

# Capital social y estrategias territoriales de superación de pobreza<sup>\*</sup>

Francisco Báez Urbina  
Carmen Canales Páez

La evidencia institucional respecto de la escalada de la pobreza en América Latina y Chile, el incremento de la marginalidad y exclusión social sufridas por grandes poblaciones en nuestro país, el repliegue y la domesticación del potencial emancipatorio de los setenta y ochenta, la despolitización institucional del tratamiento de la pobreza en los noventa, y las escasas y optimistas evaluaciones de los resultados de la política social territorial (no obstante los rebotes evidentes de planes y programas sociales en la población), nos han llevado a plantear una línea de investigación que desarrolle una reflexión y un trabajo de campo sistemático en torno al problema de la pobreza, la ciudadanía y los espacios públicos en nuestro país.

El presente artículo es la muestra del primer producto de ello, y pretende ilustrar una serie de discrepancias y disensos respecto del paradigma modernizador liberal implementado en materia de políticas sociales territoriales y superación de pobreza urbana. El objetivo es desmitificar y cuestionar una serie de juicios y certezas institucionales vinculadas al éxito de la política gubernamental de combate a la pobreza y extrema pobreza en el Chile de los noventa.

## PREÁMBULO

Sin mayores problemas podemos estar de acuerdo en que, en nuestro país, la categoría de modernización ha significado un complejo proceso de racionalización instrumental a través de la cual se han producido e inducido procesos asociados, disociados, algunos paralelos y otros simplemente contradictorios que han desmantelado la antigua y mesocrática estructura social e institucional del Chile de mediados de siglo (Estado de Bienestar o de "Compromiso de Clases"). Estos procesos, además, han llevado al país por la senda de la privatización de los activos públicos y la internacionalización de la economía y la cultura.

En ese sentido, las reformas institucionales ocurridas entre los años 1973 y 1983, y los posteriores ajustes estructurales producidos entre 1983 y 1990, aseguraron el paso de la razón de Estado a la razón de Empresa; el paso desde la centralidad de los actores sociales a la verticalidad de las elites; el paso de la ciudadanía social a la ciudadanía económica; y el de la democracia social a la democracia liberal-autoritaria.

Bajo la lógica neoliberal, la esfera económica se distancia de forma cada vez más acelerada de la esfera política, subordinándola, reemplazándola y distinguiéndola de la esfera social. A su vez, lo social es entendido cada vez más por la esfera política como simple resumidero de categorías sociales residuales demandantes de una práctica subsidiaria marginal, lo que, sumado a la baja responsabilidad social del Estado Regulador, está generando, por un lado, un empobrecimiento progresivo de la población; y por otro, ciertas conceptualizaciones teórico-políticas que categorizan la pobreza como una suerte de estado carencial. Es decir, la definen como proceso de constitución y reproducción de identidad a partir de la negación y la carencia, y no de las potencialidades socio-históricas instaladas al interior del devenir social de todo grupo humano.

Tal estilo de modernización ha generado transformaciones no tan sólo en materia de producción de recursos económico-sociales, sino también en la reformulación de los estilos administrativo-institucionales.

---

<sup>\*</sup> Documento elaborado con las conclusiones de la tesis para optar al grado de licenciatura en Sociología, "Inversión social territorial y programas de apoyo a localidades pobres. Alcances y perspectivas en torno a la estrategia gubernamental de desarrollo local". Universidad ARCIS, Santiago. Los autores son sociólogos.

En este sentido, y en materia de políticas sociales, podemos observar —dentro del mencionado contexto de repliegue político y de reducción de la responsabilidad social del Estado—, i) el paso de las políticas sociales universales y mesocráticas del Estado Benefactor, a la subsidiariedad, la focalización, la inversión social y los fondos sociales del Estado Regulador;<sup>1</sup> y ii) la revalorización de lo local y lo territorial como lugar posible de combate a la pobreza a partir de las categorías de participación, de descentralización y de democratización del proceso de toma de decisiones políticas y de inversión regional y local.<sup>2</sup>

## EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN E INTERVENCIÓN COMO INSUMOS

La investigación que realizamos recogió en terreno como insumos relevantes diversas experiencias de trabajo en desarrollo local financiadas desde el Estado en varias comunas de la Región Metropolitana. Algunas de ellas se relacionan con nuestra participación directa como observadores, como evaluadores y como ejecutores de programas propiamente tales; otras corresponden a experiencias vivenciadas por los propios sujetos involucrados.

Nuestro objetivo fue indagar en torno al perfil y los límites de la estrategia gubernamental de superación de pobreza territorial y de desarrollo local, en el sentido de elaborar una crítica a la concepción optimista y favorable de los dos últimos gobiernos. En esta concepción, los esfuerzos de superación de pobreza territorial son vistos como movimiento positivo desde lo social hacia el Estado, es decir, como un conjunto de prácticas autogestionadas (programas y proyectos) con apoyo estatal, generadoras de instancias de participación comunal y de desarrollo local.

El producto de tales experiencias de intervención y evaluación demostró, por un lado, las dificultades con que se están topando las instituciones diseñadas con objetivos de superación de pobreza territorial, en el sentido de que expresan lo escaso y lo mezquino de los resultados de los programas estatales de desarrollo implementados; y por otro, lo magro de los resultados obtenidos.

En efecto, el estudio nos señaló que la focalización es mal efectuada y basada en criterios políticos,<sup>3</sup> que no hay sustentabilidad, que la complementariedad es escasa y la cobertura mínima, lo que se traduce en productos aislados y efímeros. Demostró que la participación es restringida y marginal, la incorporación de los actores sociales es en calidad de "ejecutantes", sin estar vinculada a la toma de decisiones, no obstante algunas opiniones que señalan que algunos entrevistados se sienten tomados en cuenta y acusan grados crecientes de democratización en el ámbito local.<sup>4</sup> Mostró además que la coordinación interinstitucional es escasa y todavía poco eficiente, que el modelo de gestión es engorroso y complicado, que existen altos grados de formalización, estandarización y centralismo,<sup>5</sup> que el concepto de ciudadanía se traduce y agota en los esfuerzos de inversión en recursos humanos en microplanificación, y que la estrategia de intervención es instrumental. Todo ello indica, en definitiva, que la concepción de desarrollo social con la cual se opera es estrecha y restringida.

---

<sup>1</sup> Jorge A. (sociólogo, coordinador institucional de ONG para programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis): "... antes se operaba en función de políticas nacionales, programas nacionales relativamente homogéneos ... eso se ha ido paulatinamente modificando ... hoy la consigna es focalizar;... focalizar los recursos de inversión social en un esfuerzo de invertir en sectores de escasos recursos ..."

<sup>2</sup> Miguel (asesor externo del Fosis): "... con la desarticulación del movimiento social poblacional llega el gobierno de la Concertación, donde se diseña una política que se expresa formalmente en el Fosis ... me refiero a programas que son una apuesta más bien política, distinta a una visión global, que apunta desde el gobierno a apoyar la gestión desde los territorios..."

<sup>3</sup> Ximena (educadora de párvulos, coordinadora de ONG para programas Fosis): "Es difícil hablar de las características que tiene que tener la población o el grupo de trabajo. Este programa no es para localidades pobres, pobres, porque con las características que tiene el programa no permite trabajar en comunidades que tiene serios problemas de droga, alcoholismo o delincuencia, o con conflictos serios. Hay localidades que no tienen agua potable, ni alcantarillado, no tiene luz ... y tú vas con este programa de cuatro millones ... qué problema puedes priorizar. Para qué hacer reflexionar a la gente sobre sus problemas, para qué el autodiagnóstico ... Se generan ciertas expectativas en la gente que participa. Este programa no es sólo para una localidad pobre, hay otros factores que hay tener en cuenta y en ese sentido la municipalidad es quien elige las localidades... y se equivoca".

<sup>4</sup> M. Teresa (estudiante de Servicio Social, promotora ONG para programa Fosis): "Lo bueno de estos programas es que le pasan la plata a la gente... no conozco otro programa que esté entregándole directamente plata a la gente ... En cierta forma le dicen a la gente que son capaces de administrar recursos..."

<sup>5</sup> Roberto (egresado de leyes, promotor de programas territoriales): "El Estado tiene un esquema muy rígida, falta que se modernice, ... la gente del Fosis no flexibiliza porque teme que el programa se le escape de las manos; eso es falta de capacidad y de confianza, eso es mediocridad; la mediocridad siempre tiene miedo..."

Nuestro estudio señala, además, que en términos de percepción de pobreza, se enfrentan sólo las dimensiones psicosociales de ésta, y no las de mayor importancia, como las económicas, lo que indica que los esfuerzos estatales en materia territorial —y que apelan a objetivos de mejoramiento de la calidad de vida—, están dirigidos sólo a conseguir mejoras en la infraestructura vecinal.<sup>6</sup> En ese sentido, se extrae de ello que la estrategia debiera ser definida *abiertamente* como un conjunto de programas de mejoramiento de barrios.

Advierte, finalmente, que los procesos de generación de capacidades son reducidos y de cortísimo alcance y que no consideran mayormente las destrezas, dejando de lado iniciativas colaterales generadas al margen de las pautas restringidas del proyecto. De esta forma, tampoco son considerados los activos socioculturales ni las tradiciones cívicas instaladas al interior de los procesos de constitución identitaria de las comunidades.

## CAMBIOS DE PERSPECTIVA EN TORNO A LO SOCIAL

Ahora, dejando de lado la tecnología y ya instalados en una reflexión sobre los imaginarios desde los cuales se observa, constituye y opera, se pudo constatar en terreno —sobre todo en las entrevistas realizadas a profesionales de ex ONG—, los cambios institucionales en materia de concepción de lo social que dan luces sobre la transformación (modernización) del criticado Estado Social de los años cuarenta, cincuenta y sesenta. En esta línea, observamos la coexistencia, en cuanto a operación, de dos perspectivas o imaginarios teórico-metodológicos claramente distinguibles en términos de políticas sociales territoriales<sup>7</sup>: la perspectiva asistencial clientelista neoliberal (PAC), desde donde actualmente se diseña y financia; y la perspectiva social política tradicional (PSP), desde donde se implementa críticamente.

La PAC, en consolidación en el imaginario público, tiene como fundamento la matriz neoliberal / neoestructural de crecimiento con equidad social y sus unidades de operación son los tramos más altos (tecnocráticos) de la clase política. Como se señaló anteriormente, ve la estrategia como movilización positiva de recursos desde el Estado hacia las comunidades, con incorporación de la participación comunitaria. No obstante ello, observamos que la política social territorial del Estado Regulador, al igual que cualquier otro intento modernizador, disuelve la comunidad al tratar a los pobladores (tanto en sus momentos de movilización como de desmovilización) como agregados de personas o carencias, y fragmenta (erosiona) el capital social comunitario mediante i) la generación de capacidades técnicas instrumentales útiles sólo para recibir recursos de un Estado (marginal asistencial) cada vez más racionalizado y alejado de sus "tradicionales responsabilidades"; y ii) la promoción de subsidios a la pobreza barrial a través de instrumentos "participativos" de inversión pública en equipamiento.

La *población* (o la movilización / desmovilización de pobladores) es vista como sumatoria de grupos de interés, y su organización, como movimiento desocializado organizado sólo a partir de la oferta estatal de inversión en equipamiento vecinal; la *participación social* es entendida, en términos de consumo cultural, como el elemento central de legitimación del proyecto político a escala local; la *territorialidad* es vista como un contexto frío preparado tecnocráticamente para las intervenciones; y la *comunidad*, como categoría construida sobre la base de pautas de sociabilidad y no en referencia a la estructura social.<sup>8</sup>

Esta matriz pone en circulación y legitima un cierto saber racional y eficiente proveniente de un paradigma modernizador del Estado, y no reconoce de manera equitativa el saber social contenido en las

<sup>6</sup> María Teresa (estudiante de Servicio Social, promotora de ONG para programas Fosis): "Si tú analizas cuáles son los productos de los proyectos, te das cuenta que son sólo proyectos de infraestructura, es muy difícil encontrar proyectos de capacitación laboral... hay que analizar cuál es la intención de fondo del Estado con estos programas ... Tú te das cuenta que es sólo una pildorita más de este gobierno para supuestamente superar la pobreza, lo cual no es real; es sólo un parche y bien chiquitito; ... en definitiva, es sólo una propuesta de mercado diferente".

<sup>7</sup> Jorge (psicólogo social, director de ONG): "...al interior del gobierno conviven visiones distintas... no es un modelo monolítico basado en la relación Estado-ONG ... hay muchas mezclas en esto ... uno tiende a pensar que prevalecen ciertas visiones más economicistas del modelo; la visión del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Economía, mandan sobre otras visiones ... se les ha dicho a la gente del Fosis que tienen dos almas, que en realidad el Estado tiene dos almas: el alma que quisiera hacer todo este desarrollo social de base y el alma que tiene que responder a la burocracia, a los productos, a las metas cuantificables, a la inversión..."

<sup>8</sup> Acá las categorías de clase y las de movimiento social no son utilizables, sólo las de gente pobre apelando a cierta responsabilidad social del Estado en materia de ciudadanía en un contexto de mantenimiento de una cultura demandante del Estado cada vez más anquilosada y en un imaginario político en retirada.

localidades;<sup>9</sup> fragmenta el capital social y la memoria acumulada en las comunidades urbanas desde los tiempos de la campesinización hasta la explosión social de los ochenta; no invierte en la producción o en la reproducción de nuevo capital social (la inversión social es vista como simple capacitación en microplanificación); despolitiza lo social, provocando la desconfianza vecinal generada por la inexistencia de vínculos solidarios; y utiliza un instrumental teórico metodológico basado en categorías desprovistas de contenidos socialmente significativos.<sup>10</sup>

Por su parte, la PSP, en retirada del imaginario público, ha tenido como fundamento la matriz estructural desarrollista y mantiene, como unidades de operación, a los investigadores sociales, los trabajadores sociales, los actuales funcionarios de gobierno vinculados al trabajo de las ex ONG,<sup>11</sup> y a los tramos más bajos (radios de acción locales, donde se observa un nivel de compromiso medio) de la clase política actualmente comprometida con el modelo.

Desde esta perspectiva, actualmente no hay producción de instancias de superación de pobreza ni de desarrollo local. Éste, como organización de los activos socio-culturales de una comunidad dentro de una perspectiva de construcción social, no existe. Sólo existe cierto grado de fortalecimiento de la organización vecinal en tramos o segmentos comunitarios aún identificables al interior de las localidades pobres intervenidas o subsidiadas por el fondo social chileno para mejorar la calidad del *espacio* donde la gente pobre vive.<sup>12</sup>

En este modelo, la participación social requiere de una comunidad de sentido colectiva, dinámica, habilitada e integrada, la que es puesta en función de la política para fundamentar el campo de legitimidad necesario para la producción y reproducción de gobierno local,<sup>13</sup> y no del clientelismo subsidiario de grupos de interés o de referencia funcional, que en general responden a los sectores más vulnerables, desintegrados o excluidos.

En ese sentido, la participación tiene que ver con la incorporación de los saberes circulantes, con la experiencia social acumulada y con un enfoque amplio de la descentralización y la democracia.<sup>14</sup>

Esta matriz ha puesto el acento en las tradiciones cívicas y en la valoración y promoción del capital social como activos centrales de sociabilidad constitutiva de las comunidades, siempre puesta en referencia a la estructura social y no a pautas de sociabilidad funcionales.

En este sentido, se señala que una estrategia de desarrollo local debe formar parte de una estrategia global de desarrollo, y no ser una suma de esfuerzos aislados y de resultados efímeros.

<sup>9</sup> Jorge T. (psicólogo social, director de ONG): "... hay otra serie de procesos a nivel local que no son leídos desde el Estado a través de estos programas ... es cierto que el Estado hace esfuerzos por impulsar ciertos procesos, pero son ínfimos en relación a la cantidad de cosas que pasan a nivel local ... es más, prácticamente la mayor parte de la actividad social comunitaria pasa por fuera de estos circuitos..."

<sup>10</sup> Fundamenta su accionar en la raquítica categoría de *pobreza*, definida como una situación de carencia que impide al individuo o la familia satisfacer una o más necesidades básicas y así participar plenamente en la vida social; en la de *localidad pobre*, definida como un área geográfica caminable que concentra, en todas sus dimensiones, a grupos de personas afectadas por las mismas carencias económicas y sociales, con problemas y necesidades comunes; en la de *inversión social*, categoría neoestructural de corte capacitacional (recursos humanos) que fundamenta —en términos globales— la estrategia de superación de pobreza en los noventa; y en la de *habilitación*, entendida como un diferenciador entre pobres centrado en las potencialidades instaladas para hacer uso de las oportunidades del entorno.

<sup>11</sup> Jorge T. (psicólogo social, director de ONG): "El proceso democratizador y de desarrollo del país pasa por que el país se desarrolle desde la base; el desarrollo pasa por la organización, por la participación, por la capacitación, por la formación de dirigentes de escuelas, que es lo que aún tratamos de hacer locamente las ONG y que el Estado plantea, pero con ciertas limitaciones..."

<sup>12</sup> Según esta perspectiva, la estrategia sólo cubre algunas de las variables presentes en una estrategia de superación de pobreza integral, humanista, universal y comprensiva, como por ejemplo: el mejoramiento de infraestructura y equipamiento vecinal, una capacitación eficiente a líderes locales y una participación relativa y marginal respecto del Proceso Local de Toma de Decisiones (o Producción de Gobierno Local). No obstante ello, no cubre variables importantísimas, como la creación de instrumentos de mejoramiento de ingresos, el fortalecimiento de redes locales, la constitución de actores sociales, la potenciación de cultura comunitaria y la organización social, el rescate y la proyección de memoria colectiva, entre otras.

Inés (grupo de trabajo, comuna de La Granja, Pob. San Gregorio): "Necesitamos capacitación laboral, porque no basta rendir cuentas; necesitamos elementos de administración, cómo ordenar gastos, cómo sacar porcentajes ... Esta inversión social es buena siempre y cuando entreguen herramientas que capaciten no sólo para el proyecto".

<sup>13</sup> Ana (grupo de trabajo, comuna de La Granja, Pob. Yungay, 1996): "La [población] Yungay necesitó sólo reorganizarse y acordarse, tomamos rápido las pistas que nos dieron, eso fue fundamental para sacar con éxito el proyecto. Es muy distinto cuando no ha existido organización y se necesita empezar de a poco".

<sup>14</sup> Francisco (grupo de trabajo, comuna de Cerrillos, Pob. Carlos Condell): "...la gran mayoría hemos trabajado antes, tenemos experiencia y nos hemos organizado, incluso cuando vivimos en el campamento era una vida donde todos nos ayudábamos, bien unidos ... Sin duda que eso nos ha ayudado en el proyecto".

## RENDIMIENTOS

En cuanto a lo señalado, podemos concluir que los instrumentos de inversión territoriales generan escasos resultados en materia de superación real de pobreza y de desarrollo local, por tres razones no exclusivas, pero importantes: i) sólo atacan necesidades básicas de desarrollo urbano (objetivos y metas municipales: sedes sociales, pavimentación, áreas verdes, talleres sociales, etc.); ii) funcionan con un excesivo centralismo; y iii) no consideran la vida cotidiana instalada en ellas como capital social. La evaluación de los resultados bajo una lógica unidimensional oficial, se limita a los productos esperados y previamente definidos. Esto quedó demostrado al evaluar algunas experiencias de trabajo en la comuna de La Granja, en las cuales los activos sociales de la población beneficiada fueron el soporte dinámico para la obtención de resultados que excedían —con creces— los requerimientos (metas) cuantitativos de la agencia financiadora (en este caso, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis).<sup>15</sup>

Pues bien, si la estrategia de superación de pobreza territorial no saca realmente a la gente pobre de su condición de pobreza, y si es utilizada reiteradamente como propaganda política (TV abierta), podemos señalar que si bien es cierto no se espera mucho de ella, actualmente la política social territorial, implementada a través de ejecuciones apresuradas, *es el instrumento más eficiente en materia de proveer efectos políticos visuales y efectistas en materia social*, al instalar en la conciencia ciudadana (a través del discurso de los medios) cierta imagen de transferencia rápida, efectiva y participativa de recursos a la gente pobre, tal como se viene haciendo desde mediados de la década pasada con las políticas sociales de emergencia.

En ese sentido, la política de combate a la pobreza territorial puede ser caracterizada, por una parte, como un *instrumento simbólico de persuasión política de alto rendimiento y de bajísimo costo* que intenta fortalecer la imagen del gobierno en el ámbito local, y donde la participación es entendida como el recurso más importante en momentos de legitimar los esfuerzos estatales en materia de superación de pobreza; y por otra, como la dimensión más marginal de la política contra la pobreza (cuenta con menos del 1 por ciento del Gasto Público Social), la que asume la figura de *política de desarrollo urbano a bajo costo*,<sup>16</sup> con la cual se ataca el empobrecimiento *de* la ciudad (producto de la falta de orientaciones claras respecto del desarrollo urbano durante la dictadura) y no el empobrecimiento *en* la ciudad (producto del cambio de giro del Estado y de la distinción hecha entre lo político y lo social).

En este contexto, la participación sería una simple ilusión de consumo político alojada en la delgada y efímera estela de ciudadanía dejada por el repliegue (por sobre nuestras cabezas) de la esfera política puesta a escala local, y por la profesionalización (enajenación) de ésta como actividad regulatoria y burocrático autoritaria.

Ahora bien, si es cierto que se han observado esfuerzos para mejorar el rendimiento de los programas territoriales a través de "cambios estratégicos" en el fondo social chileno (los que han correspondido en todo caso a un cambio de perspectiva sólo en cuanto a la operación años 1995 y 1996); y si a través de los programas focalizados territorialmente se han realizado esfuerzos de parte del Estado por desburocratizar y democratizar la política de ataque a la pobreza acercando "ciertas" decisiones de gobierno a la "gente", éstos son sólo una forma más de la pirotecnia institucional, la cual incuba, en su interior, una de las grandes contradicciones e incoherencias internas de la estrategia neoestructural de crecimiento económico con equidad: la alucinación.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ana (grupo de trabajo, comuna de la Granja, Pob. Yungay): "Junto con definir la instalación de luminarias como la idea priorizada, también trabajamos el problema de la basura en las calles; nos planteamos una campaña de limpieza y educación, casa a casa; compramos tambores para depositar basura y nos pusimos normas de funcionamiento ... El único problema es que el Fosis no se entera de estas capacidades, sólo se interesa por la instalación de las luminarias. Yo tengo mis serias dudas, respecto a los intereses del Fosis..."

Inés (grupo de trabajo, comuna de la Granja, Pob. San Gregorio): "La supervisora pedía informes, que no daban cuenta de todo. Nosotros sobrepasamos las metas del proyecto ... pero el Fosis es muy rígido ... no podíamos hacer cosas que no estuvieran escritas en el proyecto ... siempre hubo una contención".

<sup>16</sup> Jorge A. (sociólogo, coordinador de programa de ONG): "Yo tengo la impresión de que son programas de bajo impacto, en el sentido de que mejorar la calidad de vida es un tremendo objetivo, ... hay más bien una apuesta a que en el futuro haya mejor calidad de vida, pero debe ser a lo más del 5 por ciento de toda la cantidad de esfuerzos que es necesario desplegar. Yo creo que el tema de la calidad de vida es insuperable ... estos programas trabajan a nivel de las consecuencias y no de las causas de la pobreza ... la única forma ... es transformar la sociedad entera..."

<sup>17</sup> Creemos, en consecuencia, que una estrategia de *desarrollo local* dista bastante de ser una estrategia de *desarrollo urbano*, y que la suma de estas dos no constituye por sí misma una estrategia local de *superación de pobreza territorial*.

Ana María Ezcurra, socióloga argentina, señala sombríamente que en América latina el término de los ajustes, el advenimiento de la democracia y el paso de la modalidad de políticas sociales centrada en la demanda (que se corresponde en Chile con el momento político de la Transición de Aylwin) a la modalidad centrada en la oferta (que se corresponde con el momento político de la Modernización de Frei Ruiz-Tagle y el dirigismo central del Plan Nacional de Superación de Pobreza), provocaría, en teoría, el paso de políticas de emergencia a políticas promocionales de desarrollo.<sup>18</sup> Traería consigo, por un lado, incoherencias entre los requerimientos del Plan Nacional de Superación de la Pobreza a escala local (hoy con un bajo perfil) y los requerimientos de funcionamiento tecnocrático de los fondos sociales; y por otro, altos grados de dependencia y disciplinamiento —en cuanto a concepción y operación— de la teoría y la voluntad política del Plan Nacional de Superación de la Pobreza respecto de los lineamientos del Banco Mundial y otras agencias de cooperación y financiamiento neoliberales, lo que bloquea cualquier tipo de intento por llevar adelante políticas sociales de mayor protagonismo frente a una política económica hegemónica.<sup>19</sup>

En términos generales, creemos estar de acuerdo. No obstante, en nuestra opinión, lo que el autor no señala es que la concepción y la lógica de operación con la cual es atacada actualmente la pobreza territorial en Chile<sup>20</sup> se viene implementando desde la década de los ochenta y se mantiene hasta hoy, seduciendo y persuadiendo a la opinión pública a través de las más variadas transformaciones semánticas —hipótesis—, léanse comités de acción social (CAS) y redes de seguridad (ejecutados durante la reforma y los ajustes estructurales), programas de emergencia de la Transición (efectuados por la primera Concertación), y programas de desarrollo y superación de pobreza (implementados durante las modernizaciones de la segunda Concertación).<sup>21</sup>

## SABERES

Queremos señalar que el estudio, además de identificar y discutir en torno al perfil y los límites de la estrategia gubernamental de superación de pobreza territorial y de desarrollo local actualmente implementada en Chile, también nos permitió establecer algunas referencias en cuanto a los desafíos que ello pueda contener, como por ejemplo el reconocimiento del capital social, nutriente y soporte básico para el logro de resultados en materia social.

En este sentido, pensamos que uno de los contenidos definitorios<sup>22</sup> es alimentar, renovar o recrear la identidad local y, por ende, su capital social,<sup>23</sup> no como mero mantenimiento de historias y tradiciones de conquistas pasadas, sino también como objetivo que incorpore las miradas saludables de sujetos jóvenes e innovadores que alimenten y proyecten lo existente.

En esta línea, consideramos que para el logro de objetivos sociales fijados desde lo alto de tecnocracia, se requieren perspectivas multicomprendivas e innovadoras que disten de la racionalidad

<sup>18</sup> Se crea en la opinión pública la ilusión de estar impulsando políticas de desarrollo mientras se sigue utilizando la lógica metodológica de los planes de emergencia de los ochenta (estrategias de emergencia contra los ajustes estructurales y el trabajo de las ONG de segunda generación).

<sup>19</sup> Conflictos y discrepancias no resueltas entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo.

<sup>20</sup> Pequeños proyectos con participación social basados en la metodología de la microplanificación, en función a objetivos y en un contexto institucional neoliberal de desregulación parcial.

<sup>21</sup> En ese sentido no existiría un Programa Nacional de Superación de Pobreza, sino sólo una colección de esfuerzos de microplanificación instalados en la burocracia estatal social desde hace tres lustros.

<sup>22</sup> Lo anterior fue comprobado en nuestra investigación a través de aquellas comunidades que superaron con éxito los resultados de los programas; coincidentemente, las mismas presentaban grados importantes de tradición organizativa, fuerte cohesión grupal y una identidad mantenida por muchos años; por consiguiente, un considerable cúmulo de capital social instalado como activo de construcción social colectivo.

<sup>23</sup> El capital social es el conjunto de capacidades colectivas, no individuales, que les ha permitido a las comunidades ser menos vulnerables frente a las adversidades modernizadoras, tal como se han planteado éstas en América latina al menos. La formación del capital social ha estado ligada a determinados contextos políticos —generación de escuelas de líderes y de dirigentes sociales—, y a la lucha por la satisfacción de una necesidad básica, y su permanencia ha dependido tanto de la transmisión endógena confiada espontáneamente a las mujeres y a los más viejos; como de las intervenciones externas que, en sentido negativo, pudieran estar erosionando o positivamente invirtiendo en acciones que generen o refloten la cultura comunitaria.

Carmen Gloria (grupo de trabajo, comuna de La Granja, Pob. San Gregorio): "... hoy las mujeres salen de la casa a trabajar, los más jóvenes quedan solos y no se educa desde la casa; las experiencias no se comparten, los niños no tiene idea de lo que pasó con los abuelos..."

instrumental / mercantil desplegada por la modernización neoliberal / neoconservadora. Se precisa revalorizar los contenidos culturales alojados en los espacios públicos locales y entender que las comunidades son unidades de sentido particulares expresadas territorialmente, donde se concentran grupos primarios y secundarios caracterizados normalmente por matrices culturales comunes, pero que también aglutinan sociabilidades y tradiciones epocales (y no epocales) distinguibles que enriquecen la diversidad del mundo popular y que deben "inspirar" a los instrumentos de inversión estatales.<sup>24</sup>

Sostenemos que es necesario profundizar la descentralización como mecanismo institucional y orientar el trabajo en dirección de la ya bastante comprobada hipótesis "a mayor cantidad y calidad de activos socio-culturales y socio-políticos (capital social) aún instalados en las comunidades pobres urbanas (en momentos de liberalismo salvaje, consumismo obligado), mayor es la calidad lograda en las intervenciones". Si bien es cierto la fundación y la puesta en circulación de discursos (saberes) institucionales cada vez más racionalizados constituyen y grafican un sujeto (Estado) que *conoce* e interviene al interior de un campo de legitimación / acción determinado (mediante tecnologías de nombramiento), el objeto de intervención (sociedad popular) creado y sobre el cual se trabaja, no es *reconocido* en cuanto tal.<sup>25</sup>

Categorías como *activo social* (recursos socio/culturales o medios de resistencia que pueden movilizar los hogares para hacer frente a las privaciones, tales como mano de obra, infraestructura, relaciones familiares); *capital social* (conjunto de normas, confianzas, redes de reciprocidad, en fin, todas las capacidades colectivas que posee una comunidad que le permiten vivir en mejores condiciones —en definitiva, salir de la vulnerabilidad—; o el de *vulnerabilidad* (concepto dinámico y más certero que el de pobreza; asociado al grado de indefensión o de fortaleza que posee una comunidad para hacer frente a situaciones de privación, definido como la inseguridad del bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio cambiante, y asociable a la cantidad y calidad de los activos sociales presentes en una población en un momento determinado), representan recursos teóricos preciados para el logro de puentes comunicativos entre Estado y Sociedad y para el diseño, focalización y evaluación de políticas sociales eficaces y eficientes que no reboten en la históricamente desdeñada pulsión social anidada en los espacios públicos y en la sociabilidad popular.

Como referencia teórica, creemos que es preciso trabajar sistemáticamente, como modelo de referencia, un conjunto de orientaciones teórico-metodológicas que se están construyendo al interior de un imaginario académico, social y político en constitución y emergencia. Un modelo de concepción y tratamiento de lo local y lo público que, desde fuera de las políticas sociales estatales, pero muy al interior de las preocupaciones centradas en un desarrollo real (Desarrollo), pone acento en las categorías de democracia radical, de capital social y de tradiciones y comunidades cívicas, e intenta desarrollar un nuevo concepto de ciudadanía social que apele al empoderamiento de la sociedad civil y a la valoración y puesta en circulación de saberes sociales emancipatorios no estructurales.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Inés (grupo de trabajo, comuna de La Granja, Pob. San Gregorio): "Nuestra experiencia ha sido básica para la convivencia y la comprensión entre vecinos. La hermandad nos ha ayudado a soportar la represión y las dificultades económicas".

Elba (grupo de trabajo, comuna de La Granja, Pob. Yungay): "Nuestra historia es la que nos ha ayudado mucho para saber convivir; desde nuestros orígenes hemos mantenido la unidad en las pascuas populares, celebraciones comunitarias, ... y antes mejor que ahora ..."

Inés (ibídem): "En tiempos del 73 fue una época de gran explosión de organización social; todo eso se debió a los políticos, porque ellos se relacionaban con los pobladores, venían jóvenes de las universidades ... además tuvimos una excelente escuela que fue Mario Palestro ... nos concientizó que teníamos que luchar por nuestro futuro ... en ese tiempo los políticos se debían a la gente"

Ana (ibídem): "Esta organización se dio porque necesitábamos de un lugar para vivir, es decir, se da a partir de un comité de los sin casa ... las normas del campamento se basaban en la solidaridad, en la limpieza y en el buen uso de los recursos..."

<sup>25</sup> Desde el imaginario racional / industrial / global, la organización del saber (ciencia) se realiza en el Estado y para el Estado; mientras que para lo local, la organización de los saberes (capital social) no se realiza en el Estado (estadística), o desde el Estado (encuesta), sino fuera del Estado (sociabilidad dialogante en Ibáñez, o racionalidad comunicativa en Habermas).

	SABER GLOBAL	SABER LOCAL
SINTÁCTICA	Estadística del lenguaje	Oralidad dialogante
SEMÁNTICA	Convención institucional	Atribuciones locales de sentido
PRAGMÁTICA	Educación formal	Acción social / Cambio

<sup>26</sup> "La historia precisamente se mueve más lentamente cuando se construyen normas de reciprocidad, redes y compromisos cívicos ... Dos décadas es tiempo suficiente para detectar el impacto del cambio institucional en la conducta política, pero no en los patrones más profundos en el plano social y cultural. La perspectiva temporal para tal evolución requiere un tiempo largo, pero

---

no nos parece que el camino tomado hasta ahora, con los resultados que se han producido, haya sido más corto. La clave es construir comunidades más cívicas, levantar la mirada más allá de los resultados del momento. Urge la transformación local, más que el cambio a nivel nacional ... La construcción de capital social no es fácil, pero es la clave que hace trabajar la democracia" (Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy Movement*. Princeton: New Jersey, 1993).