

**Pensar políticas municipales
heterárquicas: Hacia la constitución
de una primera línea diferenciada de
atención del Estado**

Ángel Marroquín Pinto

Tanto el contenido de este documento como su redacción son de exclusiva responsabilidad del autor, Expansiva se limita solo a ofrecer un medio para su difusión.

Introducción

Uno de los principales desafíos que enfrenta actualmente la política social está dado por lograr dar cuenta de la complejidad de los nuevos escenarios sociales en que actúa, a través de respuestas que garanticen calidad.

Si el desafío de los años noventa estaba dado por aumentar coberturas de programas y llegar a aquellos que si bien tenían derechos, tenían accesos reducidos, hoy en día el reto más importante se encuentra dado por diferenciar intervenciones. Hoy no todo es lo mismo en el mundo de las intervenciones sociales estatales y las personas crecientemente demandan servicios cada vez más personalizados a la vez que una participación más activa.

Ante este requerimiento, se hace preciso reflexiones que logren posicionar conceptos capaces de rendir en estos nuevos escenarios y, simultáneamente, señalar nuevos caminos para intervenciones sociales complejas, avaladas por el Estado, que logren promover y combinar gobernabilidad con altos estándares de calidad, a la vez que evitar lógicas de control (jerárquicas) y avanzar en aquellas de coordinación social, de carácter más bien heterárquico.

En este contexto el gobierno local adquiere suma preponderancia, no sólo entendido como agente administrador de un territorio específico, sino como ámbito en el que se despliegan, efectivamente, intervenciones sociales en sintonía con las necesidades más inmediatas de los ciudadanos y se coordinan éstas con el sistema político.

A esto es preciso adicionar el sistemático interés mostrado por la política pública durante la última mitad de los años 90's por establecer mecanismos de traspaso de responsabilidades y recursos a los municipios en virtud de convenios como ChileSolidario, programas de vivienda o Sename.

En lo que sigue, nos proponemos contribuir a estas reflexiones y propuestas a partir de una dimensión sustantiva: la normatividad en la política pública a nivel local. Nos nutriremos de los resultados arrojados por el proyecto FONDECYT: 1095186.

Recorreremos este itinerario de la siguiente forma: 1) Describiremos la política social en su operatoria en el nivel municipal a partir de la noción de anillos (Raczynski y Serrano, 2005), siguiendo la lógica de articulación que se ha fraguando y condensando a partir de los últimos 20 años con los gobiernos de la concertación de partidos por la democracia; 2) Enunciaremos las brechas de la política social a nivel local a partir de la noción de referencial en política social y 3) finalmente abordaremos los cambios que comportaría un cambio de la política social a nivel municipal a nivel de coordinación social (esto es el paso desde un polo jerárquico a uno heterárquico) donde la intervención social sea propuesta como oferta, abandonando así una lógica prescriptiva aumentando con esto su rendimiento.

Si bien una mejor gestión del Estado tiene efectos directos en la equidad, en la superación de la pobreza y en la protección social, no es menos cierto que no todos los Municipios enfrentan niveles de complejidad idénticos y, por lo tanto, no es el mismo esfuerzo ni el mismo apoyo que requiere una comuna con mayores ingresos y un nivel de complejidad menor, que una que recibe a población inmigrante, refugiada o relocalizada en su territorio y que cuenta con menores ingresos.

Este trabajo es un esfuerzo por apoyar a las comunas, en el difícil camino de pensar la complejidad derivada de la diversidad y proponer su gestión esperando con ello apuntar a, lo que señala el Consorcio para la Reforma del Estado: Constituir y Fortalecer una primera línea del Estado.

Desarrollo

I

La década recién pasada ha señalado claramente que uno de los actores clave para enfrentar los desafíos de la política social en el futuro es el municipio. Si bien durante este tiempo se ensayaron diversos mecanismos tendientes todos ellos a re-configurar un rol social al municipio desde el nivel central de política social (fundamentalmente añadiendo a su oferta programas surgidos especialmente para ello y que estuvieron destinados a aumentar los ingresos para estos ítems), estos avances se vieron dificultados por las tensiones que produjo la reforma global del sector (MATUS, 2007).

Si bien la política social, entendida como mecanismo de coordinación de actores diversos, intencionó un “nuevo trato” con el asiento local, la complejidad de relaciones entre los incumbentes (*stakeholders*), en ocasiones, hicieron imposible cualquier diálogo o negociación. Hoy la tarea de articular un trabajo a nivel de política social en el nivel municipal, permanece en el horizonte de posibilidad de los *policy markers* públicos y también privados, puesto que durante la última década creció el interés de asociaciones u ONG’s por las comunas y localidades como campo de trabajo.

Con el fin de los gobiernos de la concertación llega el momento de hacer un balance de las políticas sociales en general y especialmente respecto de las brechas y déficits heredados por los *policy managers* locales. En este caso centraremos nuestra exposición más bien en las huellas dejadas por las políticas públicas en el nivel local.

Consolidación de una lógica de anillos en política social

Los años noventa se caracterizaron porque los municipios adquirieron mayor protagonismo en la búsqueda de respuestas a problemas objeto de política pública en general; sin embargo, fue la política social la que exigió tal vez el mayor esfuerzo y apoyo por parte de los gobiernos locales. Esta situación se originó especialmente en el desarrollo de un sistema integrado de Protección Social que les brindaba, a los municipios, la posibilidad de acceder a un nivel de coordinación (con entidades estatales, regionales y del tercer sector), inédito.

Si bien es cierto que esta situación se vio favorecida por medidas políticas -como la regularidad de elecciones municipales y medidas tendientes a transparentar la gestión local-, y económicas como el rediseño del FCM, también fue parte de un movimiento cuya orientación fue impulsada por y desde el gobierno central, siguiendo con ello una lógica que vino a cristalizar en la asignación del municipio (por el nivel central) de un rol específico al interior del despliegue de la política social.

El rol del municipio, en este nuevo contexto, fue caracterizado como sigue: “la incorporación del municipio como ejecutor de programas sociales y la ampliación del mecanismo de “licitación o fondos concursables, al cual pueden concurrir con propuestas concretas de intervención los organismos intermedios, públicos y privados, y las organizaciones sociales y territoriales” (RACYNSKY Y SERRANO, 2005).

Una de las más novedosas consideraciones que se pueden hacer de esta posición adquirida por el municipio tiene que ver con la relación entre ellos y los organismos intermedios o ejecutores de la política social: ONG’s, Corporaciones y Fundaciones, entidades que, a partir de la segunda mitad de los años noventa, se integraron a la política social, particularmente, como ejecutores de planes y programas financiados por el nivel central pero que actuaban en la localidad.

Con esto queda establecido el grado y nivel de incidencia de los municipios en el concierto de la política social y, por lo tanto, su posición en el sistema de política social general y, por otra parte, el rol que comenzarán a jugar las entidades del tercer sector en los Municipios.

En la práctica, la política social según Raczynsky y Serrano (1998, 2001 y 2003) posee tres componentes o anillos constitutivos que se encuentran interrelacionados:

Primer anillo:

- i. Políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de servicio para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo y justicia. Este componente va dirigido a toda la población e incluye los ejes tradicionales de la política social, más algunos temas emergentes como el

de seguridad ciudadana.

Segundo anillo:

- ii. Se compone del desarrollo de programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad. Este componente responde a la responsabilidad del Estado de asegurar que efectivamente los sectores en las situaciones descritas puedan desarrollar su potencial y capacidades, accediendo a las oportunidades que ofrece la economía y la sociedad.

Tercer anillo:

- iii. El componente de asiento local o inserción de los programas sociales en el Municipio.

Respecto al primer anillo, podemos sostener que éste constituye la articulación fundamental sobre la que se cimientan las políticas sociales “históricas” en Chile. Según las autoras, su implementación ha sido gradual y exitosa, en la medida que ha logrado consolidar políticas amplias de cobertura y sustentabilidad en forma progresiva.

Es en esta primera zona donde se concentran las mayores inversiones y las más sostenidas. Es posible señalar, por lo tanto, que en este componente sedimentan los avances históricos relativos a la política social en Chile, por lo que su consolidación, da pie y coherencia a los planes y programas implementados durante los años noventa en política social. Es desde aquí que se proyectan, constituyéndose en la base sobre la que se produjo la innovación (es decir, dar forma a contenidos más avanzados como la Protección Social) en lo social durante la década de los años 2000. El objetivo de este componente es, por lo tanto, atraer a la población hacia este núcleo a través del segundo componente (anillo).

El segundo anillo, que subyace al primero y le complementa, postula que: “los principios orientadores de la política social se logran combinando políticas universales básicas con políticas específicas que apoyen a las familias, organizaciones, servicios y comunidades, para que puedan aprovechar, en igualdad de condiciones con otros, las oportunidades que la sociedad les ofrece” (RACYNSKY Y SERRANO, 2005).

La fuerza y coherencia del segundo anillo se sostiene debido a que el anillo central de la política social opera en base a programas universales, casi siempre homogéneos y estandarizados, y que debido a ello, no logra hacerse cargo de la heterogeneidad de la población en situaciones de pobreza, disminuyendo así las posibilidades de ésta para apropiarse y aprovechar la oferta pública disponible.

Este segundo anillo se encuentra constituido por iniciativas que cuentan (como capital institucional, económico y simbólico) con lo habido por el primer componente y desde ahí proyectan y traspasan su acción.

Entre los mecanismos considerados respecto a la implementación del segundo componente, se encuentran las siguientes medidas:

- Definición de grupos prioritarios. A los segmentos pobres, definidos por un criterio de carencia material, se han sumado otros segmentos afectados por situaciones de vulnerabilidad específica, tales como infantes y adolescentes, jóvenes, mujeres, pequeños productores urbanos, campesinos con y sin tierra, comunidades indígenas, tercera edad, discapacitados y localidades apartadas.
- Formulación y diseño de programas que abordan distintas facetas de la realidad de los grupos prioritarios.
- Apoyo a la coordinación entre instituciones y programas para lograr acciones que respondan al carácter multifacético de las situaciones de pobreza.
- Profundización de la descentralización del aparato público en las dimensiones política, técnica y de asignación de recursos, junto a la desconcentración de Servicios Públicos y el traspaso de atribuciones y recursos de la política social y de superación de la pobreza al nivel regional y, en particular, al nivel municipal.
- Estímulo a la participación social, que llevaría a intervenciones sociales más pertinentes y en sintonía con las necesidades específicas y particulares de los sectores en situación de pobreza.

El tercer anillo o componente de la política social dice relación con la inserción de los programas contenidos en el segundo anillo en la localidad (Municipalidad). Es un componente nuevo, según las autoras, y se encuentra adscrito al funcionamiento y proyecciones del segundo anillo.

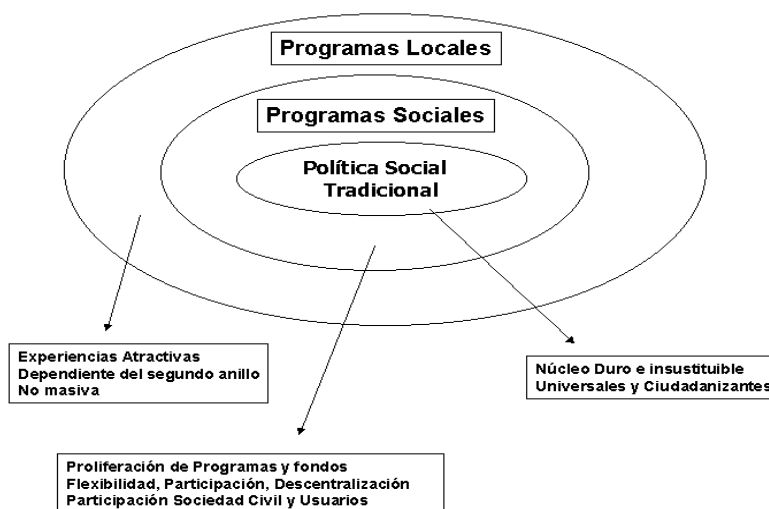
Forma un área clave en la medida que busca operar “in situ”, donde se “gestan” los fenómenos sociales en que pretenden incidir las políticas y programas sociales. Se privilegia así la noción de territorio y se le da un estatus de lugar: donde sucede la intervención directa.

Este cambio permitió identificar al municipio como un campo de intervención específico, desde el programa social.

Este tercer anillo presenta problemáticas específicas que requieren atención política delimitada y que dificultan su funcionamiento (dentro del concierto de la política social como globalidad actuante en lo local). En este caso resultan paradigmáticas las

tensiones y contradicciones administrativas generadas durante los años 2000 en experiencias como Puente y ChileSolidario (Pobreza), Previene (Drogas), “Quiero mi Barrio” (Vivienda) o los programas de SENAME.

Los anillos de la política social chilena



Fuente: Racynsky y Serrano 2005.

Gestión local del cambio vía política social en la localidad.

Un sistema organizacional como el municipio, “representa una entidad compleja en un doble sentido. Primero, en cuanto **articulador de prestaciones de servicios** que responden a un programa descentralizado de funcionamiento a nivel del país y segundo, contemplando las **formas de gestión** que permiten distinguir entre sus funciones: atención social, educacional, de salud, de gestión territorial y financiera, entre otras” (MATUS: 2007:12).

El primer punto resulta controversial ya que, por una parte: “La evaluación indica que los programas sociales implementados en Chile a partir de los 90’s han jugado un papel fundamental en estimular la preocupación municipal por los temas de pobreza y grupos prioritarios, y las autoridades municipales valoran y definen como imprescindible para su labor la oferta central de programas sociales, a la vez que traen recursos, estimulan a nuevas iniciativas y abren posibilidades de acción imposibles de abordar con recursos propios de los municipios. No obstante, -y en forma paradójal-, los municipios

sienten que los programas sociales les son impuestos, que no escuchan ni consultan, que no respetan ritmos ni procesos propios”¹.

Este eje de discusión nos sitúa en un campo político donde las lógicas de intervención desde el Estado son expresión de conflictos respecto a la “autonomía de lo local” donde: “No se trataría, en consecuencia, de un déficit de eficiencia burocrática sino de un conflicto de sentido y fines que, en última instancia, es de naturaleza histórica y política. De modo que lo que desde el Estado se ve como núcleos “duros” que resisten las políticas estatales, desde el terreno mismo se ven como “proyecciones” de la identidad social, cuyo despliegue legítimo se ve obstaculizado por la acciones implementadas por lo poderes “externos” (SALAZAR, 2003:229).

En este sentido la “opción política” consistente en potenciar el nivel local a través de la política social, se mostraría, finalmente, centralista y refractaria respecto a perspectivas de desarrollo alternativas (SALAZAR, 2003:225).

Por lo tanto, y bajo esta perspectiva, el tercer anillo de política social sería una manifestación de descentralización administrativa y respondería a sus lógicas y conflictos específicos.

Si lo pensamos desde una lógica paradójica se nos aparece el fenómeno como inherentemente bifronte: potenciar al nivel local a través de la política social implica proponer un tipo de autonomía “tutelada” que debería ser objeto de una cierta gestión política de la intervención social más bien de carácter heterogéneo y con alta sensibilidad por lo local.

Posibilidad de intervenciones técnicas específicas en contextos de diversidad

Otro eje controversial es el representado por la excesiva especificidad y escasa articulación de la oferta social dispuesta por la política social en el espacio local (LARRAÑAGA Y CONTRERAS, 2010).

Al respecto dirá Raczynski: “No se puede afirmar hoy día que la política social se estructura en una alianza sólida entre actores regionales o comunales. En parte esto tiene relación con la diversidad de políticas, programas y líneas de trabajo que forman parte de la política social. Cada programa baja desde su ministerio con sus propios códigos y procedimientos, con su concepto de participación ciudadana y de responsabilidad del usuario, al que pronto se adaptan tanto los funcionarios del municipio como los potenciales beneficiados, los que bailarían la música que corresponda para ser incluidos y obtener los beneficios prometidos. Quizás los programas no repartan bienes y servicios

¹ Dialogo regional de política, BID. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Estudio comparativo. Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América latina. Claudia Serrano / Ignacia Fernández Junio 2005. En: www.asesoriasparaeldesarrollo.cl. Visitado: semana del 09 de febrero 2009.

en forma asistencial y clientelar, pero la dinámica social que generan en su atomización sin visión local del desarrollo reproduce el mismo mal: clientelismo y dependencia de una acción pública que se percibe ajena y poco sensible a las necesidades de las personas.”²

En este punto nos enfrentamos a un tipo de controversia cuyo eje primordial corresponde al carácter técnico de la política social y a su viabilidad en términos de efectividad en el campo local³. Aquí cabrían preguntas como: ¿Es la política social suficientemente compleja como para lograr reducir la complejidad implícita en el nivel local?, ¿Consideran las políticas sociales la dinámica de la pobreza, es decir, el descenso de la pobreza e indigencia absoluta junto a una brecha de desigualdad persistente?, ¿dan cuenta las políticas públicas de esta situación paradójica y si lo hacen, de qué forma lo hacen?

Salazar adelanta un problema que aborda el meollo de la cuestión señalando que: “Surge, en consecuencia, la duda de si el problema tiene que ver con el carácter técnico de las políticas sociales focalizadas del régimen neoliberal, o tiene que ver con la validez y legitimidad profunda del modelo neoliberal en sí”. (SALAZAR, 2003:227).

Si leemos *habermasianamente* esta inquietud podríamos señalar que Salazar expresa una manifestación de la crisis de legitimación al interior del sistema capitalista: “la expansión de la actividad del Estado tiene por efecto secundario un acrecimiento más que proporcional de la necesidad de legitimación” (HABERMAS, 1986:91). Esta dimensión parece estar ausente, hasta ahora, en las medidas implementadas en las localidades.

Sin perjuicio de la seria controversia que subsiste respecto al papel y atribuciones de la administración municipal respecto a una estrategia social de carácter nacional, resulta importante señalar y establecer claramente por parte del Estado, qué es aquello que se espera del municipio, a fin de señalar sus posibilidades reales de coordinación con el primer y el segundo anillo de la política social.

Es así que para Serrano, en esta nueva estrategia (iniciada por los gobiernos de la concertación) se espera del municipio implícitamente: “que sean agentes de desarrollo local y que hagan de bisagra entre la oferta de políticas y programas centrales y las necesidades y prioridades comunales y coordinen el conjunto de acciones que agentes públicos y privados realizan en la comuna” (Ibíd.:14).

²Serrano Claudia La política Social de la sociedad global en América latina, Nuevos Programas de protección social CEPAL. 2005 (Para publicación); Descentralización. Nudos críticos. Dagmar Raczyński y Claudia Serrano Editoras. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) Asesorías para el desarrollo S.A. En: www.asesoriasparaeldesarrollo.cl. Visitado: semana del 09 de febrero 2009.

³ Cabe señalar que una de las críticas más profundas realizadas a 8 años de la implementación de ChileSolidario apunta en esta dirección. Según Larrañaga y Contreras: “Chile Solidario no cuenta con un buen diseño de evaluación que permita entregar una respuesta definitiva sobre sus resultados”. Larrañaga y Contreras, 2010.

Es así, que en la actualidad, son al menos tres actores relevantes quienes operan en el campo de la intervención en lo social a nivel municipal⁴: el municipio (por lo general a través de DIDECO); organismos ejecutores (consultoras y organizaciones intermedias) y actores institucionales que representan a MIDEPLAN en la comuna.

Hasta este momento hemos señalado los niveles en los que se implementa la política social y hemos enumerado algunos de los focos de controversias entre el segundo y el tercer anillo.

¿Cuál es el tipo de sociedad que promueve una u otra política en la localidad?, ¿Qué piensan los diseñadores e implementadores acerca de ellas?, ¿Es posible identificar brechas en el referencial normativo capaces de hacernos avanzar en formas no jerárquicas de relación intra e interinstitucional? y, *last but not least*, ¿Qué papel jugarán en ellas los destinatarios locales?

II

Brechas de la política social a nivel local, a partir de la noción de referencial en política pública

Después de dos décadas de reformas económicas y políticas, los gobiernos de la concertación legaron un conjunto de políticas y programas sociales que buscaron sintonizar con los desafíos de América Latina en su conjunto: terminar con la pobreza extrema, conjugar políticas de crecimiento con el combate a la desigualdad. (CEPAL, 2010 y 2009). Hoy a estos desafíos se suma el apoyo a los municipios para lograr acortar la brecha respecto a los objetivos del milenio (CEPAL, 2010).

Esta última década en Chile ha dejado un fuerte y explícito compromiso del Estado con programas sociales sistemáticos –y que cuentan con apoyos políticos transversales-, como por ejemplo, ChileSolidario, programa que se transformó en ley durante el Gobierno de Ricardo Lagos o los diversos programas de seguridad pública impulsados pro SENAME (<http://www.sename.cl/wsename/index.php>).

Sin perjuicio de ello, el proceso de diseño de programas se ha visto fuertemente contrastado con la forma y mecanismos de implementación. Esto llevó a Edgardo Boeninger, testigo y actor de los años de gobiernos de la Concertación, a señalar que: “Es justamente en el plano de la implementación donde se manifiestan con más fuerza los conflictos de interés asociados a las diferentes políticas: es en la implementación donde prioridades equivocadas o estructuras administrativas inadecuadas, determinan el éxito o fracaso de las políticas sociales” (BOENINGER, 2010:182).

⁴ Se estimaba que al año 2005 cerca del 40% de los programas sociales que administra MIDEPLAN son gestionados por los municipios. Serrano y Fernández, 2005:18.

Si bien las políticas públicas, en general, han logrado dar cuenta de sus intenciones técnicas (indicadores, coberturas, focalización), persiste una cierta apreciación crítica respecto al ejercicio de las prácticas, especialmente en la etapa de implementación, a lo que el informe 2009 del PNUD llama “la forma de hacer las cosas” (PNUD, 2009).

Es en este momento, de ajuste y evaluación de programas sociales, que nos preguntamos por un tipo de sustentabilidad ética de las políticas: ¿Está, el contenido normativo de las políticas públicas, en sintonía con las presiones generadas por un tipo de diferenciación funcional social caracterizada por:

- La pérdida de efectividad del control jerárquico desde una cima política, ante modos de operación social descentralizados de organizaciones y actores colectivos;
- Las presiones de una pluralización normativa que ese descentramiento de la sociedad trae consigo.

A fin de dotar a esta pregunta de un asidero sustantivo, resulta imprescindible apreciar las políticas públicas desde un ángulo de transformación del referencial normativo de las políticas públicas (MIRANDA Y MASCAREÑO, 2009).

En la misma dirección Stein y Tommasi apuntan y enfatizan el imperativo de “redirigir la mirada sobre las políticas públicas, atendiendo no sólo a su contenido sino también a los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo” (STEIN Y TOMMASI, 2008).

Esta observación busca poner atención en algunas de las características genéricas de las políticas y en sus especificidades, esto es, aquellas que, -en consideración de los autores del proyecto de investigación ya citado-, les dan forma y sustentabilidad.

Miranda y Mascareño señalan dos de estos procesos críticos en las políticas públicas:

- i) la visión de sociedad propuesta en las políticas públicas y,
- ii) el tipo de normatividad que sustenta su referencial normativo.

El primer punto remite al modo de entender el funcionamiento de la sociedad que proponen y proyectan las políticas públicas y, el segundo, apunta al “deber ser” que norte a la política. Ambos requerimientos de observación problematizan una hipotética afinidad lectiva de las políticas públicas con el aumento de diferenciación social y normativa en sociedades modernas.

¿Cómo, pues, observar políticas públicas? ¿Cómo medir sus características en relación a i y ii?, ¿Quiénes son los actores que más inciden en estos momentos?

Para que la ética cuente al interior de las políticas hace falta contar con formas de observación empírica y sistemáticas que den cuenta de la visión de sociedad con la cual están operando las políticas y del tipo de ética que insuma su referencial normativo. La medición debería arrojar luz sobre la forma en que los actores clave, *-policy makers y policy managers-*, se refieren a la política pública.

Miranda y Mascareño⁵ aplicaron un instrumento a 258 *policy managers y policy makers* de diversas áreas de la política pública (salud, educación, social, vivienda, educación, justicia y trabajo). Si bien la mayor parte de ellos (54,8%) se desempeñaba en la implementación de políticas y mayoritariamente (49,5%) en el sector público, la mayor parte de la muestra (45,7%) declaró desempeñarse en el sector local.

Tipología de políticas públicas

Tipo	Frecuencia	Porcentaje
Universalistas- Heterárquicas	11	4,3
Universalistas- Jerárquicas	36	14,0
Particularistas- Jerárquicas	209	81,0
Particularistas- Heterárquicas	2	,8
Total	258	100,0

Fuente: Elaboración Proyecto FONDECYT1095186.

Los resultados apuntaron claramente a la configuración de una tipología de políticas públicas dominada por el eje jerárquico-particularista. Esto apunta a un tipo de moralidad pre-convencional.

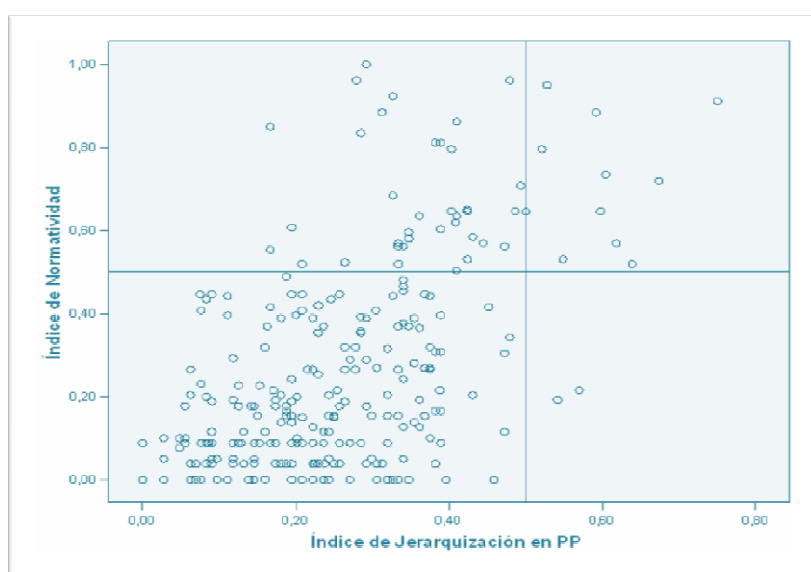
Sin perjuicio del dominio de este polo se aprecia una cierta connivencia con otro polo (que podríamos identificar como representante de los prototipos de políticas públicas concertacionistas), con un carácter universalista en lo normativo y jerárquicas en lo social.

⁵ FONDECYT: 1095186. La muestra original estuvo constituida por 271 encuestas aceptadas (2 no aceptadas). Se aplicaron tres procedimientos de consistencia interna, lo que llevó a la eliminación de 13 casos, por lo que la muestra final quedó constituida por 258 casos válidos. Además, se aplicó un test de consistencia interna con Alfa de Cronbach y Análisis Factorial, lo que condujo a la eliminación de dos ítems correspondientes a la escala de Jerarquización en el proceso de políticas públicas. Luego, se sometieron los datos a un análisis de varianza (ANOVA) en función de los índices de normatividad y jerarquización; dicho análisis estadístico no muestra diferencias significativas en ninguna de las variables de caracterización, por lo que no existe evidencia para afirmar que las medias difieren entre los distintos encuestados.

Los policy manager y policys makers distinguen entre un conjunto de políticas de carácter universal (que promueven valores universales), que, sin embargo, se encuentran bajo la égida jerárquica.

Se aprecia, efectivamente, una tensión no resuelta en políticas públicas asociada específicamente al tránsito de una concepción particularista en lo normativo y jerárquica en lo social a una universalista en lo normativo e igualmente jerárquica en lo social.

Cartografía de Normatividad y Jerarquización Políticas Públicas (Cuadro II)



Elaboración: Proyecto FONDECYT1095186.

Respecto a las políticas sociales que actúan en el nivel local podemos señalar que las brechas se sitúan en dos aéreas:

1. La concepción jerárquica en lo social (tendiente al control) que se desprende del nivel central y del segundo anillo de política viene a expresarse en la ejecución de políticas públicas sin un sustrato normativo consistente, por lo tanto, inespecíficas y poco claras.
2. El carácter prescriptivo (lógica pre convencional) de las políticas implementadas se mantiene y parece ser su rasgo fundamental.

No basta con transferir recursos a los municipios a través de políticas públicas o programas sociales, así como tampoco llegar a los afectados con políticas “que no podrán rechazar” si, aún con todo, no existe coherencia entre el contenido normativo que poseen

y la visión de sociedad (más bien cercana al control, la supervisión y el castigo), que poseen.

En este sentido el proyecto de investigación FONDECYT viene a refutar los principios básicos con que la política pública en general y la social en particular, pretendieron hacer creer que promovían valores universales bajo una lógica prescriptiva.

A pesar de esto y por lo mismo, el pensar políticas distintas, diversas, se hace fundamental a la vez que el espíritu de la política se torna clave a la hora de evitar nudos ciegos en política pública, tal y como nos enseñan los resultados de la investigación.

III

Pensar lo Otro, lo distinto, requiere un cierto ejercicio de alteridad: salir del imperio de lo conocido y aventurarse a cruzar hacia lo desconocido, ir en busca de ese Otro eminente y hacer justicia a una cierta hospitalidad respecto a ese “Heter” que somos también nosotros para otros. Este orden del “Heter”, de la diferencia, corresponde a la “Arquía”.

¿Desde donde es posible pensar a este Otro fundando prácticas en que destaque el encuentro y no la oposición o el sometimiento?. Tal vez desde la filosofía que encontró su fundamento en la experiencia del totalitarismo e hizo de la emergencia de la diferencia un campo de reflexión ético y, por tanto, de quiebre con el pensamiento de lo Mismo.

La filosofía de Emmanuel Levinas⁶ emerge como oposición al absoluto hegeliano ya que éste, al exponerse como espíritu absoluto omniabarcante, suprime la alteridad al hacerla parte del mismo movimiento de comprensión. Es así como a la filosofía de la inmanencia se opondrá a una de la trascendencia.

Por otra parte esta filosofía surge como crítica a Husserl en tanto Lévinas: “rechaza cualquier forma de constitución previa del sujeto, antes de su relación con el Otro. El Otro no es un objeto que se presenta ante una subjetividad ya constituida. El Otro es siempre anterior, y esta anterioridad es constitutiva de la propia subjetividad. El Otro, en conclusión, no puede ser objeto de ningún tipo de reducción” (AGUILAR:1992:39).

En cuanto a Heidegger, el quiebre se manifiesta respecto a la primacía que el éste establece respecto al Ser como horizonte de toda comprensión y preeminencia ontológica, a lo que Lévinas sostendrá como el origen de toda significación: el Otro como categoría pre ontológica.

⁶ Por lo general al pensamiento de Lévinas se le inserta al interior de lo que viene a ser denominado “filosofía de la diferencia”, es decir, un pensamiento que busca garantizar el estatuto del Otro sobrepasando la simple nominación del Otro como una identidad diferente y/o diversa.

Proximidad, proxenos⁷

Cuando hablamos de proximidad nos referimos, entonces, a un referencial normativo arraigado en el pensamiento filosófico-ético de Emmanuel Lévinas. Proximidad es entonces para nosotros posibilidad de pensar en Otro, fundando formas otras de relación y construcción del espacio político más allá de lógicas jerárquicas o de control.

La idea de proximidad a la que nos referimos se emparenta al concepto de dimensión subjetiva de la política desarrollada por Norbert Lechner: “Todo sujeto se constituye por medio de otro: distinción del otro y reconocimiento por el otro. No basta afirmar lo propio; es necesario delimitar lo propio y lo ajeno. Sólo por referencia a lo ajeno adquiere perfil lo propio.” (LECHNER, 2006:175). “Creo que la subjetividad no se pone, sino que supone la distancia y la formalización de las relaciones sociales. Sólo formalizando la delimitación entre Uno y Otro se abre el campo de la diversidad subjetiva”. (LECHNER, 2006:183).

El sentido que le es propio a la proximidad se encuentra inscrito en la humanidad y no en la medida (matemática, geométrica) o en la naturaleza, en este sentido, se dice que la proximidad es anterior a toda anterioridad.

Pensar la proximidad es posible gracias a la significación: “En la proximidad el sujeto está implicado de un modo que no se reduce al sentido espacial que adquiere la proximidad”, de esta forma la proximidad se revela aparente ya que: “no es un estado, un reposo, sino que es precisamente inquietud, no-lugar, fuera de lugar del reposo que perturba la calma de la no-localización del ser que se torna reposo en un lugar; por lo tanto, siempre proximidad de un modo insuficiente” (Ibíd.:166). Acortar distancias es la praxis de la proximidad.

Para Lévinas la proximidad se genera a partir de la responsabilidad respecto de Otro, a la “proximidad del prójimo”, recordemos que esta cercanía corresponde al dominio mismo de la inteligibilidad y la racionalidad original en el que: “antes que toda explicación teórica, en lo humano, el ser, que hasta ese momento estaba justificado en su despliegue natural en cuanto ser y se tenía por el comienzo de toda racionalización, queda bruscamente cuestionado por mí y requiere un derecho previo” (1996:192).

⁷ El proxenos en Grecia constituyó una institución bellamente delineada por Kapuscinsky en su texto Viajes con Heródoto: “Era una especie del cónsul. Por voluntad propia o por encargo remunerado, su misión consistía en ocuparse de los viajeros llegados de aquella polis de la que él mismo era originario. Perfectamente integrado y relacionado en su nuevo lugar de residencia, se ocupaba de sus conciudadanos recién llegados ayudándole a resolver un sinnúmero de asuntos, proporcionándole fuentes de información y facilitándole los contactos. Era muy singular el papel del proxenos en aquel extraordinario mundo en que los dioses no sólo moraban entre los mortales, sino que a menudo no se distinguían de ellos. La hospitalidad sincera era de obligado cumplimiento, pues nunca se sabía si el caminante que pedía de yantar y techo era un hombre o un dios que había adoptado la apariencia humana”. (KAPUSCINSKI RYSZARD:2007:296).

La proximidad, entonces, no puede ser fijada a través de una estructura, sino que su aparecer se convierte en sujeto, como lo “cada vez más próximo”; “ella llega a su punto superlativo como mi inquietud que no cesa, se convierte en única y desde ese momento uno olvida la reciprocidad como si se tratase de un amor del que no se espera correspondencia” (Ibíd.:142).

La proximidad es el sujeto que se acerca y en el que el Yo participa como un término incanjeable, pues el “acercamiento es precisamente una implicación del que se acerca en medio de la fraternidad” (Ibíd.) Este acercamiento lo llama Lévinas, significancia. Esto quiere decir que el Yo, en lugar de representarse la significación en él, significa significándose.

Sin embargo, la proximidad no se resuelve en la conciencia que el Yo tiene del Otro, sino que constituye la significación propia de la subjetividad: “la significación propia de la subjetividad es la proximidad, pero la proximidad es la significancia misma de la significación, la misma instauración del uno-para-el-otro, la instauración del sentido que toda significación tematizada refleja en el ser”. (Ibíd.:146).

Lo que plantea Lévinas se refiere a que la proximidad no se brinda entre dos términos ni tampoco en forma de simultaneidad “asegurada” entre esos términos, sino que la proximidad sería mas bien una ruptura de la sincronía por medio de un tipo de diferencia entre El Mismo y el Otro, pero sobre todo la no-indiferencia de la obsesión ejercida por el Otro sobre el Mismo. En este sentido “la proximidad no entra dentro de ese tiempo común de los relojes que hace posible las citas, sino que es desorden”.

Recordemos que obsesión llama Lévinas a la expresión de un tipo de relación no-dialéctica, (en el sentido de unidad y diferencia entendidas como una totalidad comprensiva), por lo que la proximidad no es nunca una unidad entre términos contrarios (dialéctica), sino relación y término.

Por otra parte la proximidad pre-existe a la relación y la determina: “no es una configuración que se produce en el alma. Es una inmediatez más antigua que la abstracción de la naturaleza; tampoco es una fusión, sino que es contacto con el Otro” (1987:147) donde: “el que toca y el tocado se separan como si el tocado al alejarse, siendo ya otro, no tuviese conmigo nada en común; como si su singularidad, que no es anticipable y, por consiguiente, tampoco es representable, respondiese tan sólo a la designación” (Ibíd.:147).

El otro resulta concerniente no porque comparta un género sino especialmente porque es Otro, la proximidad comienza porque resulta irrecusable su presencia. En este sentido para Lévinas, el rostro del Otro manifiesta una imposibilidad por alejarse sin daño (alienación). Recordemos que el emplazamiento del Otro es pre-ontológico y que no es una modalidad del saber sino de la obsesión: “En la proximidad se escucha un mandamiento que procede de algo como un pasado inmemorial, una pasado que jamás

fue presente, que no ha tenido comienzo en ninguna libertad; este modo del prójimo es el rostro” (Ibíd.:150).

En este sentido la proximidad no conoce fin ya que cuanto más respondo al requerimiento del Otro, más responsable me vuelvo y cuanto más cercano me encuentro, más alejado estoy: “Se trata de una “relación” asimétrica entre el yo y el Otro, sin correlación noemática de ninguna presencia tematizable. Un despertar al otro hombre que no es un saber: proximidad de otro hombre –el “cualquiera” en su proximidad de prójimo-que es justamente irreducible al conocimiento, por mucho que lo invoque ante la pluralidad de los otros a través de la exigencia de justicia. Es un pensamiento que no es adecuación a otro, que ya no es a la medida del yo; que es otro que, precisamente en su unicidad, es refractario a toda medida, es una no-indiferencia para con otro, el amor que rompe el equilibrio del alma impasible. Cuestionamiento, en mí, de la posición natural del sujeto, de la perseverancia del yo-de su perseverancia de buena conciencia-en su ser, cuestionamiento de su conatos essendi, de su insistencia del ente” (1996:169).

Conclusiones

Gestión de la Proximidad en el gobierno local

Tal vez uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales tiene que ver con dar cuenta de lo Otro en sus políticas; pueblos originarios, inmigración, discapacidad, opciones sexuales diversas etc., ponen en jaque no sólo a la administración sino, sobre todo, a una forma de pensar unidimensional, limitada. Frente a esto, la diversidad se constituye, ante todo, en un “obstáculo epistemológico”, que debe ser salvado por la política local.

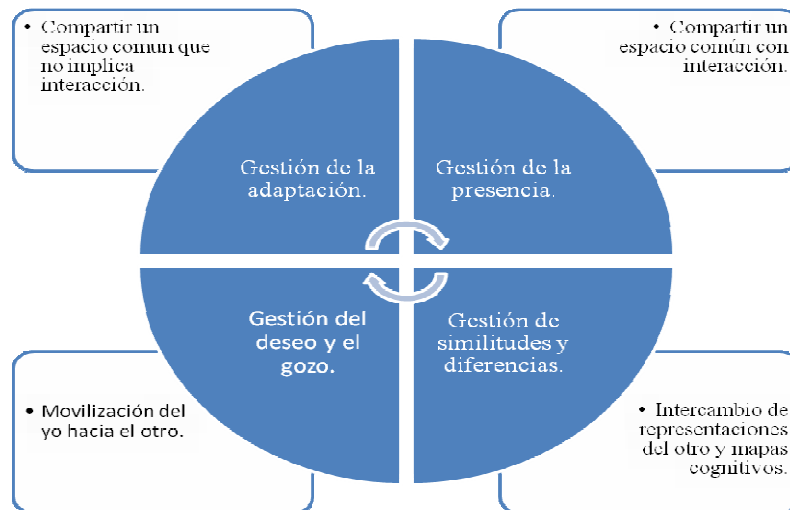
Una vez más cobra importancia no sólo la posibilidad de dimensionar estos cambios en la manera de entender lo social, sino en el “cómo” abordar esta emergencia a través de matrices de gestión concretas por los policy makers y policy managers.

Las tareas fundamentales que involucra la gestión de la “diversidad” en su apartado proximidad son dos: la gestión del Yo hacia el Otro y la gestión de similitudes y diferencias.

Respecto a la primera diremos que se refiere directamente al tránsito hacia el descubrimiento del Otro como un legítimo Otro en la convivencia e implican una serie de medidas destinadas a mediar la movilización. Implican interacción directa entre inmigrantes y población autóctona mediante la mediación institucional.

La segunda se refiere a la necesidad de negociar ese tránsito a través de dispositivos destinados al efecto a través del intercambio de representaciones acerca del Otro y a través del despliegue de diversos mapas cognitivos.

La operacionalización de ambas formas de gestión puede ser graficada de la siguiente forma:



Referencias y citas

1. **BOENINGER, Edgardo.** Chile rumbo al futuro. propuestas para reflexionar. Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2009.
2. **DIAZ, Pamela; VARAS, Augusto.** (Editores). Inclusiones inconclusas. políticas públicas para superar la exclusión. Catalonia, Santiago. 2007.
3. **LARRAÑAGA Y CONTRERAS** (Editores). Las nuevas políticas de protección social en Chile.
4. **LECHNER, Norbert.** Obras escogida. LOM Ediciones, 2006.
5. **LÉVINAS, Emmanuel.** De otro modo que ser, o más allá de la esencia. Ediciones Sígueme, Salamanca, España 1987.
6. **LÉVINAS, Emmanuel.** Ética e infinito. Antonio Machado Libros. Madrid España 2000.
7. **LÉVINAS, Emmanuel.** Entre nosotros. ensayos para pensar en otro. Editorial Pre-Textos Valencia, España 1993.
8. **LÉVINAS, Emmanuel.** Totalidad e infinito. ensayo sobre la exterioridad. Editorial Sígueme. Salamanca, España 1987.
9. **LÉVINAS, Emmanuel.** Un compromiso con la otredad. Pensamiento ético de la intersubjetividad. En revista ANTHROPOS. Enero-Febrero 1998. Barcelona España.
10. **MIRANDA, Patricio.** Complejidad y normatividad en las políticas públicas. trabajo social ante los nuevos retos de las políticas públicas en las transformaciones SOCIOCULTURALES CONTEMPORÁNEAS.2009.
11. **RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia.** Descentralización. nudos críticos. corporación de investigaciones económicas para latinoamérica (cieplan) asesorías para el desarrollo s.a.
12. **SALAZAR, Gabriel.** La historia desde abajo y desde dentro. Departamento de teoría de las artes. Ediciones Universidad de Chile, Santiago 2003.
13. **SERRANO, Claudia y FERNÁNDEZ Ignacia.** Estudio comparativo. descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en

América latina. Diálogo Regional de Política para la reducción de la pobreza y la protección social. BID, Junio 2005.

14. **HABERMAS, Jürgen.** Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu editores Buenos Aires, 1986.

Autor

Ángel Marroquín Pinto

Magíster en Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ayudante de investigación Proyecto FONDECYT N° 1095186: “Transformaciones del referencial normativo de las Políticas Públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile”. Escuela de Trabajo Social. Pontificia Universidad Católica de Chile.