

Estado, participación ciudadana y políticas públicas: una interpretación de resultados de investigaciones recientes

Raúl Urzúa Frademann

Presentación.

El presente panel está inserto dentro de la temática más amplia del incremento de la capacidad de ejecución de las políticas públicas, cuya coordinadora es la profesora Regina Silva Pacheco, de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas. Nuestra intención al proponerlo es contribuir a estimular una necesaria reflexión sobre los factores que influyen en la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales. La perspectiva desde la cual abordamos el tema es principalmente socio política, sin perjuicio de que algunas de sus conclusiones tengan una pertinencia directa para la discusión sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Además del análisis de la literatura, nuestros comentarios, conclusiones y sugerencias se apoyan en los resultados del programa de investigación “Participación, ciudadanía y políticas públicas”, desarrollado por el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, patrocinado por la Fundación Ford.

El objetivo general de ese programa es contribuir desde el ámbito académico y con una perspectiva multidisciplinaria al desarrollo y la consolidación democrática del país, mediante la profundización del conocimiento acerca de las interrelaciones entre ciudadanía, participación social y políticas públicas y su utilización en la formulación y ejecución de políticas sociales.

En esta ocasión nuestro énfasis estará puesto en los procesos de participación y ejercicio de la ciudadanía en la formulación de las políticas sociales y, en menor grado, en su aplicación en algunas comunas.

Algunos supuestos

Apoyados en el conocimiento ya existente sobre la materia respecto a los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas sociales, partiremos identificando cuatro proposiciones ampliamente aceptadas por los científicos sociales que trabajan en el tema y que aquí serán consideradas como supuestos iniciales.

La primera de ellas es que, sin perjuicio de buscar resolver problemas específicos, las políticas sociales determinan en gran parte el grado de cohesión e integración social vigente en una sociedad, en cuanto que de ellas depende la existencia de derechos ciudadanos y la posibilidad de pasar de una mera igualdad formal a una igualdad real.

La aceptación de ese supuesto conduce a que el análisis de los procesos de formulación, implementación y evaluación de impactos de las políticas sociales no se limite a los objetivos específicos de ellas, sino que se extienda a otros campos no considerados explícitamente (objetivos implícitos) o más latentes que manifiestos. Esta apertura del campo de análisis es esencial cuando se busca poner de manifiesto los impactos de las políticas sociales sobre la cohesión y la integración social.

El segundo supuesto es que la formulación e implementación de las políticas no son procesos puramente racionales, sino que están limitados por el contexto societal y los cambios políticos, así como por las limitaciones cognitivas y emocionales respecto al presente y al futuro que, con toda razón, nos han recordado Etzioni y sus seguidores. Etzioni, Lawrence (1991).

Un tercer supuesto, en parte derivado del anterior, es el de la alinealidad de los procesos de formulación, implementación y evaluación de los impactos de las políticas sociales. Este supuesto se apoya en tres características de ellas. La primera es que los problemas sociales que se busca resolver están débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa. La segunda característica de las políticas sociales es que ellas y los programas que de ellas se derivan, sea por necesidades tácticas o por problemas técnicos, no persiguen un objetivo único y sus metas son ambiguas. Por último, las políticas sociales tienden a redefinir sus metas en el transcurso de su implementación. Hellstern (1993).

Los supuestos que se acaban de enunciar hacen inevitable, si se los acepta más allá de su enunciación formal, la necesidad de abordar el proceso de las políticas sociales desde una perspectiva integral o holística en la cual el contenido de las políticas sociales, la forma de implementarlas y sus impactos son vistos como condicionados por el contexto societal y político y, a su vez, condicionantes del mismo. Desde un punto de vista más operativo, esa perspectiva integral plantea la necesidad de formular y ejecutar intersectorialmente las políticas y los programas.

Es claro que la aceptación de esos supuestos lleva a distanciarse de la posición dominante de que los modelos económicos de análisis apoyados en el supuesto de que todas las decisiones son racionales y egoístas, son válidos para el estudio de cualquier problema, desde la decisión de tener o no hijos (como sostuvo el premio Nóbel Gary Becker) hasta las preferencias y decisiones políticas. Por otro lado, sería ingenuo pensar que las decisiones sobre políticas se rigen sólo por el altruismo o por el bien común de los ciudadanos. Tanto en las decisiones económicas como en las políticas las acciones humanas pueden estar motivadas por el interés personal, como por el altruismo, valores éticos, preocupaciones por el interés público y, más corrientemente, por una combinación de varias de ellas.

La investigación algunos de cuyos resultados serán presentados y discutidos aquí no hace suya la creencia de que las políticas se apoyan sólo en intereses económicos o en la mantención del poder por parte de los decidores políticos, pero no niega que esos intereses pueden estar presentes, en mayor o menor grado, al igual que otras motivaciones. Más que condenar o santificar a quienes deben tomar las decisiones, nos ha interesado examinar los procesos y las negociaciones que llevan a plantear alternativas a la solución de un problema y a que, en definitiva, se imponga una de ellas.

Las ponencias que siguen a ésta analizan desde esos supuestos cuatro programas públicos que buscan contribuir a superar la pobreza en nuestro país. Dos de ellos son de ámbito nacional: el Fondo Solidario de Vivienda, que forma parte de la Nueva Política Habitacional iniciada el año 2000; el Sistema Chile Solidario. Otros dos son casos de políticas públicas locales, en las comunas de Cerro Navia y Pudahuel. La intención de esta ponencia es plantear tres temas y problemas que afectan, de manera distinta, a todas ellas y que se derivan de la perspectiva holística que hemos adoptado en nuestro estudio. El primer tema es un esbozo histórico del contexto sociopolítico de las políticas públicas, con algunas referencias a sus consecuencias para la participación. El segundo es el del advenimiento de una tecnoburocracia y la adopción, explícita o implícita, del neoliberalismo como marco conceptual y su efecto sobre la participación. El tercero tiene que ver con la interdisciplinariedad de los contenidos de las políticas y la sectorialidad de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de resultados de las mismas.

El nuevo contexto sociopolítico de las políticas públicas.

Simplificando, por contexto sociopolítico entenderé aquí el régimen de gobierno, el sistema político, es decir, la forma concreta como opera el régimen y, muy ligado con ella, las interrelaciones entre la política, la economía, las relaciones sociales y la cultura (acuñada por Manuel Antonio Garretón como la matriz sociopolítica). Por lo ya dicho anteriormente, un análisis del proceso de formulación, ejecución y resultados de las políticas no puede desconocer el contexto sociopolítico en el cual tienen lugar esos procesos

Como ocurre en todas partes, ese contexto se va modificando en el tiempo, debido a los cambios socioeconómicos, políticos y culturales propios del país y a los que ocurren fuera de él, habiendo la actual globalización aumentado la importancia de estos últimos. Sin embargo, tampoco puede desconocerse la presencia en los países de una cultura política que es capaz de adaptarse a contextos diferentes. Una rápida mirada a algunos componentes de la historia política de Chile pone de manifiesto, a mi juicio, la sobrevivencia de rasgos de esa cultura política que es necesario tomar en cuenta cuando uno se pregunta sobre los límites y las potencialidades de la participación ciudadana.

Recordemos, en primer lugar, que durante todo el siglo XIX y parte del siglo XX Chile fue una “república de notables”. El sistema político imperante durante ese período suponía que una minoría participaba en el ejercicio del poder y reservaba los derechos de ciudadanía política a los grandes propietarios agrícolas, los financistas y mineros exitosos y a algunos intelectuales y profesionales ligados a los anteriores. Además, desde la Constitución de 1833 y con leves modificaciones en la Constitución de 1925, el gobierno era fuertemente presidencialista, característica que sigue siendo central en la Constitución de 1980 y en la práctica de nuestro actual sistema político.

Para los efectos de nuestro proyecto, las características de las formas de gobierno que han predominado en Chile en el pasado tienen importancia como antecedentes útiles para comprender procesos posteriores. La primera de ellas es el círculo estrecho de quienes pueden tomar decisiones o, al menos, hacer valer sus opiniones ante el Ejecutivo. La segunda es que, a pesar de las diferencias existentes entre los partidos políticos, había una gran coincidencia en ellos en lo que se refería a las orientaciones de la política económica y a la política internacional. El marco conceptual dentro del cual se movían permitía delimitar los conflictos internos dentro de esas áreas, dando así continuidad a la acción de los distintos gobiernos, continuidad que se rompe sólo parcialmente durante los treinta años de la “República Parlamentaria” (1891-1925) y los años inmediatamente siguientes. La tercera característica es el predominio que tenían en las decisiones del gobierno la experiencia y un implícito marco de referencia conceptual, identificado con el “sentido común”. Aunque ya en esos años los gobiernos tenían asesores en materias económicas y comerciales, como le recordó el poderoso Ministro Antonio Varas a uno de ellos, “una cosa es escribir un libro y otra cosa es aplicar la doctrina del libro al gobierno de un Estado”.

A fines del primer cuarto del siglo XX, el aumento en la diferenciación social y el surgimiento de nuevas situaciones de clase introducen cambios importantes en el sistema político chileno. Uno de ellos es el surgimiento de nuevos partidos políticos que intentan dar expresión a los intereses de la clase obrera urbana. Otro es el aumento del electorado (desde el 7.4% en 1925 al 36% en 1970). Ambos cambios obligan a los partidos tradicionales a intentar responder a las nuevas demandas ciudadana y a los más nuevos a buscar alianzas para llegar al poder. Al decir de un comentarista del sistema político chileno, hasta la elección de Frei Montalva, el sistema político chileno fue evolucionando hacia un sistema pluralista de negociaciones en el cual los grupos dominantes formuladores de decisiones compartían un amplio acuerdo respecto a la mantención y aun a la modificación del sistema, pero

también una oposición general a la transformación del mismo. Halpern (1971)

Los gobiernos de Frei Montalva y de Allende constituyen esfuerzos por cambiar el modelo económico imperante hasta ese momento. Aunque el segundo fue más radical que el primero, ambos llevaron a un quiebre en los acuerdos implícitos sobre los cuales habían operado los gobiernos anteriores, el que en 1973 llevó al golpe de Estado que impuso la dictadura militar encabezada por Pinochet.

En relación con el tema de este panel es pertinente recordar la ampliación que experimentan el papel y las funciones del Estado a lo largo del siglo XX. Ella empieza a comienzos de ese siglo aún cuando la doctrina oficial de los gobiernos fuese opuesta a la intervención del Estado en materias económica, adquiere legitimidad oficial con el advenimiento del Frente Popular al gobierno en 1938 y se mantiene hasta el golpe de Estado de 1973, sin que tampoco se pierda del todo durante la dictadura. Dentro del marco más complejo impuesto por la globalización, tampoco puede en este momento definirse como débil al Estado chileno.

En suma, a pesar de profundos cambios estructurales y sociopolíticos, Chile sigue teniendo un sistema político en el cual el Ejecutivo concentra gran parte del poder. Debido a que, además de sus facultades administrativas y reglamentarias, el Presidente tiene amplias facultades legislativas que puede ejercer aun cuando no tenga mayoría parlamentaria.

El poder del Ejecutivo se manifiesta, entre otras cosas, en su capacidad para diseñar a través de sus ministerios políticas, programas y proyectos que no requieren de aprobación legislativa. Tal es el caso del programa Chile Solidario, al que se hará referencia en otra ponencia de este mismo panel. Se manifiesta también en su capacidad de imponer sea desde el gobierno central, sea mediante los intendentes regionales, acciones a realizarse en las regiones, sin participación o consulta de la ciudadanía regional

A lo anterior hay que agregar que el sistema binominal de votación impuesto en la Constitución de 1980 lleva en la práctica a que sean los partidos políticos los que negocien quienes serán los miembros del Congreso. La participación en esas elecciones no es, por lo mismo, sino una ratificación de una decisión ya tomada.

Sin embargo, en un contexto global que no deja alternativas económicas y socio políticas profundas, los partidos políticos, de gran poder e influencia hasta el gobierno de Salvador Allende, dejan de ser lugares de encuentro y discusión ciudadana, para convertirse en foros de la élite del poder. Esto explica en gran parte la apatía o desafección de la ciudadanía para ejercer una ciudadanía política activa y refuerzan aun más el poder presidencial.

En otras palabras y sin entrar en mayores detalles, tanto la Constitución política de Chile, como el sistema político imperante no contribuyen a motivar una mayor participación ciudadana y, cuando ella es permitida, es acotada por el Ejecutivo. A ello hay que agregar que las restricciones legales así como las transformaciones en el mercado de trabajo y las relaciones laborales derivados de los cambios estructurales de nuestra economía, contribuyen a que los sindicatos tengan hoy un rol mucho menos importante que en el pasado. Finalmente, más que reforzarse las organizaciones sociales después del fin de la dictadura, ellas han visto reducida o limitada su acción, cuando han logrado sobrevivir. La excepción son algunos órganos corporativos, tales como el gremio de los médicos y el de los profesores, con capacidad de paralizar actividades centrales en el país y, ciertamente, los grandes empresarios (y no como en el pasado, las asociaciones empresariales).

La consagración del neoliberalismo y el advenimiento de una tecnoburocracia

La amplia aceptación de la industrialización substitutiva de importaciones que tuvo su origen en la CEPAL, pasó a tener casi unánime aceptación a mediados del siglo pasado. Esa aceptación se debió en gran parte a la respetabilidad científica que le otorgaron las recién creadas instituciones académicas de las universidades de Chile y Católica de Chile en los campos de la economía, la administración y, un poco después, la sociología. El escaso número de ingenieros comerciales graduados por la Universidad de Chile y el poco conocimiento que tenían los políticos de ellos y de sus disciplinas conspiraron en contra de la influencia que esas primeras generaciones de economistas pudieron haber tenido en esos años en el proceso de toma de decisiones. La consecuencia de esto fue que las decisiones tomadas por el gobierno estaban orientadas hacia el modelo de desarrollo substitutivo de importaciones, pero ellas tenían poco apoyo técnico y científico que pudiese contribuir a orientar o a ayudar a formular políticas específicas. Las políticas se discutían en el Congreso, pero el Presidente de la República seguía tomando decisiones asesorado por su equipo político, por lo general a con experiencia práctica pero sin formación sistemática en economía o las otras ciencias sociales.

La situación empieza a cambiar cuando la Universidad Católica firma un convenio con la Universidad de Chicago en 1956, que permitió que más de un centenar de estudiantes chilenos estudiaran en la Escuela de Negocios y el Departamento de Economía de una universidad norteamericana de gran influencia en el mundo académico y político de ese país.

Los convenios Universidad Católica-Universidad de Chicago aumentaron considerablemente la masa crítica de los ingenieros comerciales y economistas existentes en Chile y contribuyeron a cuestionar los méritos de la industrialización substitutiva de importaciones, que mostraba ya sus puntos débiles debidos a los cambios que empezaba a experimentar la economía global. Al mismo tiempo permitieron que se divulgaran en Chile los progresos hechos por la ciencia económica en los Estados Unidos y que alumnos de otras universidades (principalmente la Universidad de Chile) se doctoraran en universidades de ese país.

El prestigio logrado por los jóvenes investigadores formados en Chicago y sus profesores americanos hizo que el gobierno de Alessandri, ingeniero aficionado a la economía, aceptara conceptos nuevos en materia económica y de desarrollo económico y, en algunos casos, los tomara en cuenta al decidir sobre políticas. Sin embargo, convencido como estaba que su éxito como empresario le daba competencia técnica para guiar un país hacia nuevos rumbos, las decisiones siguieron siendo tomadas por él (siguiendo el ejemplo que cien años antes había dado el ministro Antonio Varas).

La agresividad y arrogancia intelectual de los investigadores de la U. Católica, las políticas en muchos casos extremas que proponían, su rechazo a gran parte de las políticas reformistas de Frei Montalva y, ciertamente, a la política económica y social de Salvador Allende, rompieron sus lazos con el gobierno y les dieron la oportunidad de concentrarse en la investigación y el análisis de un nuevo modelo de desarrollo para Chile.

El golpe de estado encabezado por Pinochet produce un cambio radical en los expertos que trabajan para el gobierno y dejan fuera de las universidades a los profesores partidarios de la Unidad Popular o sospechosos de serlo. La oportunidad fue aprovechada por los Chicago boys para proponer al nuevo gobierno su proyecto de una “política económica para después de Allende”. La propuesta es aceptada por Pinochet y ellos pasan a imponer su modelo neoliberal.

Paralelamente, otras universidades norteamericanas habían adoptado el modelo de Chicago y un similar

entusiasmo se produjo en Inglaterra, Francia y otros países europeos. El neoliberalismo pasó a ser la nueva ortodoxia para la mayor parte de los economistas, cualesquiera que fuese su preferencia política o su ideología.

La influencia de los economistas y del modelo neoliberal llevó a que los gobiernos de la Concertación en Chile y en otros países entregaran los cargos claves del gobierno a economistas formados en esa escuela, aunque sus propuestas y decisiones no fueran de un neoliberalismo absolutamente ortodoxo.

El resultado de ese proceso ha sido la creación de una tecnoburocracia que encabeza el Ministerio de Hacienda y dentro de él la Dirección de Presupuesto pero que está presente en la mayor parte de los ministerios, tiene una buena dosis de poder propio y una gran influencia sobre la Presidencia. No parece exagerado, por consiguiente, afirmar que el sistema político chileno y, más concretamente, la formulación e implementación de políticas, se han adaptado o están adaptándose a un modelo tecnocrático manejados por expertos que proponen alternativas a la Presidencia.

No puede desconocerse que la mayor complejidad de las decisiones en un mundo globalizado en el que hay que conjugar factores nacionales con otros internacionales, está llevando inevitablemente a aumentar el componente técnico de los procesos de formulación de políticas. Esa mayor exigencia va unida en nuestro país a que la existencia de grandes diferencias de calidad en la educación media y universitaria a la que tienen acceso distintos estratos sociales, haya reforzado y ampliado a disciplinas más allá de la economía, la existencia de una élite tecnoburocrática, internamente homogénea a pesar de pertenecer a partidos políticos diferentes, que de hecho ejerce gran influencia en las decisiones políticas y que, aunque tienen diferencias en cuanto a las orientaciones de ellas, hacen posible mantener un marco conceptual básicamente análogo.

Tecnoburocracia y participación social

Sin negar las ventajas que tiene utilizar todo el conocimiento científico disponible para llegar a una decisión política, ese modelo de toma de decisiones es difícilmente compatible con el modelo participativo que han propiciado los gobiernos de la Concertación. Convencidos como están (en su gran mayoría) de que la formulación y la implementación de las políticas son procesos puramente racionales, aceptar esa participación en la formulación de políticas y especialmente de políticas sociales tiende a ser visto por los miembros de esa élite, todos o casi todos de ellos con cargos públicos o en “think tanks” privados, más bien como un gesto político hacia actores movidos por emociones o con limitaciones cognitivas, que como una contribución substantiva a la solución de un problema.

No obstante lo anterior, uno de los objetivos que han tenido todos los gobiernos de la Concertación para la Democracia ha sido el reforzamiento de la participación social en materias de interés público. De hecho, el Presidente Lagos dictó con fecha 7 de Diciembre de 2000 un Instructivo Presidencial sobre participación ciudadana en el cual se parte diciendo que “La participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos” (art. 1). Los principios orientadores de la participación que se busca pueden resumirse en: buen trato a las personas; transparencia en la gestión del Estado; igualdad de oportunidades para la participación; respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil; preferencia a la participación de los usuarios, consumidores, beneficiarios y otros destinatarios finales. Para eso, el Presidente instruyó a los órganos de la Administración del Estado dar la mayor información posible acerca de sus políticas y programas, incorporar la participación ciudadana en las evaluaciones de políticas y programas, fortalecer la sociedad civil de su sector, incorporar y establecer compromisos de participación

ciudadana en políticas y programas, la elaboración por los gobiernos regionales de un Plan Regional de Participación Ciudadana incorporado a la Estrategia de Desarrollo Regional, etc. El Anexo de ese Instructivo Presidencial enumera los compromisos en materias de participación ciudadana durante los años 2000-2001 de cada ministerio.

A ese Instructivo se agregó con fecha 8 de Junio de 2004 un Mensaje de S.E. el Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Diputados, mediante el cual se inicia un proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Mensaje N° 48-351). Con fecha 18 de Julio del año en curso el gobierno ha comunicado que ha decidido “otorgarle urgencia simple al Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, inserto en la Agenda de Modernización.”

Tanto el Instructivo Presidencial como el Proyecto de Ley que acabo de mencionar muestran la intención de la Concertación de avanzar hacia un régimen de gobierno presidencial-representativo-participativo. No obstante, no se puede negar que también se podría agregar a esos atributos, siguiendo a Habermas (1970), el de tecnocrático, en el sentido de que las decisiones políticas se adaptan y deben adaptarse a lo que es técnicamente posible y el liderazgo político pasa a ser superado por el liderazgo técnico. Sin embargo, parece más realista definir el régimen chileno, siguiendo una vez más a Habermas, como “pragmático”, en el cual, lo reconozcan o no, la ciencia y la política se influyen mutuamente. Por un lado, el desarrollo y la utilización del conocimiento están influidos por las necesidades y los intereses sociales, en cuanto se los percibe en un momento y lugar determinados; por el otro, esas necesidades y esos intereses generan decisiones políticas sólo si los dirigentes políticos y sus equipos técnicos creen que es posible darles una respuesta que sea política y técnicamente aceptable.

Cualquiera de los dos modelos de Habermas que se elija como el más adecuado para Chile, ellos ponen de manifiesto el papel importante que tiene en la construcción intelectual y jurídica de un régimen político y en la estructura y el funcionamiento de un sistema político el uso político de la ciencia y la técnica. En el caso nuestro, se trata más concretamente del influjo de las ciencias sociales y en especial de la economía, pero también cada vez más de la ingeniería, el urbanismo, la agronomía, la investigación sobre la biodiversidad, etc. Por lo mismo y tomando en cuenta la debilidad de nuestras organizaciones sociales a la que ya hice referencia, no parece realista esperar que ellas vayan a tener en el corto plazo una influencia significativa en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas.

En las ponencias que siguen a ésta en este panel se examinan los problemas de participación detectados en el proyecto Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Aquí me limitaré a hacer algunos breves comentarios sobre la diferencia en la forma como abordan el problema de la participación los tres casos estudiados en las ponencias que siguen a esta. En el caso del Fondo Solidario de Vivienda (ponencia N° 2), la participación de diversos actores en el proceso de obtención de viviendas es planteada como una innovación importante por sus autores. Sin embargo, el análisis de ese programa muestra que los actores no tienen la misma concepción de participación, que la participación no se aplica ni considera para la toma de decisiones respecto a la política pública y su oferta programática y que el beneficiario no es quien decide, lo que hace que ella se reduzca en muchos casos a la postulación colectiva.

Por su parte Chile Solidario (ponencia N° 3) es un programa orientado a capacitar a los indigentes a poder participar y ejercer su ciudadanía social. Finalmente, la ponencia N° 4 sobre programas públicos locales, concluye afirmando la evidencia de una disminución sistemática en los niveles de participación tanto política como social en las comunas allí estudiadas, sin que esto haya afectado negativamente la mejora en el bienestar de las personas y los hogares.

La suma de esas tres conclusiones pone en cuestión tanto el progreso hecho en la participación como la contribución que esa participación haya hecho en la aplicación de políticas y programas.

La intersectorialidad de las políticas: posibilidades y limitaciones.

Al mencionar los supuestos que han guiado el estudio del que se está dando cuenta en este panel se hizo referencia a la necesidad de abordar la formulación, ejecución y evaluación de los resultados de las políticas desde una perspectiva integral, es decir, tomando en cuenta no los efectos directos e indirectos, manifiestos y latentes tanto del problema que se quiere resolver mediante la política como de la política misma. Esa es una proposición que no es fácil de poner en práctica, tanto por las dificultades y los costos que tiene seguir el rastro de consecuencias no previstas ni manifiestas, como porque la distribución de las responsabilidades para resolver el problema en cuestión ha estado tradicionalmente asignada a ministerios encargados de sectores específicos y en los cuales se presume que está la experticia adecuada para resolver el problema. Sin embargo, más recientemente y en gran parte a raíz de la prioridad que se ha dado a la eliminación o, al menos disminución, de la pobreza y al cada vez mayor reconocimiento de que la pobreza no es sólo un problema económico sino que multidimensional con efecto en todos los ámbitos de la vida de quienes la sufren, se ha empezado a hacer esfuerzos por abordar intersectorialmente las políticas sociales.

La tarea no es de ninguna manera de corto aliento porque, más allá de la buena disposición que puedan demostrar las autoridades de los ministerios o de diversas instituciones en un mismo ministerio y a pesar de las instrucciones que pueda dar el Presidente de la República, existen obstáculos de larga data y difíciles de cambiar en el corto plazo: Uno de ellos es de carácter substantivo: los profesionales de los ministerios y de las instituciones intra ministeriales conocen bien y saben como utilizar una disciplina o técnicas determinadas, ven el problema desde esa disciplina y sienten que son ellos los encargados de resolverlo; la intromisión de otro ministerio les parece obstrusiva o innecesaria. Otro obstáculo es cultural: cada una de las instituciones llamadas a colaborar en un esfuerzo multidisciplinario para resolver un problema multifacético tiene su propia cultura, expresada en la forma de relacionarse entre ellos y con sus clientes, así como con las autoridades y con otros ministerios. Un tercer obstáculo es la lucha por el poder entre instituciones. Esa lucha tiene una dimensión financiera: la disputa por el presupuesto y los intentos por convencer al Ministerio de Hacienda (más directamente, a la Dirección de Presupuesto) que les otorguen el financiamiento que ellos consideran necesario. Pero, tanto o más importante que la lucha por esos intereses está la otra por el dominio intelectual de la materia y el prestigio consiguiente.

A los obstáculos inter ministeriales, de carácter generalmente horizontal, para un enfoque integrado de las políticas hay que agregar otros verticales que tienen que ver más con la ejecución de las políticas que con la formulación de las mismas: luchas personales por el liderazgo, defensas de campos personales de acción, intentos por los gobiernos locales de reorientar las políticas y los programas hacia intereses que ellos consideran más pertinentes o, al contrario, oposición de ellos a las nuevas políticas por considerar que afectan el desarrollo de sus propias actividades, etc.

Ambos tipos de obstáculos estuvieron presentes en los procesos de formulación y puesta en ejecución de los dos programas recientes contra la pobreza (Fondo Solidario de Vivienda y Chile Solidario). Como se dice en la segunda ponencia de este panel, la formulación y ejecución del FSV “ha remecido” la gestión institucional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con consecuencias que siguen presentes hasta ahora. Por su parte, el Programa Chile Solidario (tercera ponencia) no dejó de tener que buscar soluciones a tensiones entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLÁN) y el Fondo de Solidaridad e Inversión (FOSIS). Sin embargo, la experiencia de trabajar juntos y la

promulgación de la Ley Chile Solidario y su Reglamento el año 2004 permitieron formalizar y clarificar las normas de procedimiento, lo que ha contribuido a facilitar la gestión del programa y a resolver en gran parte las tensiones entre esas dos instituciones.

Conclusión.

La síntesis que he procurado hacer de algunos aspectos y resultados del proyecto Estado, Participación Ciudadana y Políticas Públicas, realizado por el Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el patrocinio de la Fundación Ford plantean serias dudas sobre la viabilidad de una democracia participativa, al menos en el corto y mediano plazo. La tradición de un régimen presidencial fuerte, el surgimiento de una élite tecnoburocrática que corta tanto a la Concertación como a la Alianza por Chile, el debilitamiento de las organizaciones sociales tradicionales, la apatía ciudadana por participar, conspiran en contra de ella. Por otro lado, si se confirma en otras investigaciones, la falta de correlación entre las formas actuales de participación a niveles locales con los progresos en bienestar de las personas y los hogares en comunes con altos porcentajes de población pobre, sugieren la necesidad de cambios sobre cuando y como participar para lograr que la participación tenga un efecto positivo en el resultado de las políticas sociales. Los resultados aquí reseñados conducen, por otro lado, a ampliar la perspectiva para el análisis de los problemas y la formulación, ejecución y evaluación de resultados de las políticas, dejando a las variables económicas como una de las dimensiones a tomar en cuenta, abriéndose a otras dimensiones, flexibilizando la ejecución de las políticas y tomando más en cuenta sus objetivos y efectos explícitos e implícitos, manifiestos y latentes.

BIBLIOGRAFÍA

Etzioni, A. y P. Lawrence (1991) *Socioeconomics. Towards a new synthesis*. New York-London: M.E. Sharp

Habermas, J (1970), *Towards a Rational Society*, Boston: Beacon Press

Halpern, Manfred, citado por Friedman, J. y Lackington, T. (1971) “La hiperurbanización y el desarrollo nacional de Chile” en *Estructura Social de Chile*, Godoy, H. (ed.), Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Hellstern, C.M., “Assessing Evaluation Research”, en Kaufmann, F.J. y otros, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, De Greuter, citado por Sulbrandt, J. (1993) “La evaluación de los programas sociales Una perspectiva crítica de los modelos sociales” en K Liksberg, B, (Comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*, FCE, CLAD, PNUD, México.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Raúl Urzúa Frademann, Abogado (Universidad de Chile) PH. D. Sociología, Universidad de California, Los Ángeles, California. Actualmente es Profesor del Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile y Profesor Titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Diagonal Paraguay 265, Piso 13, Tel.: (56-2) 678 2077; Fax: (56-2) 678 2581

e-mail: rurzua@uchile.cl

Entre sus actividades profesionales están: Director del Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2004. Coordinador del Área de Políticas Sociales del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile (1998 a 2001). Director del Centro de

Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, desde su creación en 1993 a 1998. Sub-Director General Adjunto en Ciencias Sociales de la UNESCO (1990-1993). Profesor Visitante en universidades de Houston (1972); Wisconsin (1985); Ovignon, España (1990); Texas (1998). Experto de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (1973 - 1984). Entre sus áreas de especialización están: Población, Equidad, Ciudadanía, Políticas Públicas. Entre sus principales publicaciones: Raúl Urzúa y Felipe Agüero Editores, "Fracturas en la Gobernabilidad Democrática", Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile, 1998. Raúl Urzúa Editor, "Cambio Social y Políticas Públicas", Santiago de Chile, CAPP, Universidad de Chile, 1997. Raúl Urzúa y Rudolf Andorka "The Utilization of Demographic Knowledge in Policy Formulation and Planning", Liege, Bélgica: IUSSP Publications, 1991. Raúl Urzúa "Investigación Universitaria y Empresa (University Research and Private Enterprise), en Aljovín, C., La Universidad en Perú, Lima, Perú: Fondo Editorial de la UNMSM, 2002. Raúl Urzúa "Mayorías y minorías en la sociedad chilena actual" (2000), en Democratizar la democracia: reformas pendientes, (Squella, Agustín, y Sunkel, Osvaldo, ed.), Santiago de Chile, CAPP, Universidad de Chile. Lom ediciones.