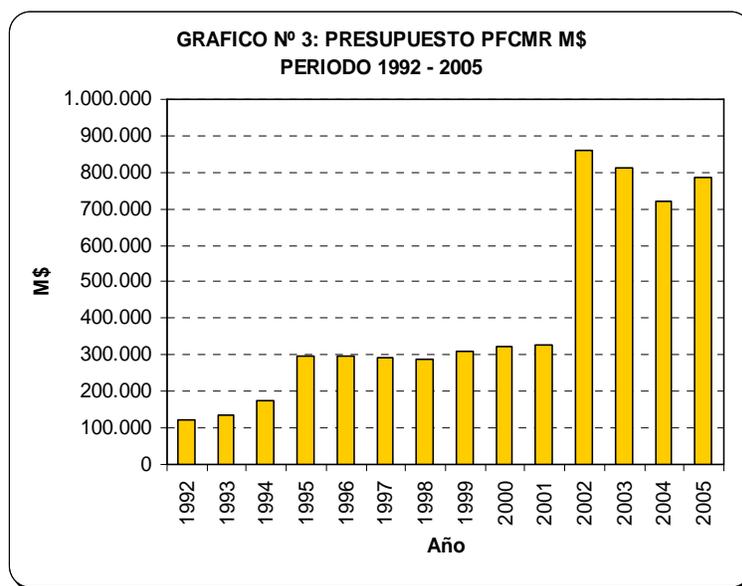
¿Cómo se han asignado los recursos financieros en el período? ¿Cuál ha sido la inversión realizada en el período?

Respecto a la forma de asignación de los recursos, el Programa Formación y Capacitación para mujeres rurales funciona de forma similar a tipo de asignación del PRODESAL. Es decir, la División de Fomento de INDAP, contraparte técnica institucional para ese convenio, da las orientaciones a PRODEMU respecto al marco presupuestario, según datos entregados por el Ministerio de Hacienda.

Luego de ello, la Fundación elabora un Plan que recoge las orientaciones entregadas y éste es presentado en la Mesa Directiva de PRODEMU. Luego de que éste es aprobado en dicha instancia, el Director Nacional de INDAP decreta un convenio para dar efecto al Plan. Este instrumento incluye las propuestas de cobertura por región, que han sido levantadas

considerando las Planificaciones Estratégicas por Módulo, pudiendo ser modificadas en la Mesa Directiva si existiera alguna razón fundada.

En cuanto a los recursos invertidos, se puede hacer referencia al presupuesto del período, tal como lo muestra el Gráfico N°3, donde se advierte que desde el inicio del Programa hasta el año 2001 el presupuesto mostraba una composición homogénea y sin mayores puntos de inflexión. Sin embargo, la notoria alza del presupuesto anual a partir del año 2002 se refleja en que el 55% (\$3.146.024) de la inversión total del período 1992 – 2005 (\$5.747.414), está representado por los últimos cuatro años.



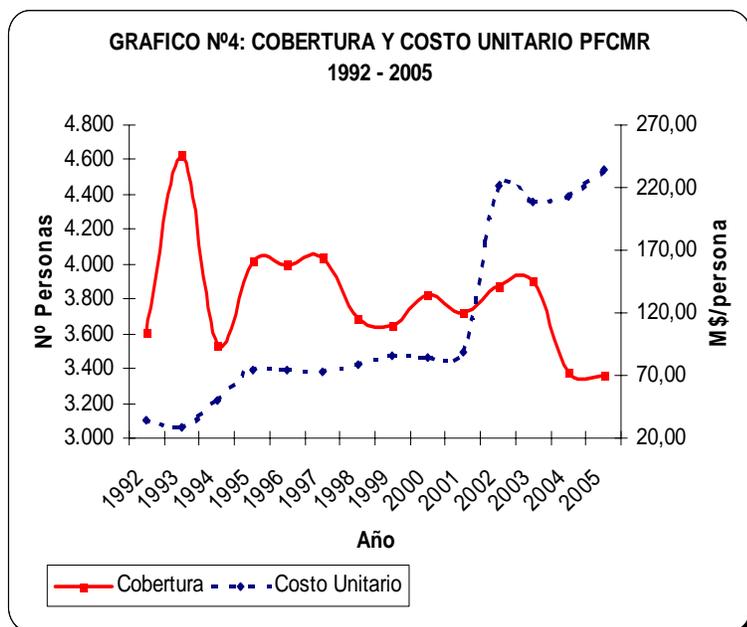
Elaboración propia a partir de los antecedentes del Programa

En relación a la trayectoria de los costos unitarios¹⁵¹ del Programa (Ver Gráfico N°4) y de la cobertura alcanzada en el período 1992 – 2005, se puede señalar que la máxima cobertura estuvo representada el año 1993 con 4.621 usuarias, seguido por el sub período comprendido entre los años 1995 y 1997 en donde la cobertura anual se situó cercana a las 4.000 usuarias. Luego, continúa heterogéneamente bajando y teniendo pequeñas alzas, para definitivamente estos últimos dos años presentar las más bajas coberturas anuales. En la misma gráfica, si se hace un paralelo con el costo unitario durante el período, el punto de inflexión corresponde al paso desde el año 2001 con \$88.520 al año 2002 con un costo unitario de \$220.000. Cabe mencionar que la cobertura prácticamente sigue estando en rangos similares, por lo que el alza del costo coincidiría con alza del presupuesto visualizada en el Gráfico N°3.

Normalmente, se esperaría que al aumentar la cobertura los costos fijos debieran bajar en el Programa y, por ende, el porcentaje que corresponda en los costos unitarios. En este caso, los costos unitarios fueron estimados en base a costos variables y fijos y, entonces, no necesariamente se podría concluir que la lógica de economía de escala no estaría

¹⁵¹ Incluyen costos fijos y variables

funcionando. Sin embargo, en términos de gestión sería interesante conocer cuáles fueron los cambios tan relevantes (componentes nuevos por ejemplo), que influyeron para que el costo unitario aumentara en un 60%.



Elaboración propia a partir de los antecedentes del Programa

9. Sistema de Evaluación:

¿Hay un sistema de evaluación de resultados? ¿Qué indicadores y sistema de registro se han utilizado? ¿Cómo se mide el cumplimiento de los objetivos del programa? ¿Por quiénes más, además de la propia institución, es evaluado el Programa?

Esta etapa de la intervención es la menos arraigada dentro de los modelos de gestión tradicional, sin embargo, es la más estratégica en términos de optimización de recursos de inversión pública. De hecho, la presencia o ausencia de la función evaluativa en el diseño programático también puede determinar el diferencial cualitativo que existe entre una y otra oferta.

Como ya se ha referido en otros puntos analizados, el Programa de Formación y Capacitación para Mujeres Rurales cuenta con una parte¹⁵² de un Sistema de Evaluación representado, justamente, por el set de indicadores para todos los componentes y sus respectivos medios de verificación (Cuadro N°18).

¹⁵² Basado en los documentos revisados.

Cuadro N° 18: "Indicadores Utilizados y sus Medios de Verificación. PRODESAL 2004."

Indicadores	Medios de Verificación (Sistema de Registro)
<p>Para Propósito:</p> <p>Eficacia: Aumento de los recursos económicos familiares generados por las mujeres.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de los recursos totales del Programa, destinados a las usuarias en forma de apoyos directos. (90%, según presupuesto)</p> <p>Calidad: Porcentaje de incremento de los ingresos generados por las usuarias al egreso del Programa (tres años).</p> <p>Economía: Razón entre los recursos captados mediante articulaciones y aquellos percibidos a través del presupuesto formal del Programa.</p> <p>Género: Cambios en la distribución de tareas productivas y reproductivas realizadas por las mujeres y por otros miembros de las familias.</p> <p>Incremento de la participación de las usuarias en la solución de los problemas comunitarios.</p> <p>Nivel de gestión autónoma de proyectos de inversión y/o de servicios comunitarios, realizada ante diferentes instituciones.</p> <p>Mayor acceso a los otros servicios de INDAP en igualdad de condiciones con los usuarios varones.</p>	<p>Encuesta que recoja la cuantificación de los ingresos familiares según aportante, entre la situación inicial y post egreso de las mujeres desde el Programa.</p> <p>Presupuesto anual del Programa.</p> <p>Encuesta que recoja la cuantificación de los ingresos familiares según aportante, entre la situación inicial y post egreso de las mujeres desde el Programa.</p> <p>Listado de iniciativas de los grupos de usuarias aprobadas por otras instituciones (montos).</p> <p>Presupuesto anual del Programa.</p> <p>Registro del Diagnóstico Participativo del grupo.</p> <p>Informe de Egreso de los grupos.</p> <p>Cuestionario dirigido a las usuarias del Programa.</p> <p>Listado del total de mujeres incorporadas a iniciativas socio comunitarias.</p> <p>Listado de mujeres ocupando cargos de dirigencia en organizaciones locales.</p> <p>Listado de iniciativas de los grupos de usuarias aprobadas por otras instituciones (montos).</p> <p>Estadísticas de INDAP respecto del total de usuarias incorporadas a sus servicios (distribución por sexo).</p> <p>Listados sobre tipos de servicios a los que acceden las mujeres en INDAP.</p>

	Informe mensual de gestión de las Coordinadoras Provinciales.
<p>Para Componente Subsidio:</p> <p>Eficacia: Razón entre los proyectos financiados y postulados a través del subsidio.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de proyectos financiados implementados en su totalidad.</p> <p>Calidad: Porcentaje de cumplimiento de los plazos de entrega de los fondos.</p>	<p>Informe de ejecución de los proyectos.</p> <p>Certificado de implementación de los proyectos.</p> <p>Estadísticas anuales de gestión del Equipo Central.</p> <p>Estadísticas anuales de gestión del Equipo Central.</p>
<p>Para Componente Capacitación:</p> <p>Eficacia: Razón entre el número de horas y temas de capacitación comprometidos y los entregados a cada grupo.</p> <p>Incremento del número de especialistas contratados para prestar servicios de capacitación.</p> <p>Eficiencia: Porcentaje de grupos que completan su proceso de capacitación en el Programa.</p> <p>Calidad: Porcentaje de asistencia promedio de acuerdo al número de usuarias que conforman el grupo.</p>	<p>Registro de asistencia de capacitadores manejado por los grupos.</p> <p>Informes mensuales de las Coordinadoras Provinciales.</p> <p>Cuestionario de opinión dirigida a las usuarias.</p> <p>Listado anuales 2001 y 2002 de capacitadores contratados</p> <p>Informe mensual de gestión de las Coordinadoras Provinciales.</p> <p>Informe de gestión anual de las provincias.</p>

<p>Para Componente Asistencia:</p> <p>Eficacia: Porcentaje de horas de asistencias técnicas efectuadas sobre las programadas.</p> <p>Eficiencia: Costo promedio por asistencia técnica ejecutada.</p> <p>Calidad: Porcentaje de usuarias que logran mejorar la calidad de sus productos</p> <p>Porcentaje de usuarias que logran mejorar su comercialización.</p>	<p>Registro de visitas de asistentes técnicos, manejado por los grupos.</p> <p>Informes de estado de pagos contables por boletas de honorarios (asistentes técnicos).</p> <p>Informe anual de las Coordinadoras Provinciales.</p> <p>Informe anual de los Jefes de Área INDAP respecto de los proyectos aprobados.</p>
<p>Para Componente Fondo para la Comercialización:</p> <p>Eficacia: Porcentaje de proyectos financiados en relación a la demanda.</p> <p>Eficiencia: Variación en el nivel de ventas de los productos apoyados por el Fondo.</p> <p>Calidad: Porcentaje de cumplimiento en los plazos de entrega de los recursos del fondo.</p>	<p>Listado de los proyectos postulados. Listado de los proyectos aprobados.</p> <p>Informe de gestión anual y 2001 y 2002 de las Coordinadoras Provinciales (incluye resumen de ventas anuales por grupo).</p> <p>Informe anual de las Coordinadoras Provinciales. Acta de recepción de los recursos por parte de los grupos.</p>

Para Fondo a la Participación:	
Eficacia:	
Incremento en el número de instancias locales en que las usuarias del Programa tienen representación activa.	Encuesta dirigida a las usuarias del Programa, respecto de su participación en otras organizaciones.
Incremento en el número de usuarias participantes en las instancias resolutorias del Programa.	Actas de los Consejos Provincial y Regional.
Eficiencia:	
Razón entre los recursos obtenidos vía articulación de las usuarias y aquellos asignados por el Fondo.	Informe anual de las Coordinadoras Provinciales. Estadísticas del Programa.
Calidad:	
Porcentaje de cumplimiento en los plazos de entrega de los recursos del fondo.	Acta de recepción de los fondos firmada por las usuarias.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos y documentos proporcionados por INDAP.

Sin embargo, un Sistema de Evaluación está formado por varios constituyentes, que en este caso faltaría desarrollar, y que se expondrán en forma más extensa en el capítulo de recomendaciones:

- Levantamiento de línea base
- Instrumentos de aplicación
- Metodología de comparación
- Sistematización de los resultados y presentación anual
- Incidencia sobre el diseño

Respecto al Sistema de Registro, no se tuvo acceso a los instrumentos mencionados ni tampoco el tiempo de aplicación, por lo que el análisis no se pudo profundizar. Como apreciación general se puede indicar que el Sistema de Registro presentado en el Cuadro anterior, no parece un sistema generado y elaborado para el sistema de evaluación, sino más bien, puesto como medio de verificación por la sola consecuencia de existir. Si así fuera, quedaría allí un desafío pendiente.

CAPITULO III: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA

A. Fortalezas y debilidades PRODESAL y Programa Formación y Capacitación De Mujeres Rurales

En este capítulo se desarrollará el análisis de lo que ha sido el trabajo de recolección de información en terreno. Para el desarrollo de este capítulo se realizaron un total de treinta y nueve entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de INDAP en las regiones VI, VII, IX, X y Metropolitana y cuatro entrevistas a funcionarios del nivel central de Instituto.

Los funcionarios seleccionados representaron distintos roles respecto del diseño, implementación y ejecución de los programas. Participaron entre otros, jefaturas de unidades del nivel central del Instituto, coordinadores/as regionales de programas, jefaturas de área, profesionales vinculados a los programas y coordinadores/as y profesionales que desarrollan el trabajo en terreno con los/as usuarios/as.

A esto se debe sumar la realización de un focus group en cada una de las regiones (5) con los usuarios y las usuarias de ambos programas, alcanzando un promedio estimado de cuarenta entrevistados/as en las cuatro regiones mencionadas.

El análisis de la experiencia intenta describir de manera transversal aquellos aspectos importantes al momento de visualizar de manera general y específica lo que es la ejecución de ambos Programas.

Técnicamente, la caracterización que se realizará en el contexto de este análisis, representa el ejercicio de reproducir de manera ordenada la información reunida. La exposición se desarrolla para cada uno de los Programas por separado, a través de la utilización de un conjunto de dimensiones de análisis.

Se abordarán en este análisis las dos áreas de investigación para cada uno de los Programas: La Estrategia de Intervención y El Modelo de Gestión y en cada caso se desarrollarán las descripciones de los análisis y reflexiones que surgen de los actores institucionales (INDAP) y de los actores sociales (Usuarios), vinculados a los Programas. La forma de exposición de este análisis -que hace referencia a las fortalezas y debilidades de cada uno de los programas en las áreas mencionadas- ha sido descrita sobre la base de cuadros ordenados por cada una de las dimensiones de análisis, como una forma de hacer más específica cada una de las reflexiones.

Desde el punto de vista metodológico, los análisis surgen desde aquellos discursos cuya frecuencia representa una alta recurrencia. De esta manera cuando han surgido análisis interesantes para el devenir del programa, pero cuya frecuencia reproductiva es minoritaria, se connota así en cada caso. Para ciertos análisis se intenta situar el nivel institucional donde estas reflexiones tienen mayor fuerza, como una forma de identificar la relación actores – discursos.

Se dejará para las conclusiones específicas el análisis de consistencia entre el nivel central y los niveles territoriales de cada uno de los Programas. *Se utiliza para este análisis un*

*esquema general de observación de los Programas Sociales/Públicos*¹⁵³: Las categorías de análisis representan parte de la operacionalización de los conceptos de eficacia y efectividad propuestos para esta investigación:

FASE DE UN PROGRAMA Y/O POLITICA SOCIAL/PUBLICA	CATEGORIA DE ANALISIS
DISEÑO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ DEFINICIÓN DEL PROBLEMA (LÍNEA DE BASE) ➤ FOCALIZACIÓN
IMPLEMENTACION	<ul style="list-style-type: none"> ➤ OFERTA PROGRAMÁTICA ➤ FACTORES ORGANIZACIONALES Y HUMANOS DE IMPLEMENTACION ➤ METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN
EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> ➤ TIEMPOS DE DURACION DE UN PROGRAMA ➤ PROCESO DE EJECUCION (ACTORES, RESPONSABILIDADES, ATRIBUCIONES) ➤ INTERMEDIACION DE OTROS ACTORES (REGIONALES/LOCALES)
EVALUACION	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EGRESO. ➤ CONTROL SOCIAL ➤ RETROALIMENTACIÓN DE UN PROGRAMA

A. EL PROGRAMA PRODESAL

La Estrategia de Intervención (Actores Institucionales)

DEFINICION DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO	Fortalezas (F) / Debilidades (D)	Descripción del Análisis
	<p>Esta delimitación se basa en un problema general y en requisitos normativos que el programa introduce, más que una delimitación específica y diferenciada del problema a intervenir. (D)</p> <p>La lógica del Programa es actuar sobre una realidad ya estructurada, esto es, apoyar y asistir técnicamente a usuarios y familias que ya están produciendo en algún rubro agrícola o que tienen</p>	<p>Lo que se observa es una forma de operación que complementariamente a los requisitos transversales de integración (los expuestos en las Bases Nacionales), se sustenta en un supuesto sobre las condiciones sociales y económicas de vida de los usuarios potenciales o reales. Sin embargo no se observan definiciones regionales o locales de realidades (problema inicial) que caractericen de manera diferencial el Problema.</p> <p>De manera general se entiende que es el Instituto quien se suma organizacionalmente a las iniciativas de los pequeños agricultores, más que delimitar, como veíamos, un problema específico a abordar. La fortaleza general se observa en la posibilidad de un trabajo personal/grupal con los usuarios que potencia lo existente. La debilidad es que esto mismo puede provocar una pérdida, en algunos</p>

¹⁵³ No se han incorporado aquellas categorías que refieren a factores de eficiencia económica y administrativa, por encontrarse estas al interior de la lógica de ejecución estatal de los mismos y no en lo que a ese estudio interesa: la eficacia en la relación entre el Estado y la Ciudadanía a través de las políticas y/o programas sociales/públicos.

posibilidades de hacerlo. (F y D)

La intervención apunta al mejoramiento de situaciones productivas diversas, sin embargo no se observa una necesidad metodológica de construir diagnósticos de base de los usuarios (D)

momentos, de la visión de conjunto o visión estratégica del problema, diversificando esfuerzos en lo existente y no en lo pertinente.

La diversidad del Programa tiene una dimensión interna – la diversidad propia de cada una de las familias atendidas- y una diversidad fisiogeográfica –tierra, clima, agua, tecnologías de producción, entre otras-. Un mayor relevamiento de la definición del problema de entrada, en condiciones y realidades regionales y locales distintas posibilitaría una mayor clasificación, control y seguimiento del proceso de los usuarios.

LA FOCALIZACION

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

No se advierten criterios de focalización transversal, los criterios sociales, técnicos, económicos o institucionales se entremezclan según sea la realidad particular del programa en el nivel comunal/local (D)

Se observa la relevancia que tiene la complementariedad de esfuerzos del Municipio, para realizar esta focalización (F y D)

La focalización no responde necesariamente a parámetros técnicos (diagnóstico de base) (D)

Habitan en el Instituto tres miradas sobre la focalización: por una parte quienes sostienen que INDAP debe preocuparse crecientemente de la rentabilidad de su inversión, otros que señalan que el Instituto existe para atender y apostar por grupos carenciados con potencialidades y otros que señalan que el Instituto debe

Descripción del Análisis

El Programa tiene un nivel de especificidad y heterogeneidad local alta: -institucional, social, familiar, geográfica-. Desde el punto de vista de las debilidades este hecho podría representar una diversidad no caracterizable o monitoreable según estándares relativamente comunes, al menos regionales-locales.

Aquí el hecho relevante, desde el punto de vista de las fortalezas, es que puede existir una mayor visión de conjunto y mayor racionalidad en esa focalización, cuando por ejemplo la municipalidad posee una visión agrícola para la comuna. Sin embargo, la debilidad está precisamente, como muchos de los jefes técnicos de prodesal señalaron, en que esto no siempre es así.

Independientemente de las condiciones y criterios que INDAP determina, a través de los equipos técnicos de Prodesal, la municipalidad puede muchas veces influir - legítimamente- en la determinación de la focalización comunal del programa. Priorizando para ello criterios político-institucionales por sobre los criterios productivos, socioeconómicos o técnicos. La debilidad no está puesta en la legítima acción del municipio en esta materia, sino en la necesidad de complementar, con mayor fuerza, estos criterios con aquellos que son propios de las necesidades que el Programa y el INDAP tienen.

Se hace difícil agrupar por niveles institucionales esta constatación, sin embargo podemos decir que la posición de la rentabilización se da mayoritariamente en las jefaturas de área y en los/as ejecutivos integrales, quienes deben velar por el cumplimiento de un retorno importante de la inversión productiva realizada.

Por otra parte, los equipos prodesal trabajan todos los días con grupos donde la mayoría presenta situaciones diversas, algunos con producción de autoconsumo y otros que dan pasos en la dirección de crecer y comercializar sus productos.

mantener su focalización en ambas direcciones.

Existe un tercer grupo de funcionarios –aquellos que por ejemplo trabajan en sectores aislados –rurales, cordilleranos, marítimos- que entienden que, pese a que la rentabilidad de la inversión es importante, se deben buscar permanentemente nuevas fórmulas de ayuda a grupos carenciados que tienen en el INDAP la única posibilidad, por mandato institucional, de poder surgir gradualmente¹⁵⁴.

**LA
INTERMEDIA-
CION
MUNICIPAL**

**Fortalezas (F) /
Debilidades (D)**

Descripción del Análisis

La intermediación municipal es importante toda vez que sitúa al programa en una institución potencialmente capaz de articular una visión del desarrollo comunal. (F)

Es un potencial aliado institucional para la labor que desarrolla el Instituto y representa una organización con legitimidad no sólo en la población, dada la cercanía que tiene con esta, sino en otras reparticiones públicas y estatales -centrales y territoriales-.

No existe la percepción totalmente contraria, esto es, que el programa pudiera estar situado en otra institución u organización, por ejemplo, privada. Algunos de los argumentos más recurrentes son:

- a) la rentabilidad global del programa no es atractiva para una organización privada;
- b) la capacidad de articulación de una visión territorial-comunal está puesta en el municipio;
- c) la capacidad de articulación intersectorial del municipio es muy superior a la que puede desarrollar una organización privada.

Existen diferencias en esta intermediación, entre 1) Municipios que por su gran tamaño y complejidad reconocen en el programa uno más de los múltiples programas en los cuales la municipalidad tiene participación y 2) Aquellos en los cuales el programa representa una herramienta importante de focalización de recursos y llegada con personas a las cuales de otra forma no podrían llegar (F)

Esta distinción se realiza con la finalidad de presentar dos polos institucionales en el análisis, que por ello no hace perder al Programa su fortaleza¹⁵⁵.

1) El primer tipo de instituciones se relaciona con el programa de manera administrativo-funcional, la relación del equipo técnico se da básicamente con algunos departamentos de manera poco frecuente y a veces indirecta y la interlocución del municipio se da de preferencia con el nivel regional de INDAP; -estos ejemplos se dan sobre todo en las comunas capitales provinciales y regionales-.

2) En el segundo caso, el programa representa entre otras cosas:

¹⁵⁴ Esto último no sólo por el tipo de ayuda que la institución brinda en términos de subsidios, créditos o asistencia, sino también por razones aún más prácticas: la modalidad de los créditos INDAP no son comparables con otros créditos del sistema financiero.

¹⁵⁵ Esto no significa que no existan matices en la distinción que se realiza. Este ejercicio sólo se hace grosso modo como un ejercicio de clasificación de la información institucional recabada.

- a) la posibilidad de ir institucionalizando el tema del fomento productivo agrícola en las comunas y muchas de ellas son ejemplo de cómo de no haber tenido esta unidad o departamento municipal, hoy lo han potenciado a través de la existencia del Procesal y su equipo;
- b) La focalización de recursos representa un incentivo económico importante, en tanto hablamos de municipalidades pequeñas y con un presupuesto municipal acotado, cuando no exiguo;
- c) La implementación del Programa posibilita atender una cobertura de población no necesariamente atendida por otros programas municipales o de gestión municipal.

No se observa, mayoritariamente, un trabajo de complementariedad con el Municipio en términos de ejes comunes –ruralidad – pobreza–, estrategias de desarrollo agrícola y potencialidades económicas de la producción local. (D)

Existe una tendencia a la “municipalización” del Programa. Pese a la presencia del equipo técnico del Prodesal, las autoridades municipales pueden ejercer una influencia importante en la ejecución. (D)

Se observa que no necesariamente esta forma de trabajar es una fórmula internalizada por los equipos de prodesal. En general estos tienen una mirada técnica específica de la asistencia con lo cual su interlocución con los usuarios a veces les hace perder el norte estratégico de lo que el programa está haciendo en una localidad o en un conjunto de localidades¹⁵⁶.

De todos modos esto también es un hecho que requiere de la voluntad y convicciones institucionales de los municipios y se reconoce que el fomento productivo no es necesariamente un hecho instalado con fuerza en dicha institucionalidad¹⁵⁷.

Esto se debería fundamentalmente a la pérdida de imagen corporativa del programa, toda vez que el equipo técnico de Prodesal tiende a sentirse más involucrado con la institución donde opera cotidianamente, más que con la institución matriz. Esto no representaría una debilidad, hemos señalado anteriormente las potencialidades de la institución municipal, si no fuera porque hablamos de dos instituciones que si bien desarrollan su acción en el ámbito público, tienen muchas veces finalidades diferentes¹⁵⁸. Las entrevistas permiten sostener lo siguiente:

- ✓ En el nivel de áreas algunas experiencias de discontinuidad del programa por decisiones alcaldías que responden a factores de tipo coyuntural.

¹⁵⁶ Esta mirada se constata más desarrollada en los niveles administrativos superiores del Instituto: regional y central, donde se hace un esfuerzo por inyectar una mayor racionalidad en el trabajo que vaya en una dirección más estratégica y de impacto.

¹⁵⁷ Habría que revisar de manera más detallada las posibilidades que ofrecen las reformas municipales contempladas en la última legislación municipal aprobada, en términos de la distinción administración / fomento.

¹⁵⁸ La mayor relevancia del vínculo se puede dar cuando se apunta a ejes comunes (fomento productivo – pobreza rural).

- ✓ En el mismo nivel, la falta de interlocución de alcaldes con los jefes de área, a pesar de que este último representa al director del Instituto en la zona.
- ✓ En el nivel de los equipos técnicos, la falta de apoyos al programa por carencia de una mirada estratégica sobre la realidad productiva rural de las comunas.
- ✓ En el nivel de los equipos técnicos, una cierta variabilidad en la relación del equipo y la autoridad municipal y sus departamentos, dependiendo de las cercanías o distancias que se establece entre ellos.

La supervisión del INDAP respecto de lo que hace el programa en el nivel municipal es bajo (D)

La supervisión, no de los informes que formalmente se deben entregar a las áreas o las rendiciones de cuenta, sino aquella que se dirige al monitoreo permanente no necesariamente se realiza por parte del Instituto. Aquí se reconoce que la interlocución del área con la municipalidad es clave, sin embargo se señala también que las áreas están dedicadas fuertemente a diversos temas y eso hace que el recurso tiempo para desarrollar esa labor – más estratégica- a veces no exista.

LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

Se observa que la oferta programática es suficiente y que sus instrumentos, tanto de asistencia técnica, como crediticios, de subsidios, bonos y aportes no pecuniarios (materiales, de infraestructura, etc.) cumplen el propósito de asistir a la pequeña producción agrícola. (F)

La oferta programática se caracteriza por la situación productiva de los agricultores, sin embargo a través de este enfoque se puede observar que existen variables de tipo social, cultural, educacional, etárea que muchas veces impiden otras posibilidades de desarrollo en las unidades que atiende el programa. (D)

No se constata una oferta

Si se observa que se está hablando de sectores carenciados, la oferta programática es importante para quienes la reciben. Sólo depende del criterio que se utilice para la colocación de esos beneficios, la oportunidad de esa colocación y las potencialidades de respuesta que se tengan de los usuarios. Cuando hablamos de otros instrumentos del Instituto nos referimos básicamente al Programa de Desarrollo de Inversiones (P.D.I.) y el Servicio de Asistencia Técnica (S.A.T.) a los cuales se puede recurrir cuando los grupos comienzan a consolidar una base productiva y comercial que les ayuda a progresar aún más.

Este enfoque de trabajo permite observar la existencia de un conjunto de variables que intervienen en la producción y gestión del agricultor y que no son competencia directa del Programa. Todas ellas variables que pudiéramos resumir en tres tipos de capital: socio-cultural, económico y de conocimiento y que se suman a un conjunto de elementos psicosociales que están operando en el desempeño individual y familiar de las unidades atendidas por el programa. Esto último se transforma en una debilidad cuando no se tiene, como lo veremos más adelante, una base intersectorial que atienda estos otros requerimientos no productivos o cuando los equipos técnicos, legítimamente a nuestro juicio, no tienen necesariamente una formación en estas materias.

El Prodesal no cuenta, en la práctica, con una estructura de

programática que sea secuencial. Esto es, que responda a criterios de etapas, mediciones de evolución en las condiciones de vida y de ingresos de los usuarios y egresos del programa a partir de los cuales podrían ser intervenidos con otros instrumentos institucionales de manera articulada y progresiva. (D)

las metodologías de enseñanza – aprendizaje existentes no contemplan muchas veces condiciones que ya se han mencionado anteriormente: sociales, culturales, educacionales, etáreas de los agricultores atendidos (D).

La oferta programática en términos de la conformación profesional del equipo técnico prodesal no es suficiente para el logro de una mayor integralidad en la atención de los agricultores. (D)

programa que posea:

- a) Metodologías estandarizadas de seguimiento del desarrollo de las unidades atendidas. Se utiliza más bien la experiencia y capacidad que presenta el profesional del equipo para determinar estos hechos.
- b) Etapas de trabajo, que aunque se diseñen sobre la base de varios años, podrían ayudar a tener un esquema de trabajo que, por ejemplo, fije objetivos alcanzables, indicadores de seguimiento y verificación y metas parciales y finales. Todo esto dependiendo de los casos y realidades en las que se trabaja.
- c) Se observa que puede ser interesante la articulación con otros instrumentos de gestión y financieros internos del Instituto, toda vez que eso permitiría programar más eficiente y eficazmente el desarrollo del programa. Sin embargo actualmente se recurre a ellos dada la disponibilidad institucional que existe, pero no son parte de un diseño del programa pensado articuladamente.

Estamos en presencia de un programa que está pensado sobre bases de asesoría productiva, pero que en realidad tiene un componente educacional y pedagógico muy alto. Esto porque en definitiva la intervención está intentando orientar, transmitir, compartir, un conjunto de herramientas, conocimientos, aprendizajes, experiencias y creaciones que sirven al otro –en este caso a los usuarios Prodesal- para preparar, sembrar, cultivar, cosechar, alimentar, mantener y vender lo que está produciendo en su predio. De ahí que sea fundamental contar con metodologías de aprendizaje adecuadas a la realidad individual/grupal de este perfil de usuarios.

Un discurso transversal y de consenso, que se relaciona con el punto anterior, es el que señala que la conformación profesional de los equipos Prodesal (por lo general un ingeniero agrónomo y dos técnicos agrícolas) no es suficiente para atender una demanda que es mucho más integral que sólo productiva.

Se constata en el discurso de muchos entrevistados Prodesal y otros -jefaturas de área y coordinaciones regionales que fueron parte del Prodesal alguna vez- que esas variables muchas veces inciden fuertemente en el éxito productivo de un agricultor o su familia.

Si bien algunos de los entrevistados, minoritarios, señalan que eso no le corresponde al programa y que para eso existen otras instancias (fosis, sence, privados) para resolver estos temas, la mayoría de ellos/as señala que la interdisciplinariedad y la complementación de visiones ayudaría muy positivamente al programa en su eficacia y eficiencia.

LOS TIEMPOS DE DURACION DEL PROGRAMA Y LOS CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EGRESO

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

Existen percepciones distintas sobre la duración del Programa, sin embargo en general no es una pregunta que aparezca como relevante para quienes lo implementan y ejecutan en los distintos niveles. (D)

No existe, como se ha dicho antes, un sistema de monitoreo de evolución de la población objetivo, técnicamente estandarizado, salvo casos aislados en que se han generado algunos instrumentos e incipientes bases de datos. (D)

No están formulados criterios e indicadores adecuados a las realidades del Programa para posibilitar un sistema de egresos del mismo.

Los niveles central y regional entienden que es posible repensar esta definición, sin embargo los niveles territoriales, específicamente los equipos técnicos de Prodesal no están disconformes con este modus operandis. Se entiende que esta es una debilidad:

a) Cuando esto no necesariamente lleva aparejado un requerimiento de plazos para el usuario quien, muchas veces, entiende que la ayuda del programa es permanente y b) Cuando no se asocian al tiempo de duración una batería de criterios e indicadores por etapas que permita monitorear de mejor manera la evolución de las unidades del programa.

Se advierte que la racionalidad en el seguimiento de los agricultores se da más fuertemente en el ámbito del monitoreo que desarrollan las áreas, sus jefaturas y ejecutivos integrales. Este procedimiento se construye sobre la base de criterios administrativos de la inversión: cobertura, rubros atendidos, rentabilidad lograda, inversión realizada (semestral o anual) entre las variables más relevantes.

Desde el punto de vista territorial, el concepto de "seguimiento" está delegado en los equipos de Prodesal, quienes entienden dicho proceso como parte de las actividades que ellos desarrollan en sus observaciones en terreno.

La duración del programa –se reconocen en general ocho años aproximadamente- es en la práctica el criterio que se utiliza, cuando esto ocurre, para determinar los posibles egresos del programa. No se observan criterios e indicadores que estén diseñados sobre la base ya no de requisitos normativos o temporales, sino de procesos productivos reales de los usuarios del Programa.

El Modelo de Gestión (Actores Institucionales)

LEGITIMIDAD DEL PROGRAMA EN LA EST. ADMINISTRATI-VA Y RESPONSABILI-

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

DAD DE LOS ACTORES

La legitimidad del Programa es alta. (F)	Esta legitimidad se puede observar en los distintos niveles que contempla esta investigación: Central, Regional y Local-Territorial. Los argumentos de tipo institucional son básicamente aquellos que apelan a <ol style="list-style-type: none">1) La cobertura, esto es, al número de usuarios atendidos a través del país y que genera un posicionamiento importante no sólo en el nivel institucional, sino entre los programas públicos de tipo social-productivo.2) La inserción en la institucionalidad municipal y los apoyos político-institucionales que esto genera.3) El reconocimiento que hacen las personas como un programa importante del mundo rural.
La delimitación de responsabilidades en el Programa es relativamente clara en la práctica y también permite una cierta flexibilidad. Esto no causa necesariamente un problema en los actores del instituto.(F y D)	En este punto existe, sobre todo de parte de los equipos Prodesal, una aceptación de la delimitación de responsabilidades de los actores intervinientes (Equipo Prodesal, Municipalidad, INDAP). Esta fortaleza tiene relación con no poseer una estricta estandarización de roles y responsabilidades, lo que permite una flexibilidad en las interlocuciones. Se transforma en una debilidad, cuando, como en algunos casos, uno de los actores (Municipalidad) pasa a tener un rol protagónico por sobre los criterios y condiciones que puede introducir INDAP a través de las Jefaturas de Área y de los Equipos Prodesal.

LA GESTION MUNICIPAL EN
EL PROGRAMA, LA
INTERSECTORIALIDAD Y
COORDINACION ENTRE
ACTORES
INSTITUCIONALES

Fortalezas (F) / Debilidades
(D)

Descripción del Análisis

La intersectorialidad es un proceso que se deposita más fuertemente al interior del Municipio -como actor intersectorial-.

Se observa que el Programa en esta materia, prefiere apostar por el Municipio como actor intersectorial, que realizar un proceso de intersectorialidad con otras instancias territoriales que pudieran aportar más directamente al Programa: Fosis, Sercotec, S.A.G, entre otros.

Hay un conjunto minoritario de entrevistados que estarían dispuestos a esta interlocución, pero siempre que fuese una definición formal tomada desde los niveles nacionales de cada una de las instancias y que obliguen a ejercer esta relación institucional.

La gestión del Programa al interior de los Municipios se observa positivamente.(F)

Sin embargo la prioridad tiende a ser la de fortalecer a los equipos técnicos y a las áreas para aumentar sus posibilidades de interlocución con el Municipio -actor que en la práctica ejerce esta intersectorialidad en su gestión-. La gestión más o menos fluida del Programa al interior de los Municipios depende de la relevancia y visibilidad que el Programa adquiere -buen trabajo del Equipo Prodesal- y de la fluidez de la relación que este equipo establece, a través de su jefe técnico, al interior del Municipio. Esto no sólo con el Alcalde, sino con las direcciones, departamentos y programas, directamente ligados con el Programa: Proderes, Secplac, Dpto. de Obras y Administración Municipal entre los más relevantes y también con los miembros del Concejo.

La coordinación de los actores del Programa en general opera satisfactoriamente. (F y D)

Esta coordinación en términos de la gestión del Programa opera satisfactoriamente, toda vez que en el marco de las relaciones entre personas el Programa va desarrollando sus acciones. Como lo señaláramos anteriormente la flexibilidad es importante en un Programa social y productivo de esta naturaleza.

Quizá esta coordinación tiende a alguna debilidad, cuando se requiere formalizar, donde no lo está, algunas contrapartes municipales -para generar un trabajo corresponsable-, potenciar el rol de las áreas en términos estratégicos donde no está ejerciendo ese rol y fortalecer la selección del Equipo Prodesal en términos de sus competencias técnico profesionales.

GESTION DE
RECURSOS,
MONITOREO
INSTITUCIONAL Y
CONTROL SOCIAL
DEL PROGRAMA

Fortalezas (F) / Debilidades
(D)

Descripción del Análisis

Existe la necesidad de adecuar y simplificar algunos de los instrumentos institucionales para su mejor gestión y oportunidad (D)

La realidad económica del Programa podría ser un poco más holgada, entendiendo que las 1.033 u.f. anuales deben ser desagregadas básicamente en gastos operacionales, profesionales y en asistencia a las 120 familias. (F y D)

El Monitoreo Institucional no es un ejercicio que se realice fuertemente en el nivel local - territorial, específicamente con los equipos técnicos de prodesal. (D)

No se observa una formalización en la relación contractual entre el INDAP y los Equipos Técnicos de Prodesal. (D)

Este es un discurso que no es necesariamente mayoritario dentro de los entrevistados, pero lo consideramos de todos modos importante. Lo que se dice, básicamente equipos de prodesal y algunos jefes de área, es que si es verdad que existen dos tipos de agricultores atendidos por INDAP (subsistencia y unidades productivas rentables), podrían establecerse de manera más flexible, contraviniendo un poco la estandarización normativa, los instrumentos de apoyo a los agricultores y su simplificación según sea el caso. La tendencia a que los mismos instrumentos sirvan de apoyo para ambos tipos de agricultores, estaría generando más bien un corte por debajo que encarecería la integración de los más carenciados.¹⁵⁹

La operación presupuestaria anual del Programa, deja poco margen para operar en la asistencia técnica, teniendo en cuenta que hablamos de 120 familias y un año de operación. Podría ser una fortaleza en términos de la rentabilidad que pudiera tener el programa: -relación entre el financiamiento total y el costo unitario- Sin embargo es una debilidad cuando la operación anual no cuenta con más financiamiento que el entregado por INDAP¹⁶⁰

No es posible señalar el Programa esté funcionando así, podemos decir que sí lo es mayoritariamente cuando las entrevistas se realizan con los equipos técnicos de Prodesal en cada una de las regiones del estudio, quienes sienten que INDAP ha delegado la mayor parte de la responsabilidad en ellos. En este punto los equipos tienen la expectativa de ser monitoreados más permanentemente por la institución matriz como una forma de retroalimentación a su trabajo.

No se observa una formalización contractual de los equipos técnicos de Prodesal. El contexto de esa situación genera una cierta inestabilidad laboral e inseguridad en un tipo de labor que requiere algunas condiciones de trabajo -seguridad y estabilidad-

¹⁵⁹ Por cierto queremos aclarar que simplificación no quiere decir falta de rigurosidad en las necesidades institucionales respecto de los potenciales sujetos de asistencia.

¹⁶⁰ Se observa en la práctica que existen muchos Municipios que no aportan recursos al Programa ni directa ni indirectamente.

El Control Social es un hecho importante y opera de manera eficaz al interior del Programa cuando se dan las condiciones para que los usuarios lo realicen (INDAP) o cuando ellos mismos lo hacen a través de la municipalidad.(F)

En general se observa que el Instituto está abierto a esta práctica, porque entiende que ese ejercicio puede ayudar a la eficiencia y eficacia del Programa. La forma de hacer contraloría social no es estándar, cambia según las realidades. Los usuarios la ejercen muchas veces con las personas del Instituto -en las áreas o en el nivel regional- o en la Municipalidad con quién corresponda o con quién conocen.

A.1. Análisis de Usuarios

Aportes Reales del Programa, Tiempo de Duración y Satisfacción de Expectativas	Fortalezas (F) / Debilidades (D)	Descripción del Análisis
Los aportes reales del programa se basan en la relación productividad-desarrollo personal y social de los/as usuarios/as (F)	Se descubre que tan importante como la entrega de ideas, conocimientos, herramientas o técnicas productivas el aporte del programa se complementa, además, con el proceso de aprendizaje que los usuarios/as desarrollan y que también los profesionales realizan al vivir en contacto con la realidad de distintas familias de agricultores. Es este aprendizaje personal, habilitante social y económicamente, lo que explica la satisfacción de los usuarios/as; aunque como lo hemos señalado antes, el factor personal/social no sea el que prioriza el programa en su ejecución ¹⁶¹ .	
Respecto del tiempo de duración del programa, este no es un tema que sea relevante para los usuarios.	No se puede decir que estemos frente a una fortaleza o una debilidad, esto constituye más bien una constatación y esta constatación más bien tiende a ser positiva para los usuarios, en tanto cuentan con un apoyo que se extiende en el tiempo y al cual pueden recurrir cuando lo necesitan. Esto incluso si se abre la posibilidad de cambiar el rubro productivo del cual están recibiendo la asesoría.	
Las expectativas se van cumpliendo gradualmente, que es el modo como opera el programa, esto es, con un tiempo holgado y pasos sobre la base de las respuestas y aprendizajes que desarrollan los usuarios (F).	Es importante que el reconocimiento de este punto surge de los propios entrevistados (usuarios/as) quienes reconocen que es importante que el programa les vaya apoyando en la medida en que ellos/as van respondiendo respecto de los requerimientos productivos propios y de las instrucciones y recomendaciones que entregan los profesionales del Programa.	

¹⁶¹ Como sí lo desarrolla el Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales.

El Trabajo de los Profesionales de Prodesal y las Metodologías de Enseñanza-Aprendizaje

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

El trabajo de los equipos de prodesal en general son muy valorados por los usuarios, sobre todo cuando existe en ellos la predisposición a cooperar. (F)

En algunos casos las metodologías de aprendizaje no son las adecuadas a la realidad de los agricultores y a veces también requerirían de una mayor participación de ellos en la definición de qué cosas les interesaría aprender.(D)

Son frecuentes las manifestaciones de satisfacción respecto de lo que los equipos prodesal hacen entre los usuarios del Programa. El aprendizaje obtenido y las posibilidades de mejoramiento productivo se refieren básicamente a esta relación. Por otra parte es una relación que gradualmente se da entre personas, más que entre profesionales y agricultores, lo que hace que ese vínculo deba ser cuidadosamente desarrollado por parte de los profesionales del Programa.

Se observa que las metodologías deben ser revisadas sobre la pregunta de qué, cómo y cuánto están internalizando los agricultores cuando se desarrollan los encuentros entre consultores y usuarios. Los diseños de los encuentros y las charlas, muchas veces no registran factores de cultura rural, nivel educacional y capacidades de asimilación diferenciados por sexo y edad. Se reconoce que las técnicas visuales y prácticas (videos y trabajo en terreno), son muy superiores a las que se "dictan" en términos de lecto-escritura o memorización (uso de papelografos, power point, folletería, etc.)

Gestión con Instituciones Económico-Financieras y Control Social

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

La gestión no es fácil en términos de posibilidades financieras. Se transforma en un dato clave el que INDAP represente para los usuarios una entidad más acogedora, dadas las posibilidades que puede otorgar a diferencia de los bancos y otras entidades financieras (F)

Este es un dato objetivo que ya es parte de lo que INDAP institucionalmente conoce. A diferencia de otras instituciones que sólo tienen una lógica de rentabilidad en sus operaciones financieras, INDAP mantiene un equilibrio entre el retorno de la inversión que realiza y algunas flexibilidades respecto de la relación económica con los agricultores, toda vez que existe un análisis que así lo permite.

B. EL PROGRAMA DE CAPACITACION Y FORMACION DE MUJERES RURALES

La Estrategia de Intervención (Actores Institucionales)

LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL PROBLEMA	Fortalezas (F) / Debilidades (D)	Descripción del Análisis
	<p>La definición conceptual del problema no aparece como un elemento consensual. Existe una falta de articulación y operacionalización común de cada uno de los conceptos: empoderamiento, emprendimiento y empresarización entre INDAP y PRODEMU. (D)</p> <p>Se observa más bien una lógica de empoderamiento (habilitación) que una orientación hacia la productividad (D)</p>	<p>Se observa que no hay necesariamente una articulación institucional que acerque visiones, enfoques y acciones comunes entre INDAP y PRODEMU, con el objetivo de atender las necesidades de ambas instituciones y, simultáneamente, lograr un trabajo que no sólo habilite a las mujeres rurales para la producción, sino que también logre orientaciones más definidas hacia los emprendimientos y la generación de ingresos.</p> <p>Lo que se observa es que se han ido fortaleciendo más las orientaciones de PRODEMU sobre el desarrollo de las competencias individuales y organizacionales de las mujeres, que las orientaciones que tiene INDAP institucionalmente sobre prácticas orientadas a la producción y la comercialización en el ámbito agrícola.</p>

EL DIAGNÓSTICO Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	Fortalezas (F)/ Debilidades (D)	Descripción del Análisis
	<p>En general se aprecia que los criterios con los cuales se seleccionan a las mujeres, son criterios que ayudan y aportan al desarrollo del Programa (F)</p> <p>Uno de los elementos centrales en la sustentabilidad de los grupos es un diagnóstico hecho en terreno y con la cooperación de tres instancias claves del Programa: la coordinadora campesina de área, la directora provincial de PRODEMU y el jefe de área de INDAP. (F y D)</p>	<p>Los criterios utilizados por el Programa determinan algunos compromisos importantes, que asumen las mujeres en el primer año. Esto es importante porque en ese primer año se afianzas las relaciones al interior de los grupos y se delimitan los rubros a los cuales los grupos se van a dedicar.</p> <p>Este punto del análisis lo situamos como fortaleza en aquellos lugares en que esto se da y como debilidad en aquellos en que esto no se da. Lo que queremos señalar aquí es que un inicio articulado, con observaciones de terreno y con pautas de trabajo claro sobre los perfiles institucionales ayudan a un mejor desarrollo de las etapas posteriores y su seguimiento.</p>

CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN	Fortalezas (F)/ Debilidades (D)	Descripción del Análisis

**DESARROLLO DE
EXPECTATIVAS
Y PRINCIPIOS DE
ACCIÓN**

Los criterios de focalización (territorial) son adecuados a la realidad del programa (F).

El programa presenta un elemento relevante en este punto, en tanto, hablamos de personas que no necesariamente, casi nunca, tienen un pasado productivo demostrable. Esto hace que los criterios de focalización que utiliza el Programa sean muy importantes, toda vez que se requiere una cierta certeza de las motivaciones y condiciones agrícolas objetivas para, en el corto o mediano plazo, poder habilitar a las usuarias para la producción.

Las expectativas que el programa tiene, basa sus logros en el proceso personal y social que viven las usuarias. (F)

Se observa transversalmente, y queda ratificado luego en las entrevistas grupales desarrolladas, que el proceso de formación (habilidades, aptitudes, comunicación, autoestima, entre otras) son herramientas muy valoradas por la institución (INDAP) y por las usuarias del Programa.

**LA
COMPLEMENTA
RIEDAD DEL
PRODEMU**

**Fortalezas (F) /
Debilidades (D)**

Descripción del Análisis

Se observa que el programa ha tendido a ser cada vez más un programa cuya intervención, enfoque y desarrollo recae en el Prodemu, produciéndose una baja complementariedad con el Instituto (D)

Se reconocen diferencias no sólo de forma, sino también de misión, operación y contenidos que hace que el perfil del mismo, sea distinto para las dos instituciones involucradas y que las orientaciones se sitúen más en el marco de la formación y capacitación de mujeres, como proceso de habilitación para la vida productiva. Esta debilidad es señalada por la mayor parte de las entrevistadas, una vez reconocida, ciertamente, la importancia que tiene la habilitación y formación que desarrolla el PRODEMU.

**LA OFERTA
PROGRAMÁTICAS
US LÍNEAS Y LAS
METODOLOGÍAS
DE**

**Fortalezas (F) / Debilidades
(D)**

Descripción del Análisis

INTERVENCIÓN

La oferta programática está situada más en la habilitación de las usuarias para la vida productiva, para acceder a otros instrumentos de INDAP¹⁶², que a fortalecer instrumentos de gestión internas, fundamentalmente en la última etapa. (F y D)

La metodología de intervención presenta una secuencia interesante para habilitar a las usuarias, sin embargo no necesariamente aparecen algunas flexibilidades respecto de cambios temporales de etapas o cambios de contenidos en la secuencia (F y D)

No se observa necesariamente una prioridad por realizar una caracterización ex - ante de las condiciones del mercado agrícola -local-provincial-regional- para los rubros por los cuales optan los grupos atendidos (D).

Se observa que una vez finalizado el Programa, el Instituto permanece como institución de asistencia y crédito. Ahí sigue existiendo la posibilidad de acceder a otros programas, por ejemplo al Prodesal¹⁶³ en el caso de grupos con productividad incipiente, o los P.D.I. o los S.A.T. en aquellos grupos con productividad más avanzada, lo que representa una fortaleza, dadas las continuidades que esto puede significar para las usuarias.

Sin embargo aparece, en ciertas experiencias, como una debilidad el no orientar otros instrumentos específicos que fortalezcan la puesta en marcha de los respectivos negocios, una vez finalizado formalmente el Programa. Se observa que una vez terminado el tercer año del Programa, todavía existen necesidades de recursos y conocimientos para la sustentabilidad organizacional, gestión de asesorías y técnicas para la venta y comercialización de los productos, especialmente en lugares que no sólo sean el entorno más cercano de las usuarias, sino que sean espacios de mercado más amplios.

Es una fortaleza que la intervención presente un diseño y una planificación de etapas, contenidos por etapas, actividades y desarrollos basados en una secuencia programada.

Sin embargo a veces sucede que los tiempos de avance o no de los grupos es diferente, lo que produce que apegados a la secuencia descrita, sea difícil innovar en términos de flexibilizar la propuesta metodológica, según lo vaya determinando el proceso de los grupos.

Esta observación, si bien no es mayoritaria, representa una distinción en la lógica de trabajo del Programa, esto es, quienes tienen una lógica de asistencia-promoción socio-productiva (PRODEMU) y quienes tienen más desarrollada una lógica de promoción-fomento (INDAP). Si bien esta lógica no es transversal al Instituto, en éste se reconoce que las condiciones del mercado agrícola local/regional es un factor relevante de incorporar en los análisis institucionales.

TIEMPOS DE DURACIÓN, CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

¹⁶² Aunque este punto específico no está lo suficientemente monitoreado como para tener certezas respecto de esta posible complementariedad.

¹⁶³ Respecto de esto, sin embargo, se ha señalado que pasar del Convenio al Prodesal no sería un avance respecto de la evolución de las usuarias.

**DE EGRESO Y
CONTROL
SOCIAL DE LAS
USUARIAS**

Los tiempos de duración del programa presentan diversas posiciones, sin embargo quienes están más directamente involucradas en el trabajo con las usuarias (CCA) reconocen que es un tiempo que podría extenderse por un corto período.

Los criterios de seguimiento presentan claridad por parte de las Coordinadoras Campesinas de Área, aunque no necesariamente están sistematizados formalmente (F). Los resultados del seguimiento del Programa en términos cualitativos son valorados de manera transversal, sin embargo permanece la pregunta por el impacto, desde la lógica de trabajo del Instituto. (D)

El Control Social del programa es un hecho positivo, en tanto el empoderamiento de las usuarias permite que estas se hagan escuchar en sus necesidades. (F)

Como se ha podido observar anteriormente, en el análisis de las líneas programáticas y como se podrá observar en las entrevistas grupales desarrolladas, aparece mayoritariamente la necesidad de fortalecer aún más el inicio de actividades / puesta en marcha de los negocios o emprendimientos de las usuarias, una vez que se ha producido la inducción o habilitación productiva de ellas.

Se hace necesario el poder sistematizar procesos de naturaleza cualitativa como son el desarrollo personal, organizacional/social y de gestión, toda vez que el Programa apunta a este tipo de objetivos más que a indicadores cuantitativos como pudieran ser los referidos a elementos productivos o de comercialización. Es una constatación transversal que el proceso de seguimiento ofrece una valoración del programa en términos de su apuesta por el desarrollo de las potencialidades personales y socio-organizacionales de las mujeres rurales. Sin embargo esta valoración no es completamente relevante desde la lógica del Instituto, toda vez que no existen registros cuantitativos sobre los egresos, uso de instrumentos institucionales, impactos productivos y de ingresos en las usuarias, entre otros.

Se observa que este ejercicio es parte de lo que las mujeres logran generar con la participación en el Programa, esto es, sentirse más empoderadas y así ejercer la capacidad de decirle a las personas del programa u otras lo que piensan. Las experiencias de entrevistas grupales realizadas en el estudio permiten constatar este hecho de manera muy positiva.

El Modelo de Gestión

**LEGITIMIDAD
DEL PROGRAMA
EN INDAP**

**Fortalezas (F) / Debilidades
D)**

Descripción del Análisis

Se observa que no existe necesariamente una alta

Esto se fundamenta en la tendencia a delegar la implementación y ejecución del programa en el

legitimidad del Programa en los niveles territoriales (áreas y coordinadoras campesinas de área) (D)

PRODEMU, no teniendo actualmente la misma prioridad y perfil para el Instituto. El factor relevante actualmente es el nivel de motivación que presenta la Coordinadora Campesina de Área¹⁶⁴ y la relación que desde ella se establece con el PRODEMU y el INDAP, respectivamente.

**COMPLEMENTA-
RIEDAD DE
PRODEMU EN LA
GESTIÓN**

**Fortalezas (F) / Debilidades
(D)**

Descripción del Análisis

Se observa que en términos institucionales y económicos la capacidad y posicionamiento de PRODEMU no representa necesariamente una complementariedad en la gestión del Programa. (D)

Se constata que el nivel de la complementariedad en el Programa en términos de gestión, por parte de PRODEMU, es bajo. Esto porque se percibe que esta institución posee acotados niveles de gestión de recursos y posicionamiento en el territorio y, por tanto, ciertas carencias en los niveles de interlocución con otros actores territoriales.

**LA INTERSECTO-
RIALIDAD**

**Fortalezas (F) / Debilidades
(D)**

Descripción del Análisis

Se percibe que la capacidad de generar intersectorialidad desde el PRODEMU es baja (D)

Se percibe, como se decía en el análisis anterior, que institucionalmente el PRODEMU, dadas las características específicas que tiene en su lógica de trabajo y misión institucional y lo acotado de sus recursos, no necesariamente genera posibilidades de una intersectorialidad importante en el nivel territorial.

**GESTION DE
RECURSOS**

**Fortalezas (F) / Debilidades
(D)**

Descripción del Análisis

Se constata que los recursos asignados al Programa, a través de las diversas líneas son adecuados a la estructura y alcance que tiene el mismo (F)

Se observa que a la pregunta sobre la suficiencia o no de los recursos en términos de apoyo a las usuarias en las distintas etapas del programa, la respuesta general es que estos son suficientes. Sobre todo entendiendo que es un programa que se atreve a realizar asignaciones de dineros directamente a las usuarias y que con ello compromete un grado de responsabilidad importante de parte de ellas para con sus propias decisiones y con el programa en general

¹⁶⁴ Se observa que la pérdida de atribuciones por parte de éstas, es un factor que influye en su desempeño y motivación.

Se observa una lógica de asignación de recursos del Programa, que requeriría la existencia de flexibilidades en su gestión. (D)

Esto se constata en las entrevistadas más directamente involucradas con el trabajo de terreno, quienes aducen la necesidad de contar con instrumentos más flexibles o recursos adicionales -vía programas específicos o por otros canales de asignación- para acompañar, como se ha revisado antes, procesos como la formalización, la gestión, la comercialización, que pudieran ser recursos propios del programa y no de otros programas o instrumentos institucionales¹⁶⁵.

COORDINACION DE ACTORES Y DELIMITACION DE RESPONSABILIDADES

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

Sólo se observa que esta coordinación se da en aquellos lugares en que existe voluntad personal e institucional de llevarla a cabo.

Se puede afirmar que esta coordinación, tiende a depender de la voluntad, personal primero e institucional después, en la relación entre las jefaturas de área de INDAP y las direcciones provinciales y regionales de PRODEMU. Esta coordinación no es un hecho que se suponga a priori porque esté establecido en el diseño del Programa.

MONITOREO Y EVALUACION INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

El monitoreo y evaluación institucional está más bien situado en el trabajo y la observación que desarrollan directamente las Coordinadoras Campesinas de Área y las monitoras/es que realizan sus actividades con las usuarias en el PRODEMU (D)

Desde el punto de vista institucional (INDAP), esto aparece como una debilidad en el sentido de estar relativamente ajenos a lo que acontece en el proceso de trabajo y formación productiva de las usuarias del Programa, sobre todo cuando la vinculación con la Coordinadora Campesina en algunos casos no es todo lo permanente que esto requeriría.

B.1. Análisis de Usuaris

Habilidades y Comportamientos durante la Participación, y Motivaciones de las Usuaris

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

El programa, se constata, basa su desarrollo en la posibilidad de habilitar

El Programa, como ha quedado ya reflejado en los análisis institucionales anteriores, se sustenta en el proceso personal y social de las mujeres. Este elemento evolutivo,

¹⁶⁵ Esto, ciertamente, es una posibilidad que surge desde la experiencia, en tanto este estudio entiende la necesidad de marcos jurídicos transversales en el diseño e implementación de los instrumentos institucionales.

personal y socialmente a las usuarias, hecho que es ampliamente reconocido por ellas.(F)

La motivación se sustenta, precisamente, en los logros que las usuarias van experimentando como personas y en su relación con otras personas y situaciones (F)

de crecimiento, es el resultado más visible en las entrevistadas, quienes reconocen en el Programa y en el PRODEMU, la posibilidad de autovalorarse de una forma que antes no hubieran podido hacer.

Se observa, desde las usuarias del programa, que la sustentabilidad del mismo se basa en la motivación que el programa les inyecta en términos del propio proceso de crecimiento que experimentan. Dados los horizontes que comienzan a abrirse a su experiencia, ellas van consolidando sus compromisos y responsabilidades en la medida en que el programa avanza.

Los Aportes de Recursos, Las Metodologías de Enseñanza-Aprendizaje y Líneas de Refuerzo a la Preparación de las Usuaris

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

Un primer hecho metodológicamente importante es que el Programa es conciente que está trabajando con personas que requieren de un saber práctico más que teórico, dadas las características socio-culturales de las usuarias(F)

Un segundo aspecto metodológico y que tiene directa relación con las posibilidades de logro de las usuarias, es el compromiso inicial que ellas adquieren al ingresar al programa (F)

Esto representa un hecho fundamental, esto es, la necesidad que la metodología que se aplica con las usuarias esté adaptado a la realidad socio-educacional de ellas. Se observa, sobre la base de múltiples testimonios, que las monitoras del programa poseen mayoritariamente una preparación que se adecua a esta realidad.

Se observa, no sólo desde las usuarias, sino también desde las Coordinadoras Campesinas, que el compromiso inicial y la transparencia respecto de las exigencias que tendrán que superar para estar habilitadas, hace que muchas de las usuarias que deciden ingresar, permanezcan porque saben -estaban informadas- de las condiciones y requisitos que el programa les coloca.

Se observa que la entrega supervisada de dineros se transforma en un elemento de aprendizaje para las usuarias del programa (F)

Este elemento, apunta metodológicamente a la posibilidad de aprendizajes prácticos en las áreas de administración y gestión de recursos. Por otra parte representa la posibilidad de generar en las usuarias hábitos de responsabilidad y autoconfianza que son parte de las actitudes que se deben sostener desde la lógica comercial.

Existe una mayor demanda de recursos y créditos hacia las mujeres. Se observa que la percepción de parte de las usuarias es que existiría una cierta discriminación respecto de los hombres en este aspecto (D)

Se puede sostener, dada la frecuencia con que esta observación se da, que podría estar existiendo un mayor apoyo institucional a los agricultores varones que a las mujeres. Esto también es reconocido por algunas instancias de Coordinación Regional -encargadas del convenio- del Programa.

Tiempo de Duración del Programa y Control Social

Fortalezas (F) / Debilidades (D)

Descripción del Análisis

Se observa la necesidad de un cuarto año que refuerce los conceptos y procedimientos que permitan constituir y estabilizar los negocios desarrollados por las usuarias.

El tiempo de duración del programa no necesariamente está referido al rubro productivo que están desarrollando las usuarias (D)

Se confirma, no sólo desde las usuarias, sino también en concordancia con la mayor parte de las coordinadoras campesinas entrevistadas que se hace necesario un cuarto año del Programa que tienda a la habilitación definitiva de los pequeños emprendimientos y en algunos casos la posibilidad de unidades productivas mayores.

Esta constatación confirma, de alguna manera, que el programa no necesariamente está priorizando el proceso productivo específico, sino la habilitación de las usuarias para ejercer una positiva producción en el rubro escogido. Es posible que existan rubros productivos que requieran un tiempo de acompañamiento mayor que otros o que requieran de lógicas de trabajo distintas y signifiquen contenidos y tiempos de duración también distintos¹⁶⁶.

¹⁶⁶ La experiencia de terreno no permite confirmar que metodológicamente esto sea parte de la programación y contenidos de la formación de las mujeres.

8.- CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACION

Para finalizar este capítulo con el conjunto de conclusiones de este trabajo de investigación, que ya recorrió la descripción y análisis de cada uno de los Programas y que ahora intenta sintetizar aquellas más relevantes, es importante delimitar su alcance y objetivos.

No es nuestro propósito en estas conclusiones, todavía, explicitar de manera directa respuestas concretas y precisas a las preguntas de investigación que este estudio formuló en su fase inicial y que señalará la mayor o menor consistencia global del trabajo realizado. Le dejaremos esta tarea a nuestro último capítulo de debate y síntesis.

En esta parte nos centramos en una mirada más global de ambos programas, intentando transversalizar aquellos nichos de análisis que permitan describir y a veces comparar, sobre la base de dimensiones de investigación reseñadas al inicio de este trabajo, las características propias de cada uno de ellos.

8.1. Análisis de Consistencia entre las Orientaciones y Lineamientos del Nivel Central y la Acción de los Programas en las Regiones y Áreas

El análisis de consistencia se desarrollará sobre la base de dimensiones institucionales utilizadas para ambos programas. Las reflexiones que aquí se incluyen surgen de un análisis basado en las entrevistas desarrolladas con funcionarios del nivel central del Instituto.

Estos funcionarios tienen, como característica transversal, una visión más institucional/global de los dos programas y tienen, asociados a sus cargos, injerencia directa sobre las reflexiones y posibles decisiones sobre estos y otros programas desde sus especialidades y responsabilidades. Esto hace que sus visiones hayan sido tomadas como referentes importantes de análisis para ambos programas.

Técnicamente, el análisis se desarrollará sobre la base de la consistencia existente entre ambos niveles institucionales -central y regional/local- entendiendo que existirá una mayor consistencia cuando los discursos elaborados para cada una de las dimensiones sean más próximos o en algunos casos similar y habrá una menor consistencia -mayor brecha- cuando entre ambos niveles el discurso sea más distante.

8.1.1. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL PROBLEMA Y DIAGNÓSTICO

a) INDAP -PRODEMU

Existe una brecha en la consistencia entre los dos niveles analizados. En el nivel central – Unidad de Fomento- se argumenta que pese a que el programa es exitoso en términos de habilitación -formación y capacitación de las mujeres-, este éxito responde más bien a los intereses que el PRODEMU tiene sobre el particular y no responde necesariamente a los objetivos del Instituto donde la productividad y la generación de negocios es una prioridad.

Además no se tiene claro el real impacto de la inversión institucional -impacto que debiera ser medido no sólo sobre la base de la formación y la habilitación, sino sobre la base de los resultados concretos en términos de emprendimientos productivos y vinculación con instrumentos del INDAP-. Se instala ahí más bien la percepción que conceptualmente hablando el PRODEMU privilegiaría más el empoderamiento que los emprendimientos. No se tiene certeza de la vocación productiva que tiene la institución.

En los niveles territoriales -algunos niveles regionales y locales- sitúan el programa desde sus objetivos más claros: la formación y capacitación de las mujeres rurales para el mundo productivo. Ahí se establece con menos intensidad, aunque se hace, la necesidad de avanzar hacia criterios más productivos en el programa. Las coordinadoras campesinas de área, por otra parte, refuerzan el positivo trabajo que se realiza con las mujeres y si bien reconocen marginalmente una preocupación respecto del punto que analizamos, se sienten no sin nostalgia, más ligadas al PRODEMU actualmente que al INDAP. Esto hace que hayan tenido que asumir con mayor propiedad las orientaciones de esta institución.

En relación con los diagnósticos, no es posible realizar un análisis de consistencia, en tanto es más bien una preocupación de los niveles territoriales, sobre todo de las coordinadoras campesinas de área realizarlos. No es una información que posean, con el detalle requerido, los funcionarios entrevistados en el nivel central respecto de los criterios y la forma práctica en que estos diagnósticos se desarrollan.

b) PRODESAL

Existe una alta consistencia respecto que la identidad del programa acepta dos posiciones relativamente claras, posiciones que son transversales: 1) Aquellos que sitúan el programa en el plano de la pobreza rural y argumentan que la institución debe seguir atendiendo a los agricultores que presentan condiciones socioeconómicas y productivas difíciles, para algunos mal llamados agricultores de subsistencia y que entienden que esta realidad es diversa, presenta distintos horizontes de sentido y que por mandato institucional corresponde que sea el Instituto quien los asista y apoye y 2) Aquellos que preferirían transitar hacia circuitos más productivos y de negocios de la pequeña agricultura, porque entienden que existe una lógica de mercado que se debe integrar al quehacer del Instituto y que de alguna forma podría determinar las orientaciones productivas y el fomento productivo que se debe hacer con los agricultores. Estos últimos se ubican en una posición menos tradicional respecto de la cultura institucional de INDAP y más "modernizadora" y reconocen una diferencia entre la asistencia para el fomento y la asistencia para el mejoramiento de ingresos y la calidad de vida.

Desde el punto de vista de la consistencia ambos discursos existen de manera latente en los dos niveles institucionales analizados, sin embargo podemos decir que este último se encuentra más desarrollado en el nivel central (Fomento Productivo) y no tanto en los niveles territoriales. En este nivel se acepta que puede existir un debate sobre la identidad y definiciones iniciales del problema a abordar, pero que la realidad política e institucional del INDAP también está en relación con la realidad de otros actores relevantes, en este caso el Municipio y con la realidad social y productiva del agro en las localidades. Esta realidad -esto desde las áreas y los equipos técnicos involucrados- presenta una diversidad

que permite la coexistencia de ambas definiciones y donde lo que se debe hacer, más bien, es aceptar este hecho y generar las posibilidades institucionales que permitan atender a estos grupos según sean los perfiles que presenten.

En relación a la construcción de los diagnósticos iniciales del programa, se observa una menor consistencia, dado que en el nivel central se explicita una falencia instrumental referida a este punto, falencia que podría solucionarse con miras a poseer transversalmente una línea de base conocida y que sirva de referencia en los niveles regionales y locales del programa para realizar un mejor monitoreo desde la situación inicial hasta la situación final. El nivel territorial -algunos niveles regionales- han desarrollado pautas de medición de entrada pero que no están sistematizadas con lo cual no cumplen con su objetivo, esto es, construir una línea de base para el Programa y, por otra parte, los equipos técnicos de Prodesal argumentan que ellos aplican pautas que diseñan con antecedentes municipales y otros propios del programa, sin embargo de ser así, tampoco logran ser sistematizadas y operar como instrumentos de medición efectivos, más allá de las caracterizaciones que estos permiten.

8.1.2. LA FOCALIZACION

a) INDAP -PRODEMU

Este punto no representa un elemento posible de análisis, toda vez que las estrategias de focalización están situadas en el nivel territorial/local y no es una acción de la cual los entrevistados en el nivel central estén cabalmente informados.

b) PRODESAL

La focalización presenta una brecha de consistencia importante entre ambos niveles institucionales. Por una parte está el nivel central que señala una preocupación respecto de las carencias metodológicas para delimitar la focalización del programa de manera racional o con referencia a criterios más específicos que los que están sólo referidos en el diseño del Programa.

La preocupación, además, está puesta sobre el rango de la integración de participantes al programa, toda vez que estaría más clara la delimitación por arriba de esta focalización, esto es, el corte de quienes por presentar características que superan los requisitos del Programa quedan fuera, sin embargo no estaría suficientemente claro el corte por abajo del programa, esto es, quienes por presentar situaciones socio-económica y productivas precarias muchas veces quedan incluidos en el programa. Frente a esto no existirían criterios y variables precisas para no integrar a quienes en definitiva podrían tener un horizonte de intervención muy alto para lograr los objetivos que plantea el Programa. En el nivel territorial los criterios de focalización se entremezclan entre los de tipo económico-productivos, sociales, políticos -municipalidades- e institucionales – INDAP-. En este nivel no existe la misma preocupación que se aprecia en el nivel central, toda vez que la experiencia de esta focalización ha sido siempre diversa.

8.1.3. LA INTERMEDIACION MUNICIPAL Y DE PRODEMU

a) INDAP -PRODEMU

Existe una alta consistencia entre ambos niveles en el reconocimiento que se hace de la delegación de atribuciones y responsabilidades fuertemente en el PRODEMU. Desde el punto de vista estratégico de la intervención del Programa, este protagonismo institucional se mira con mayor distancia desde aquellos que en el nivel central y regional ven que la articulación institucional no es fácil y que efectivamente las lógicas de trabajo son la mayor parte del tiempo diferente y que no existen muchas veces puntos de complementariedad. Este discurso varía en los niveles territoriales, donde las Coordinadoras Campesinas de Área no se realizan esta pregunta, sino más bien desarrollan el conjunto de actividades modularmente planificadas, aunque reconocen muchas veces la distancia tomada por el Instituto frente al programa.

Existe por otra parte, una alta consistencia entre los niveles, respecto de un escaso conocimiento sobre las particularidades propias del PRODEMU, en términos de identidad, enfoques, metodologías y contenidos institucionales. Esto produce un cierto fenómeno de "caja negra" organizacional, donde los funcionarios del Instituto presentan necesidades de mayores transparencias y comunicación en la intervención del Programa.

b) PRODESAL

Para el caso de Prodesal analizaremos algunos de los siguientes puntos: b.1) Legitimidad del Actor Municipal, b.2) Diferencias Municipales, b.3) Carencias en la Complementariedad Estratégica y b.4) Tendencia a la Municipalización del Programa.

b.1.- Existe una alta consistencia entre los niveles institucionales que analizamos, respecto de entender que el actor municipal es el adecuado a los objetivos y requerimientos del programa en términos de su ubicación y legitimidad en el territorio. Se observa que existe transversalmente en el Instituto una apuesta del Programa por relevar la importancia de este actor, fundamentalmente referida a su capacidad de interlocución institucional y de gestión.

b.2.- Existe también una alta consistencia entre los niveles en orden a comprender que las diferencias institucionales de los municipios hacen que el Programa adquiera una mayor o menor relevancia, teniendo para eso en consideración factores como: la complejidad administrativo-funcional, capacidad de gestión político-institucional, magnitud de recursos propios o gestionados, habilidad para la constitución de espacios para la intersectorialidad, visión estratégica de los Alcaldes y sus equipos, relación entre los equipos técnicos Prodesal y las autoridades y departamentos respectivos, entre otros.

b.3.- Respecto del tercer punto, se constata una brecha de consistencia. Esta brecha de consistencia no se da necesariamente por niveles institucionales, sino por las orientaciones en las acciones de los funcionarios. Existen dos miradas: una mirada de tipo político-institucional y otra de tipo técnico-estratégica. La primera, ya fuera en el nivel central o en los niveles territoriales, entiende que el Programa es un programa fuertemente social y

político. Este argumento se esgrime fundamentalmente sobre la base de las coberturas alcanzadas y las plataformas de clientes que es capaz de activar a nivel de las comunas. Esta mirada no realiza necesariamente una crítica a las posibles faltas de complementariedad estratégica del programa en el nivel municipal. Por otra parte están aquellos que, desde distintas posiciones institucionales, sobre todo en los niveles regionales y en algunos casos en el nivel central, aducen que al Programa le falta una mirada más técnica y estratégica, esto es, articular miradas más integrales y con visión de mediano plazo de las acciones que el programa desarrolla -planificaciones institucionales comunes, visiones sobre los desarrollos del mercado agrícola, visiones sobre encadenamientos productivos, visiones sobre el fomento productivo agrícola, entre otros- y que complementen un estado asistencial e individual/grupal de la acción del programa.

b.4.- Este hecho presenta una brecha en la consistencia entre ambos niveles institucionales. Por una parte en el nivel central, salvo voces que solicitan un mayor compromiso e involucramiento -económico y de gestión con el programa- se reconoce en el actor municipal, un actor clave para el programa y entiende como legítimas las influencias y decisiones que se tienen sobre el mismo. En definitiva los elementos revisados en el primer punto forman parte de este análisis, que no reconoce necesariamente una “municipalización” del programa. Por otra parte los niveles territoriales, algunas veces ciertas áreas y niveles regionales dialogan con este actor desde las necesidades que ambas instituciones presentan. Se aprecia en este caso que algunos niveles regionales han intentado avanzar en definiciones más integrales con las municipalidades en la acción del programa como una forma de cierto control a la legítima influencia municipal. Por último y más fuertemente los equipos técnicos de Prodesal, reconocen una “municipalización” del Programa. Estos equipos argumentan que existe una fuerte delegación del mismo en los equipos Prodesal y que la cotidianeidad de la operación del programa al interior de la municipalidad, hace que la presencia corporativa del Instituto se pierda y el programa, muchas veces, sea un programa reconocido como municipal.

8.1.4. LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

a) INDAP -PRODEMU

No es posible analizar las consistencias entre ambos niveles, toda vez que se observa, salvo una entrevista desarrollada, un relativo desconocimiento por parte de los entrevistados en el nivel central respecto de la oferta programática y la metodología de intervención que desarrolla el PRODEMU en el programa¹⁶⁷. Sólo se reconoce que esta institución apunta a factores que el instituto no apunta y que son: el desarrollo personal, las capacidades organizacionales y de gestión de las usuarias y que podrían ser incluidas en algunos de los programas territoriales que realiza el INDAP. Se reconoce que esto el PRODEMU lo hace bien, pero no existe una reflexión más desarrollada sobre este punto en particular.

¹⁶⁷ Esto no significa de ninguna manera que los entrevistados en el nivel central presenten debilidades personales respecto de información y análisis de algunos puntos respecto del Convenio, más bien es un hallazgo que permite construir la hipótesis de que falta una mayor retroalimentación por parte del Convenio y PRODEMU hacia el Instituto, respecto de lo que realiza y cómo lo realiza.

b) PRODESAL

Para el caso de Prodesal analizaremos tres puntos: 1) La suficiencia del Programa, 2) La no inclusión de otro tipo de variables en la asistencia a los usuarios y 3) La inexistencia de una metodología de trabajo que ordene la oferta.

B.1.- Es consistente entre ambos niveles institucionales que la oferta programática del Prodesal en términos de asistencia, créditos, bonos y ayudas no pecuniarias (materiales, de infraestructura, etc.) son suficientes. Esto en el marco de un programa que no cierra las posibilidades para que los usuarios postulen a otros instrumentos institucionales como el Programa de Desarrollo de Inversiones (P.D.I.) o cuando los emprendimientos productivos alcanzan lógicas empresariales al S.A.T. (Servicio de Asesoría Técnica).

B.2.- Es consistente también el discurso entre ambos niveles institucionales, respecto del reconocimiento de un conjunto de variables sociales, culturales, psicológicas, de género y étareas que el programa no aborda necesariamente y que podrían estar informando una necesidad que se relaciona con el ámbito productivo. Es transversal reconocer que el programa legítimamente trabaja en el ámbito productivo, sin embargo esto no desconoce el hecho de poder fortalecer los equipos territoriales con profesionales o conocimientos de otras áreas: educacionales, sociales, psicológicos y culturales.

B.3.- Existe una brecha de consistencia entre ambos niveles frente a este punto. Es más claro que en el nivel central se requiera de inyectar una mayor racionalidad al programa en su diseño, implementación y ejecución. Esta mayor racionalidad estaría dada por la necesidad del uso de instrumentos de caracterización y medición, indicadores de avance y logro, planificación de metas temporales y criterios de orientación de la acción del programa. Esto podría permitir tener más claridad respecto de los impactos del mismo en los usuarios y a nivel regional y, a nivel nacional contar con información actualizada del Programa. En los niveles territoriales este hecho es algo que no está implementado, sin embargo no es un hecho que se argumente como estrictamente necesario. Salvo algunos niveles regionales, los equipos técnicos de Prodesal y las jefaturas de áreas no presentan este punto como una prioridad.

8.1.5. LOS TIEMPOS DE DURACION DEL PROGRAMA Y LOS CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EGRESO

a) INDAP -PRODEMU

No existe la posibilidad de realizar un análisis de consistencia respecto de los tiempos del programa y los criterios e indicadores de seguimiento entre ambos niveles, en tanto no es un hecho que las personas entrevistadas del nivel central conozcan necesariamente.

b) PRODESAL

Existe una brecha de consistencia en este punto entre los niveles analizados. En el nivel central la argumentación se basa más en criterios de racionalidad en la planificación de estos elementos, sobre todo en lo referente al monitoreo institucional e indicadores de evolución de las condiciones de vida e ingresos de los usuarios. Respecto de los egresos del programa, se esgrime que esa es una debilidad, aunque se reconoce que el INDAP no necesariamente tiene una "cultura de egresos" (Fomento Productivo). Sin embargo, reconociendo que esto podría ser importante no existen claridades respecto de a qué egresarían los usuarios o quiénes (INDAP u otros) o qué instrumentos (INDAP) los tomarían una vez egresados. Esto en el nivel territorial no es un cuestionamiento evidente, si bien se pueden establecer algunos reconocimientos a un programa relativamente extenso, ese juicio debe ir acompañado, se señala, de las realidades sociales y productivas que presentan los usuarios, entonces puede ser extenso para un perfil de usuarios y quizá para otros no. Ahora, es más claro que la modalidad de intervención, permite que esta no sea una pregunta importante para estos niveles, sobre todo para los equipos técnicos del programa.

8.2. LA GESTION INSTITUCIONAL

8.2.1. LEGITIMIDAD DEL PROGRAMA EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES

a) INDAP -PRODEMU

Existe una consistencia en ambos niveles institucionales respecto de la baja legitimidad de que goza el Programa al interior de la institución, ya sea por la delegación global que se ha hecho de éste en el PRODEMU, o por la distancia que generan algunas dificultades de complementariedad respecto de las lógicas y orientaciones de trabajo que tienen INDAP y PRODEMU respectivamente. No se observa una base común de trabajo en los niveles territoriales -la valoración que se pueda hacer del programa, no significa necesariamente una base óptima de legitimidad-, observándose una baja prioridad del mismo en el nivel central. Esta última constatación se fundamenta en dos hechos relevantes: 1) la cobertura que presenta el Programa -baja respecto por ejemplo de las coberturas que logra Prodesal- y, por lo mismo, 2) la inversión diferencial que significa cada uno de los programas.

b) PRODESAL

- 1) Aquí la consistencia discursiva entre los dos niveles institucionales es muy alta. La valoración y legitimidad que posee el programa transversalmente en el instituto, demuestra, que más que un análisis por niveles, lo que se observa es una base de legitimación que se sostiene, por una parte, en las coberturas de asistencia logradas por el programa, el nivel de inversión productiva que este genera y la identidad que este tiene al interior del instituto.

Desde el punto de vista de la responsabilidad de los actores, salvo las inquietudes de mayor involucramiento del INDAP, solicitadas por los equipos técnicos de Prodesal, estas operan con flexibilidad y articulación en el nivel territorial, fundamentalmente entre el Equipo Prodesal y la Municipalidad y en esto existe una consistencia alta. Donde es posible encontrar algunas brechas son en algunos niveles regionales y en la Unidad de Fomento Productivo del nivel central, donde a diferencia de otros actores, se señala que la responsabilidad municipal se debiera basar también en un mayor aporte económico al programa y mayores compromisos estratégicos con el desarrollo agrícola y el fomento productivo en las comunas.

8.2.2. LA GESTION MUNICIPAL Y DE PRODEMU EN LOS PROGRAMAS, LA INTERSECTORIALIDAD Y COORDINACION ENTRE ACTORES INSTITUCIONALES

a) INDAP -PRODEMU

Como hemos señalado anteriormente, existe una alta consistencia, salvo casos muy puntuales¹⁶⁸, de ambos niveles institucionales respecto de percibir una baja capacidad de gestión del PRODEMU, gestión que se fundamenta en apalancamiento de recursos, interlocución con actores territoriales, posicionamiento estratégico en el territorio y baja gestión intersectorial. Respecto de la coordinación de los actores involucrados, es consistente el que esta coordinación actualmente sólo esté referida a las motivaciones y voluntades que las Coordinadoras Campesinas de Área tienen, dentro de un marco institucional -PRODEMU- que no necesariamente estaría priorizando un programa como este.

b) PRODESAL

Existe una alta consistencia en el discurso entre el 1) el Nivel Central y los Equipos Técnicos de Prodesal, no necesariamente se encuentra la misma intensidad en la consistencia con 2) Algunos Niveles Regionales y Áreas.

1. Entre el nivel central, salvo algunas posiciones adoptadas por la Unidad de Fomento¹⁶⁹, y los equipos técnicos de Prodesal existe una alta consistencia respecto de entender que el programa está situado en una institucionalidad con alta capacidad de gestión, posicionamiento en el territorio e interlocución con actores públicos y privados no sólo de la propia comuna, sino de otras comunas y niveles estatales. Este discurso sólo se ve matizado por las necesarias diferencias que se reconoce entre municipios con mayor

¹⁶⁸ El Nivel Central del Instituto en palabras de su Director, reconoce estar en antecedente de estas percepciones, sin embargo ha señalado que estas observaciones no han sido sistemáticamente fundamentadas con otros criterios (técnicos, institucionales, de gestión, entre otros) que posibilite una evaluación más rigurosa de la situación del PRODEMU en el programa, más allá de las legítimas interpretaciones y percepciones de los funcionarios del Instituto.

¹⁶⁹ Esta unidad del nivel central, adopta una posición más distante respecto de la realidad municipal y su gestión en relación con el programa Prodesal. Algunos de los argumentos señalados por esta unidad se pueden encontrar en los análisis desarrollados anteriormente.

infraestructura e influencia, versus aquellos que presentan menos desarrollos en estos factores.

2. Algunos de los niveles territoriales -regionales y áreas- tienen posiciones diversas respecto de esta realidad, dependiendo del grado de interlocución alcanzado entre ellos y los municipios respectivos. Es por esto que en algunos casos se observa la necesidad de controlar más el programa desde las áreas y niveles regionales, planificar acciones más integrales y estratégicas para el desarrollo del programa, así como aportar valor institucional a las miradas, algunas veces sólo asistenciales del Municipio. Esto ha hecho que, por ejemplo, se hayan establecido convenios marcos que generan una mayor co-responsabilidad en el programa -20% de la inversión del programa en los municipios de la VI región- o una mesa de trabajo integrada – INDAP Regional, Áreas, Equipos Prodesal y Autoridades Municipales- en el caso de la IX región).

8.2.3. GESTION DE RECURSOS, MONITOREO INSTITUCIONAL Y CONTROL SOCIAL DEL PROGRAMA

a) INDAP -PRODEMU

No es posible realizar un análisis de consistencia entre niveles institucionales para todos estos aspectos, toda vez que no todos los entrevistados en el nivel central tienen necesariamente reflexiones sobre todos ellos. Sobre la gestión de recursos no existe necesariamente una reflexión elaborada, no sólo de la administración de recursos, sino también de su gestión. Sobre el control social tampoco es posible realizar el análisis.

Sobre el monitoreo institucional sólo se reconoce que INDAP supervisa de manera distante y poco frecuente el desarrollo del programa. Esto tiene una alta consistencia entre el nivel central y el nivel territorial. Ahora, esta alta consistencia adquiere matices cuando se introduce el tipo de monitoreo que se realiza, en tanto el nivel central está más preocupado de la introducción de parámetros productivos en el programa y se cree que en el PRODEMU esto no es prioritario y, por otra parte, las mediciones de resultados se estructuran en términos de criterios cualitativos y no sobre la base de impactos cuantificables del mismo. Esto no es una prioridad en los niveles territoriales, donde más bien el proceso de habilitación es el más relevante para las áreas y las Coordinadoras Campesinas de Área. En este mismo sentido lo que se mira técnicamente es la falta de un sistema de monitoreo cualitativo del programa.

b) PRODESAL

No existe necesariamente una consistencia entre ambos niveles sobre algunos de estos aspectos. Revisamos en lo que sigue cada uno de ellos por separado:

b.1.- Frente a la gestión de recursos, existe consistencia en sostener que por sobre el financiamiento propio del programa (1.033 u.f.) para cada uno de ellos en el territorio, es resorte municipal el poder complementar esos recursos, ya sea de manera directa - aportes en dinero al financiamiento que hace el Instituto- o de manera indirecta - generando puentes de interlocución con otros actores públicos o privados o apalancamiento de recursos con otras fuentes distintas de las que posee el Instituto-. Respecto de la gestión de los recursos, ya no en su generación, sino en su administración y utilización, no existe la posibilidad de realizar el análisis dado la distancia entre el nivel central y el nivel más informado sobre estos procedimientos: el equipo técnico de Prodesal.

b.2.- Como se ha señalado anteriormente, existe una brecha de consistencia entre ambos niveles institucionales, respecto de las necesidades de mejorar y racionalizar -estandarizar mejor técnicamente- los sistemas de monitoreo del programa -nivel central-, versus la baja inquietud que este aspecto representa para los niveles territoriales.

b.3.- Este aspecto no es un elemento de análisis que se pueda profundizar en tanto no es un hecho que se conozca de manera práctica por todos los entrevistados en el nivel central, nivel que supone que este procedimiento se realiza.

8.3. Articulación con otros Instrumentos de INDAP

Al inicio debemos señalar que es un hecho relevante el plantearse esta interrogante y que es altamente deseable que la articulación entre instrumentos fuera un hecho permanente al interior del Instituto. Más allá de lo que los instrumentos signifiquen desde el punto de vista institucional y entendemos que su existencia es un dato relevante para la acción de inversión productiva y la intervención permanente respecto de los usuarios/as de los programas, el análisis que hemos desarrollado en los niveles central y territorial -las regiones y localidades donde esta consultoría se desarrolló- arroja algunos puntos importantes de tener en consideración:

1. Existen algunas reflexiones que tienden a enmarcar institucionalmente este debate

- Es importante, como lo señala el nivel central, partir reconociendo que no existe al interior del instituto mecanismos de discriminación ni positivos, ni negativos, para el libre acceso a los instrumentos de que dispone el INDAP. Sólo existe la inhabilitación que surge desde la propia incapacidad productiva de los usuarios potenciales y actuales y de la falta de constitución de las empresas -formalización- o el nivel de ingresos o la no iniciación de actividades.

- Un segundo punto es el que tiene directa relación con los marcos jurídicos que se establecen en los diseños de los instrumentos institucionales, con lo cual acciones de generación de nuevos instrumentos o flexibilización de los actuales representaría una necesaria discusión jurídica que posibilitara cambios en la legislación (Ley Orgánica u otras disposiciones) del Instituto.
- Por último no está claro si lo que se debe hacer es flexibilizar los actuales instrumentos, generar otros o diseñar políticas específicas para aquellos agricultores que responden más a parámetros de autoconsumo y pequeños emprendimientos, en el entendido que muchas veces los créditos que otorga la institución serían impagables para muchos de ellos.

2. La existencia de instrumentos institucionales aporta positivamente a los programas, sin embargo importa decir que existen diferencias entre los Programas analizados

- En el Prodesal no se constata una oferta programática que sea secuencial, esto es, que responda a criterios de etapas, indicadores de evolución en las condiciones de vida e ingresos de los usuarios y egresos a partir de los cuales podrían ser intervenidos con otros instrumentos de manera articulada y progresiva. Esto podría responder una lógica donde no necesariamente se actúa institucionalmente desde la demanda, sino más bien desde la oferta.
- En el Programa de Capacitación y Formación de Mujeres Rurales se advierte que existen líneas específicas, que intentan visualizar de mejor manera las necesidades propias del proceso del Programa. Proceso que responde a parámetros secuenciales y sistemáticos que permiten una mayor adecuación a los tiempos y objetivos del Programa.

3. Existe un debate interno respecto de la identidad de los instrumentos

- Se observa que la estandarización nacional en el diseño de los instrumentos, no se estaría adecuando necesariamente a la diversidad de la realidad productiva de las regiones y a los cambios en las condiciones sociales y económicas de los agricultores. Esto último surge de una reflexión del estudio, que es la existencia de al menos dos tipos de agricultores y entre esos polos un conjunto de matices y complejidades que no necesariamente se han tipificado institucionalmente: agricultura de subsistencia y agricultura comercial/exportadora. Estas dos realidades están cruzadas por factores culturales, sociales, educacionales, de ingresos, de género y conocimiento diversos. Sería necesario, según algunos de los funcionarios entrevistados, que el INDAP genere instrumentos diferenciados según perfiles productivos de agricultores.

CAPITULO IV: RECOMENDACIONES

1. GENERALIDADES

Tal como los **objetivos de una política**, dan cuenta de las pretensiones de ésta respecto de los productos y efectos que pretende generar en un determinado grupo de personas, los **énfasis de las estrategias** implican la forma en que se pretende impactar sobre la situación final del grupo objetivo, que la política atiende y que se supone transversal a las acciones que de ella se desprenden.

Al revisar los documentos de ambos Programas y analizar los resultados de las entrevistas a funcionarios de INDAP, PRODEMU y usuarios y usuarias de ambos programas, las primeras recomendaciones en el ámbito global, son las siguientes:

- ✚ Generar espacios de reflexión en y entre los diferentes niveles de la institución e incluso con otras instituciones, donde participen representantes de los/as usuarios/as, autoridades regionales y técnicos, con el objetivo de construir a partir de la realidad, las bases para una **política de desarrollo para el sector rural** en el marco de la política agrícola del país. Lo anterior, con el propósito de ver interpretada la visión de todos los niveles de la institución, e integrado aquel grupo de personas que, no siendo oficialmente usuarios de INDAP y están siendo atendidos por la institución, no son parte de ninguna política social del Estado.¹⁷⁰
- ✚ Transitar de una forma equilibrada desde una **política tradicional** a una más **estratégica**, entendiendo que:
 1. La política actual se caracteriza por presentar funciones de diseño y ejecución concentradas en el nivel central, implementada sectorialmente y que aplica criterios de focalización discrecionales (no necesariamente coincidentes con los atributos presentados por los grupos atendidos).
 2. La política propuesta tiene como eje de referencia la oferta programática regular, pero introduce un polo más innovador, en donde a pesar de que prevalecen los criterios y definiciones que dan cuenta de la oferta y no de las características específicas de los grupos, la lógica tradicional de la función del nivel central es compartida con los niveles regionales y locales.
- ✚ En ambos Programas es importante generar marcos conceptuales para que los equipos técnicos conozcan y sepan de los enfoques de intervención que se han priorizado. Ello se complementa con la necesaria profundización en los diseños programáticos, metodologías más rigurosas que incorporen elementos que ayuden a optimizar los recursos invertidos: identificación del problema, definición de la población objetivo, componentes a ofrecer, efectos esperados en los individuos, entre otros. Si esto no ocurre, la posibilidad de que la inversión realizada sea poco efectiva y genere frustraciones tanto en los usuarios como en los equipos técnicos, tiene altos costos financieros y personales.

¹⁷⁰ Ni INDAP ni FOSIS.

- ✚ Considerar en los diseños programáticos las particularidades regionales, referidas a territorios, sistemas de producción, etnias, entre otras variables.
- ✚ Aplicar metodologías más innovadoras y con mayor adecuación al trabajo con los usuarios y usuarias.
- ✚ Incorporar Sistemas de Evaluación a los programas, que permitan ir monitoreando resultados y poder reaccionar ágilmente frente a determinados efectos.

2. EN RELACIÓN AL PROGRAMA PRODESAL

Diseño Programático:

1. Revisar y redefinir la definición e **identificación del problema** a solucionar por el Programa, fundamentalmente, se refiere a:

- Profundizar los conceptos de pobreza y ruralidad en función de que no se produzcan contradicciones conceptuales en los textos y en la práctica.
- Enriquecer el análisis causa - efecto del problema general a solucionar por el Programa, en los territorios donde éste se ejecuta. Esto de manera que, sus particularidades geográficas, económicas, sociales, ambientales y étnicas, puedan ser incluidas y analizadas en el contexto de la aplicación de una estrategia de intervención.

2. Revisar **criterios de focalización y definición de la población objetivo**, dado que en la práctica, se genera una confusión respecto al "perfil" de usuario PRODESAL. En una dirección, se está atendiendo a un segmento de pequeños productores que poseen recursos y desarrollan algún rubro y, en otra dirección, también se está integrando a personas sin medios de producción y que se encuentran en situación de pobreza. Si bien ambos perfiles pueden ser incluidos en el Programa, es importante conocer la caracterización de cada uno de ellos, en función de las estrategias particulares de trabajo y el logro de los resultados esperados.

3. En relación a los **componentes** del Programa y considerando la opinión de los entrevistados (usuarios y funcionarios), se sugiere:

- Delimitar por cada componente (asesorías, subsidios), de una manera explícita (puede ser en forma escrita): los criterios de implementación, los contenidos, metodologías y actividades sugeridas, y los resultados esperados en el individuo y el grupo que hace uso de ese componente.

- Incorporar a la oferta de componentes en ejecución, una línea de trabajo relacionada con las competencias laborales silvoagropecuarias¹⁷¹ (incluye desarrollo de capital humano y social), teniendo en consideración la habilitación de los usuarios en aquellas prácticas que desde el punto de vista personal y laboral, les permita estar en condiciones de desempeñarse de mejor forma en el desarrollo de su estrategia de generación de ingresos.

4. En relación a las **metodologías de enseñanza aprendizaje**, se sugiere innovar teniendo en consideración las capacidades de aprendizaje y asimilación de los usuarios (metodologías diseñadas desde las necesidades y características de la demanda).

5. Se recomienda incorporar una batería de **instrumentos** para ser utilizados por lo equipos, para diferentes objetivos y en distintos momentos del desarrollo del Programa, entre ellos, se pueden indicar:

- Bases Regionales: Instrumento de orientación administrativa y funcional para las direcciones regionales de INDAP. Se basaría en los procedimientos descritos en las Bases Generales del Programa y tiene como objetivo que cada una de las regiones pueda incorporar sus propias definiciones al Programa, según las particularidades de la misma.
- Orientaciones programáticas: Instrumento de orientación técnica y metodológica dirigida a los distintos niveles institucionales que involucra el Programa.
- Sistema de levantamiento de la Línea Base del Programa:
 1. Desarrollar y formalizar metodologías de diagnóstico territorial y grupal, con la finalidad de poder estandarizar la caracterización de la población objetivo con la que el Programa trabaja.
 2. Generar una metodología (eficaz y eficiente) respecto a las ventas y la producción de cada unidad económica y la participación del ingreso SAP en la composición del ingreso familiar. Esto permitirá realizar evaluaciones de procesos y finales respecto del logro de objetivos en el ámbito de la composición y generación de ingresos.
 3. Diseñar un Plan Individual (para cada unidad económica productiva) en el primer año, que incluya un diagnóstico de la unidad y de la persona, es decir, que contemple los activos o capitales disponibles para empezar este trabajo (capital social, humano, físico y financiero). A partir de ello, definir líneas individuales y asociativas. Lo anterior, considerando en que debiera darse un proceso gradual hacia la rentabilidad de las unidades productivas y

¹⁷¹ Por ejemplo, el enfoque Preparado de Fundación Chile

la asociatividad de algunas prácticas, que debe tener como fundamento una mayor consolidación del usuario y su unidad.

4. Otros instrumentos sugeridos: fichas de acompañamiento (bitácora de terreno), ficha de cierre individual (para evaluar avances del Plan Individual).

Evaluación del Programa:

6. Elaborar Sistema de Evaluación, que contemple:
 1. Generar un sistema de diagnóstico de los usuarios que permita tener una línea de base del Programa, con el objetivo de evaluar procesos y resultados finales.
 2. Definir: indicadores y medios de verificación (sistema de registro) por componente, aplicables y concordantes con los instrumentos disponibles en el Programa.
 3. Definir metas por unidad operativa, con incentivos por unidad operativa según avances en resultados alcanzados para todos los involucrados. Por ejemplo, Bono para clientes, Bono remuneración para equipo PRODESAL.
 4. Diseñar un sistema de monitoreo técnicamente estandarizado, incluyendo las particularidades de cada región, que permita llevar un registro institucional de la evaluación de las unidades productivas involucradas en el Programa.

Sistema de Gestión de Recursos Humanos:

- Se recomienda un trabajo de inducción técnica con los equipos técnicos PRODESAL, orientado a entregar contenidos y formar habilidades en los siguientes ámbitos: marco conceptual (desarrollo rural; pobreza e integración socioeconómica; entre otros), definiciones estratégicas programáticas¹⁷², planificación participativa y estratégica de proyectos, roles y funciones institucionales en el marco de la coordinación de actores territoriales y desarrollo local, habilidades y competencias para el trabajo comunitario y liderazgo de equipos.
- Generar un sistema de asesorías profesionales (externalización) o perfeccionamiento (inducción interna) en las áreas de educación, social y psicosocial que pudiera complementar el trabajo que desarrolla el equipo PRODESAL con los usuarios. Esto porque son variables que, según se reconoce,

¹⁷² Estas permitirían generar un trabajo con conocimiento de la lógica municipal, orgánica, instrumental, de procedimientos, definiciones estratégicas, entre otros.

inciden en la productividad y en las habilidades personales y organizacionales de los pequeños agricultores.

Complementariedad:

- Generar un sistema articulado de instrumentos de asistencia, que permita, sobre la base de indicadores y criterios de evolución productiva, atender a los usuarios de manera secuencial. Esto significaría considerar las demandas insatisfechas de los usuarios y formular una oferta adecuada a esas necesidades y, adicionalmente, articulada entre sí.

2. EN RELACIÓN AL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACION PARA MUJERES RURALES

Diseño del Programa:

Instrumentos:

Se sugiere evaluar la posibilidad de incorporar además de los planes colectivos, planes individuales, que incorporen dos secciones:

1. Desarrollo personal, que considere un diagnóstico personal (conocimientos, destrezas y habilidades), un plan individual basado en las competencias a trabajar durante el año y luego una sección de metas por objetivos o actividad, con indicadores evaluables al final de cada año.
2. Desarrollo del Negocio o la Unidad Productiva, que incorpore un diagnóstico referido al sistema productivo, una sección de planificación en función de lo anterior y, por último, agregar indicadores y metas individuales que se puedan medir al final de cada año.

En ambas secciones, se sugiere incorporar objetivos y actividades asociativas.

Sistema de Evaluación:

La importancia de tener una forma de medir los cambios en los individuos y la factibilidad de obtención de los datos, se relaciona con la claridad de los objetivos específicos y los cambios que se quieren lograr en las mujeres, a través del trabajo de cada uno de los componentes del Programa. Por lo tanto, se recomienda considerar en el diseño programático indicadores factibles de medir, implica además de un trabajo metodológico adecuado, conocer muy bien a las personas sobre quiénes se llevará a cabo la intervención, en este caso las mujeres rurales, y difundir estos contenidos con todos los actores involucrados.

En este sentido, si bien se pudo tener acceso a la matriz de marco lógico que presenta varios indicadores para todos los componentes, se recomienda revisarla en función de generar una línea base relacionada con los cambios concretos en las mujeres y la rentabilidad de sus unidades económico productivas.

Complementariedad

- En la medida que exista un registro estadístico y una evaluación de posibilidades de utilización de instrumentos, realizar aún una mayor apuesta por las mujeres como población objetivo de asistencia, crédito y subsidios institucionales, que acerquen aún más a INDAP a la realidad y posibilidades productivas y comerciales de éstas.
- Fortalecer la participación de INDAP en los procesos técnicos y metodológicos para apoyar el ámbito productivo del programa, porque si bien el programa incorpora nociones sobre este ámbito no se observa (en la práctica) que sea ésta una prioridad institucional (PRODEMU). De alguna manera se pueden complementar visiones para pasar de la lógica de habilitación a la de obtención de ingresos.

9.- SINTESIS PARA UNA INTEGRACION Y REFLEXION FINAL.

UNA MIRADA DE CONTINUIDAD SOBRE ESTA Y OTRAS POLITICAS Y/O PROGRAMAS PUBLICOS Y/O SOCIALES.

Los conceptos de eficacia y efectividad han sido y serán conceptos debatibles, aún cuando este trabajo ha intentado mostrar que parte importante en el logro de estos procesos no sólo dice relación con la lógica de rendimiento, impacto y rentabilidad social de la inversión que actualmente actúa como importante parámetro de medición y evaluación de muchas políticas sociales/públicas.

Más allá de la eficiencia, existen mundos de vida internos y externos al Estado necesarios de reconocer, adaptaciones internas de la Institucionalidad Pública (modernidad-racionalidad), mayor feedback entre oferta y demanda de las políticas, tensiones entre validez y legitimidad de las normas y procedimientos administrativos, necesidades sociológicas del proceso de la implementación de las políticas y una revisión de los sistemas de evaluación denominados aquí como "mecanicistas" que, a nuestro juicio, nos puede ayudar en la dirección de una mayor eficacia y efectividad de estas.

La síntesis del estudio pretende generar un diálogo entre las preguntas de investigación y las aproximaciones y hallazgos que el trabajo generó durante su trayectoria. No podría haber coherencia global del esfuerzo desarrollado si los conceptos, dimensiones y variables (fundamentalmente cualitativas) no aportaron en la dirección de contestar aquellas preguntas que orientaron todo este camino.

En este capítulo hemos querido resumir para cada una de las preguntas de investigación aquellas respuestas más relevantes, las que además puedan servir como indicación de una cierta coherencia buscada y/o lograda. El lector podrá profundizar estos hallazgos y respuestas en los respectivos capítulos del documento¹⁷³. Las preguntas de investigación fueron las siguientes (ver página 17)

1. ¿Qué conceptos y procesos informan el contexto sociológico del diseño e implementación de las políticas sociales/públicas?

1A) Un Marco General para un Análisis de Contexto de las Políticas

- **La Dependencia Estado-Economía**

Como lo revisamos con Habermas, actualmente se observa una vinculación bastante estrecha entre el Estado (Política) y la Economía. Esto, por cierto, tiene una influencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en tanto es posible advertir una mutua dependencia entre ambos subsistemas del sistema social. Por una parte la subsidiariedad de la acción estatal en pro del déficit que deja el sistema económico. Por otra parte la necesidad de las políticas sociales/públicas de contar con excedentes de capitalización económica que sean vehiculizados a través de la acción del Estado. Si bien tenemos algunos matices respecto del concepto de asimilación que ocupa el autor, lo que reseña nos parece actualmente relevante; “El aparato estatal, se torna dependiente del subsistema economía regido por el medio dinero; esto le obliga a una reorganización que entre otras cosas conduce a que el poder político quede asimilado a la estructura de un medio de control sistémico, a que el poder se asimile al dinero”.

- **Los Vínculos entre Economía y Política**

Siguiendo con la argumentación anterior sostuvimos que las diversas crisis económicas repercuten en el sistema público-político. Dado que el sistema económico no puede superar sus dificultades por sí mismo, porque su propio objetivo interno es la reproducción del dinero en una lógica privada, se tiende a producir lo que Habermas reconoce como un problema de legitimación del sistema, en tanto las lealtades de masas se dan o daban en la esfera público-política, esfera que precisamente recibe las consecuencias de las dificultades y problemas del sistema económico, sobre todo bajo un modelo de crecimiento donde el Estado ha perdido o desestimado su rol de planificación, intervención y regulación. En palabras del autor; “El desplazamiento hacia lo político es la lógica consecuencia de la imposibilidad de solucionar la crisis económica con medios de carácter económico ya que no es posible transformar el sistema de apropiación privada del beneficio. De aquí su reenvío hacia lo político (...) Así, cuando en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno marcados por el sistema

¹⁷³ Importa señalar que las citas aquí recogidas, son parte del trabajo ya desarrollado y, por lo tanto, intentan reforzar los argumentos aquí esgrimidos. El contenido de esas citas para su identificación se encuentran en el Documento de Tesis.

económico, el sistema de legitimación no alcanza el nivel de lealtad de masas requerido, se produce ineludiblemente una crisis de legitimación”.

- **La Estructuración del Problema Sistémico**

En efecto, para Habermas, “la crisis de racionalidad es una crisis sistémica desplazada al igual que la crisis económica, mientras que la crisis de legitimación es directamente una crisis de identidad. El déficit de racionalidad de la Administración Pública significará que el aparato del Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico rendimientos positivos ya que actúa para intereses no generalizables. Asimismo, el déficit de legitimación significa que con medios administrativos no podrán producirse estructuras normativas. El sistema político tendrá entonces que desplazar sus límites hacia el interior del sistema sociocultural y no sólo del económico con lo que la crisis afectará a todas la esferas incluidas las del mundo-de-vida y sus procesos ideológicos y simbólicos”.

- **El Desacoplamiento entre Integración Social e Integración Sistémica:**

Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto y trayendo a la reflexión lo expuesto por M.A.Garretón sobre la transición de algunas sociedades en sus referentes de convivencia -creemos que la nuestra puede estar inserta en estas definiciones-, estamos en condiciones de sostener que la unicidad del Estado en su versión de Estado de Bienestar o Estado Desarrollista o Estado en un contexto de Sociedad Industrial-Nacional está siendo definitivamente transformada. Así pues las prioridades varían, desde una prioridad situada en la integración social -versión de sociedad pre-transicional- a una prioridad colocada en la integración sistémica -política y economía en un contexto de globalización socio-económica-. Puestas así las cosas los modelos interaccionales se desarrollan mucho más en espacios donde medios “deslingüistizados” y “sistémicos”¹⁷⁴ adquieren peso y valoración (poder-dinero) y donde se observa el desacoplamiento respecto de sistemas institucionales en las que se socializan o socializaban sujetos hablantes y actuantes: instituciones políticas, educacionales, culturales, comunitarias, entre otras.

- **El Proceso del Desacoplamiento. Un hito importante para el debate de las Políticas Sociales/Públicas**

En una síntesis y teniendo en consideración nuestra preocupación por las Políticas Sociales/Públicas, podemos señalar con McCarthy que “los mecanismos de la integración funcional se separan cada vez más de las estructuras del mundo de la vida responsables de la integración social, hasta coagularse y constituir, como Weber diagnosticó, los subsistemas cuasi-autónomos que representan las esferas de la actividad económica y administrativa (...) Estos dos niveles no simplemente yacen paralelos el uno al otro, sino que están interconectados: los mecanismos sistémicos

¹⁷⁴ Ambos conceptos pertenecen a la reflexión que Habermas realiza sobre el desacoplamiento entre Sistema y Mundo de la Vida.

tienen que quedar anclados en el mundo de la vida, es decir, tienen que quedar institucionalizados". Esto tiene efectos directos en los procesos de una creciente tecnocracia, reflejada en una también creciente racionalidad técnica en la esfera del poder, en la corporativización no sólo de la esfera privada sino también de la pública y de los procesos de autoreferencialidad conductual como probabilidad constatable en el nivel de los enfoques de las instituciones públicas, reflejada en una consolidación ideológica por la "oferta" pública, sin sustentaciones en los mundos de vida.

- **El Proceso Tecnocrático en las Definiciones de Política**

Una vez que se puede apreciar la efectividad de este desacoplamiento, podemos también sostener algunos de sus efectos pragmáticos en la acción público-política. La tecnocracia es un proceso decisional que efectivamente se distancia o desacopla del mundo de vida sobre el cual quiere intervenir. Aquí la racionalidad técnica (especializada y crecientemente compleja en su formulación) es priorizada sobre otras racionalidades existentes, sobre todo aquellas pertenecientes a los mundos de vida idealmente contextuales de dichas decisiones: tradición, identidad, dinámicas interaccionales específicas, soportes socio-culturales de cambio. Como lo señala Habermas, a través de Mc Carthy "la combinación competente de las tareas especializadas exige la delegación de facultades de mando, es decir, de poder, en personas que tomen a su cargo las tareas de organización; y el intercambio funcional de productos exige el establecimiento de relaciones de intercambio (...) Los mecanismos sistémicos se ven cada vez menos atados a estructuras sociales previamente dadas quedando cada vez más ligados a esferas de acción que ya están funcionalmente especificadas".

- **La "Colonización del Mundo de la Vida":**

En la medida que el desacoplamiento se acrecienta o por esta misma razón, se podría producir esta "colonización del mundo de la vida". Como nos dice Habermas; "El mundo de la vida racionalizado posibilita el nacimiento y crecimiento de subsistemas cuyos imperativos autonomizados reobran destructivamente sobre ese mismo mundo. La despotenciación y vaciamiento burocráticos de los procesos espontáneos de formación de la opinión pública y de la voluntad colectiva amplía por una parte el espacio para una movilización planificada de las lealtades de la población y facilita por otra la desconexión de las decisiones políticas respecto a los aflujos de legitimación proveniente de los contextos concretos del mundo de la vida formadores de identidad. A medida que el Estado social extiende su red de relaciones de clientela sobre los ámbitos privados de la vida, con tanta mayor fuerza se hacen visibles los esperados efectos laterales patológicos de una juridización que significa simultáneamente una burocratización y monetarización de ámbitos nucleares del mundo de la vida. La estructura dilemática de este tipo de juridización consiste en que las garantías del Estado social habrían de servir a los fines de la integración social y, sin embargo, fomentan la desintegración de esos ámbitos de la vida".

- **El Proceso de Colonización del Mundo de la Vida. ¿Salida o Profundización?**

- Alternativas para las políticas sociales/públicas (1):

La "salida" que encontramos en el mismo Habermas, nos señala una posibilidad que también involucra reflexionar sobre los diseños e intervenciones de las políticas sociales/públicas. Aquí el concepto de eficacia y efectividad, creemos, se releva como uno fundamental, en tanto especifica cursos posibles de acción institucional en el marco de la gestión. El autor lo reseña de la siguiente manera; "Del solo hecho de que la integración sistémica y la integración social queden ampliamente desacopladas entre sí, no pueden inferirse aún dependencias lineales en una u otra dirección. Pues podemos representarnos las cosas de ambos modos: las instituciones que anclan en el mundo de la vida mecanismos de control tales como el dinero y el poder, canalizan, o bien el influjo del mundo de la vida sobre los ámbitos de acción formalmente organizados, o, a la inversa, el influjo del sistema sobre los plexos de acción comunicativamente estructurados. En el primer caso actuaría como marco institucional que somete la conservación del sistema a las restricciones normativas del mundo de la vida, en el segundo como la base que subordina el mundo de la vida a las coacciones sistémicas de la reproducción material".

- Alternativas para las políticas sociales/públicas (2):

Una segunda alternativa de salida a los procesos de colonización del mundo de la vida, está en la reflexión sobre las instituciones sociales en un replanteamiento sobre los procesos de racionalización. Estimamos que, por ahora, Habermas coloca estas reflexiones en las posibilidades que la misma sociedad civil pueda constituir como soporte de control intersistémico y como movilizador de acciones socio-culturales diferenciadas. El autor lo dirá así; "La continuidad en el desarrollo, y la institucionalización equilibrada, de los diferentes aspectos de la razón exige una descolonización del mundo de la vida, pero no en el sentido de aislarlo por completo de los procesos de modernización. Hay un tipo de racionalización acomodado al mundo de la vida, a saber: una expansión de las áreas en que la acción se coordina por vía de un acuerdo alcanzado comunicativamente. Un mundo de la vida comunicativamente racionalizado habría de ser capaz de desarrollar por sí mismo instituciones con que poner coto a la dinámica interna de los subsistemas regidos por medios y subordinados a decisiones tomadas en una comunicación libre de coacciones. Centrales entre estas instituciones serían las encargadas de asegurar un funcionamiento efectivo de la esfera de la opinión pública, en que las cuestiones prácticas de interés general pudieran someterse a discusión pública y decidirse sobre la base de un acuerdo alcanzado discursivamente".

1B) Reflexiones sobre el Estado

- **El Estado. ¿Libre de Contradicciones Internas?**

Es importante, al volver la mirada sobre el Estado, revisar sus capacidades efectivas de ser quien puede superar o ayudar a superar las contradicciones del subsistema económico. Esto dado que anteriormente señalábamos una mutua relación entre ambos. Sostuvimos con C. Offe que “Tanto los teóricos marxistas (*actuales*)¹⁷⁵ como los liberales ven el Estado como el principal sistema institucional de la sociedad capitalista avanzada para asumir la función de superar las contradicciones. Sin embargo la controversia analítica central se relaciona con la cuestión de si el Estado es realmente capaz de desempeñar esta función con eficacia, o si bien existen contradicciones sistemáticas *al nivel de la propia actividad estatal* que impiden al Estado manejar con éxito las contradicciones del modo capitalista (avanzado) de producción (y consumo). Esta es la controversia que suministra un fondo teóricamente relevante para el debate del par conceptual legitimidad v/s eficiencia”.

- **La Presencia del Estado y su Capacidad Estratégica**

Como influencia del proceso anterior y de la transición anunciada para el rol y presencia del Estado por M.A.Garretón, este ha ido perdiendo su capacidad de mirada estratégica sobre los problemas y tópicos socialmente consensuales sobre los cuales interviene. El rol subsidiario de este, no involucra el recurso reflexivo-estratégico que la superación de situaciones de pobreza y calidad de vida involucra cuando, por ejemplo, los problemas aparecen cambiantes y transversales y no pueden ser resueltos por principios de acción individual y en grupos específicos.

Sostuvimos también que, pese a una cierta imposibilidad de vuelta sobre el “Estado de Bienestar” o el “Estado Desarrollista” dadas las coyunturas de cambio histórico y específicamente económico, eso no es argumento suficiente para un replanteamiento sobre el importante rol del Estado, no sólo en el marco de la equidad, sino en muchos otros ámbitos del desarrollo de la vida nacional. A la necesidad identificada por el P.N.U.D. en 2000 sobre “más sociedad para gobernar” -que nosotros compartimos-, queremos agregar que hoy día es más importante que ayer la necesidad de más Estado para gobernar-: identidad, intervención, regulación, desarrollo, participación, equidad, calidad y representación -conceptos que se desdibujan en un marco económico globalizado-. Estas dimensiones de constitución del Estado, requieren por cierto revisar los procesos de modernización realizados hasta ahora. El debate no resuelto sigue siendo, a nuestro juicio, la distinción entre el par modernización – modernidad¹⁷⁶ en los procesos de cambio generados en el Estado.

¹⁷⁵ El paréntesis es nuestro e intenta reflejar que dicha posición no está sustentada directamente en las tesis de Marx sobre el Estado. Sabemos no sólo que este autor no desarrolló una teoría del Estado en sí mismo, sino que lo integró a su análisis de la contradicción de clases, reflejando en este otro factor de contradicción, esta vez representándolo en la superestructura ideológica de la sociedad.

¹⁷⁶ Ambos conceptos apuntan a tipos de racionalidad diferenciada desde el punto de vista sociológico y que están en el corazón de la discusión sostenida por este trabajo. Ver el contrapunto teórico en Weber y su continuidad en Habermas.

- **La Unicidad y Total Verticalidad en la Gestión Interna del Estado. Un cuestionamiento a dicha certeza**

Con el estudio desarrollado hemos querido representar lo que para nosotros constituye una mirada parcial del Estado, esto es, una ideología que refuerza una conformación permanentemente unitaria, jerárquica (vertical) y homogénea, donde las políticas sociales/públicas se debieran desarrollar (implementar) sin grandes sobresaltos ni conflictos, siguiendo los procedimientos y normas estipuladas a través de los niveles administrativos involucrados. Como hemos intentando demostrar, no sólo con el análisis que se hizo de ambos programas sociales/públicos, sino con el marco teórico presentado, lo que está en juego es la necesidad de volver sobre un “humanismo político” en el Estado -a falta de una mejor definición conceptual-, donde los sujetos, sus posiciones, espacios, intereses, influencias, cosmovisiones e ideologías van configurando un panorama que hace, precisamente, que la implementación de las políticas sociales/públicas sea un nicho sociológico relevante de ser observado e investigado.

- **La Organización Burocrática, como mecanismo de procedimiento instalado en la Funcionalidad y Legitimidad del acontecer Práctico-Jurídico del Estado**

Sostuvimos, con Weber, que existe, que perdura y seguramente seguirá reproduciéndose una legitimidad basada en la administración y la legalidad, esto es, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas que caracterizan al moderno servidor público. Es esta la situación que se anuncia para cualquier análisis que se quiera realizar de la acción cotidiana en las prácticas del Estado. Independientemente el grado de afinidad, distancia o compromiso que un agente tenga o no, respecto de prácticas, ideologías, creencias y cálculos racionales medio-fines, esto no invalida que el ejercicio permanente del aparato estatal está caracterizado -sostuvimos que con algunos matices actualmente- por la descripción que Weber realizara y que interesa a nuestro trabajo, en la medida que nos ofrece una exposición de las lógicas que en este se reproducen y que en opinión nuestra influyen en el proceso de implementación de una política social/pública al interior del Estado. De paso son estas tesis weberianas las que otorgan fundamento, entre otras, a las tesis habermasianas del desacoplamiento entre el sistema y los mundos de vida y su posible colonización.

- **Una Distinción Conceptual entre Legitimidad y Validez**

Describimos, sin embargo, en un intento por “superar” una visión monolítica de la acción “lineal-causal” del desarrollo de una política social/pública al interior del Estado, una distinción entre los conceptos de legitimidad y validez. Sostuvimos que esto se confunde en la práctica, siendo válido un mandato por razones de tipo jurídico-administrativo o funcionalmente procedimental, no necesariamente dicha decisión o

acción se transforma automáticamente en legítima. Uno de los autores españoles utilizados nos permitió comprender que el orden de la validez está dado según criterios de regularidad sobre un telón de fondo que es la propia institucionalidad. Sin embargo este orden se hace diferente del orden de la legitimidad, en tanto este último tiene una mayor relación con los procesos subjetivos de aceptación de las prácticas (normas, decisiones, mandatos, instrucciones), donde las consideraciones respecto de ellas emanan desde una posición de creciente autonomía frente a ellas.

- **La Diversidad en los Perfiles de Funcionarios Estatales y Organizaciones y Actores no Estatales.**

Señalamos que la diversidad de perfiles que operan en el Estado en general es muy amplia. Dicha diversidad disminuye, pero no se pierde del todo respecto de quienes intervienen en una repartición pública en particular y en una política social/pública específica. Esto no sólo si se tienen en consideración los diversos niveles administrativos, técnico-políticos y jurídicos por los cuales se canaliza -implementación interna- dicha política, sino también los perfiles funcionarios propios al interior del aparato estatal: técnicos, profesionales, políticos de carrera, cargos de confianza, decisores, entre otros. Es el marco de esta diversidad el contexto propio de la implementación de una política específica, implementación que, desde el punto de vista de su expresión externa, también cuenta con una diversidad de actores más o menos influyentes en su realización y que también poseen perfiles diferenciados: organizacionales, institucionales, corporativos, culturales, personales, entre otros.

- **Un “Problema Epistemológico” a partir de la distinción anterior**

Es en este marco de análisis de la implementación de una política social/ pública, donde la lógica sustantiva, la acción racional con relación a valores, la acción tradicional o, siguiendo a Habermas, la experimentación empírica funcionaria de mundos de la vida diferenciados de la lógica funcional-estatal -donde por lo demás la política intenta intervenir con grados crecientes de eficacia- se evaporan... abstrayéndose en los conceptos procedimentales y del derecho que las incluyen y encubren, perdiendo para nosotros aquellos significantes que no podemos muchas veces observar en nuestras aproximaciones profesionales, aceptando las interpretaciones que C.Offe nos ofrece respecto de la distinción DEBE – ES del Estado y de las políticas sociales/ públicas, en un marco liberal de definiciones.

- **La Ideología con Mayúscula y Minúscula al interior de la Gestión Estatal**

Quisimos enfatizar que este es un factor que debiera ser relevante en el desarrollo de los análisis y evaluaciones de las políticas sociales/públicas, las que muchas veces por compromisos técnicos y metodológicos específicos, olvidan el marco institucional donde estas políticas se diseñan y ejecutan. Sostuvimos a partir de K. Mannheim que cada vez que nos enfrentamos a una evaluación, descripción y/o sistematización de alguna de ellas, no podemos perder de vista el marco ideológico (enfoque institucional y político) en

que estas políticas específicas se insertan, siendo el concepto de ideología -con mayúscula- aquel que da cuenta de un enfoque gubernamental, estatal o propio de la institución que influye en preguntas fundamentales previas o propias a/de la generación de las políticas sociales/públicas. Por otra parte, pero en directa relación con el concepto anterior, el concepto de ideología -con minúscula- tiene relación con todo aquel conjunto de actores e intereses -personales, corporativos, partidarios- que están tras la necesidad y/u oportunidad de generar alguna política social/pública. Estos factores complejos e interesantes en su constitución desde el comienzo nos ponen en la perspectiva de la pregunta por el cómo se desarrolla este proceso y qué adecuación, efectividad y racionalidad podría tener ese proceso una vez constituido en política social/pública específica.

1C) La Implementación de las Políticas Sociales/Públicas. Un Marco Sociológico General

A partir de lo anterior recurrimos a un referente clásico como Weber para sostener la relevancia sociológica del proceso de implementación de las políticas sociales/públicas. Podíamos apreciar como en sus manuscritos sobre metodología sociológica, el autor ya exponía en aquel entonces que “sólo cuando reflexionamos en especial acerca de los problemas prácticos de la política económica y social (en el sentido corriente del término), muéstrase con claridad que existen numerosos, y hasta incontables *cuestiones particulares* prácticas para cuya discusión se parte, de común acuerdo, de ciertos fines que aparecen como *obvios* (...) y respecto de los cuales sólo se cuestiona, al menos en apariencia, los *medios* para lograrlos (...) “es sencillamente una ingenuidad, aunque también caigan en ella ciertos especialistas, considerar que sea preciso, para la ciencia social práctica, erigir ante todo “un principio”, demostrado científicamente como válido, a partir del cual puedan deducirse luego, de manera unívoca, las normas para la solución de los problemas singulares prácticos (...) en cuanto normas para la acción concretamente condicionada de los *individuos*, es imposible *deducir* de manera unívoca *contenidos de cultura* que sean obligatorios, y por cierto tanto menos cuanto más abarcadores sean los contenidos en cuestión (...) En definitiva, nada ha perjudicado más el interés de la ciencia que el que no se quieran ver los hechos incómodos y las realidades de la vida en su dureza”

En esa dirección, sostuvimos, desde la epistemología cualitativa, la relevancia del tópico de los actores, las posiciones y su relación con la representación y construcción social de la realidad. Esto lo sustentamos en un marco de fundamentación de la dialéctica entre administración y espacios de libertad del sujeto (funcionario) al interior del Estado y de otros actores no estatales. Señalamos que la experiencia responde también a parámetros sociales ya definidos e integrados en/por ese sujeto, de tal forma que la sociedad -por cierto una parte de ella- hablaba a través de ese sujeto. Dijimos también que las posiciones que un sujeto -individuo, grupo, clase o estamento- asume al interior de una estratificación institucional dada, genera además filtros en el discurso que independientemente emergen del sujeto, podrían estar influidos por dichas posiciones y, por lo tanto, la representación institucional que ese sujeto desarrolla en su vida laboral cotidiana. Por último señalamos que la cultura institucional en la que un sujeto se desenvuelve, con sus propios códigos ideológicos y aproximaciones a la realidad

(político-técnica), también determinan -a veces no sin conflicto- en buena parte, el tipo y característica de la percepción que ese sujeto puede elaborar respecto de aquello de lo cual está opinando, reflexionando o sobre lo cual interviene.

Estos sujetos desarrollan acciones indirectas, directas, escalonadas y/o subordinadas y son estas acciones las que, idealmente, deben quedar eficientemente coordinadas al interior de una organización como el Estado. Como estamos observando entonces entre la cuasi autonomía de los sistemas administrativo-económicos, los que se pueden observar como un hecho insoslayable en un análisis de la organización estatal y la necesidad de hacer eficientes las coordinaciones al interior de la organización para cumplir con un tipo de racionalidad con arreglo a fines o a valores - las políticas sociales/públicas son parte de estos tipos de racionalidad, sin exceptuar el cálculo medio-fin propio de la implementación de éstas-, la pregunta por los diferenciales mundos de vida, ya institucionalizados, comienza a recobrar validez reflexiva

Es por lo anterior que independientemente entendamos los altos niveles de complejidad técnica que muchas políticas sociales/públicas tienen y donde, obviamente, la ciudadanía -a veces los propios funcionarios estatales- no tiene la total capacidad de participación en alguno de los niveles de su existencia; sin embargo esto no puede significar que la racionalidad tecnocrática termine imponiéndose frente a la racionalidad sustantiva y de la cotidianeidad de los sujetos (implementadores y usuarios) de la política, toda vez que ha sido demostrado ya que muchos de los errores más frecuentes de la oferta pública de una política y su implementación ha tenido relación directa o indirecta con variables no observadas ex - ante de la realidad *sobre* la que se quiere actuar y de la realidad *desde* la que se quiere intervenir.

1D) Elementos para una reflexión sobre la Sociedad Civil y la Participación

- **La Expansión de los Mundos Microsociológicos**

Siguiendo la tesis de M.A.Garretón, sostuvimos que se tienden a producir dos fenómenos simultáneos y, por cierto, distantes: a) El fenómeno de expansión de los mundos microsociológicos, cuyos ejes temáticos no están dados por referentes institucionales externos, más bien internos al propio movimiento, agrupación o grupo de interés. Este fenómeno es posible situarlo en la expansión de la subjetividad e individuación en las modernas sociedades actuales, b) Simultáneamente un Estado programado para interlocuciones de tipo nacional-popular que no logra "leer", desde una lógica de oferta estatal producto de su propia corporativización, estos mundos microsociológicos existentes y latentes. A partir de allí señalamos que la brecha entre la racionalidad institucional y tecnocrática y la subjetivización de lo social y lo político, se mantiene estable y, de no mediar la inserción de nuevas racionalidades, podría aumentar.

- **La Crisis de Motivación**

Siguiendo en esta línea de análisis del sistema social, propuesta por Habermas, nos encontramos con un elemento que tiene como contexto la crisis de legitimación sistémica que ya hemos mencionado. Este factor que es sustancial no sólo a la legitimidad de la acción público-estatal, sino también a la posibilidad de la generación dirigida o espontánea de la participación social, se muestra como consecuencia de transformaciones acaecidas en el propio subsistema sociocultural, de modo que resulta perturbada la posible complementariedad entre los requerimientos del aparato del Estado y las necesidades y expectativas de los miembros de la sociedad. De allí que, en nuestra opinión, las expectativas de interlocución y posible cambio social, no tenga actualmente al Estado como referente central.

- **La Participación de la Sociedad Civil en Contextos de Corporativización Estatal**

Como lo dijimos en este trabajo una reflexión con un alto componente de veracidad desde el punto de vista de nuestra experiencia, se encuentra en palabras de Nuria Cunill y que reproducen el sentido de lo que expone Habermas y la especifican aún más: “no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, esta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aún más su publicación”.

1E) Nuevas posibilidades para las Políticas Sociales/Públicas

- **El Mejoramiento de la Vinculación entre las Políticas Sociales/Públicas y la Ciudadanía**

Fundamentamos a partir de lo antes dicho que este es un desafío pendiente, desafío que se enmarca entre dos fenómenos ineludibles. Por una parte la fragmentación de la participación social en un tipo de participación parcial con arreglo a intereses de grupos específicos, no masivos y, por otra parte, un tipo de participación que no necesariamente tiene al Estado como un referente permanente de interlocución y resolución de problemas. Lo que queda relativamente claro es que pese a la necesidad de fortalecer los principios democráticos que todo intento de potenciar la participación conlleva, la propuesta es a no necesariamente “corporativizar la participación social-pública” (oferta programática), esto es, no constituirla sólo y necesariamente desde el Estado, con la finalidad de poder vislumbrar, simultáneamente y si así se quiere, el tipo de participación que pueda ir surgiendo de manera más espontánea. Esta participación podría ser o no reconocida por las instancias estatales correspondientes y generar a partir de ella instrumentos de vinculaciones posibles.

Señalamos que la revisión que es posible hacer de la transición social que observamos y describimos, grosso modo, con M.A.Garretón, posibilita una mirada sobre alternativas y posibilidades a ser desarrolladas por las políticas sociales/públicas. Esto teniendo en consideración algunas de las siguientes dimensiones: Modo de Organización Social, Fronteras Sistémicas, Normas y Valores, Principio de Cambio, Tipo de Identidades Sociales, Nexos entre Ciudadanía y Estado, Desafíos-Metas.

- **Las Evaluaciones de Políticas Sociales/Públicas. Una Mirada Complementaria y/o Alternativa**

Sostuvimos que mayoritariamente los sistemas de evaluación tradicionales y actuales de las políticas sociales/públicas presentan, en general, una tendencia a observar procesos lineales-secuenciales de acción de una política y se posicionan desde fuera del sistema de gestión interno de las mismas -pese a que un avance reciente ha sido la incorporación de los análisis de diseño y gestión de las políticas públicas y sociales-. Con esto, sin embargo, se ubican desde una versión que podríamos argumentar como mecanicista y, muchas veces, tecnocrática de análisis de los factores intervinientes, lo que hace que procesos internos institucionales y de entorno, entre ellos, subjetivos, organizacionales, sociales, culturales, económicos y territoriales, entre otros, no estén del todo presentes en dichas observaciones. El concepto “mecanicista” se fundamenta desde el supuesto de unicidad y verticalidad de la implementación de las políticas sociales/públicas en el Estado. El concepto tecnocrático refiere no sólo a la falta de participación o adecuación a la realidad en la cual se quiere intervenir, sino a la prioridad dada a la racionalidad técnico-jurídica o político-institucional, por sobre una racionalidad sustantiva en la formulación de muchas de ellas, situación que margina la subjetividad-comunicación interna-externa como factor de elaboración de las mismas. Con esto, como hemos dicho anteriormente, no queremos concluir que la racionalidad técnica no deba estar, sin embargo nos parece que la eficacia de la implementación y sus resultados obedecen más a variables de entorno, gestión, enfoque, capacidades, participación, entre otras más que el apego o no a normativas procedimentales o complejas elaboraciones técnicas de las políticas.

1F) La Focalización. Una Mirada Crítica.

Este proceso, dijimos, surge a partir de la necesidad de llegar a la población más vulnerable. Sin embargo se debe señalar que este mecanismo/criterio de inversión se desarrolló en un marco en que fue la racionalidad económica la que se erigió como referente fundamental de la reflexión y diseño de las políticas sociales/públicas, bajo el criterio de la subsidiariedad del Estado. Esto desde el punto de vista de la agenda se desarrolla durante el Régimen Militar y se consolida el año 1994, año en el que este marco se transforma en una prioridad de gobierno específicamente para todas las políticas sociales en el país. Creemos a la vista de los antecedentes entregados en este trabajo que esta política general de focalización presenta la necesidad de ser revisada en sus fundamentos ¿es necesariamente el único rol del Estado en el marco de las políticas sociales asumir los costos directos e indirectos del tipo de reproducción

económica existente- (tesis de la dependencia estado-economía)? ¿Son los mecanismos, criterios y actores propios de la focalización los más idóneos para desarrollar esta acción central para los temas de integración y equidad? ¿Son los criterios institucionales de focalización frente a cada política social/pública los más pertinentes para el logro de la eficacia y efectividad de dichas políticas y/o programas?

- **Contradicciones de la Focalización**

Sostuvimos que los principios y definiciones de la vulnerabilidad por similitud y/o identidad de los/as involucrados/as, era una definición que tendía a agotarse -aunque haya sido importante- primero, cuando volvemos sobre la necesaria integralidad de las situaciones de marginalidad y/o pobreza y, por otra parte, cuando se observan las consecuencias de desigualdad inter pares en territorios y espacios donde todos viven situaciones de “vulnerabilidad” y esta deja de ser una característica sólo atribuible a grupos específicos, según un parámetro de discriminación positiva: mujeres-hombres, indígenas-campesinos no indígenas, tercera edad-jóvenes, entre otros¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Señalamos la importancia de la existencia de esta política frente a la población vulnerable, en tanto permitió visibilizar aquellos conglomerados sociales que no tenían una posición social reconocida. Sin embargo como argumentamos en este trabajo estos agregados estadísticos, no representan situaciones transversalizables de vulnerabilidad sobre la base del supuesto de la “identidad”, más bien representan prioridades en las agendas gubernamentales en el marco de la focalización de la inversión social.

2. *¿Cuáles son algunas de las categorías de análisis que se deben considerar para realizar el seguimiento y/o evaluación de una política social/pública, teniendo en consideración al par eficacia-efectividad?*

Frente a esta segunda pregunta hemos producido una reflexión general para las políticas sociales/públicas que vehiculen proactivamente las reflexiones desarrolladas en el marco teórico-conceptual de la investigación¹⁷⁸.

LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1. Es relevante la incorporación de particularidades que caractericen los problemas de manera diversa. Un error más o menos extendido es la delimitación general de un problema a intervenir sin contemplar los diferenciales geográficos, culturales, intergrupos e intragrupos que existe en la realidad, a pesar de poder ser parte de problemas definidos como "similares".
2. Existe una dualidad -a veces paradójica- entre intervenir en lo existente versus intervenir de manera pertinente. La primera acción, de intervención en lo existente, genera acciones fragmentarias desde la política y en los beneficiarios. La segunda acción de intervención en lo pertinente, genera acciones conducentes a un resultado esperado o cuyas consecuencias son previstas como positivas para el desarrollo del programa y de los beneficiarios.
3. La existencia de líneas de base o diagnósticos desde los cuales realizar un seguimiento a los procesos productivos, económicos, sociales y/o culturales de los beneficiarios, genera un mejoramiento técnico de las Políticas, toda vez que permite establecer estándares contra los cuales comparar resultados y/o procesos.

LA FOCALIZACIÓN

1. Existe muchas veces una diversificación de criterios de focalización según realidades regionales y/o locales que no generan necesariamente estándares en los criterios de focalización utilizados. La necesidad de integración de esas realidades regionales y/o locales en estándares de focalización permite posteriormente realizar un seguimiento y control de las acciones de un Programa en un marco de focalización efectivo.

¹⁷⁸ Si bien se han utilizado conceptos técnicos que más bien se sitúan en el nivel de diseño, decisión e implementación de las políticas, se ha observado la necesaria articulación que podría existir entre estos niveles y las realidades donde se intenta influir.

2. Es relevante que la delimitación de los criterios de focalización de una política y/o programa, sea una de tipo conjunta –actores centrales, regionales y locales-, más que la sola delimitación central de la misma.
3. La delimitación de criterios institucionales -políticos- legítimos en Programas de intervención local, deben ir acompañados de la integración de criterios de tipo técnicos, económicos y socio-culturales que permitan explicitar criterios programáticos integrales.
4. La definición de la focalización según criterios de rentabilidad interna de los programas -criterio económico-institucional-, requiere de una integración con elementos de vulnerabilidad y/o potencialidad de la población objetivo, en la dirección de ese retorno económico.

LA INTERMEDIACION DE OTROS ACTORES (REGIONALES/LOCALES) EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA.

1. La intermediación es importante toda vez que estas instituciones (reparticiones públicas, municipalidades, u otras) pueden ser capaces teóricamente de articular visiones de desarrollo local y territorial en las áreas programáticas de la política que mejoran la intervención de la misma.
2. Importa conocer las características e identidad, complejidad institucional u organizacional, capacidad de influencia, gestión y de articulación que presentan los aliados institucionales en el territorio para delimitar los alcances de dicha alianza en términos de su naturaleza, distribución de funciones y atribuciones, responsabilidades, entre otras.
3. Es relevante el poder articular de manera concreta objetivos, enfoques, metodologías y metas en las articulaciones institucionales, toda vez que de lo contrario se fragmentan los esfuerzos y se delimitan sobre la base de las identidades parciales de los actores -instituciones-, sin la posibilidad de constituir áreas comunes de intervención conjunta -complementariedad-.
4. Es importante constatar los diferenciales de poder y/o influencia que poseen los actores que se articulan al interior de una política y/o programa social y/o público en el nivel central, regional y local, toda vez que sobre esta base es posible delimitar esta complementariedad, además de informar el proceso de la implementación de ésta.

LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y LA METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN.

1. Es relevante saber si los instrumentos, la asistencia técnica, los créditos, los subsidios, bonos y/o aportes no pecuniarios (materiales, de infraestructura, etc.) cumplen el propósito de asistir a la población beneficiaria y/o usuaria del Programa. Complementariamente es interesante saber si este conjunto de acciones tienen características de tipo asistencial o promocional, por la diversidad de enfoques que esto significa.
2. Existen variables de tipo social, cultural, educacional, etárea y/o geográficas entre otras que muchas veces impiden otras posibilidades de desarrollo en los y las usuarios/as que atiende un programa. Es necesario delimitar si se van a atender dichos factores, se complementarán esfuerzos con otros programas para estos efectos o se actuará de manera escalonada o por etapas al interior del mismo programa, resolviendo situaciones de manera gradual, antes de intervenir en las especificidades propias del quehacer de los/as beneficiarios/as.
3. Es ineludible el poder contar con la definición de, al menos, indicadores y metas parciales que actúen como factores de corte en el continuo de un Programa y/o indicadores y metas finales con el mismo propósito. Esto para especificar la continuidad de la atención a los/as usuarios/as a través del mismo u otros programas con características similares en la dirección del desarrollo de los/as personas que se atienden desde la política, de una manera articulada y progresiva.
4. La oferta programática en términos de la conformación profesional del equipo técnico a cargo de un Programa debe cautelar una conformación multidisciplinaria que le permita intervenir en las diversas áreas que constituyen el problema central del Programa, por muy particular y específico que este pueda parecer.
5. Las metodologías de enseñanza – aprendizaje, de transmisión de conocimientos o de intervención generales existentes deben contemplar las condiciones existenciales generales en las cuales los/as usuarios/as de una política habitan cotidianamente: sociales, culturales, educacionales, etáreas, geográficas, idiomáticas, etc.

LOS TIEMPOS DE DURACION DE UN PROGRAMA Y LOS CRITERIOS DE SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EGRESO.

1. Los tiempos de duración asociados a los Programas tienen relación con la especificidad y/o laxitud en las delimitaciones sustantivas que se realizan en el diseño del mismo. Se observan tiempos de duración de los programas en aquellos donde los objetivos, indicadores y metas están más claramente establecidas y donde ellos son puente para otros o complemento de/con otros programas, que en aquellos programas donde se carece de estas definiciones.
2. La generación de los factores de racionalidad antes mencionados al interior de los programas, no debe perder de vista elementos claves como los de adecuación, pertinencia y validez en la conformación de estos factores de racionalidad. La eficacia en última instancia depende de un equilibrio entre diversas racionalidades: racionalidad técnico/institucional (medios-fines), racionalidad económica, racionalidad de fines y racionalidad de valores, entre otras.

EL SEGUIMIENTO Y/O MONITOREO DEL PROCESO DEL PROGRAMA PARA APROXIMAR EFECTOS BUSCADOS Y NO BUSCADOS, DIRECTOS E INDIRECTOS.

1. El seguimiento es un proceso que puede ser parte tanto de la implementación como de la ejecución de una política y que muchas veces se abandona por problemas de recursos humanos y materiales. Representa la posibilidad de anticipar efectos no buscados y/o confirmar aquellos buscados. Permite identificar aquellos efectos de la intervención que se deben a factores y variables propias de la intervención y que son de tipo directos y aquellos efectos indirectos que se desarrollan sobre la base de factores y variables ambientales, institucionales, que escapan al control del Programa.
2. La realización de seguimientos exitosos depende de la generación de bases de datos y registros, líneas de base y/o diagnósticos, criterios de trabajo, indicadores y metas al interior de los Programas, contra los cuales poder realizar observaciones de proceso de los mismos.

EL CONTROL SOCIAL Y RETROALIMENTACIÓN DE UN PROGRAMA

1. El Control Social es un hecho relevante y opera de manera eficaz al interior de un Programa cuando se dan las condiciones para que los/as usuarios/as lo realicen o cuando los mismos funcionarios lo hacen a través de otros actores situados en la ejecución/implementación del Programa.
2. La retroalimentación sistemática que este hecho produce, eslabón sustantivo de la cadena de la planificación programática, muchas veces no se realiza de manera adecuada y no genera el nivel de información requerido para redefinir, modificar y/o alterar aspectos del diseño, la ejecución y/o la implementación de un Programa. El Control Social es, claramente, mucho más que sólo la "satisfacción de los usuarios".

3. ¿Cuáles son los factores generales que inciden en la efectividad-eficacia/inefectividad-ineficacia de las políticas sociales... particularmente en el Programas de Desarrollo Social-Rural y de Capacitación de Mujeres Rurales.

Este punto se describe en dos direcciones: i) realizando un meta análisis de factores observables -que puedan ser generalizables a otros programas y/o políticas¹⁷⁹- y ii) un análisis de variables relevantes. Una mirada de continuidad permitirá apreciar la relación que existe entre estos tópicos y la síntesis de algunos elementos del marco teórico y los conceptos técnicos previamente utilizados:

La necesidad de generar políticas integrales (coordinación interinstitucional)

- Trabajar participativamente una política común para el sector rural en el contexto global del país. Esto permitiría la integración de enfoques e instrumentos capaces de transversalizar esfuerzos en la dirección de un diagnóstico compartido y/o de consenso.

La demanda por diseñar políticas e instrumentos diversificados y no únicos de intervención.

- Diseñar y aplicar políticas e instrumentos pertinentes a la diversidad geográfica y social de la población rural, esto es, instrumentos diferenciados, no únicos, para llegar efectivamente a los pobres e indigentes rurales de manera sostenida y no sólo por períodos de corta duración.

¹⁷⁹ Los títulos de cada una de estas reflexiones representan este esfuerzo meta-programático.

Reconocer la necesidad de Líneas de Base pertinentes y adecuadas a las realidades generales y específicas de la Política.

- Observar el comportamiento de variables demográficas: edad, sexo, hábitat, educación, ocupación, tipo de productividad y alimentación, entre otras, para formular una política pertinente a las realidades poblacionales que se intentan afectar con ellas: p.ej: aumento de la edad de los hombres, mayor participación económica de las mujeres, proliferación de ocupaciones estacionales, etc.

Generar espacios de observación de las dinámicas socioeconómicas y culturales donde se va a intervenir.

- Atender a los factores socioculturales en relación al comportamiento económico de los pobres rurales. Si bien el perfil de usuario de INDAP es un sujeto asalariado o poseedor de su propia unidad económica (tierra productiva), existe un contingente de pobres rurales potenciales de más de 17.000 familias (Mideplan 2003) que pudieran ser atendidos con lógicas económicas diferenciadas del usuario tradicional de INDAP y en integración con otras políticas y/o programas sociales de instituciones públicas cuyo norte es la pobreza.

Volver sobre los sujetos de la Política y hacerlos partícipe de los (sus) procesos de intervención.

- Releva las capacidades, potencialidades, capitales y expectativas de los sujetos y ser incorporados en los Programas. La experiencia práctica de las Políticas y Programas Sociales señala que la mejor intervención es aquella que trabaja sobre estos factores y no aquella que se centra sólo en los problemas y carencias. Esto tiene directa relación con rescatar los conocimientos, prácticas, cosmovisiones, entre otros (capitales intangibles) que sobre la (su) propia realidad tienen los sujetos beneficiarios y/o usuarios.

Diseñar de manera consensual al interior del Estado con retroalimentación de la realidad sociocultural, marcos teóricos y conceptuales que direccionen la intervención.

- Generar marcos conceptuales para el trabajo de cada uno de los Programas, enfoques que den explicación de lo que se está haciendo. Estos enfoques enmarcan y direccionan las acciones concretas y permiten disminuir el nivel de incertidumbre y voluntarismo institucional, en tanto se tiene un marco teórico que sustenta la implementación de una política y/o programa.

Especificar conceptos centrales a toda Política y/o Programa, que permita ordenar (sistematizar) el sistema global de la misma: desde el diseño hasta su evaluación.

- Profundizar en diseños programáticos más rigurosos que incorporen ciertos elementos que ayuden a optimizar los recursos invertidos: identificación del problema, definición de la población objetivo, componentes a ofrecer, efectos esperados en los individuos, indicadores de resultados, entre otros.

Innovar en temas metodológicos al momento de la ejecución de las Políticas y/o Programas, teniendo en consideración la dinámica social de la realidad donde se intervendrá.

- Aplicar metodologías más innovadoras y con mayor adecuación al trabajo con los usuarios y usuarias. Se aprecia como en casos de otros tipos de pobreza que la asistencia debe ir acompañada de fundamentos de promoción que integren variables complementarias a las propias del agro: psicosociales, culturales, políticas, económicas, entre otras.

Considerar el territorio y sus particularidades como eje desde el cual se determinan el conjunto de objetivos, enfoques, acciones y metas de una Política y/o Programa.

- Considerar en los diseños programáticos las particularidades regionales, referidas a características territoriales, sistemas de producción, etnicidad, entre otras variables. Esto en la línea de lo que se señalaba al inicio de estas sugerencias en orden a transversalizar enfoques y particularizar instrumentos.

Generar un mix de indicadores cuantitativos y cualitativos desprendibles de ofertas públicas pertinentes y realidades observables.

- Construir un pool de indicadores de medición de procesos y metas que puedan ser diseñados a partir de una oferta pertinente y también de la percepción y práctica cotidiana de los propios usuarios reales y potenciales de estos programas en particular y de los programas públicos en general

Implementar sistemas de monitoreo ágiles y efectivos, que orienten y predigan las probabilidades de acción y resultados de la Política y/o Programa.

- Incorporar Sistemas de Evaluación a los programas, que permitan ir monitoreando resultados y poder reaccionar ágilmente frente a determinados efectos, esto es, planificar y evaluar en “tiempo real”.

ANEXO (1)
PAUTA DE ENTREVISTA
PROGRAMA DE FORMACIÓN Y CAPACITACION PARA MUJERES RURALES

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA

1.- ¿Qué entiende ud. por empresarización y/o emprendimiento y/o empoderamiento de las mujeres campesinas? ¿Significan lo mismo? ¿Podría ud. señalar algunas actitudes y comportamientos que caracterizan este resultado esperado del Programa?

2.- Entendiendo que el diagnóstico de base del Programa es bastante integral respecto de las mujeres campesinas que serán integradas al mismo. ¿De qué manera ud. cree que este diagnóstico ayuda al logro en el cumplimiento en los objetivos del Programa (técnicos, de gestión, organizacionales y psicosociales)?

3.-¿ Cree ud. que se cumple con las expectativas institucionales que se tienen del Programa? Si fuera positiva su respuesta... ¿Atribuye ud. la satisfacción de estas expectativas como el motor de motivación en las usuarias o la motivación es una integración de otros elementos que es importante considerar? ¿Cuáles?

4.- En relación con la población objetivo del Programa, los criterios para acceder a él son bastante específicos. ¿Podría ud. decir que parte importante del logro que puede tener el Programa se debe a esta delimitación específica de criterios –psicosociales – productivos- en las usuarias? ¿Por qué? ¿Podría ser un desafío el involucrar criterios más amplios e inclusivos en el acceso a él, toda vez que existen mujeres campesinas que no necesariamente cumplen con los criterios prefijados? ¿ Por qué?

5.- ¿Qué opinión tiene ud. sobre los criterios de focalización del Programa, teniendo en consideración que el factor territorial es el que delimita fundamentalmente la focalización del Programa?

6.- En la revisión del diseño del Programa, se observa que un aspecto importante de la ejecución del programa son algunos principios que se incorporan a su acción. ¿Cuáles son, desde el punto de vista estratégico, las debilidades/fortalezas de principios como flexibilidad, descentralización y planificación por objetivos? ¿Podría realizar una reflexión que agregue valor a la puesta en práctica de estos principios en la cotidianeidad de la ejecución del Programa?

7.- Uno de los aspectos importantes del Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales es, desde el punto de vista de la estrategia de intervención, la complementación de acciones que realiza el Programa con PRODEMU respecto de la ejecución del mismo. Desde el punto de vista estratégico, no institucional, ¿Qué reflexiones le merece este hecho, cuáles son las debilidades/fortalezas y oportunidades/amenazas de esta complementariedad?

8.- Con relación a la oferta programática, ¿Cuál es la evaluación que ud. hace de las líneas de trabajo que se están implementando? ¿Tiene alguna evaluación crítica de alguna de ellas? ¿Cree que podrían integrarse otras líneas de acción que podrían implementarse en la ejecución con ellas?

9.- Respecto de las metodologías de la intervención, el Programa utiliza una metodología que podría caracterizarse como de proceso, esto es, desde los conocimientos, destrezas, habilidades más fundamentales –personales y productivas- hasta la mayor autonomía individual y organizacional y después su salida al mercado ¿Cómo evalúa esta metodología? ¿Cree que se podrían identificar otras metodologías complementarias –por ejemplo una más permanente relación entre las usuarias y un mercado agrícola dinámico- entre otras?

10.- Se observa que el tiempo de la intervención del Programa es de tres (3) años. En este tiempo se deben cumplir los objetivos ya conversados. ¿Tiene alguna injerencia en la evolución –psicosocial y económico-productiva- de las mujeres al interior del Programa el fijar límites de tiempo razonables para el logro de los objetivos? ¿Se cumplen efectivamente los objetivos planteados en el tiempo delimitado o existen elementos que pueden estar obstaculizando el logro de los objetivos?

11.- ¿Está ud. de acuerdo con las definiciones técnicas e indicadores que se utilizan para definir los egresos del Programa y que constan en las “matrices de resultados esperados”? ¿Qué otro tipo de indicadores agregaría ud. teniendo en consideración que no siempre lo esperado es igual a lo logrado realmente?

Por último en esta parte...

12.- ¿ El Programa considera los fines que las usuarias tienen respecto de sus condiciones de vida u horizontes de vida o la gestión del Programa actualmente se ha enfocado a criterios más bien empresariales – de producción y de ingresos?

COMPONENTES DEL MODELO DE GESTION DEL PROGRAMA

13.- Desde el punto de vista de la gestión, legitimidad y asignación de recursos del Programa ¿Cómo evalúa ud. la inserción que el Programa tiene en INDAP y en PRODEMU respectivamente? y ¿Cómo evalúa la complementariedad administración-supervisión que se da entre ambas instituciones INDAP-PRODEMU respecto de la focalización de los recursos?

13.1.- ¿Qué opinión le merece desde el punto de vista de la gestión, la delimitación de atribuciones y responsabilidades que realiza el Programa en las distintas etapas para los actores directamente involucrados (INDAP, PRODEMU, DEP, CCA)? ¿Podrían estas especificaciones institucionales “burocratizar” un proceso social-productivo que es quizá más dinámico o según su opinión están debidamente separados los procedimientos administrativos de las acciones de intervención con las usuarias?

13.2.- ¿Cuáles son a su juicio los elementos críticos y los facilitadores de la complementariedad institucional que realiza PRODEMU en la ejecución del Programa?

14.- Teniendo en consideración que con los instrumentos internos de fomento-inversión (Fondo de Proyectos, Asistencia Técnica, Comercialización, Participación entre otros) el Programa ha logrado un cierto éxito ¿Piensa ud. que de todos modos el Programa podría transitar aún más hacia una gestión programada con otras instituciones para atender de manera más integral las necesidades de sus usuarias (multisectorialidad o intersectorialidad)? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas institucionales de una acción coordinada formalmente con otras instancias o instituciones (Sercotec, FOSIS, SAG, entre otros), desde el punto de vista de la gestión del Programa?

15.- Respecto de la coordinación entre las instituciones, instancias, actores que participan de la gestión del Programa ¿Qué opinión tiene ud. de la interacción que se da entre INDAP y PRODEMU en el nivel provincial? ¿Aportaría alguna reflexión que permitiera optimizar y/o mejorar dicha relación?

16.- Un aspecto fundamental en la gestión de un programa de esta naturaleza es el de los recursos. ¿Queremos que ud. pueda evaluar cuatro (4) factores específicos?

16.1.- Los instrumentos de inversión que contempla el Programa.

16.2.- La modalidad de asignación de recursos que desarrolla el Programa. (Items de Apoyo)

16.3.- La administración del presupuesto que realiza el Programa a través de las unidades de PRODEMU (en el nivel provincial) con la supervisión de INDAP (provincial-áreas).

16.4.- Los trasposos de recursos al nivel de la ejecución, sobre todo cuando no es sólo PRODEMU la encargada de ejecutar la formación y capacitación contempladas en la intervención.

17.- Teniendo en consideración que un objetivo no sólo estratégico, sino también de la gestión del Programa, es el elemento participativo de las usuarias ¿Qué evaluación tiene ud. de este componente, observando las posibilidades de mejoramiento y optimización de la gestión del mismo? ¿En qué aspectos ud. ve que la participación de las usuarias se materializa en la gestión del Programa?

ANEXO (2)
PAUTA DE ENTREVISTA
PROGRAMA PRODESAL

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA

1.- ¿Cree Ud. que existe un consenso claro respecto de una definición específica del problema que se quiere modificar, más allá de los objetivos que el Programa presenta en su diseño y que tiene relación con la productividad, los ingresos, la gestión y la capacidad organizacional?

2.- ¿Está ud. de acuerdo con el tipo de diagnóstico que se realiza a las familias que se integran al Programa? ¿Por qué? ¿Podría decirnos cuáles son algunos de los elementos para ud. prioritarios y que se observan o podrían observarse en ellas para ser aceptadas en el Programa?

3.- Más allá de los criterios de focalización y los requisitos de integración de los clientes ¿Existe alguna delimitación de la etapa – según características, modalidad, uso y tipo de tecnologías y ciclo de la producción- de la intervención del Programa? ¿Por qué? ¿Para qué?

4.- Respecto del manejo de las expectativas que se transmite a los clientes en la etapa de su convocatoria e integración ¿Qué opinión tiene ud. de cómo se está tratando o manejando ese factor?

5.- En relación con la población objetivo del Programa es clara la caracterización que se hace de ella para tener acceso a él. ¿Según su opinión podría existir la necesidad de buscar definiciones más flexibles del cliente potencial del Programa, teniendo en consideración la necesidad cuantitativa (60 – 120 familias, 5 HRB, sin morosidades), pero complementando esto con cualidades como las mencionadas u otras?

6.- ¿Qué opinión tiene ud. sobre los criterios de focalización del Programa, teniendo en consideración que estos a veces varían en las distintas realidades? ¿Si tuviera que escoger alguno de ellos, preferiría derechamente un criterio *técnico-económico, social, asistencial o institucional* o un cruce de ellos?

7.- Uno de los aspectos importantes del Programa Prodesal es, desde el punto de vista de la estrategia de intervención, la intermediación que realiza la Municipalidad respecto de la ejecución del mismo. Desde el punto de vista estratégico, no institucional, ¿Qué reflexiones le merece este hecho, cuáles son las debilidades/fortalezas y oportunidades/amenazas de esta intermediación?

8.- Con relación a la oferta programática, esto es, aquello que los campesinos reciben de manera directa o indirecta del Programa ¿Cuál es su evaluación? ¿Cree que podrían integrarse otras líneas de acción que podrían implementarse en la ejecución con los clientes?

9.- Respecto de las metodologías de la intervención, el Programa utiliza métodos grupales y otros individuales ¿Cómo evalúa ambos métodos por separado? ¿Cree que se podrían identificar nuevas metodologías que fueran pertinentes con los objetivos del Programa, por ejemplo en los ámbitos de desarrollo personal, gestión y organización de los clientes?

10.- Se ha observado que la modificación de la situación productiva y socioeconómica de los clientes en el ámbito donde el Programa tiene injerencia, tiene un tiempo de inversión promedio no menor a cinco años. En este sentido ¿Cree ud. que este es un criterio importante de monitorear como un indicador de posible egreso del Programa –tiempos de intervención/grupos de clientes- o es preferible continuar con la ayuda más allá del tiempo de duración en el Programa, porque en definitiva estamos hablando de grupos y familias campesinas que presentan condiciones difíciles de existencia?

11.- Para finalizar esta primera parte ¿Está ud. de acuerdo con las definiciones técnicas e indicadores que se utilizan para definir los egresos del Programa? ¿Qué otros indicadores agregaría ud.?

COMPONENTES DEL MODELO DE GESTION DEL PROGRAMA

12.- Desde el punto de vista de la gestión, legitimidad y asignación de recursos del Programa ¿Cómo evalúa ud. la inserción que el Programa tiene en la estructura administrativo-funcional de INDAP?

12.1.- ¿Qué opinión le merece desde el punto de vista de la gestión, la delimitación de atribuciones y responsabilidades que realiza el Programa para los actores directamente involucrados (INDAP, Municipalidades y Equipos Técnicos)? Si tuvieran que especificarse más estos aspectos ¿qué delimitaciones propondría ud.?

12.2.- ¿Cuáles son a su juicio los elementos críticos y los facilitadores de la intermediación institucional que realiza la Municipalidad en la ejecución del Programa?

13.- Un objetivo importante respecto de la intervención en las condiciones de vida de los/as campesinos/as es la integración de otras instituciones o instancias a la participación en la oferta que realiza el Programa (públicas y/o privadas). ¿Piensa ud. que se ha logrado la multisectorialidad o intersectorialidad en el Programa o este es un Programa sectorial con aportes y colaboraciones de otras instituciones? ¿Cómo evalúa esos aportes desde el punto de vista de la gestión del Programa?

14.- Respecto de la coordinación entre las instituciones, instancias, actores que participan de la gestión del Programa (INDAP, Municipalidad, Equipos técnicos) ¿Qué opinión tiene ud. de esta interacción entre ellos? ¿Aportaría alguna reflexión que permitiera generar otras fórmulas de gestión? (observando su realidad)

15.- Un aspecto fundamental en la gestión de un programa de esta naturaleza es el de los recursos. ¿Queremos que ud. pueda evaluar cuatro (4) factores específicos?

- 15.1.- Las Líneas de inversión que contempla el Programa.
- 15.2.- La modalidad de asignación de recursos que desarrolla el Programa.
- 15.3.- La administración del presupuesto que realiza el Programa a través de las unidades de INDAP (nivel central) y de la Municipalidad (en el nivel local).
- 15.4.- Los trasposos de recursos al nivel de la ejecución, sobre todo cuando no es sólo la municipalidad la encargada de ejecutar la intervención.
- 16.- ¿Qué opinión tiene ud. del monitoreo/evaluación que se realiza del Programa, pensando en los funcionarios de la institución?
- 16.1.-¿Qué opinión tiene ud. del monitoreo/evaluación que realizan del Programa sus clientes a través del control social?

ANEXO (3)
PAUTA INTEGRADA
(FOCUS GROUP)

ANÁLISIS DE USUARIAS/CLIENTES

MUJERES RURALES

1.- ¿Sienten que con la participación en el Programa han desarrollado habilidades o comportamientos que antes no tenían? ¿Cuáles?

PRODESAL

1.- ¿De qué manera concreta uds. dirían que el Programa les ha ayudado en el tiempo que llevan participando de él?

MUJERES RURALES

2.- ¿Qué cosas las motiva a uds. de este Programa y que las ha hecho ir superándose con el tiempo?

PRODESAL

2.- ¿Creen que lo que uds. pensaban al inicio que el Programa les aportaría –expectativas- se ha ido cumpliendo o no? ¿Qué cosas sí se fueron produciendo y qué cosas no se concretaron?

MUJERES RURALES

3.- ¿Qué les parece el tiempo de duración del Programa? ¿Es suficiente o se requiere más tiempo? ¿Por qué?

PRODESAL

3.- ¿Les parece importante que el Programa tenga una duración de varios años? ¿Por qué?

MUJERES RURALES (se especifican preguntas por temas)

4.- ¿Qué les parecen los aportes que uds. reciben para realizar sus proyectos o para aprender más o para ayudarlas a participar más?

PRODESAL

4.- ¿Qué opinión tienen del trabajo que realizan los profesionales de la Municipalidad que trabajan con uds.? ... (si las respuestas no son claramente positivas) ¿Podrían decirnos algo más que ayudara a mejorar esto?

MUJERES RURALES

5.- ¿Cómo es trabajar con la ayuda del Prodemu? (Trato-Enseñanza-Enfoque) ¿Qué cosas de estas mejorarían todavía más?

PRODESAL

5.- ¿Qué les parece la forma que tienen los profesionales que trabajan con uds.- de relacionarse con uds., de enseñarles, de ayudarles a administrar mejor la producción de su tierra y sacarle más provecho?

MUJERES RURALES

6.- ¿Creen que se podría incluir alguna otra actividad que el Programa no tiene? ¿Cuáles? ¿En general piensan que las mujeres –uds. mismas u otras- se sienten preparadas cuando se gradúan o salen del Programa para poner en marcha sus microempresas en los rubros que han desarrollado? ¿Cuáles son los problemas que se podrían atender antes para no tener dificultades después?

PRODESAL

6.- Por la experiencia de uds. mismos o de otras personas que participan en el Programa ¿Sienten que pasado un tiempo uds. son capaces de tener relación con instituciones, bancos o lugares que ofrecen dinero o crédito para desarrollar sus actividades productivas o prefieren seguir relacionándose con Indap?

MUJERES RURALES

7.- Sabemos que el Programa quiere que uds. sean capaces de tener un espíritu de empresarias... pero a veces no todos/as pueden ser empresarias ¿Han podido uds. plantear lo que quieren, lo que necesitan o la forma de vida que les gusta tener? (si la respuesta no fuese positiva)... ¿Por qué? (si la respuesta fuese positiva)... ¿Cuáles son esas necesidades? ¿El Programa toma en cuenta estas opiniones y les ayuda a eso que uds. quieren?

7.1.- Cuando uds. no están de acuerdo con algo ¿Tienen la posibilidad de decirlo y que las Coordinadoras Campesinas del Programa lo tomen en cuenta? ¿Con qué cosas a veces no están de acuerdo?

PRODESAL

7.- Cuando uds. no están de acuerdo con algo ¿Tienen la posibilidad de decirlo y que las personas del Programa lo tomen en cuenta?... Cuando uds. han propuesto cambios justificados, por ejemplo de profesionales de la Municipalidad, ¿El Programa ha atendido esas peticiones?

MUJERES RURALES

8.- Si uds. pudieran verse en 5 años más... ¿Creen que pasar por este Programa les ha cambiado: ?

- a.- Su nivel de vida
- b.- Aumento de ingresos y confort
- c.- Mayor participación y más autoestima

¿Cómo podrían ser los próximos años después de haber participado en este Programa?

PRODESAL

8.- Si uds. pudieran verse en 5 años más... ¿Creen que pasar por este Programa les ha cambiado: ?

- a.- Su nivel de vida
- b.- Aumento de ingresos y confort
- c.- Mayor participación y más autoestima

¿Cómo podrían ser los próximos años después de haber participado en este Programa?

Por Último...

MUJERES RURALES

9.- Si uds. tuvieran que decir o sugerir algo que no hayamos conversado y que ayude al Programa a mejorar ¿Qué podrían decir?

PRODESAL

9.- Si uds. tuvieran que decir o sugerir algo que no hayamos conversado y que ayude al Programa a mejorar ¿Qué podrían decir?

MUCHAS GRACIAS

BIBLIOGRAFIA DE TESIS (SEGÚN ORDEN ALFABÉTICO)

Aguilar V., Luis F.: "La Implementación de las Políticas"; Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Arnold, Marcelo "Fundamentos del Constructivismo Sociopoiético". Cinta de Moebio No. 18. Diciembre 2003. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.

Barril García, Alex, "Pobreza e Indigencia Rural: Evolución 1990-2000", ODEPA, 2002

Cátedra Florestán Fernández: Ciudadanía y Estado en A.Latina, Clacso, Argentina, Clase N°2., 2001.

CEPAL: Panorama Social, 2006.

Cohen, E. y Franco, R.: "Aproximación al concepto de Programa Social", Monografía, 1989.

Cunill, Nuria: Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década; 1995.

García Selgas, Fernando J.: "Análisis del sentido de la acción: El trasfondo de la intencionalidad", en Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales, España, Ed. Síntesis Psicología; 1994

Giddens, Anthony: Las Nuevas Reglas del Método Sociológico, Amorrortu Editores.

Giddens, Anthony: "El Capitalismo y la Moderna Teoría Social, Editorial Labor S.A., 1985.

González, Javiera. Capítulo "La pobreza rural", documento de Agenda Municipal. Fundación para la Superación de la Pobreza.

González Helena/Schmidt Heidulf, "Democracia para una nueva sociedad (modelo para armar)", Ed. Nueva Sociedad, 1997.

Gutiérrez, Juan y Delgado, Juan Manuel: Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales; Ed. Síntesis Psicología, España 1994.

Habermas, Jürgen: "Teoría de la Acción Comunicativa II", Crítica de la Razón Funcionalista. Ed. TAURUS, 1987.

Ibáñez, Jesús: "La investigación Social de Segundo Orden". Editorial Amerinda, España, 1991.

INDAP. Años 2000 al 2005. Términos Técnicos de Referencias, Bases Técnicas, Convenios con Municipalidades; y otros documentos internos.

Lahera, Eugenio: "Introducción a las Políticas Pública, Colección Brevarios N°538, Fondo de Cultura Económica, año 2003".

Lindón Villoria, Alicia: "De la Investigación en ciencias sociales, de las "tesis" y la metodología de la investigación". México, 1998.

Mannheim, Karl: Ideología y Utopía. Fondo de Cultura Económica, México, 1987

McCarthy, Thomas: "La Teoría Crítica de Jürgen Habermas", Ed. Tecnos, 1987

MIDEPLAN.: "Metodología de Análisis de Políticas Públicas Sociales: conceptos y criterios" 1999.

CASEN 2003.

Miquel, Salvador; Bigné, Enrique; Lévy, Jean Pierre; Cuenca, Antonio Carlos y Miquel, María José "Investigación de Mercados", McGraw Hill, Madrid, 1997.

Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, Ed. Alianza, 1988

Opazo, Enrique: Paper sobre la Construcción de Ciudadanía, Programa Agenda Pública 1990 – 2000, Dpto.de Sociología, Universidad de Chile, 1998.

P.N.U.D., 1998: Las paradojas de la modernización; (El Caso Chileno).

2000: Más Sociedad para Gobernar.

Pamplona, Francisco: Legitimidad, Dominación y Racionalidad en Max Weber, 2001.
Artículo de Internet s/r.

Ritzer, G. Teoría Sociológica Clásica, Mc. GrawHill

Weber, Max: "Ensayos sobre Metodología Sociológica", Amorrortu Editores, Argentina 1978

Weber, Max: "El Político y el Científico". Amorrortu Editores. Primera Versión del autor para la imprenta: 1919. Impreso en Español: 29 de Mayo de 1978, Buenos Aires, Argentina.