

Toma de decisiones en programa de superación de la pobreza en Chile.
Análisis de experiencias fracasadas, ajustes e innovaciones desde las elites

Mesa 4: La desigualdad social mirada "desde arriba": análisis de los procesos experimentados por las elites y las clases dirigentes en América Latina

Autor: Gabriela Rubilar

Referencia Institucional: Universidad de Chile

Correo electrónico: grubilar@uchile.cl

Resumen

Esta ponencia analiza las visiones que tienen algunos exponentes de las elites técnicas y políticas en torno a los programas de superación de la pobreza implementados en Chile. ¿Qué falló? ¿Qué fracasó? ¿De quién es la responsabilidad? Son algunas de las interrogantes que este trabajo responde siguiendo para ellos las directrices del enfoque narrativo-interpretativo.

La investigación se enmarca en el contexto del desarrollo de una iniciativa piloto desarrollada por una alianza de organizaciones académicas y la sociedad civil, que ejecuta un proyecto de innovación social y emprendimiento de personas y territorios donde se concentran las mayor pobreza en el país (CASEN, 2015). Uno de los productos de este proyecto es la conformación de un directorio nacional y regional/local que validará las directrices y los procesos de toma de decisiones de inversiones públicas orientadas a la superación de la pobreza en estos territorios.

El estudio analiza la forma como se comunica esta iniciativa, las narrativas que permiten su diferenciación con otras iniciativas similares, pero fracasadas o cuyos resultados no se ajustan a lo esperado. También se explora en las relaciones de poder que se producen entre los actores centrales que toman decisiones y los actores locales que implementan las propuestas de política.

Palabras claves: reconocimiento – elites políticas – elites académicas – toma de decisiones- políticas sociales

Introducción

Durante varias décadas la investigación social ha puesto énfasis en el análisis de los programas orientados a la superación de la pobreza y sus efectos o resultados en sus destinatarios (beneficiarios, usuarios de programas sociales en sus más diversas denominaciones) (Raczynski y Serrano, 2002; Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014)

Esta investigación invierte el foco de análisis y observa los procesos de toma de decisiones y las narrativas que construyen en torno a los éxitos o fracasos de los programas propuestos por las elites técnicas y políticas que ha participado en procesos de asesoría en políticas públicas.

Se siguen las directrices del enfoque narrativo-interpretativo para analizar los mecanismos y discursos de los *technopols* (Domínguez, 1997) en torno a las iniciativas implementadas y los puntos de diferencia de estas con otras acciones desarrolladas. Se asume en esta ponencia la relación entre innovación e crisis (Cortez-Monroy y Matus, 2016), que se constituyen en conceptos fundamentales para lograr captar la idea de crisis en torno a los programas sociales y a los esquemas decisionales que en torno a ellos se desarrollan.

Se asume desde el inicio que las políticas y programas orientados a la superación de la pobreza pueden ser estudiados desde un esquema de sistemas sociales complejos y con las directrices que proveen algunos de los modelos de segregación y estratificación social, principalmente aquellos que ponen énfasis en el estudio de las elites.

Se usan activamente en el análisis los conceptos de inclusión/exclusión (Vega, 2006) para estudiar los procesos de asesoría en la toma de decisiones en políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, incluyendo en este trabajo una perspectiva que asume distintas constelaciones que la alejan de su comprensión estática, haciendo evidente algunas de sus paradojas cuando se analizan como nuevas desigualdades (Mascareño y Carvajal, 2015:132). Lo anterior es ilustrando con algunos ejemplos específicos, que muestran las consecuencias de las decisiones públicas bajo este esquema estático de análisis de los procesos experimentados por las elites.

El trabajo finaliza con algunas sugerencias y recomendaciones de política para el desarrollo de un prototipo de innovación social, como el implementado en 30 territorios

funcionales de Chile por un grupo de académicos, investigadores y profesionales de las ciencias sociales de instituciones con una trayectoria reconocida en este ámbito.

Elites en materia de pobreza en Chile ¿Quiénes son los expertos?

¿Quién toma las decisiones sobre los cambios en políticas de pobreza en Chile? ¿De dónde vienen sus recomendaciones? ¿Sus sugerencias a la política pública están vinculadas con otros intereses? ¿Qué pasa cuando las políticas fallan? ¿De quién es la responsabilidad? Las respuestas a estas preguntas son las que busca aportar este estudio sobre élites políticas y académicas en materia de pobreza.

Estas interrogantes se contextualizan en un escenario de política que evidencia que en los últimos 20 años Chile ha implementado importantes cambios en sus programas sociales orientados a la superación de la pobreza. Estos cambios han tenido como trasfondo el debate en torno a la arquitectura que debe tener el esquema de protección social y el rol que al interior de este adquieren las políticas de transferencia condicionada que forman parte de las orientaciones propuestas desde el enfoque de manejo social de riesgo (Jorgensen y Holzmann, 2003).

Los responsables de participar en estos debates y en las decisiones de política pública de pobreza parecen ser unos pocos actores, los que son definidos en este trabajo como expertos (Dexter). Desde la sociedad civil y el ámbito académico se reconoce con bastante exactitud a personalidades, profesionales e investigadores con reconocida trayectoria en este campo. Por lo general su trayectoria incluye la participación en comisiones asesoras presidenciales en materia de medición de la pobreza, sistema de protección social, entre otras; al mismo tiempo que desarrollan investigaciones o actuaciones bajo el alero de centros de estudios, *think tanks* y universidades en su mayoría con sede en la capital del país.

A nivel político, los actores vinculados a los temas de pobreza son también fácilmente reconocibles, se ubican en la mayor parte del espectro de partidos vinculados a la colación gobernante o en oposición, al mismo tiempo que hacen explícito su interés o vocación social estos temas. Es posible rastrear su participación en comisiones parlamentarias, en iniciativas de proyectos de ley y en los debates, discusiones y congresos especializados en torno al tema.

Desde el ámbito social y sindical son menos los actores que se identifican en este rol (asesoría) y por lo general su presencia se juega en apariciones públicas en medios de comunicación, ya sea como agentes validan ciertos procesos de política o se oponen abiertamente a ellas, como ocurrió por ejemplo, entre 2009 y 2012 con la figura de la dirigente de campamentos que lideró en el país el movimiento de pobladores “también somos chilenos”¹.

Este proceso de auto reconocimiento parece ser más visible en los profesionales expertos y entre los investigadores. El estudio de Fardella, Sisto y Jiménez (2015) da cuenta cómo las transformaciones en el espacio universitario, experimentadas en Chile a partir de los años 80, han promovido una cultura laboral de mayor presencia o de incidencia pública, donde la participación mediática como experto o asesor en procesos de política se constituye hoy en uno de los elementos que reconfigura las identidades académicas.

“Tal como señalan diferentes autores (Beck, 2002; Bolstanski & Chiapello, 1999; Dubar, 2000; Gorz, 1997; Medá, 1998; Sennett, 1998), los nuevos ideales de identidad profesional se asocian al compromiso con una multiplicidad de equipos, proyectos y resultados, sin necesidad de generar lealtades a largo plazo o una evaluación continua de las alianzas que puedan beneficiar la propia trayectoria laboral, la autonomía y el incesante emprendimiento” (Fardella, Sisto y Jiménez, 2015: 1628).

Estudiar a las elites académicas y a los expertos como clase implica reconocer la enorme influencia que han tenido las elites y las asesorías presidenciales en el diseño e implementación de políticas públicas en Chile. Los trabajos de Aguilera y Fuentes dan cuenta de algunos de estos alcances cuando ilustran la transformación experimentada por la elite que se encuentra detrás de estos procesos de toma de decisiones y su capacidad de influencia, dado sus determinados capitales culturales y simbólico, que se expresa en distintos mecanismos de reconocimiento (2011: 127).

En sus trabajos (Aguilera, 2009; Aguilera y Fuentes, 2011) analizan varias comisiones asesoras presidenciales del primer Gobierno de Bachelet, en este estudio se profundiza en esta línea de indagación, pero ahora ahondando en un ámbito en particular como son las comisiones que abordan temas de equidad, ingreso ético familia y medición de la pobreza. Toda comisiones creadas en un esquema de asesoría experta

¹ Mayores antecedentes sobre esta organización en: www.dirigentes.cl

que sigue las directrices de Montesinos (1997) y Silva (1997 y 2009) que dan cuenta del incremento relativo de saberes especializados dentro de la administración pública del estado, que realza la figura del *technopols*, que se integra a un grupo de trabajo (comisión) liderada por una elite “cuyo objetivo es contribuir a proponer y legitimar determinadas políticas públicas a partir precisamente de estos saberes expertos” (Aguilera y Fuentes, 2011: 130)

La hipótesis de trabajo que se aborda en esta ponencia indica que es precisamente esta reproducción de saberes la que genera una forma perversa de inclusión que permite la continuidad de ciertas tendencias de políticas, que revestidas como iniciativas “innovadoras” continúa haciendo/siendo lo mismo en materias de políticas de pobreza, como ocurre por ejemplo el de ingreso ético familiar (Heimo 2016 y 2017).

Específicamente se analizan tres comisiones asesoras presidenciales establecidas en los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera ya que estas han tenido una relación más directa con los temas de equidad, pobreza y exclusión..

1. Comisión Asesora Presidencial del sistema Chile Solidario (comisión Chile Solidario)² cuyas propuestas se plasman en la ley que crea dicho sistema.
2. Consejo asesor presidencial Trabajo y Equidad (comisión Meller o comisión Equidad), algunas de sus propuestas luego se plasman en algunos componentes de la ley de reforma al sistema de pensiones y de la que crea el Ingreso Ético Familiar
3. Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema (comisión pobreza)³ y cuyas sugerencias de política permitieron actualizar el 2015 el sistema medición de la pobreza en Chile, vigente desde el 2015.

No forman parte de este análisis las comisiones asesoras ministeriales, ni los grupos de trabajos específicos convocados en estos temas en otros niveles subnacionales. Lo mismo ocurre con los referentes que se pueden encontrar en las comisiones parlamentarias que abordan estos temas en las cámaras de diputados y senadores

² Decreto ley N° Decreto 144, publicado el 1 de julio de 2002

³ Decreto ley N°18, publicado el 22 de enero de 2013. Información disponible en: <http://bcn.cl/17qmd>.

respectivamente⁴, y cuyo análisis podrá formar parte de otras investigaciones. Tampoco se incluye en este análisis a los consejos asesores de reciente creación, tanto a nivel comunal, regional o local (González, 2014 y Loyola 2016) que surgen como consecuencia de la implementación de la Ley 20.500⁵. Especial relevancia adquiere en este contexto el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la sociedad civil, que debe entregar propuestas que apunten a fortalecer la incidencia ciudadana en todo el ciclo de vida de las políticas públicas (2017: 13).

Las tres comisiones estudiadas fueron impulsadas en distintos gobiernos, no obstante siguen un mecanismo similar de operación orientado a estudiar y hacer propuestas de política, que luego se plasma en una iniciativa que el ejecutivo promueve a través de proyectos de ley. Dos de las tres comisiones estuvieron integradas en su mayoría por personas que no ocupaban cargos públicos al momento de su creación y a quienes se les ha delegado un mandato o tarea que por lo general tiene un período acotado de tiempo de trabajo. La comisión Chile Solidario en cambio estuvo integrada únicamente por funcionarios públicos de alto nivel, y con la participación como invitado de personas destacadas en las temáticas de la superación de la extrema pobreza.

Si bien suelen integrar a diversos actores de la sociedad el mecanismo más usado para su conformación fue priorizar a actores que contaran con un cierto reconocimiento público en el ámbito y que responden a distintas sensibilidades políticas, los procesos a través de los cuales se indaga en la viabilidad y disponibilidad de cada uno de los convocados, no lograron ser capturados en este estudio, pero se intuye que hay una “trastienda” (Wainerman y Sautu, 2001) interesante de conversaciones (*lobby*) y propuestas de quienes se integran o no cada comisión.

Esto explica que la mayor parte de sus integrantes sean “expertos”, que han ocupado o no con anterioridad cargos en las administraciones públicas, o políticos que representan a las principales fuerzas o pertenecen a una determinada sensibilidad social, en el caso de los temas de pobreza y equidad ha sido muy importante por ejemplo contar con personalidades que representen las sensibilidades religiosas y filantrópicas asociadas a las organizaciones de asistencia y ayuda sociales. La participación de otros actores de la

⁴ Por ejemplo, la Comisión parlamentaria Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación, que opera en la cámara de diputados. Mayores antecedentes en https://www.camara.cl/trabajamos/comision_portada.aspx?prmID=553

⁵ Promulgada en febrero de 2011

sociedad civil y/o de organizaciones y agrupaciones de afectados por la situación que se estudia no es una práctica muy usada (De la Maza, 2005; Jorba, 2006) y por lo general esta ha quedado reducida a algunas instancias indirectas como uso de estudios y manejo de fuentes secundarias y luego a través de otros mecanismos como foros, propuestas y discusiones.

Esta visión es coincidente con lo observado por el consejo asesor para la participación ciudadana, que afirma “Los dirigentes no cuentan con capacitación, formación y asesorías técnicas en materias vitales para incidir con conocimiento en la gestión pública local y central. Esta dificultad se presentó como una constante en el desarrollo de las audiencias públicas, en particular las realizadas en regiones” (Consejo participación ciudadana 2017: 74).

En este sentido, el modelo de comisiones asesoras que se ha seguido se reconoce en la literatura internacional como *royal commissions*. Estas son comisiones que funcionan *ad honorem* y se coordinan por medio de una secretaría técnico-ejecutiva, por lo general remunerada y con un estatus profesional. Sus fundamentos y tipo de funcionamiento parece ser coherentes con el sistema presidencialista vigente en el país y con las facultades del ejecutivo para nombrar consejeros que asesoren en determinadas políticas públicas.

Las asesorías se consideran en este trabajo bajo un esquema de mandato temporal, donde cada comisión asume una tarea que culmina con la entrega de un conjunto de recomendaciones o sugerencias. La deliberación tiene como núcleo central un aspecto o ámbito de política que parece ser especialmente problemático, y que requiere de visiones y sugerencias de acción que se construyan colectivamente, lo anterior queda reflejado en el mecanismo que sanciona de las propuestas de la comisión, muchas de ellas construidas en base a consensos y acuerdos políticos.

El diálogo o la discusión que se genera, al interior de estas comisiones es poco conocido y queda en la reserva de sus integrantes. No obstante, progresivamente se observa como estas comisiones van incorporando mecanismos más activos de información y transparencia. Estos mecanismos suelen favorecer la inclusión de otros actores, habitualmente no considerados en los procesos de decisiones, en el proceso de discusión, argumentación y construcción de propuestas, al mismo tiempo que desarrollan prácticas

de *accountability* para dar cuenta no sólo de los consensos logrados, sino que de los reparos, objeciones y puntos de tensión que no se resuelven.

Es así como a la entrega habitual de un informe de trabajo con la síntesis de los resultados de la comisión se suma el desarrollo de herramientas tecnológicas como páginas web y portales interactivos, donde es posible hacer un seguimiento de las discusiones de cada comisión. Al mismo tiempo se asume un rol más activo con la prensa y medios de comunicación, con quienes se comparten parte de los resultados, propuestas y análisis.

Los fundamentos aquí presentados y el esquema de funcionamientos de las comisiones asesoras, tiene un punto de inflexión tras la aprobación y promulgación de la Ley 20.500 de participación ciudadana en la gestión pública, esta ley crea la figura de los consejos de sociedad civil y cuya figura podría llegar a reemplazar a las comisiones asesoras.

Las comisiones asesoras en materia de pobreza_ conformación, resultados e incidencia

Las comisiones asesoras presidenciales no son una modalidad nueva de hacer política pública en Chile. Los trabajos de Aguilera (2009), Aránguiz (2010), Aguilera y Fuentes (2011), entre otros dan cuenta de la existencia de este mecanismo desde el inicio de los gobiernos de la concertación. Su impulso tiene como origen la necesidad de tomar decisiones en asuntos controversiales o que requerían de mayor legitimidad social y política como: comisión verdad y reconciliación, la comisión verdad histórica y nuevo trato, la comisión para la reforma al sistema de pensiones, para la calidad de la educación superior, entre otros temas.

En temas de equidad y pobreza, la mayor parte de las comisiones se organizan en torno a preocupaciones vinculadas al trabajo y reforma previsional, especialmente en su componente no contributivo. La única excepción la constituye la comisión encargada de diseñar una propuesta de nueva medición de pobreza, que va a intencionar su carácter técnico, metodológico y el diálogo “entre expertos” en detrimento de perspectivas más ampliadas que asumen otras comisiones que no forman parte de este trabajo, como la comisión Probidad y Transparencia del último periodo de Bachelet.

El siguiente cuadro resume la estructura y modalidad de funcionamiento que adoptó cada una de las comisiones que se abordan en este trabajo:

Consejo	Inicio	Duración (meses)	Origen	N° de integrantes	Sitio web
Chile solidario	Julio 2002	1	necesidad de implementar el Chile Solidario	6	no
Trabajo y equidad	Agosto de 2007	9,5	Protestas y conflicto social	48	si
Medición pobreza	Diciembre 2012	13	Técnico político con influencia de organismos internacionales	10	si

Fuente: elaboración propia en base a Aguilera 2009.-

La conformación o incorporación como integrante en estas comisiones parece seguir dos líneas argumentales que se complementan: por un lado están los argumentos técnicos-metodológicos que se hacen públicos al momento de designar a sus participantes, y por el otro, aspectos circunstanciales o coyunturales que dan cuenta de la condición de clase que comparten estas elites de expertos: que comparten ámbitos de formación y de desarrollo profesional comunes.

Una informante da cuenta de este proceso cuando narra la forma cómo se conforma la comisión Chile Solidario, que como ya se indicó en el punto anterior fue la única integrada únicamente por funcionarios públicos con la participación de otros actores como invitados.

“De cierto modo, fui parte del proceso de construcción del lenguaje desde el cual hoy se describe la política social en Chile. Sin embargo, en Marzo del año 2001, de manera poco predecible dentro del continuo del debate que se estaba teniendo, se produce un giro de timón. Algo distinto se estaba gestando. Convocadas por sus amigos de Hacienda, del Ministerio de Planificación Social, por sus colegas académicas comenzaron a organizar un proceso de discusión y negociación en torno a lo que sería la gestación del Chile Solidario. El resultado de este proceso fue que el Presidente Lagos las convocó junto a otros “expertos” y “especialistas” a participar de las instancias oficiales de discusión de lo que sería el comienzo de un giro en la matriz de inteligibilidad de la política social chilena. Evidentemente desde una posición espectadora, pero pudiendo seguir de cerca este proceso, pude

participar del backstage del diseño del Chile Solidario. Si bien en las discusiones internas y de pasillo que teníamos en la consultora sobre este proceso se intentó resguardar un rol intelectual crítico, su compromiso con lo que denominaré en esta tesis como la “cruzada nacional de erradicación de la pobreza extrema” estuvo siempre presente. Esta oportunidad de participar en el diseño inoficial de una política de esta envergadura y que al poco andar de su implementación planteaba tantas expectativas como dilemas y desafíos, me llevó a plantearme en un primer momento la inquietud por estudiar más a fondo la manera como se transforma una sensibilidad y un modo de hacer lo social” (Entrevistada 14).

Lo anterior muestra como la comisión Chile Solidario es más bien la operacionalización *ex post* de un conjunto de discusiones y conversaciones que se venían desarrollando desde hace un tiempo entre distintos actores y que tras algunas presiones es visibilizada por medio de una política:

“En abril del 2002 el Presidente Lagos y su equipo asesor decidieron que, después de dos años de discusiones y estudios, ya era hora de instalar una política de combate a la extrema pobreza que se convirtiera en el sello de su gobierno. A tal decisión contribuyó la crítica proveniente de la izquierda de la coalición gobernante, respecto a que dicha administración carecía de una estrategia de desarrollo social. Mal que mal, Lagos era el primer Presidente socialista desde la fallida experiencia de Allende en los 70, y su gestión en el área social a la fecha no tenía un sello diferenciador de los gobiernos anteriores. Para tales efectos, el Presidente Lagos constituyó un grupo de trabajo con representantes de Mideplan, Fosis y la Dipres, para que en el transcurso de un mes propusiera un programa integrado de combate a la pobreza. La propuesta de la Comisión estuvo basada en el Programa Puente que ya se encontraba en funcionamiento, a la cual se agregaron la dimensión de la inter-sectorialidad que estaba trabajando la Dipres, así como el acceso garantizado a los subsidios existentes y la creación del bono Chile Solidario. La creación de Chile Solidario fue anunciada en el discurso presidencial del 21 de mayo del 2002” (Larrañaga, Contreras y Cabezas, 2014: 6 y 7).

Un elemento clave de analizar en esta idea de elites “experta” es la presidencia de cada comisión. Aguilera y Fuentes encuentran que en los casos estudiados se “optó

por personas que combinaran conocimiento experto en los temas de política (con o sin experticia dentro del Estado) y capacidad política para liderar un grupo de análisis entre personas con posturas disímiles” (2011: 135).

Esta tendencia no se observa de igual forma en las tres comisiones estudiadas en este trabajo, pero se seguirán algunas tendencias que vale la pena mencionar. La primera comisión (chile solidario) fue presidida por Cecilia Pérez, quien ocupaba el cargo de Ministra de Desarrollo Social, la ministra compartía la misma militancia política que el Presidente de la República que la nombra y por lo mismo se entiende como un cargo de absoluta confianza. Cecilia Pérez de profesión Asistente Social formada en la Universidad de Concepción, que ha desarrollado una carrera académica y política que incluye la participación en dos cargos de rango ministerial (Servicio nacional de la Mujer y Ministerio de Planificación), fue encargada del programa de monitoreo de programas sociales de MIDEPLAN y directora ejecutiva de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

La comisión trabajo y equidad fue presidida por Patricio Meller, economista de la Universidad de Chile, vinculado al grupo de investigación de economía aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la misma universidad y a CIEPLAN, desde mediados de los años 70. Posee un gran reconocimiento a nivel nacional e internacional por sus estudios e investigaciones.

Por su parte la comisión medición de la pobreza fue presidida por Rodrigo Jordán, ingeniero civil industrial de la Universidad Católica, en 1992 lideró la expedición de montañistas chilenos que llegaron a la cumbre del Everest, experiencia que le permitió crear la Fundación vertical que desarrolla programas de educación y capacitación en liderazgo. En el 2004 se integró como director a la Fundación para la Superación de la pobreza y actualmente ocupa el puesto de Vicepresidente. También ocupa el cargo de presidente de la Fundación América Solidaria.

En los tres casos quienes presiden las comisiones parecen haber sido designados en su cargo por un conjunto de atributos asociados a su persona –*expertise*, más que estar asociado a una sola institución (Aguilera y Fuentes, 2011: 137), aunque dos de

los tres comparten la experiencia de dirección en la fundación Nacional para la superación de la pobreza⁶.

Los expertos que integran las tres comisiones son definidos en la mayor parte de los casos como “expertos” académicos, activos vinculados a centros de investigación, directivos o expertos de fundaciones o corporaciones especialistas en el tema y personas con experiencia relevante en el Estado, ocupando altos cargos de dirección pública (ministros, jefes de servicios).

Hay superposiciones de integrantes, especialmente entre quienes integran las comisiones Trabajo y Equidad y la comisión medición de la pobreza, donde 3 consejeros participan en ambas comisiones.

No participan de estas comisiones personas que hayan sido electas en cargos de elección popular, ni representantes de organizaciones o movimientos sociales de temas afines a los discutidos por las comisiones. Lo anterior nos permite afirmar que entre consejeros, secretarios técnicos y presidentes de comisión el porcentaje de “expertos” es muy alto, lo que da cuenta de un dominio del perfil que Aguilera y Fuentes denominan “trabajo de expertos y no un perfil asociado a la deliberación y participación ciudadana, como originalmente el ejecutivo había propuesto” (2011: 139).

Hay un predominio de expertos que provienen del ámbito académico: universidades y centros de investigación, lo que da cuenta de su alto grado de especialización y formación (que incluye estudios de postgrado en el extranjero). Aguilera y Fuentes, corroboran una transformación al interior de las elites profesionales que pasar de ser una elite formada preferentemente en las ciencias jurídicas a actores que provienen de la economía y la ingeniería.

Lo anterior sería para estos autores una forma de legitimización de nuevas dinámicas asociadas a la producción de políticas públicas por parte de las elites. Elites que el caso de este estudio también se encuentra incluidas en el proyecto de Innovación que busca diseñar un prototipo técnico-conceptual para la superación de la pobreza en 30 territorios funcionales del país.

⁶ Este organismo se crea en Chile a mediados de los años 90, varios de sus directores han formado parte de las comisiones que se estudian en este trabajo.

En el consorcio responsable de la implementación de este programa, se encuentra Rodrigo Jordán, quien actualmente integra el Consejo nacional para la innovación, organismo asesor del gobierno en esta materia y la Fundación Pobreza. Otros actores vinculados a la Fundación también participan de esta iniciativa, al igual que académicos de la Universidad de Chile. Lo que muestra que se mantiene vigente la influencia de los grupos expertos, que no ocupan posiciones centrales dentro del sistema político, pero desde sus márgenes tienen gran incidencia.

La influencia directa que tienen sobre la política se puede rastrear en sus éxitos más que en las alternativas fallidas, las que quedan muchas veces sin seguimiento o evaluación. El prestigio de los expertos no está en los resultados de sus propuestas de política, sino que en capital social y cultural que alimenta su trayectoria profesional y/o académica.

Si las políticas fallan o no alcanzan los resultados, no parece ser una preocupación o responsabilidad que alcance a este grupo, que pese a haber ejercido una fuerte influencia en los procesos de definición de la política de pobreza. Ha dejado su implementación a organismos técnicos del nivel regional y local que no han participado de sus procesos de gestación.

Des-vinculación o des-responsabilización que en el caso de las elites-expertas no parece tener efectos negativos en estas, las que parecen seguir dispuestas a aportar al desarrollo de políticas y programas orientados a la superación de la pobreza.

Discusión: Inclusión para la inclusión

Tomando como alegoría la noción de inclusión en la exclusión, en esta ponencia se reflexiona acerca de la inclusión o sobrerrepresentación de algunos actores (las elites profesionales y grupos expertos) en los procesos de toma de decisiones en políticas y programas de superación de la pobreza. Se evidencia la enorme asimetría social entre grupos afectados por la situación y/o problema (en este caso la pobreza) y grupos interesados en actuar o intervenir de determinado modo sobre ella.

Las teorías postcoloniales denominan *subalternos* (Guba y Spivak, 1988) a los grupos discriminados por origen étnico, casta, clase, género, orientación sexual, lengua o religión. En este caso llamaremos elites a los grupos favorecidos por orígenes de casta, clase, cultura, religión, entre otros (Acker, 2006; Adler-Lomnitz y Pérez, 1993). En este

estudio interesa particularmente estudiar y conocer los procesos decisionales de las elites intelectuales, académicas y políticas que influyen los procesos de decisiones en torno a iniciativas de superación de la pobreza.

Elites que se reconocen fácilmente por sus nombres propios y vínculos de parentesco y que para efectos de este trabajo serán presentadas en forma anonimizadas. Lo que interesa mostrar en este trabajo es que la inclusión de la elite para la inclusión se sustenta en discursos públicos que:

- a) forman categorías sociales de personas de acuerdo a ciertos rasgos que se entienden comunes, como “ser familia puente” (Rojas, 2015) o equivalente a la distinción otros-iguales usada por Madrid (2016). Categoría que se aplica para el caso de Chile a quienes se considera “expertos”
- b) la adopción de esas categorías sitúa a estos grupos en posición de poder o subordinación frente al discurso dominante, que es reproducida por el mismo grupo en tanto asume su heterocategorización.

Mascareño y Carvajal usan la categoría de género para ilustrar este punto, afirmando que “la lucha por la exclusión excluye” (2015: 141). Nosotros usaremos la categoría de “expertos” o elites de expertos para decir que las luchas por la inclusión, incluye y reproduce mecanismos que legitiman el poder de unos.

Este no es solo un problema de identificación (entre unos y otros), también tiene consecuencias estructurales en la segmentación laboral desde arriba quienes integran las comisiones asesoras o de quienes asumen los directorios de las principales fundaciones y corporaciones públicas y privadas. En un endogenismo que se observa en situaciones recurrentes donde es posible encontrar a un experto formando parte de un directorio de fundación y luego como directivo público, liderando un programa social que cuenta con financiamiento de organismos internacionales del más alto nivel.

El análisis que se desarrolló en esta ponencia ha buscado adentrarse en la “caja negra de las políticas de pobreza” en su trastienda (Wainerman y Sautu, 2001) entendiendo que esta también actúa como un mecanismo de legitimación, en tanto favorece los procesos de inclusión de aquellos grupos sociales más integrados.

Algo de lo anterior se puede evidenciar en el análisis realizado por una investigadora en el marco de su estudio etnografía de políticas de asistencia, cuando analiza el proceso de creación del Chile Solidario:

“Resulta interesante que precisamente uno de los objetivos planteados a este grupo sea la construcción misma de argumentos que justifiquen decisiones que implícitamente ya estaban tomadas, como era priorizar la acción estatal en torno a las desigualdades en la población extremadamente pobres. En este sentido, encargar a (...) el desarrollo de esta estrategia, si bien no necesariamente responde a una intencionalidad política explícita, al menos no puede ser vista como un azar. Su experiencia en temas de diseño y gestión de una intervención local, bajo un enfoque diferente al planteado por los lineamientos de las políticas gubernamentales de los '90, es fundamental para comprender la impronta de la política naciente (...) El contacto, y probable relevamiento de estas intervenciones se hace en base a contactos personales (...) y de otros miembros del Grupo de Trabajo. La observación y aprendizaje de lo realizado en estas intervenciones permitió la visibilización de sus éxitos e innovaciones, que por supuesto corresponden aquello que era de interés de relevar por el equipo y que lógicamente sirvieron como argumentos de la necesidad del cambio de paradigma” (Rojas, traducción propia, 2015).

Los argumentos anteriores se suman a los planteamientos de una entrevistada quien se vinculó a la comisión Chile Solidario, cuando afirma:

“...Tenemos como dos versiones encontradísimas, no sé si así, pero las veces que lo hemos comentado no coincidimos para nada. Cada uno tiene un punto de vista y probablemente ella se maneja mejor en el tejemaneje. Para mí fue clave que Lagos estaba rodeado en ese momento por un lado de Mario Marcel y de otro lado de Eyzaguirre. Venían saliendo de la evaluación de impacto que se hicieron de las políticas, por lo tanto, y así lo plantearon (...) hubo un momento en que Lagos escuchó con harta atención fue cuando Ignacio Irrázabal planteó su tema del cheque [voucher]. Y él tenía los cálculos y todo. Y estaban todos los cálculos claritos y en ese momento Lagos le preguntó a (...) “¿Y se puede hacer llegar esos cheques?”. Lejos de problematizar el tema del cheque el tema fue saber si se podía y dijo: “se puede”. la Al final de la reunión le dije a Lagos

que no debía olvidar que había un problema con la línea, que no se ha actualizado, por lo tanto el tema era más complejo que pensar un cheque. Y él dijo: a no, ese tema a mí no me interesa... Al final de mi mandato voy a ser medido por la cantidad de personas que han salido de esta línea. Y efectivamente con el cheque la estadística se cumplió. (...) estaba muy preocupado de cómo iba a ser evaluado al término de su política más que del tema de fondo. No era el tema de fondo lo que le interesaba“ (Entrevista informante clave, 2014).

Desde otra perspectiva se reconoce la visión de aquellos profesionales que proviniendo grupos subalternos, logran recocer la suerte de utilización de las elites académicas e intelectuales para el cumplimiento de sus objetivos particulares, incluso a contrapelo de los objetivos de la política, programa o iniciativa que se busca implementar.

“... Y bueno, después en el camino he ido conociendo gente muy buena, y gente muy comprometida también en estos, en estos temas (...) fue por recomendación de mi profesor de la tesis, él me recomendó con ella para que participara, porque yo tenía la intención de estar dentro de equipos de investigación y yo le decía: “no importa que no me paguen ni nada, si yo quiero aprender (...) Así es que bueno, me ha tocado abrir espacios allí en las comunidades, porque, hay todo un protocolo al respecto, así es que en ese sentido yo ya tenía la experiencia y como también... Hay mucha tensión, de hecho yo participé ahí en un estudio que era un diagnóstico participativo para la CONADI que se hizo en el 2011, y cuando me integré a ese equipo, yo le dije a la... (IP) al equipo: “esto no es un lugar donde se llegue así nomás, es un protocolo, hay todo un procedimiento para poder llegar que es importante poder respetarlo” ... Hay sutilezas, por ejemplo, si yo voy a la casa de una familia mapuche en el campo, algo tengo que llevar, porque ellos sí o sí les van a invitar a tomar mate y qué se yo... Entonces me decía la directora de ese proyecto en ese momento: “pero eso es asistencialismo, a mí no me gusta” y yo le dije: “no, es que no es asistencialismo, porque tiene que ver con una sutileza que es cultural, eh tiene que ver con la reciprocidad y el cariño (...) Sí, de hecho en ese momento cuando participé del proyecto este de la CONADI, eh, fuimos con, con mi esposo, le dije: “bueno hay que hacer las cosas bien y vamos a ir y hablar con la gente y contarles, no decirles: “mire este proyecto consiste en esto o esto es, son lo que ustedes pueden conseguir (...) Exactamente porque no siempre se da el tiempo para explicarles bien... Y la

gente a veces se hace expectativas de que pueden haber ayudas, recursos y cosas... Y de hecho pasaba en muchas familias, decían: “bueno ahora tal vez mi situación va a mejorar”, y yo le decía: “bueno lamentablemente no es eso lo que se puede ofrecer y yo quiero ser honesta con ustedes...” y habían varios dirigentes y autoridades que me decían: “No, yo ya estoy cansado con la CONADI, ya ha sido cuántos diagnósticos he participado y (...) Y me decían: “y yo no creo en la universidad, no creo en los investigadores y ellos lucran y se benefician... y nosotros seguimos igual y solamente nos extraen información y nos usan. Y nosotros ya no estamos para eso”. (Testimonio 35, 2014).

En el testimonio anterior se hacen explícitas las redes de poder y redes de influencia que perpetúan dinámicas sutiles de inclusión social negativa, diremos en este trabajo, recogiendo con ello la acepción de Durston (2001) sobre capital social negativo.

Si la inclusión en la exclusión hace evidente múltiples paradojas (Vega, 2006 y Mascareño y Carvajal, 2015), la inclusión de los ya incluidos favorece la consideración de los intereses de los grupos ya incluidos en el proceso de decisión, reforzando sus visiones y desarrollado acciones más bien de tipo populista que le reclaman de una suerte de sub-inclusión o participación instrumental de grupos habitualmente no considerados en los procesos de toma de decisiones.

Recomendaciones y propuestas de política

Las elites-expertas parecen haber llegado al diseño de políticas para quedarse. Letgitimando su quehacer e influencia a través del tiempo y la participación en más de una comisión. Este esquema de inclusión-inclusiva, no solo permite la reproducción de una lógica endogenista que no aporta a la innovación en el diseño de políticas sociales en este ámbito, sino que también atenta contra la lógica de inclusión de otros actores, habitualmente no considerados en los procesos de deliberación y participación.

Abrir los espacios de deliberación e incidencia es un desafío que el proyecto de Innovación CORFO parece haber asumido con progresivo entusiasmo, sin ponderar los efectos que este proceso de apertura tendrá sobre las propias elites y las relaciones que estas han establecidos con los destinatarios de las políticas.

Los aportes del Consejo de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil parecen ir en este mismo sentido, aportando elementos de mayor exigibilidad y participación en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Aguilera, C. 2009. Un Análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet. Documento de Trabajo, Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile.

Aguilera, C. y Fuentes, C. 2011. Elites y asesorías expertas en Chile: comisiones y políticas públicas en el gobierno de Bachelet (pp. 127-151). Notables tecnócratas y mandarines : elementos de sociología de las elites en Chile 1920-2010. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Aránguiz, L. 2010. Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: el caso del consejo asesor presidencial para la calidad de la educación. Tesis para optar al grado de Magister en Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Acker, J. 2006. Class Questions: Feminist Answers. 1ª ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 219 p.

Adler-Lomnitz, L. y Pérez, M.. 1993. Una familia de la élite mexicana. Parentesco, clase y cultura 1820-1980. 1ª ed. México: Alianza Editorial. 313 p.

Casen 2015. Resultados encuesta de caracterización socioeconómico nacional. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

Consejo Nacional. 2017. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la sociedad civil. Informe disponible en <http://www.consejoparticipacion.cl/>

Contreras, R. 2002. "La actualidad de viejas temáticas: familias, riqueza y poder en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 64(4): 3-52.

Cortez-Monroy y Matus, 2016 *Innovación Social efectiva*. Santiago de Chile: libros de mentira.

De la Maza, G. 2005. *Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM.

Domínguez, J. (ed.) 1997. *Technopols: freeing politics and markets in Latino America in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Durston, J. 2001. *Capital social. Parte del problema y parte de la solución. Su papel en la persistencia y superación de la pobreza en América latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en:

<http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>

Espinoza, V. 2010. *Redes de poder y sociabilidad en la elite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005*. *Polis* 9(26): 251-286.

Espinoza, V., Barozet, E. y Méndez, M.L. 2013. *Estratificación y movilidad social bajo un modelo neoliberal: El caso de Chile*. *Revista Lavboratorio* 25(14): 169-192.

Fardella, C, Sisto, V. y Jiménez, F. (2015) *Nosotros los académicos. Narrativas universitarias y autodefinición en la universidad actual*. *Universitas Phycologicas* 14(5): 1625-1636.

González, P. 2014. *Ley 20.500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿Impulso a la participación o ilusión. Una mirada desde los actores sociales y municipales de las comunas de El Bosque y Pedro Aguirre Cerda*. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Guha, R y Spivak, G (1988) *Selected subalter studies*. Oxford: Oxford University Press.

Heimo, L. 2017. Doctoral dissertation: Behavioral Conditionality in Social Policy – The Formation, Spread and Domestication of Conditional Cash Transfers. University of Tampere.

Heimo, L. (2016) New Challenges and Directions for Social Policy. Background paper prepared for the forthcoming UNRISD flagship report on Policy Innovations for Transformative Social Change.

Joignant, A. y Güell, P. 2011. Poder, dominación y jerarquía: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010). En: Joignant, A. y Güell P. (eds.). Notables, Tecnócratas y mandarines. Elementos de una sociología de las elites en Chile (1990-2010). Santiago: Universidad Diego Portales. 293 p.

Jorba, L. 2006. Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa. Revista española de ciencia política 14: 47-69.

Jørgensen, S. y Holzmann, R. 2003. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá Revista Facultad Nacional de Salud Pública 21(1): 73-106.

Larrañaga, O.; Contreras, D. y Cabezas, G. 2014. Políticas contra la Pobreza. Del Chile Solidario al Ingreso Familiar. Documento de trabajo. Santiago de Chile: PNUD.

Loyola, S. 2015. Factores claves en la implementación de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en municipios de Chile. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Santiago de Chile: universidad de Chile

Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015) Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. Revista de la Cepal 116: 133-145

Madrid, S. (2016) La formación de masculinidades hegemónicas en la clase dominante: el caso de la sexualidad en los colegios privados de elite en Chile. *Revista Latinoamericana, Sexualidad, Salud y Sociedad* 22: 369-398.

PNUD. 2004. El poder: ¿para qué y para quién? Informe Desarrollo Humano. 1ª ed. Santiago de Chile: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. 323 p.

PNUD. 2014. Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Santiago de Chile: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://auditoriaalademocracia.org/web/publicaciones-lista/>

PNUD. 2015. Los tiempos de la politización. Informe Desarrollo Humano. 1ª ed. Santiago de Chile: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. 263 p.

Raín, A. (2013), “La experiencia en pedagogía universitaria desde la visión mapuche”, En: *Ciencias, Tecnologías y Culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe*, Universidad de Santiago.

Raczynsky, D. y Serrano, C. 2002. Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la superación de la pobreza en Chile. Santiago: FLACSO.

Rojas, C. 2015. Politiques et pratiques d'assistance. Reconfiguration de l'Etat-social dans le Chili neoliberal. Une ethnographie des pratiques d'aide. Thesis para optar al grado de doctora en Sociología. Paris: l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Simonsen, E. *et al.*. 2008, 30 March. “El 50% de los gerentes de grandes empresas egresó de cinco colegios”. *Diario La Tercera*.

Undurraga, T. 2014. Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile. 1ª ed. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. 360 p.

Vega, O. 2006. La Paradoja de la Política Social y el Programa Puente: Superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social. *Revista Mad* 15: 93-103.

Wainerman y Sautu, 2001. La trastienda de la investigación social.