

Niñez y Políticas Públicas

EDITORES

Klaudio Duarte Q., Osvaldo Torres G.

Revista Mad Edición Especial N° 3 (2008) Niñez y Políticas Públicas Ediciones Mad

Desde 1999, Revista Mad es una publicación electrónica semestral del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad (ex Magíster en Antropología y Desarrollo) de la Universidad de Chile. Tiene por objetivo difundir trabajos científicos originales en castellano, avances de investigación, ensayos, revisiones bibliográficas y comunicaciones rápidas del área de las ciencias sociales, ciencias humanas, ciencias políticas y administrativas, ciencias ambientales y afines.

www.mass.uchile.cl www.revistamad.uchile.cl

Editor Revista Mad: Prof. Mg. Hugo Cadenas Ramos

Coordinador Magíster Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad: Prof. Mg. Dimas Santibáñez Yáñez

Coordinador Diplomado Niñez y Políticas Públicas: Prof. Klaudio Duarte Quapper

Editores de este número especial: Prof. Mg. Osvaldo Torres Gutiérrez. / Prof. Mg. Klaudio Duarte Quapper.

Consejo Editorial:

Prof. Mg. Hugo Cadenas / Prof. Dr. Jaime Fierro / Prof. Alejandra Cortés

I.S.S.N. 0718-0527

Edición al cuidado de Rosana Espino / **Diseño y diagramación** de Eugenia Prado / **Impreso por** Euroimpresa, 2009.

Índice

Prefacio
Klaudio Duarte Quapper, Osvaldo Torres Gutiérrez 7

Prólogo
 Niñez y Políticas Públicas. Sentidos y Emergencias
Klaudio Duarte Quapper, Osvaldo Torres Gutiérrez 9 - 13

Capítulo I: Sentidos de Políticas Públicas y Niñez

Niñez, políticas públicas y sociedad civil
Osvaldo Torres Gutiérrez 17 - 45

Formación de Políticas Públicas y
 “Los Consejos Asesores Presidenciales”
Ana María Farías Antognini 47 - 63

La modulación de Políticas Públicas en el Estado contemporáneo:
 condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica
Dimas Santibáñez Yáñez 65 - 90

Capítulo II: Emergencias en Niñez

Intervención Social con la Niñez:
 operacionalizando el enfoque de derechos
Francis Valverde Mosquera 95 - 119

Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal,
 desde la mirada de las peores formas del trabajo infantil
Teresita Fuentealba Araya 121 - 146

La erotización del cuerpo infantil en los sectores marginados.
 El legado del *reggaeton* y el *axé* en Chile
Germán Díaz Urrutia 149 - 185

Es un honor para mí presentar el tercer número especial de la *Revista Mad* titulado “Niñez y Políticas Públicas”. En este número se presentan trabajos inéditos de académicos y expertos en el tema de la niñez y su relación con la planificación política a nivel nacional e internacional.

Esta edición especial es producto del esfuerzo de un grupo de académicos del diplomado “Niñez y Políticas Públicas”, el cual se imparte bajo el alero del Programa “Pulso” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Además, esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de Save the Children Suecia.

HUGO CADENAS RAMOS

Antropólogo Social Universidad de Chile
Magíster en Antropología y Desarrollo Universidad de Chile

Editor *Revista Mad*

www.revistamad.uchile.cl

Prólogo

Niñez y Políticas Públicas. Sentidos y Emergencias

Nuestro país es testigo de una paradoja que se refuerza con el transcurso del tiempo pues, mientras demográficamente los niños y niñas disminuyen en proporción a otros grupos de edad, su presencia se hace más notoria y también conflictiva para el mundo adulto. Esta constatación podría, en sí misma, producir satisfacción y tranquilidad respecto del devenir de niños, niñas y sus comunidades. Sin embargo, dicha presencia no ha logrado consolidarse en nuestro medio, si por ello entendemos una sociedad que genera las condiciones para que sus integrantes se desarrollen con dignidad y autonomía.

Los diagnósticos que en la actualidad se elaboran, nos describen como un país que mantiene deudas considerables con sus niños y niñas y, al mismo tiempo, como una cultura en que la presencia de estos sujetos no logra consolidarse como otro-otra con voz, capacidades y derechos. Estos pendientes son menores si se comparan con dos décadas atrás, pero este ejercicio de complacencia no es el criterio de análisis que se utiliza en el texto que presentamos.

En los trabajos que componen este documento nos interrogamos desde diversos ángulos y temáticas, por las posibilidades de contar con condiciones para una vida humanizada. Ello, porque resulta evidente que las expectativas que nuestra sociedad construye, respecto de sus niñas y niños, no siempre están en coherencia con las posibilidades que se les brindan para que puedan hacerlas efectivas. Pero el esfuerzo de reflexión y análisis no se agota allí, pues tan importante como lo anterior, es cuestionar hasta que punto la sociedad está abierta a aceptar y apoyar aquellas indicaciones y novedades que estos sujetos plantean en cada generación.

Lo señalado abre preguntas sobre la importancia de abordar la niñez como sujetos que construyen sociedad en tiempo presente y cuya actoría es cada vez

más progresiva en las sociedades de la región, lo cual instala un conjunto de desafíos necesarios de debatir. Esos desafíos debieran asumir prioritariamente *los sentidos* que hoy los propios niños y niñas les otorgan a sus experiencias y las significaciones que construyen de sus vidas, y las emergencias que plantean con su presencia en los escenarios sociales, al mismo tiempo que las urgencias que sus situaciones precarias expresan.

Sin ánimo exhaustivo, señalamos al menos dos ámbitos que son el eje de la presente publicación. Por un lado, la política pública como dispositivo orientado a jugar un rol de contenedor y estimuladora de las transformaciones sociales, no solo en la perspectiva de dar respuestas remediales a las situaciones que afectan a la niñez y sus comunidades, sino que contribuya a la acción de empoderar a estos sujetos y sus grupos sociales en pos de enfrentar y resolver lo que les aqueja. Como lo explicita actualmente la crisis global de la economía capitalista, los caminos de la especulación financiera, la concentración mundial de la riqueza en pocas empresas y familias, la transformación de los bienes sociales en mercancías, entre otras cosas, lleva al riesgo global, la indefensión de los ciudadanos y la pérdida de riqueza, en contextos en que las políticas subsidiarias quedan completamente fuera de lugar para enfrentar las crisis sociales. En este sentido, el esfuerzo por generar un Estado social de derechos con protección social, requiere que las personas sean reconocidas en sus derechos a objeto que puedan defenderlos y promoverlos en función de su dignidad en tanto sujetos.

Por otro lado, para el trabajo académico universitario, el área temática de la niñez tiene una enorme importancia. Como ya está instalado en el sentido común, los cortes generacionales son bastante arbitrarios en la constitución de los objetos de estudio y en su desarrollo histórico han ido generando sus propios conceptos; relaciones con las macro teorías en el campo de la sociología, la educación, la antropología y la psicología, entre otros. Pero esto es básicamente nuevo en cuanto a los niños y adolescentes, y más nuevo aún, si se trata de formular teorías desde las prácticas de los sujetos y no –como ocurría en las ciencias sociales tradicionales– utilizando los enfoques teóricos en boga aplicados a un grupo de edad. Se trata de generar conocimiento, conceptos y marcos interpretativos propios para este tema. La emergencia de los sujetos niños y niñas, las dinámicas relacionales que plantean, los aportes en sus comunidades y familias, las dificultades para participar en experiencias educativas, las situaciones límites como trabajo infantil, abuso sexual, empobrecimiento creciente, entre otros temas, han venido convocando a colegas de la academia con los que hemos hecho de estos temas y sujetos un “objeto” de nuestro quehacer.

Otro de los desafíos investigativos más relevante, y que podemos señalar en genérico, es la producción de una palabra fundada para la construcción de contenidos-sentidos sociales que incidan en las cotidianidades, en las decisiones de política pública y en las relaciones que con estos actores se despliegan.

Lo anterior tiene un correlato inmediato y es que ese conocimiento generado en el diálogo y el debate investigativo contribuya, entre otras posibilidades, a potenciar la formación de profesionales, diseñadores y decisores de política pública, educadores y técnicos, para que desplieguen nuevos enfoques, nuevas competencias y miradas estratégicas para abordar este campo.

Un aporte, en ese sentido, es el Diplomado en Niñez y Políticas Públicas que por dos años hemos implementado en el marco del Magíster en Antropología y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, y que se despliega con su participación en la Red de Maestrías en Infancia que a nivel latinoamericano promueve la Organización Save the Children de Suecia. A ellos les agradecemos su aporte que hace posible esta publicación.

La *Revista MAD* que usted recibe, se alinea también en pos de este propósito. Por ello hemos solicitado a académicos, académicas y estudiantes del Diplomado, que den cuenta de temáticas actualmente en debate en los cursos que se implementan, así como de los hallazgos de sus propósitos investigativos.

Hemos organizado la presentación de los artículos en dos grupos: uno sobre los sentidos de la Niñez y Políticas Públicas; y el otro en emergencias en niñez.

El primer grupo, se abre con el texto: “Niñez, Políticas Públicas y sociedad civil”, donde Osvaldo Torres Gutiérrez reflexiona desde el contexto socio político de las últimas tres décadas; en los modos de concebir y operar las políticas públicas y el modelo de Estado a que se corresponden, haciendo énfasis en las estrategias para generar dichas políticas públicas en nuestro país. En ello distingue aquellas modalidades tecnocráticas que ubica a un tipo de profesional y de político y aquellas garantistas provenientes de la sociedad civil y los propios destinatarios de dichas políticas. Finalmente, concluye enunciando un conjunto de desafíos relevantes de considerar en ambas esferas si se pretende avanzar cualitativamente en los diseños dirigidos a niñez.

Ana María Farías Antognini en “Formación de Políticas Públicas y “los Consejos Asesores Presidenciales””, aborda la temática de Políticas Públicas en Chile desde la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y los roles de participación de la sociedad civil en los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Se aborda la estrategia heterogénea, seguida en cuanto a las

características, roles y alcances de un órgano específico constituido en el actual y cuarto gobierno, a propósito de la propuesta de gobierno ciudadano que éste planteó en sus orígenes: los consejos asesores presidenciales. En el texto, se analizan los casos de la Reforma Previsional y el sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo, así como la emergencia producida por la reforma a la educación pública.

Dimas Santibáñez en “La modulación de Políticas Públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica”, entrega una mirada reflexiva, desde una perspectiva sistémica de las condiciones y mecanismos que operan al interior del aparato del Estado y que tienen consecuencias concretas en el diseño e implementación de las políticas públicas. Abre una discusión sobre los paradigmas en transformación y operación actuales, las dificultades que producen y las orientaciones que los sustentan, particularmente los enfoques hegemónicos de estabilidad e igualdad de oportunidades.

El segundo grupo de artículos: **Emergencias en niñez**, comienza con un texto de Francis Valverde Mosquera titulado “Intervención social con la niñez: operacionalizando el Enfoque de Derechos”, que apunta a ordenar las implicancias que tienen los diseños de intervención social en los niños. En este sentido, esclarece que toda intervención es una irrupción en la vida de otros, intervención elaborada, por lo general, sin consideración de esos otros y con tecnologías que no necesariamente son apropiadas. Al asumir un Enfoque de Derechos en la intervención hay dos componentes claves, por una parte el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos en igualdad con los adultos en el sentido de su dignidad y, por otra, la de los derechos humanos como base universal de racionamiento social entre niños y entre éstos y los adultos. El texto aborda los problemas que deben tenerse presente cuando de intervenir desde este enfoque se trata.

“Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley Penal, desde la mirada de las peores formas del Trabajo Infantil”, es el artículo de Teresita Fuentealba, egresada con la mejor nota de la promoción 2007, que aborda la situación de ejercicio de delincuencia por parte de sujetos niños y niñas en el marco de familias y subculturas que conciben dichas prácticas como forma de trabajo infantil. Esto produce su naturalización y legitimación, ocultando las condiciones de dominación y vulneración de derechos que ello implica, al tratarse de una de las peores formas de trabajo infantil.

Finalmente, Germán Díaz Urrutia en “La erotización del cuerpo infantil en los Sectores Marginados. El legado del *Reggaeton* y el *Axé* en Chile”, reflexiona sobre los procesos de erotización de los cuerpos sociales a partir de la influencia de estilos musicales como el *axé* y el *reggaeton*. Releva la preocupación por las marcas que en los cuerpos de niños y niñas, en especial de sectores empobrecidos, van dejando estas subculturas provenientes principalmente de la mercantilización de la producción artística y de la creciente fuerza que toma la farandulización de la vida social en nuestro país. Los contenidos violentos y sexistas presentes en estos estilos, abren interrogantes sobre la *cosificación* de los cuerpos y las posibilidades de un crecimiento armónico en las sexualidades infantiles.

La actual edición de la *Revista* ha sido pensada como un texto de apoyo a la labor académica de los programas de Niñez y de Políticas Públicas, de tal forma que el público destinatario está constituido por investigadores e investigadoras, estudiantes de pre y post grado, diseñadores y tomadores de decisión en política pública, trabajadores sociales, educadores y militantes de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, entre otros.

KLAUDIO DUARTE QUAPPER

Coordinador Académico Diplomado Niñez y Políticas Públicas

OSVALDO TORRES GUTIÉRREZ

Coordinador Adjunto Diplomado Niñez y Políticas Públicas.

Editores

Mayo de 2009

Capítulo I:

Sentidos de Políticas Públicas y Niñez

Niñez, Políticas Públicas y Sociedad Civil

OSVALDO TORRES GUTIÉRREZ

Antropólogo, Magíster en Historia de Chile

Doctor (c) Estudios Latinoamericanos

otorres@achnu.cl

Hay que recordar que el gobierno de derecha por excelencia ha sido el de Pinochet, que es el peor de la historia de Chile. Sin embargo, creo que en muchas cosas el oficialismo ha sido facilista y ha reemplazado la política por las consideraciones tecnocráticas y negociaciones de corto alcance.

(M. A. Garretón, Premio Nacional de Humanidades, julio 2008)

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto hacer una discusión sobre el momento que vive Chile en el plano de sus políticas públicas, particularmente aquellas dirigidas a la niñez y adolescencia.

En este sentido, el trabajo vincula las características de la transición política y los acuerdos implícitos y explícitos sobre el modelo económico fundado bajo la dictadura, y cómo éste condiciona las reformas al Estado y al diseño de las políticas sociales en democracia. También adelanta algunos juicios sobre las razones que llevan a cierta impotencia por definir una institucionalidad social más acorde con los desafíos presentes y futuros del país y, en particular, de las políticas dirigidas hacia la niñez y la adolescencia.

En este contexto, se pone en debate la relación entre la concepción de las políticas actuales con el específico mundo de los niños. Es decir, se vinculan el diseño “desde arriba” por parte de la institucionalidad pública, con la heterogeneidad constituida “desde abajo” por los sujetos objeto de esas políticas, y se discute la eficacia y eficiencia de tales diseños. Con esto, se pretende debatir la relación entre tecnocracia y política, y entre políticas subsidiarias y asistenciales con las promocionales y garantistas de derechos hacia los niños y adolescentes.

Lo anterior es importante, toda vez que las leyes y políticas hacia este grupo de edad, han tenido significativas transformaciones y nuevos recursos, que expresan la mayor prioridad que adquieren esos niños en la agenda política y el lugar que le asignan de acuerdo a la representación que se ha construido en torno a ellos.

II. Contexto socio político

Las características del Estado heredadas por el régimen dictatorial, se pueden sintetizar reconociendo de partida que éste es una poderosa institución por ser: a) centralizado para ejercer la represión y el control social; b) desconcentrado (en su ejecución a nivel regional y comunal) para administrar las políticas públicas de diseño y financiamiento centralmente decididos y, c) de mínima incidencia en las políticas y gasto social.

La noción de “Estado mínimo”, impulsada por el neoliberalismo desde mediados de la década del '70 y durante los '80, no se atiene, en estricto rigor, a la realidad, pues su peso político era exorbitante –por la vía del control de la vida, las libertades y organización de las personas y por tener un poder legislativo auto designado– y se sostuvo bajo la forma de Estado de Excepción de carácter permanente. La autoridad económica también tenía una influencia determinante por la vía del control de la tasa de cambio, la propiedad del sistema financiero intervenido, la designación directa del Directorio del Banco Central, entre otras tuiciones, lo que significaba tener un factor importante de la autoridad política sobre los mercados y la economía en general. La designación de todas las autoridades en las Regiones (incluido los rectores de las universidades públicas) y Municipios implicaba un Estado centralista extendido por el territorio y con una disciplina en la ejecución de políticas que era alimentada por el temor a los despidos^[1]. Las responsabilidades administrativas locales aumentaron sin presupuestos adecuados para temas como la salud y la educación pública. Es decir, había un Estado mínimo en su expresión del gasto social y máximo para resguardar el modelo económico que se iba imponiendo. El Estado era objeto del debilitamiento en el específico

[1] La ley de “inamovilidad funcionaria” para los empleados públicos, junto con fijar el número total de éstos, fue firmada por la dictadura después de su derrota en el plebiscito de 1988.

campo de la propiedad de empresas estratégicas, de la protección de ciertos mercados productivos y de precios, como en el gasto público dirigido a la población.

En base a lo anterior, se puede afirmar que lo que distinguía a ese “Estado Mínimo” era su carácter subsidiario y asistencial. Es decir, operaba en las políticas sociales hacia aquellas personas que no tenían condiciones de ingreso suficiente como para acceder a los servicios de educación, salud, vivienda, alimentación y otros. Se subsidiaban los ingresos más bajos de dos maneras: a) directamente con una asignación monetaria de acuerdo a los resultados de la Ficha de Caracterización Social (CAS), que ordenaba a los postulantes según su nivel de pobreza y les asignaba puntajes para acceder a este tipo de beneficio, (entre estos subsidios se encuentran la Pensión de Asistencia Social e Invalidez (PASI), para los que no tienen previsión y son pobres; el Subsidio Único Familiar (SUF), otorgado para los hijos hasta los 18 años y el Subsidio de Agua Potable (SAP), que se vincula a la cuenta de agua) y b) indirectamente a través de un pago al prestador de un servicio, como por ejemplo vía subvención educacional por cada niño presente durante el mes en la escuela o por un *per cápita* en salud a los administradores respectivos, según el número de inscritos en un Consultorio público; también hay un subsidio a los establecimientos pre-escolares, al ahorro para la vivienda básica y a los productores rurales pobres, entre otros. Con estos criterios se operaba con la idea de la “focalización del gasto”, que implicaba que no todos las personas eran merecedores del subsidio sino que, exclusivamente, aquellos más pobres y de acuerdo al presupuesto que cada año se otorgaba para aquellos programas. Debido al criterio anterior, los beneficiados por los subsidios podían aumentar o reducirse según la situación económica y la estimación del gobierno. Según cifras de Mideplan, al año 1990 se entregaban 311.363 SUF de los cuales 103.061 llegaban al 20% más pobre; hacia el 2003 el SUF llegaba a 372.711 de los cuales 207.844 correspondían al 20% más pobre, que recibía el 53% del monto total. También se verifica una mejor focalización en el 40% más pobre respecto de 1990^[2].

[2] “El 20% de la población de menores ingresos, recibió en 2006 el 47,9% de los subsidios totales. Lo importante es que, a través del tiempo, ha ido mejorando la llegada de los subsidios hacia los sectores más pobres, contribuyendo a mejorar la distribución del ingreso, ya que en 1990 el 20% más pobre solo disponía del 33,7% del total”. En Andrés Sanfuentes, *Efectos redistributivos del Gasto Social*, Informe N° 620. Economía. 26/07/2007.

En otras palabras, el Estado neoliberal no reconocía los derechos de las personas para acceder a determinados subsidios y servicios sino que establecía, “desde arriba” y por funcionarios no electos, los criterios que permitían definir quiénes podían recibirlos cada año. Esto se expresó claramente en los presupuestos anuales de la nación, en que los ajustes a la baja de los montos monetarios para esa franja de chilenos, oscilaban de acuerdo a los ingresos públicos. Incluso los presupuestos dirigidos hacia lo que se llamó “menores en riesgo social” tuvieron el mismo desempeño y no jugaron ningún rol contra cíclico, pues sus montos disminuían en la misma medida que se incrementaba la cesantía de los padres, el deterioro de los salarios y de los servicios sociales. Esto queda en evidencia con el presupuesto del Servicio Nacional de Menores (SENAME) pues, si se toma el año 1980 como índice 100, al año siguiente, con el inicio del sistema la subvención por niño, subía a 230, bajando paulatinamente en medio de la crisis económica de 1981-84, para llegar en 1986 a 102; de esta forma, en 1989 ya había descendido a 87^[3].

Con la transición democrática, iniciada en 1990, la situación tenderá a modificarse paulatinamente. La prioridad fue aumentar el gasto social para responder a las expectativas del sector más pobre, que llegaba al 40% de la población. La vía para obtener los recursos fue una reforma tributaria que tenía dos ejes: el aumento de los impuestos a los mayores ingresos (progresivo) y el aumento de IVA (regresivo, en tanto todos pagan igual no ganando igual), lo que se viabilizó luego de muchas presiones y negociaciones con la derecha política y los senadores designados que estructuraban la mayoría parlamentaria. Esta negociación marcó un giro respecto de la doctrina económica anterior, relativa a que toda buena política es aquella que disminuye los impuestos.

En esta dirección, sin grandes reformas al aparato burocrático, se instaló la idea de que las políticas sociales podían, con más recursos financieros, mejorar y ampliar la focalización siguiendo el criterio de los ingresos familiares. Con la institucionalidad ligada al Ministerio de Planificación, emergieron nuevas políticas y se ensayaron modelos de intervención social que permitieron –junto a otras variables– reducir significativamente los niveles

[3] Torres O., *El menor abandonado, la herencia del régimen militar*, Ed. DNI, Santiago, 1990. Se puede señalar que en 1988, el Ministro de Hacienda de la época, H. Büchi, impuso la cotización del 7% para la salud de los pensionados, disminuyéndoles las jubilaciones.

de pobreza y extrema pobreza. La batalla por disminuir la pobreza en los primeros siete años se mostró exitosa, aunque manteniéndose la prevalencia de manera proporcional en los grupos de mujeres jefas de hogar como en los mapuches y los niños. Esto revelaba que la pobreza, cada vez menor, siempre golpeaba más fuerte a los más vulnerables de esa propia franja.

Este diseño no estuvo en contraposición al “Estado subsidiario”, sino que éste se hizo más activo y creativo en el impulso de ofertas que pudieran ampliar la franja de beneficiarios-clientes-usuarios, que fueron los nombres que iba adquiriendo el ciudadano según se acentuara la idea de eficiencia-mercado-calidad en la atención de los servicios que entregaba el aparato público a la población. Se reajustaron las pensiones mínimas, las pensiones asistenciales, los subsidios de vivienda, los equipamientos en colegios y consultorios, etc. En la medida que la economía crecía se incrementaron los recursos y se direccionaron en función de la estrategia de reducir la pobreza y mejorar las coberturas; hubo una significativa ampliación del gasto social.

Sin embargo, el cuestionamiento a los fundamentos del Estado subsidiario no se produjo sino, más bien, se orientó la crítica a la errada política de la época dictatorial de hacer de la política social un componente auxiliar del desarrollo económico^[4]. El esfuerzo se centró en “dar más” e incorporar variables como la “integralidad de la atención”, la “intersectorialidad”, “la satisfacción del usuario”, pero sin reformar los instrumentos e institucionalidad central heredada. Estos debates estuvieron influidos por la propia evolución que iban teniendo los organismos internacionales tales como el Banco Interamericano del Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, los que paulatinamente evaluaban que las políticas de subsidios no resolvían los problemas del desarrollo de los países, ni que la sola “tecnificación” de la atención desde el Estado, incrementaba la calidad; particularmente para los casos de educación y salud.

La cristalización de la agenda social como el eje político de los gobiernos de la Concertación fue significativa, pero no implicó una revisión de la

^[4] El cuestionamiento al Estado subsidiario no se realizó por varias posibles razones: porque era introducir un debate sobre el modelo económico que no estaba en las prioridades de la Concertación; si se cuestionaba se ponía en tensión a la coalición pues en este punto no existía consenso; una alternativa a lo subsidiario era aumentar el peso del Estado lo que implicaba introducir otro factor de tensión política con los partidarios del régimen autoritario con mayoría en el Senado, etc. Como se verá en el artículo, el Estado subsidiario hoy sí está cuestionado.

institucionalidad social. Ya en el gobierno de Frei Ruiz Tagle, se evidenciaron estos problemas que obstaculizaban el cumplimiento de las metas en el plano social. Quizás el hecho más significativo de esta situación se produjo en torno al destino del Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan, que experimentó la renuncia de los ministros Luis Maira, el año 1996 y luego de Roberto Pizarro en 1998, en medio del debate sobre la disolución de ese ministerio y el traspaso de las funciones de la División de Planificación, Estudios e Inversión, a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La situación fue tal, que el presidente Eduardo Frei R. T., anunció el 20 de mayo de 1998 que "...este organismo (Mideplan) se suprimirá al término de mi gobierno".

En tanto, en lo que respecta a los niños y adolescentes, hubo notables avances en la cobertura educativa de enseñanza básica y media, en la atención a niños vulnerados en sus derechos y en los índices de salud, donde hubo transformaciones importantes en el perfil epidemiológico. Pero ninguna de estas áreas tuvo un cambio sustantivo en la orientación de las concepciones instaladas en la etapa anterior. Los promotores de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, no consiguieron la modificación de la Ley de Menores, ni la instalación de un Defensor del Niño, ni una reforma al SENAME, manteniéndose prácticamente inalterada la visión y prácticas de control social hacia los niños vulnerados en sus derechos; el aumento de la cobertura de los programas establecía una situación paradójica. A pesar de lo anterior, los promotores de la CDN lograron, en esta etapa, sensibilizar ciertos espacios e instalar el discurso y promover una incipiente capacitación en diversos actores.

A principios del siglo XXI, emergen nuevas propuestas en el área de salud con la idea del fortalecimiento del sector público: el Plan AUGE, que reconoce como derechos ciudadanos el acceso garantizado a la salud en casos graves; el Chile Solidario que intenta salir del asistencialismo para potenciar a las personas y familias en su lucha contra la pobreza; y, desde los propios estudiantes secundarios, que evidencian la incapacidad de la reforma educacional de los años noventa para generar calidad educativa.

Y, sin embargo, a pesar de la expansión del gasto social y las modificaciones en su enfoque (que incorporaron concepciones como inversión social, o desarrollo del capital humano e, incipientemente, la de garantías a derechos), si se relaciona el gasto social con el crecimiento del P.I.B. éste ha reducido su participación. Es decir, en términos absolutos, el gasto público se

expande en el período 1990-2006, alentado por un crecimiento sostenido de la economía y de los ingresos del Estado. Pero si se observa en términos relativos, –es decir, respecto a qué porcentaje en ese crecimiento ha significado–, el gasto público se reduce. Por ejemplo, si en los años '60 el gasto público era de un 25% del PIB y en el año '70 alcanzó al 31,5%, para culminar en el 40% en 1973, hacia el año 1990 se situaba en 22,1% del total. Para el 2005 este gasto era de un 24,5% del PIB. Como se observa y contra la idea existente en la opinión pública, en términos relativos –es decir en proporción al crecimiento de la economía– el gasto del Estado aún está por debajo del año 1970; tenemos aún un Estado débil en el plano social.

Considerando lo señalado, la configuración de las políticas públicas y, en particular, las de carácter social, están ligadas al juego de varios factores y actores que se podrían sintetizar en el siguiente cuadro:



III. Acerca del Estado y sus diseños

Las características del Estado heredadas por el régimen dictatorial, se pueden sintetizar reconociendo de partida que éste es una poderosa institución por ser: a) centralizado para ejercer la represión y el control social; b) desconcentrado (en su ejecución a nivel regional y comunal) para administrar las políticas públicas de diseño y financiamiento centralmente decididos y, c) de mínima incidencia en las políticas y gasto social.

Lo anterior, deja abierta la pregunta sobre cuál es el modelo de Estado que debe intervenir en las políticas sociales, toda vez que el modelo neoliberal, de contracción del Estado, no cuenta con grados importantes de legitimidad social.

Esta pregunta es pertinente, cada vez que cíclicamente tanto los dirigentes políticos como los técnicos de los centros de estudios y, últimamente, el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, hablan de la inadaptación de Estado a la expansión del gasto público y a las demandas que hay sobre él. Desde la crisis del caso conocido como MOP-Gate, se evidenció una institucionalidad estatal inadecuada al crecimiento económico que llevaba el país, como a las exigencias que la ciudadanía comenzaba a plantear sobre los servicios públicos y también sobre la transparencia en el uso de éstos. Se han promovido, tanto la fusión de ministerios (Obras Públicas con Transporte y Telecomunicación) sobre lo cual ha habido que echar pie atrás, como la creación de nuevos (Servicio Nacional de la Mujer, Medio Ambiente) o simplemente su eliminación como lo fue el intento ya señalado de MIDEPLAN que ahora vive un momento de re-legitimación. En el plano sectorial, ejemplos evidentes han sido la crisis en el sector salud por los casos de VIH no comunicados a los portadores o con los adolescentes infractores de la ley, cuya situación en los recintos privativos de libertad, ha vulnerado varios de sus derechos^[5].

Es claro que para tener una efectiva y eficiente política social de protección de derechos y exigibilidad de éstos, se requiere una reforma

^[5] Se puede ver un reciente informe de Contraloría, sobre Sename y aplicación de la Ley 20080 (disponible en www.contraloria.cl, además de los recursos de protección presentados por ACHNU y los informes de UNICEF

modernizadora del Estado, orientada a fortalecer una institucionalidad social por una parte y otra de carácter autónoma que promueva y garantice los derechos ciudadanos.

Algunos de los factores que son importantes de considerar para un debate sobre las orientaciones de las políticas sociales, se pueden ordenar como:

a) Hay que aprender de los errores

Hay fracasos en diversos diseños que se han querido implementar y que han llevado a generar un malestar social en importantes segmentos de la población hacia el Estado, abriendo la brecha para que se legitime el sector privado en la prestación de servicios sociales; este es un primer paso para la contracción del Estado. El más conocido de los fracasos ha sido el del transporte público a través del diseño y puesta en ejecución –a inicios del año 2007– del Transantiago, donde operaron profesionales y técnicos, tanto del sector público como privado, produciendo una crisis que ya lleva más de un año y con pérdidas sobre los US\$ 700 millones, al primer semestre del 2008. Otro ejemplo fue el proceso de masivas construcciones de viviendas sociales que en los años noventa logró desactivar la presión de los movimientos poblacionales sin casa con relativo éxito, al generar el más vasto plan de viviendas de 42 m² [6], que manteniendo los mercados de la tierra, terminó por alojar a los pobres en la periferia de las ciudades, en habitaciones de escasa calidad, alejándolos de sus fuentes de trabajo y de sus vínculos familiares, creando así zonas homogéneas de marginalidad y, con ello, aumentando la exclusión social y el deterioro de sus condiciones de vida.

Actualmente, con otro enfoque, se desarrolla una política de vivienda que pone el acento en la calidad de éstas, tanto en construcción y amplitud (52 m²), como en ubicación, en tanto bonifica la compra en suelos urbanizados, lo que permite optar con mayores posibilidades, a vivir en lugares próximos a sus redes sociales y/o laborales^[7].

[6] Aunque hubo dos grandes tomas en la comuna de Peñalolén en menos de 10 años que involucraron a más de 12.000 personas.

[7] Sin embargo, al mantenerse el mercado del suelo sin ninguna regulación y ampliándose rápidamente en las zonas periféricas a las grandes urbes, la especulación se mantiene absorbiendo rápidamente los subsidios.

Lo anterior, hace evidente que el principal error es abordar las políticas públicas y sus transformaciones sin considerar la participación popular –que es una manera de considerar su cultura–, sin la coherencia de los intereses públicos con los privados –el lugar del mercado en este diseño debería ser subsidiario y no a la inversa–, y sin medir el impacto social de las medidas –considerar indicadores cualitativos y no aquellos que incentivan la medición de resultados sin incluir procesos.

b) Un modelo híbrido de política social tiene un límite en su rendimiento

Uno de los problemas más significativos, es que durante los gobiernos democráticos no se ha resuelto el dilema o se ha decidido una combinación de enfoques, que deja a la política social marcada por una tensión entre el modelo neoliberal del Estado (su carácter subsidiario de la demanda), con criterios liberales (intervención estatal en alianza “público privada”) y, recientemente, con las ideas socialdemócratas del Sistema de Protección Social (garantías públicas para los derechos sociales de los ciudadanos).

Este problema se hace evidente en la actualidad con el debate sobre la “crisis de la Salud”, cuyo gasto público está por debajo de la media de la región latinoamericana y muy disminuido respecto al gasto histórico del país. Esto implica que son las personas las que hacen el esfuerzo principal por costear su salud y, aun así, el Estado le transfiere considerables sumas de dinero al sector privado para poder cumplir con las garantías del Plan Auge. Es decir, hay un intento de solución desde las políticas públicas, a la inseguridad de las personas ante enfermedades catastróficas, pero está beneficiando en más de US\$ 300 millones anuales al sector privado, en vez de invertir ese dinero en fortalecer el sector público para entregar los servicios comprometidos.

En la reciente reforma provisional ocurre algo similar, pues se mantiene la capitalización individual, a la vez que se incentiva con recursos públicos a las personas para que se incorporen al sistema. La baja capitalización o el escaso rendimiento de las inversiones de sus fondos en las bolsas mundiales, también serán subsidiados por el Estado, pero en ningún caso recortará las utilidades de los propietarios de las AFP.

Lo anterior, implica que hemos llegado a un punto en que el Estado, en el sector de los bienes sociales, subsidia al sector privado y no restituye al ámbito público la responsabilidad de dar protección sobre estos bienes como la salud, previsión y educación.

c) Los impedimentos para construir políticas públicas transformadoras

Junto a lo anteriormente expuesto, el contexto político ha marcado el debate y las decisiones relacionadas con la política social en el país. Esta, como ha ocurrido siempre, es parte del debate democrático, del resultado de las mayorías parlamentarias y de la voluntad de los gobiernos.

Sin embargo, un primer tema está asociado con lo que se puede caracterizar como una mala lectura de lo que es el criterio de gobernabilidad, que se vincula con el orden y no con la gestión del conflicto. Un ejemplo de esto, ha sido el debate sobre la Reforma Educacional impuesta por el movimiento estudiantil, desde fuera del programa de gobierno de Michelle Bachelet. Un actor relevante, como son los estudiantes y particularmente aquellos que provienen de los sectores populares y de clase media baja que estudian en los colegios públicos más importantes y en establecimientos municipales de pésimo nivel de enseñanza, logran articular un discurso y una acción –que pone en cuestionamiento la calidad de la educación chilena, su gestión y modelo– la que es percibida por la ciudadanía como una movilización legítima, en tanto la clase dirigente la procesa como un elemento que atenta contra la gobernabilidad. Esta disparidad de criterios es lo que bloquea las posibilidades de construir políticas públicas reformistas, es decir, transformadoras de la orientación del modelo, para quedarse en adaptaciones al enfoque subsidiario en donde la expansión del gasto social no va enlazando necesariamente con más responsabilidades y garantías por parte del Estado. La gobernabilidad sería “la razón de Estado” que frena la gestión de un conflicto necesario para definir la forma que tomará el Sistema de Protección Social, SPS^[8].

El SPS es un objetivo decisivo para contrarrestar la ola privatizadora de los bienes sociales que emergió en los años 70. Su consolidación es fundamental para devolver un mínimo de seguridad y certidumbre a la población respecto

^[8] Resultan alarmantes los dichos de las autoridades de gobierno respecto del incidente que provocó una estudiante de 14 años, que agredió a la ministra de Educación al tirarle agua en la cara. La respuesta que tuvo, fue llevarla a tribunales y luego devaluar toda acción de compromiso con temas públicos que puedan tener los escolares, los que deberían “dedicarse a estudiar”. La ministra señaló: “¿por qué anda en la calle desde los 11 años?, ¿por qué ella se ha convertido en una activista desde los 11 años? ¿es eso lo que esperamos de un niño de 11 años, que ande reclamando, como decían ellos, hoy por las ballenas, mañana por la Ley General, pasado mañana por la causa mapuche?” (18 julio, 2008).

de su presente y futuro, pero también para integrarla a un destino común que no es la suma de cada uno de los habitantes del país.

d) La tecnocracia es indispensable pero un auxiliar de la política social

El concepto dominante que existe respecto de las características que deben tener los decisores de las políticas públicas, como señalan algunos, es su carácter eminentemente técnico, con conocimientos acabados en las materias sobre las cuales deben resolver. Los niveles de exigencias para los cargos públicos se han venido elevando y hay una idea acerca de que deben estar los mejores para elaborar y ejecutar las políticas públicas, sin importar su filiación política^[9].

En este sentido –y producto de los casos denunciados de corrupción en el Estado y las ineficiencias en las inversiones públicas– se abrió un proceso de mayor exigencia y de selección de funcionarios directivos con la creación del Servicio Civil y la “Alta Dirección Pública”, la que ya da muestras de ser insuficiente para lograr su propósito, debido a los bajos salarios ofrecidos y a la persistencia de varios mecanismos burocráticos obsoletos. Junto a ello, se ha planteado que el gobierno debe reducir los cargos de confianza para dejar que los técnicos puedan “decidir bien”. Estos criterios para mejorar la función de la administración pública, parecen pertinentes a un Estado que crece y requiere resolver los viejos y nuevos problemas sociales que están asociados al mejoramiento de la gestión, a la técnica administrativa y a la operacionalización de las políticas.

Sin embargo, la argumentación invisibiliza el problema clave sobre el tipo de Estado y sistema de protección social que se busca construir. Como se ha señalado, el aparato estatal es un campo de disputa sobre su rol y diseño y no es como se le quiere hacer aparecer, un componente neutro que realiza tareas técnicas con independencia de quienes lo dirigen. La ideología liberal asume que el Estado, más que un aporte, es un problema para la sociedad, en tanto limita las libertades individuales y su financiamiento eleva los impuestos a las personas; por ello, reducen las responsabilidades públicas a la defensa

^[9] Es Joaquín Lavín, el ex candidato presidencial de la derecha y ex funcionario de la dictadura, el primero en propagandizar este concepto como forma de despolitizar las políticas públicas, diluir las fronteras entre los proyectos de la Concertación y la derecha y postular el “gobierno de los mejores”.

externa y la seguridad interior y las otras responsabilidades las transfieren al mercado. En este contexto ideológico, se ha formado una “tecnocracia doctorada”, generalmente con estudios en el extranjero, que tiene modelos de sociedad e ideologías desde las cuales debaten y emiten juicios sobre lo que es mejor para el país, para el Estado y para las personas. Sus propuestas emergen como las únicas posibles o lógicas, dificultando el debate político sobre su pertinencia y posterior eficacia pues, al despolitizar las alternativas de políticas públicas (valga la paradoja), no se considera o se bloquea el papel de los actores sociales en el diseño de éstas o se “ideologiza” la discusión respecto del rol del Estado y los mercados. Otros sectores, de matriz o tradición socialista o socialdemócrata, buscan convencer que técnicamente es posible generar crecimiento económico con equidad social o justicia social, pero ello implica cuestiones de orden político como la redistribución del ingreso y un tipo de Estado que se ha llamado social de derechos, donde se reconoce un amplio espectro de derechos ciudadanos y deberes del Estado.

La despolitización de la política pública, hace presentar ciertas definiciones técnicas como las únicas posibles, cerrando alternativas para la toma de decisiones. Esta despolitización se ha instalado por un complejo proceso que incluye: a) la idea de la transición de trabajar y avanzar según los consensos contruidos entre el gobierno y la oposición, lo que tiende a borrar las diferencias entre los modelos de sociedad y las diferentes alternativas que expresan las coaliciones; b) la hegemonía neoliberal en el proceso de globalización que redujo las alternativas posibles a los marcos entregados por el “Consenso de Washington”^[10] y que fueron monitoreados por las agencias de financiamiento internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID); c) debilitamiento de la sociedad civil organizada y las organizaciones populares que tradicionalmente presionaron por sus demandas, las que se han erosionado por el proceso de individualización.

En este sentido, la orientación doctrinaria y epistemológica de las universidades, tanto privadas como públicas, que se refuerzan a través de los convenios e intercambios con universidades extranjeras, se ha soslayado,

^[10] Nacido después de la caída del Muro de Berlín, como doctrina de Estados Unidos hacia los países dependientes. Entre sus políticas, se impulsó la reducción del Estado, equilibrio fiscal, liberalización del comercio y apertura a la inversión extranjera con garantías de propiedad, privatización de empresas públicas, etc.

asumiendo éstas, un conocimiento funcionalizado para formar eficientes operadores del estado de cosas, más que para cumplir un rol en el debate de ideas desde el campo académico o para ejercer la crítica a los resultados de la implementación de las políticas. Las universidades públicas se ven presionadas al tener que luchar por el autofinanciamiento, vía postulación a licitaciones del Estado ante el cual difícilmente pueden fijar autonomía.

Pero aún así, la “tecnocracia doctoral” ha venido perdiendo legitimidad respecto de su eficiencia, pues las grandes reformas como el transporte público, la educación, la salud y la previsión se han venido mostrando como campos de lucha de diferentes diseños políticos. La diversidad de legítimos intereses involucrados en cada una de estas reformas, buscan presionar por el tipo modelo de reforma que debiera adoptarse. Es así como la reforma provisional, eleva el gasto público hacia un amplio sector de adultos mayores sin seguridad social, a la vez que ratifica el sistema de administración privada de los fondos individuales. Esta decisión política consensuada, tiene a la vista los asuntos técnicos y económicos, pero es resultado del debate político y de una determinada relación de fuerzas; esto no implica que es la mejor “solución técnica” sino la políticamente alcanzada.

Junto a lo anterior, las deficiencias de gestión han mostrado que tampoco ayuda tener diseños técnicamente coherentes si éstos no tienen viabilidad política. Cuestión, por supuesto, que tiene que ver con la incapacidad de los propios tecnócratas de entender que la vida social de un país y, en particular, la acción pública, tienen integrado como un factor central en los diseños y ejecución, la pertinencia y viabilidad política.

e) El debilitamiento de la política restringe la participación y hace menos eficiente la política pública

Este proceso de debilitamiento de la política, tanto por el temor al conflicto en nombre de la “governabilidad”, como por la despolitización de la política pública, ha deslizado el debate hacia las elites sin mucha participación ciudadana. Esto genera una brecha entre lo que discute la ciudadanía sobre la calidad de los servicios y las formas de mejorarlo de acuerdo a cómo los vive y lo que priorizan los técnicos y sus formas de evaluación, generalmente realizadas según criterios de ejecución del gasto, cumplimiento de metas y productos que no son generados según procesos, logros y satisfacción del ciudadano. En este contexto, las elites tienden a buscar acuerdos para impedir

el conflicto en vez de concurrir a la ciudadanía para que dirima entre los diferentes diseños de políticas públicas.

Un hecho que avala esto, son los recurrentes reportajes televisivos que se empeñan en mostrar los errores graves, carencias inadmisibles o situaciones de colapso en distintas áreas en las que se aplica la política social. Denuncias de colegios particulares subvencionados que roban el dinero, otros de carácter técnico profesional que no tienen materiales ni condiciones de estudio; en salud, hospitales con atención en pasillos, inauguraciones con recintos no terminados o pacientes “prestados”. En el plano de las políticas hacia adolescentes infractores, se ha mostrado los deterioros en la infraestructura, las incompetencias en las medidas reparatorias, entre otros temas. El punto no son los reportajes, sino que sean los medios de comunicación y no las autoridades respectivas las que reaccionen antes de que ocurran estas situaciones. Esto demuestra que las urgencias de la tecnocracia no son las de los ciudadanos que ocupan esos servicios.

Lo anterior nos lleva a otro problema. Con la disolución de las diferencias políticas producto de lo señalado^[11], la política se convierte en un hecho inútil para la ciudadanía, ratificando la idea que incluso la política es cuestión de entendidos y especialistas y no una actividad masiva. Al desactivarse la presión ciudadana, quedan los técnicos con el campo despejado para resolver los temas y problemas, los que mayoritariamente se piensan poseedores de la verdad científica y no de un conocimiento provisional que debe ser contrastado permanentemente con las transformaciones culturales y de los sujetos. El resultado es el debilitamiento de la democracia sustantiva.

f) Responsabilidad político partidista y discurso ideológico

Un aspecto necesario de incorporar es la tensión existente entre el discurso ideológico de derecha que pretende limitar la capacidad del Estado para gestionar las políticas públicas –regresando a su viejo maximalismo de que todo lo que hace el Estado es malo y debilita la libertad de las personas–, y la necesidad de fortalecer el aparato público para mejorar la implementación y calidad de esas políticas. Es evidente que con un gasto público creciente y la falta de recursos humanos preparados para asumir los desafíos de un

^[11] En esto operan varios factores, como gatillar el temor a períodos pasados de desorden –recurriendo al papel de las fuerzas políticas en el gobierno de Allende–, apelando a disciplina parlamentaria, criticando el desorden en las calles, etc.

modelo de protección social, se produce un problema de proporciones que pone en duda la eficacia del Estado. La pérdida de legitimidad del Estado es un objetivo de quienes buscan un Estado mínimo y subsidiario y es por ello que las deficiencias de éste son blanco permanente de la crítica política y ética.

En este punto, la responsabilidad de la coalición política en el Gobierno y, en particular, los partidos que la componen, es determinante, pues el situar en cargos político-técnicos a políticos escasamente preparados y solo para equilibrar fuerzas internas, produce un proceso paulatino de deterioro de la credibilidad en el Estado. La administración del Estado es claramente de responsabilidad política –hemos insistido en esto–, pero otra cosa es degradar la política en función de lógicas que tienen como resultado la mala administración de los bienes públicos.

IV. Sociedad Civil y políticas públicas

El otro actor en el diseño de las políticas públicas es la sociedad civil, entendida aquí como los ciudadanos, sus organizaciones y movimientos sociales. Esta franja de la sociedad civil, que es más amplia que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ha jugado históricamente un rol muy importante en la generación y fortalecimiento de las políticas públicas. Generalmente se le presta poca atención en la reflexión de la “tecnoburocracia doctoral”, pero ha gravitado tanto en la creación de los Estados de bienestar europeos, como en las políticas implementadas en Chile, desde el primer Código del Trabajo que brindó, hacia fines de los años '20 del siglo pasado, protección social a los trabajadores asalariados^[12].

Para el caso chileno, a diferencia de la importancia que tuvieron los movimientos sociales (sindicatos, organizaciones de allegados, etc.) y los partidos políticos como intermediadores de éstos en el parlamento hasta el golpe de Estado, se puede decir que durante la década del '90 las reformas

^[12] Una interesante síntesis de autores europeos que plantean que los Estados de Bienestar se originan por necesidades políticas de responder a los movimientos sociales organizados o prevenir sus acciones, se encuentra en Ochando C., *El Estado del bienestar*, Ed. Ariel Social, Barcelona, 2002.

que se implementaron fueron básicamente de carácter compensatorio a la situación de fractura social que había dejado el régimen dictatorial a las grandes mayorías y, además, se llevaron a cabo en el marco de una sociedad civil débil aunque vital, por el papel de oposición activa que había desarrollado.

La sociedad civil mantuvo un discurso democratizador y de insatisfacción política que presionaba permanentemente sobre el Estado, para que respondiera a las demandas, particularmente las de carácter social; en parte importante ayudada también por sus vinculaciones a redes internacionales y a temas puestos en la agenda por la cooperación que influye desde los organismos internacionales. Esto, junto con la idea de la existencia de una “deuda social” con la cual llegó la Concertación al gobierno, permitió abrir áreas emergentes de preocupación por parte del Estado. Es así como se generaron nuevos temas que se institucionalizaban: los derechos de los pueblos originarios, los derechos de las mujeres, de los niños, de los adultos mayores y de los discapacitados, entre los más relevantes.

Este proceso institucionalizador se produjo de modo caótico y sin un diseño pre establecido, lo que ha significado un permanente problema para la eficacia de la política. La indefinición o definición de políticas en estos temas, quedó en manos de ministerios débiles o dedicados a otras prioridades o en espacios de coordinación intersectorial que se mostraron del todo ineficaces. Así la sociedad civil tampoco encontraba interlocutores adecuados o diseños en los cuales estuviera considerada, a excepción de aquellas ONGs que optaran por limitarse al papel de ejecutores de políticas a través de los fondos concursables. En este sentido, el Estado generó una oferta de fondos para consultoras y ONGs que se transformaban así, en parte de la externalización de servicios en un modelo estatal de alianza público-privada, en que los últimos realizan las actividades según lo define el financista. Este modelo también ha mostrado sus limitaciones pues, si bien profesionalizó la intervención social, igualmente la precarizó en un doble sentido, tanto porque es ejecutada por “terceros” que no poseen estabilidad laboral (salvo que ganen nuevos proyectos en los concursos públicos) como porque la acción con/sobre los beneficiados no necesariamente tiene permanencia en el tiempo a diferencia de un programa público institucionalizado.

Si se considera lo anterior, el contra argumento surge de las limitaciones que posee el Estado para ampliar su planta funcionaria por lo cual el modelo de “tercerización” se desarrolló ampliamente. Sin embargo, este modelo de ejecución de políticas sociales, tampoco contó con una supervisión adecuada, la que se volcó particularmente al ámbito del control financiero y no tanto al seguimiento de la calidad de los servicios. Un caso poco debatido pero importante, fue el de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), que operaron hasta principios de la presente década con una baja calidad y muchos recursos y actualmente cuentan con una nueva legalidad.

En otro plano, pese a las incertidumbres de contexto, la sociedad civil también ha tenido capacidad de interpelar al Estado en su pretensión de tener el monopolio del saber. Es decir, los movimientos ambientalistas mostraron capacidad de integrar el tema al debate público, incorporar argumentos consistentes que expresaban la incoherencia estatal en este plano, como la orfandad del interés público ante la presión de la empresa privada para evitar elevar costos al tener que proteger el medio ambiente. En el plano de las políticas de la niñez, también se produjo un proceso de interpelación acerca de los enfoques y la obligatoriedad del Estado en promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes.

En este sentido y durante casi dos décadas, desde la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) a la Constitución Política, vía el artículo 5º, se ha planteado una serie de temas que la agenda política ha trabajado con poca prioridad y con una orientación a veces contradictoria con los instrumentos internacionales. El Estado ha levantado un discurso “políticamente correcto” respecto de los derechos de los niños, mostrando un conocimiento por parte de los directivos de las tendencias actuales, al reconocimiento de los diversos derechos y la necesidad de nuevas estrategias de trabajo con ellos; hay esfuerzos por operacionalizarlos en políticas concretas pero los resultados obtenidos han sido ambivalentes, según veremos más adelante.

En todo caso, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en niñez y adolescencia, también han tenido un lento proceso de adecuaciones conceptuales y metodológicas a los nuevos enfoques. No se trata de una sociedad civil “garantista” que lucha ante un Estado atrasado, pues muchas organizaciones de este campo provienen de largas tradiciones asistencialistas, paternalistas y ligadas a la doctrina de la “situación irregular”.

a) Acerca de las ONGs de niñez y la política pública

En el año 1989, en los meses previos a la votación, por la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), un grupo de ONGs chilenas inició la recolección de firmas para que el gobierno dictatorial apoyara el documento, logrando juntar y presentar 17.000. De este proceso se originó el Grupo de Apoyo Nacional (GAN) a la CDN, el cual reunió a una veintena de instituciones que elaboraron un conjunto de principios y normas de trabajo, que le permitieron establecerse como un referente importante en el tema de los derechos de los niños, en el contexto de la transición democrática^[13]. Esta coordinación participó activamente en la construcción de relaciones con los parlamentarios para interesarlos en el tema al entregarles los nuevos enfoques que implicaba asumir la CDN, alentarlos a constituir un Grupo Parlamentario y proponerles iniciativas legales como la creación del Defensor del Niño y la elaboración de un Código de los Derechos del Niño que actualizara toda la legislación acerca del tema. También el GAN, apoyado sistemáticamente por Radda Barnen (hoy Save the Children-Suecia) y vinculado a UNICEF, se relacionó con SENAME para buscar formas de trabajo que permitieran incorporar el enfoque de la “protección integral” en las líneas asistenciales de esta institución.

El Grupo de Apoyo Nacional a la Convención sobre los Derechos del Niño, GAN se transformó en el referente obligado del sector público para con la sociedad civil en los temas de niñez. Entre las actividades relevantes que realizó, se destaca un primer seminario-taller “La CDN y su aplicación en Chile”, llevado a cabo en septiembre de 1990 en la CEPAL, con la participación del Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos. Asistieron 150 personas de 79 instituciones quienes demandaron “sacar del ámbito del Ministerio de Justicia el problema del menor institucionalizado y crear a nivel gubernamental una comisión institucional intersectorial, que agrupe las distintas problemáticas del niño: educación, salud y justicia” y “concertar a las ONGs y al Gobierno, en una Comisión de trabajo intersectorial, para aplicar la Convención de los Derechos del Niño y fijar una estrategia para el mejoramiento de las condiciones de vida de éstos”, proponiendo distintas tareas a esa Comisión^[14].

^[13] Las normas se encuentran en el documento “Situación de la infancia: avances y dificultades”, conclusiones del Foro realizado en el ex Congreso, en agosto de 1991.

^[14] Ver “CDN y su aplicación en Chile”. Conclusiones y propuestas del seminario-taller GAN, septiembre de 1990.

El GAN en sus 5 años de existencia, contribuyó de manera importante al proceso de instalación del tema de los derechos de los niños en la sociedad, al realizar múltiples seminarios, capacitaciones a profesionales, conferencias de prensa y relaciones políticas^[15].

La tensión interna de esta red de trabajo se provocaba, básicamente, producto de las miradas distintas, respecto del carácter de las relaciones con el gobierno. Mientras algunas instituciones promovían una estrategia de no colaboración e interpelación a éste, otras buscaban la cooperación y el diálogo para avanzar en las proposiciones que realizaba el GAN. Un punto central en ello, fue la actitud ante el primer informe que debía presentar el Estado de Chile al Comité de Derechos del Niño creado por la CDN. Mientras un sector buscó elaborar un informe alternativo, los otros buscaron un informe conjunto que incorporara las diferencias de diagnóstico y proposiciones. En el año 1992, el GAN asiste a Ginebra a la sesión del Comité, existiendo un solo Informe; en esa sesión se plantean las críticas a la situación de la niñez en Chile y se denuncia la muerte de 9 niños en centros residenciales a cargo del SENAME. Las críticas que formula el GAN serán incorporadas por el Comité en su primer informe de Recomendaciones al gobierno chileno. Luego de esta experiencia, se elabora la publicación “Ideas integrales para niños y jóvenes, críticas y propuestas del GAN al Plan de Acción de la Infancia para el Decenio” cuyo objetivo era marcar una posición: “la voluntad de trabajar en la búsqueda de fórmulas alternativas que permitan optimizar la política y acción tutelar que el Estado ha definido para sí, desde el punto de vista de la realidad y de los intereses de los menores a quienes se pretende servir” y promovía la idea de que las tareas hacia la niñez carecían de continuidad y requerían modificar tanto la convivencia en la escuela, el barrio y la familia, como “en las políticas sociales, que impliquen un reconocimiento oficial, fuerte y rápido, al papel que juegan las condiciones económicas en el bienestar infantil”. Estas propuestas fueron elaboradas con la participación de más de 240 personas provenientes de municipios, ONGs, carabineros, gobierno y universidades, entre otras.^[16]

Luego de la disolución del GAN en el año 1994, los informes siguientes al Comité de los Derechos del Niño, serán elaborados de manera

^[15] En relación a estas acciones, se pueden revisar “Conclusiones de segundo seminario-taller. Evaluación de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en Chile”, realizado en enero de 1992, con 176 participantes gubernamentales y no gubernamentales.

^[16] La publicación fue editada por el GAN, en diciembre de 1993.

alternativa a los informes oficiales, los que serán presentados por ONGs en forma individual y, en otras, por la Red Nacional de Infancia y Juventud, conformada a principios del año 2000. Sus informes también serán procesados por el Comité y servirán para la interpelación al gobierno, respecto de sus compromisos, y tendrán incidencia en las Recomendaciones que el Comité, cada cinco años, le formula a los Estados firmantes de la CDN.

Sin embargo, durante toda la década de los '90, el tema de los derechos del niño no logró ningún avance significativo en el plano institucional y jurídico. Los logros estuvieron vinculados a los indicadores sociales que se relacionaban básicamente a la situación de pobreza, cobertura escolar, morbilidad infantil y acceso a agua potable.

En este período, se elabora el primer Plan Nacional de Infancia y Adolescencia, el que tiene un enfoque de protección integral de la niñez. Se establecieron metas importantes en lo referente a niños y adolescentes infractores de ley, institucionalidad adecuada, legislación, etc., pero en nada de ello hubo avances. Más bien, el Plan Nacional fue un conjunto de metas formuladas por consultores independientes o funcionarios de un sector público específico, que no logró tener coherencia ni responsable político de su ejecución.

Luego de esa experiencia, el gobierno se abocará a elaborar Planes Regionales e incluso comunales de infancia, con el objeto de hacer más particulares las metas según las realidades de cada Región. Este empeño resultó un fracaso pues, nuevamente, al no existir una autoridad real en cada Región para el diseño e implementación de los planes, éstos quedaron prontamente en el olvido.

Será en la sociedad civil, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y el SENAME, desde donde se tomará la iniciativa para comenzar a diseñar políticas públicas más efectivas a nivel local, que pudieran vincular la vida y los derechos de los niños y adolescentes con su realidad cotidiana. La experiencia de las Redes de Infancia y Adolescencia, se convirtieron en la principal iniciativa de ese período para generar una propuesta modelizada de política local de niñez, la que fue elaborada por profesionales de la sociedad civil^[17] y posteriormente evaluada por el sector público y hecha política desde el SENAME con el nombre de Oficinas de Protección de Derechos (OPD).

^[17] Un documento clave para este modelo se encuentra en "RIA, Propuesta de Gestión en Infancia a Nivel Local". ACHNU-PRODANI-SENAME, 1999.

El gobierno promovió, en ese período, algunas reformas legislativas que tuvieron un importante efecto en el plano de los derechos específicos, como el término de la discriminación para los niños nacidos en y fuera del matrimonio, y para los hijos reconocidos y no reconocidos por el padre biológico en los efectos del derecho a la herencia. Esta discusión, demostró el profundo enraizamiento en los círculos conservadores del derecho de propiedad y familia “legítima”, respecto de los derechos de aquellos niños nacidos de relaciones extramatrimoniales de los hombres, propietarios y “bien casados”.

La influencia de los organismos internacionales, incluidas las ONGs, en la agenda de temas nacionales de niñez, se hizo notar más fuertemente en la década del 90. Solo a modo de ejemplo, la Conferencia de Estocolmo en 1996 sobre la explotación sexual y comercial de niños y niñas (ESCNA), –que fue impulsada por ECPAT^[18], una coalición internacional de ONGs–, colocó paulatinamente el tema en el país, impulsándose investigaciones y un financiamiento, aunque muy limitado, a las ONGs que iniciaban experiencias en esta área, lo que permitió concretar un Plan contra la ESCNA, pero al no contar con responsables concretos, también diluyó su eficiencia; la iniciativa pasó a los parlamentarios quienes tomaron diversas iniciativas para mejorar las leyes que sancionan el abuso sexual con los niños y niñas. El tema cobraría un nuevo impulso con la segunda conferencia internacional desarrollada en Yokohama, Japón en 1999. También Chile actualizó la ley de adopciones a los estándares internacionales, a propósito de la realización de una conferencia mundial en La Haya, en 1993. En la misma década, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), comenzó a desarrollar el Programa IPEC que, con financiamiento alemán, inició un proceso de sensibilización y diseño de programas para erradicar el trabajo de niños en el mundo; esto llevó al Gobierno de Chile, siendo Ministro del Trabajo Jorge Arrate, a conformar un Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, integrado por el sector empresarial, la Central Única de Trabajadores, algunas ONGs y el sector público.

Los primeros años del nuevo siglo, se inaugurarán con el gobierno de Ricardo Lagos, el que pondrá en la agenda la idea de la reforma a las políticas de niñez. Se iniciará así el debate sobre la Ley de Responsabilidad

^[18] ECPAT, End Child Prostitution, Child Pornography, and Trafficking of Children for Sexual Purposes. Para más información: www.ecpat-esp.org

Penal Adolescente (LRPA); la Ley de Subvenciones del SENAME; la ley de obligatoriedad de 12 años de educación, entre las más importantes. Sin embargo, estas reformas fueron entrampándose ante la carencia de claridad respecto del horizonte que debían tener. Es así que la LRPA terminó siendo argumentada, no como una ley que venía a superar una injusticia inaceptable que se cometía contra los adolescentes infractores que no tenían acceso a un debido proceso, sino que se presentó como parte de la necesaria lucha contra la delincuencia juvenil; esto derivó finalmente en una ley criticada hasta por el Comité de Derechos del Niño de la ONU. La Ley de subvenciones permitió flexibilizar los programas financiados por el SENAME y, en algunos casos, los reajustó para mejorar la calidad, sin embargo no cristalizó en una reforma profunda en ese organismo, el que al día de hoy, debate en una discusión sobre su institucionalidad y futuro. En relación a la obligatoriedad de la educación de 12 años, se posibilitó asegurarla como un derecho, pero al año siguiente fueron los propios estudiantes los que pusieron en el debate la calidad y utilidad de una educación pública que los tenía contenidos en una sala de clases durante años –ahora con mejores condiciones de infraestructura– pero sin calidad pedagógica y posibilidades de un empleo digno. En este contexto, el gobierno implementó un Consejo de Ministros por la Infancia, el que debía generar una Política Nacional para mejorar los programas, estimular la intersectorialidad y canalizar las capacidades de la sociedad civil organizada. Este Consejo quedó radicado en el Mideplan.

El Consejo de Ministros por la Infancia tuvo un funcionamiento irregular, no contó con apoyo político entre los ministerios involucrados (educación, salud, justicia, trabajo) y, finalmente, se desactivó sin poder concretar una propuesta de institucionalidad apropiada para cumplir con el Plan Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia, 2001-2010. La sociedad civil, a través de la Red Nacional de Infancia y Juventud, participó de los debates y aportó con ideas, incluyendo el diseño de Chile Solidario, pero no contó, finalmente, con una valoración suficiente en el sector público.

b) Las tareas pendientes

Si se consideran las Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado chileno, como los dos Planes Nacionales de Infancia y Adolescencia, tanto el del decenio de los '90 como el actual, y las transformaciones demográficas y legales realizadas en el último período, se puede apreciar

claramente la necesidad de persistir en que las decisiones políticas deban guiarse por la Convención sobre los Derechos del Niño, y lo impostergable que resulta una reforma a la institucionalidad de lo público, en su relación con la niñez y la adolescencia.

Las transformaciones demográficas en el país, indican una importante caída de la población menor de 18 años en proporción a la adulta. Si se comparan los censos de los años 1992 y 2002, se aprecia que el grupo de edad de 0-5 años representaba el 12,8% de la población del país en 1992, mientras que en el censo posterior llegaba solo al 9,3%. Al comparar el total de cada 100 adultos con los menores de 18 años, nos encontramos con que “en 1992 habían 53,3 niños, niñas y adolescentes por cada 100 adultos, en el año 2002 esa cifra baja a 44,7% por cada 100 adultos^[19]”. Esta situación, que se produce tanto por la prolongación de las expectativas de vida como por la disminución de la tasas de natalidad y mortalidad infantil, es bastante diferente según la Región del país. Así, las regiones de Valparaíso, Maule, Bío Bío, Araucanía y Magallanes presentan caídas de la población menor de 18 años entre los dos censos.

Si analizamos la situación de los hogares por quintil de ingresos, encontramos que el quintil de ingresos más bajos tiene un 80,6% de hogares con niños y el quintil de mayores ingresos solo tiene un 62,3% de familias con niños. Así también los hogares de jefatura femenina presentan una mayor vulnerabilidad para los niños.

Es importante considerar, por lo tanto, que se hace necesario un esfuerzo en varias direcciones. Por una parte, recuperar con incentivos las tasas de natalidad más altas y, simultáneamente, proteger a los niños de las consecuencias potenciales de vivir en condiciones de pobreza. En este sentido, la creación de los Tribunales de Familia y la posterior modificación a la ley de pensión de alimentos, ha ido permitiendo que se pueda hacer exigible la co-responsabilidad del padre en la crianza de los hijos, y que la separación de los padres no conlleve necesariamente la pobreza de los niños que quedan con la madre. Es decir, la política pública debe operar para alentar la tasa de natalidad responsable, proteger a los niños y obligar a los padres –a la vez que apoyándolos– a ser garantes del derecho de sus hijos a crecer y desarrollarse en un medio adecuado.

[19] Torres O. y Salazar S., *La estatura del derecho*, Ed. ICEI-U de Chile, Santiago, 2005.

Otro elemento central, es la necesidad de que la lucha por reducir la pobreza se realice con enfoque de edad. Es decir, los niños son, proporcionalmente, la población más azotada por ella, en tanto al dividir por grupos de edad a la población, se evidencia que los menores de 0-5 años que viven en situación de pobreza llegan al 27,9%, en tanto aquéllos que tienen más de 18 años y viven en pobreza son un 15%. En otras palabras, los menores de 5 años, proporcionalmente, casi duplican en pobreza a los adultos de esa condición^[20].

La territorialidad en la distribución de la pobreza infantil también debiera ser objeto de atención específica en las políticas públicas pues, si bien la pobreza infantil rural es ahora menor a la urbana, se ha hecho persistente la situación de desigualdades territoriales que discriminan a los niños por nacer en algunas regiones y comunas y no en otras. Es así como “quienes crecen en vecindarios pobres presentan retrasos en logros educacionales y de salud, respecto a quienes lo hacen en otros sectores (...)”; quienes viven en áreas más segregadas tienden a presentar mayores problemas en ámbitos tales como la deserción escolar, el uso de drogas y el embarazo adolescente, respecto a sus pares que viven en condiciones de menor segregación”^[21]. Es indispensable, también, fijar la mirada hacia las regiones del Norte, en particular el área andina y la región de la Araucanía, pues la población mapuche y aymara tiene proporciones significativas de pobreza infantil.

Han habido avances significativos en garantizar derechos a través de nuevas leyes y políticas públicas para el conjunto de la población o para los más vulnerables, tales como el Plan Auge, Chile Solidario, Chile Crece Contigo, los señalados Tribunales de Familia, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), la ley 19.927 contra la pornografía infantil y la pedofilia (2004), la ley de filiación que terminó con las discriminaciones y que el 2005 agilizó el reconocimiento de los hijos, la ley de Consejos Escolares, entre otros. Sin embargo, es preciso destacar que en este esfuerzo hay señales importantes de retroceso, ambigüedad y estancamiento.

Un claro ejemplo de esto último, es la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que evidenció su propósito de presentarse como un instrumento de lucha contra la delincuencia, más que uno que permitiera la protección de los derechos de los infractores de la ley. Esto se hizo evidente por el mal

[20] Ibid., págs. 92-93.

[21] Ibid., pág. 95.

estado de los lugares de detención, la carencia de programas adecuados, la falta de capacitación del personal a cargo, el aumento de los adolescentes detenidos y a la espera de presentarse a tribunales, y la presión para que se declararan culpables y llegaran a acuerdos con los fiscales, entre los hechos más significativos. El resultado de los 10 adolescentes muertos en Puerto Montt en octubre de 2007 y, con posterioridad, los informes independientes sobre su preocupante situación (los de ACHNU, Universidad Diego Portales y Comisión Verificadora), muestran un retroceso y una señal de que la sociedad política prefiere asumir esos costos respecto de los derechos de los adolescentes infractores, en vez de discutir públicamente las políticas para abrir oportunidades a la población de menores ingresos, toda vez que los delitos de los adolescentes son mayoritariamente el hurto y el robo de especies y no la violencia contra las personas. El espíritu inicial de la nueva ley, de garantizar derechos a los adolescentes respecto de la pésima ley que estaba en vigencia, se perdió en el debate parlamentario donde una minoría^[22] no pudo convencer a la mayoría conservadora de todos los partidos y de ambas coaliciones políticas.

La carencia, aun, de un Defensor del Niño y la Niña, como figura independiente capaz de canalizar las denuncias de vulneraciones de derechos y para presentar informes ante el parlamento y las autoridades del gobierno y policías, es de un retraso injustificable. En América Latina, son varios los países que cuentan desde hace años con esta figura y en la Unión Europea lo tienen como parte de su política de protección de los derechos humanos. Incluso hay una red internacional de Defensores que ha ido perfeccionando su rol para evitar sustituir las funciones legislativas o judiciales y colaborar de modo eficiente con los poderes del Estado, en el marco del objetivo central de su constitución, cual es la implementación de los criterios de la Convención. La inexistencia de esta figura institucional, demuestra la debilidad que todavía existe en la valoración de la hegemonía cultural de este instrumento internacional por parte de los dirigentes políticos y representantes de la soberanía popular, así como la escasa conciencia ciudadana sobre la importancia que tiene para canalizar denuncias y proposiciones ante los principales garantes de los derechos del niño, que son el Estado y las familias.

[22] Entre ellos el destacado abogado penalista y recientemente fallecido, diputado Juan Bustos.

Otros factores pendientes de la política social dirigida a los niños, son los componentes relativos al género y a los indígenas. Estos problemas, íntimamente relacionados con las desigualdades de acceso y desarrollo infantil, no pueden ser subsumidos en las políticas generales, pues en estos últimos dieciocho años ha quedado demostrado que los esfuerzos que no tienen un componente de género y de acción positiva hacia la población indígena infantil, no logran romper las brechas sociales existentes ni reconocer la diversidad cultural de la niñez y el país. En este sentido, el plano de la calidad educativa, por ejemplo, también se relaciona con la pertinencia pedagógica respecto de ambos elementos que pueden permitir que la población escolar se apropie de la escuela como un espacio para su desarrollo, en tanto sujetos activos y con autonomía.

Conclusiones

Después de este recorrido por las políticas sociales, con énfasis en las de la niñez, estamos en condiciones de sacar algunas conclusiones que son importantes para tener en cuenta, en la necesaria reforma a la institucionalidad actual del área pública.

Las ONGs y la sociedad civil en general, han desarrollado un discurso democratizador, incluidos los referidos al área de la niñez, que debe tenerse en cuenta para que las políticas públicas se orienten considerando este actor, y se abran a una mayor transparencia, a una mayor sensibilidad y receptividad acerca de las experiencias de éstas. Así, los diseños de estas políticas podrían ser realizados en diálogo para hacerse más eficientes y pertinentes a las realidades donde operan.

La sociedad civil, a pesar de su debilidad, de alguna manera refleja al “nuevo” ciudadano. En un doble sentido, tanto por reflejar a una sociedad menos dispuesta a ser mero objeto de políticas, como por expresar mediadamente las demandas de los niños y niñas en su complejidad y contextos. Es por esto, que la promoción de prácticas democratizadoras impulsadas por las ONGs, aunque sean de impactos limitados, son una buena escuela para observar las tendencias que están en la sociedad, extraer de allí conceptos y estrategias que modernicen las políticas sectoriales y sistematicen las metodologías posibles a implementar en gran escala con sus adecuaciones.

La ejecución de las políticas universales es necesariamente una obligación del Estado, para asegurar una calidad igualmente distribuida en el país y hacia todos los niños. A la vez, las políticas sectoriales de carácter preventivo y de restauración de derechos vulnerados hacia los niños, son una tarea que le compete al Estado prioritariamente, pero que puede ser perfectamente ejecutada por los municipios y las ONGs y otras instituciones similares.

La sociedad civil se ha demostrado como insustituible para las políticas sociales que quieren tener un enfoque de derechos y garantías para los niños y adolescentes. En este punto, es fundamental una política orientada desde el Estado a su fortalecimiento y que ésta no implique una búsqueda de su sometimiento a los diseños oficiales o a la función meramente ejecutora. Se trata de un lugar indispensable para la innovación de diseños, estrategias y prácticas de intervención social que pueden ser procesadas por la política social. En este sentido, se debe reconocer que el saber profesional está distribuido por toda la sociedad y no exclusivamente en los funcionarios públicos.

Pero también, una política garantista de derechos de los niños requiere no solo tener un discurso que le haga sentido a la población, sino también necesita de órganos públicos independientes del gobierno, que puedan monitorear y evaluar el impacto de las políticas públicas en la población menor de 18 años. Como se ha señalado, el Defensor de los Derechos del Niño, con financiamiento público, es indispensable en tanto figura de carácter independiente para fijar posición, emitir informes y recomendar a los poderes del Estado respecto de la situación de la niñez.

El principal desafío de la construcción de un Sistema de Protección Social es legitimar al Estado como un gestor y ejecutor de calidad, transparente ante la opinión pública y controlable por ésta. Este objetivo requiere de calidad en la política para que adopte decisiones adecuadas y sin ambigüedades, que sean implementadas por una tecnocracia preparada, con capacidad de escuchar y controlable por los sujetos atendidos. Si el Estado no resuelve su modernización pronto, el crecimiento del gasto público en el área social se hará más deficiente y deslegitimará su acción, abriéndole paso a los discursos antiestatales; y si el proyecto de construir el SPS no supera la hibridez de responder a lógicas liberales y solidarias a la vez, su diseño no logrará consolidarse hacia el futuro.

Finalmente, si en ese contexto no se enfrenta la ya impostergable reforma a la institucionalidad social y a la de la niñez en particular, no se podrá dar un salto cualitativo que permita al protección de los derechos y el uso eficiente de los recursos humanos y financieros. Este es un campo en disputa como lo demuestra el Informe de la Comisión de Equidad^[23] y también el del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma a las Políticas de Infancia^[24].

Bibliografía

- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Informe final: *Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Santiago: Chile, mayo 2008.
- French-Davis Ricardo. *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Editorial J.C. Sáez. Santiago: Chile, 2008.
- GAN. *La convención internacional de los derechos del niño y su aplicación en Chile, conclusiones y propuestas*. Seminario Taller. Santiago: Chile, 1990.
_____. *Situación de la infancia avances y dificultades*. Foro, Ex Congreso Nacional. Santiago: Chile, 1991.
_____. *Evaluación de la aplicación de la Convención de los derechos del niño en Chile*. 2º Seminario Taller. Santiago: Chile, 1992.
_____. *Ideas integrales para niños y jóvenes, críticas y propuestas del GAN al Plan de Acción de la Infancia para el Decenio*. Editorial GAN Santiago: Chile, 1993.
Informe Final. *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para las Reformas a las Políticas de Infancia*. Junio 2006.
- Madariaga, H. y Zanzi, Oriana. *Infancia y Políticas Sociales*. Ediciones Universidad de Chile-Unicef. Santiago: Chile, 2002.
- Ochando, Carlos. *El Estado de Bienestar*. Editorial Ariel. Barcelona: España, 2002.
- Torres, O. y Salazar, S. *La Estatura del Derecho*. Ediciones Universidad de Chile-SCS. Santiago: Chile, 2006.
- Torres O. *El niño abandonado en Chile, herencia del régimen militar*. Edición DNI-Chile. Santiago: Chile, 1991.

[23] Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad: *Informe final. Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Mayo 2008, Santiago, Chile, págs. 20-23, 49-61, 226-231.

[24] Ver Informe Final: *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para las Reformas a las Políticas de Infancia*. Junio 2006, págs. 50 y 97-103, entre otras.

Formación de Políticas Públicas y “Los Consejos Asesores Presidenciales”

ANA MARÍA FARIÁS ANTOGNINI

Licenciada en Historia PUC. Magíster en Sociología PUC
Estudiante de programa Doctorado en Ciencia Política, PUC

amfariaa@uc.cl

Resumen

Los Consejos Asesores Presidenciales convocados bajo el Gobierno de Michelle Bachelet, han intentado conciliar dos lógicas distintas. Por una parte, mantener vigente la búsqueda de consensos políticos, en continuidad con lo realizado por los gobiernos anteriores de la Concertación y, por otra, constituirse en la expresión concreta del Gobierno Ciudadano, al incluir la participación de la ciudadanía en las reformas a las políticas públicas. Dos lógicas divergentes en la convocatoria, que impactarán de diferente manera las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo al mismo tiempo, y mostrarán niveles de logro desiguales en la aprobación de las reformas propuestas.

Mientras aquellas reformas que se basaron en una estrategia de consenso, articulada en base a un fuerte protagonismo del ejecutivo, concluyeron en la implementación de políticas públicas en materias de gran impacto social, como la Reforma Previsional y el sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo. La proyectada reforma educacional que utilizó una estrategia reactiva a la presión social y de menor control de agenda por parte del ejecutivo en sus inicios, ha demostrado mayores dificultades para su aprobación.

La continuidad con una política de preeminencia del ejecutivo en materia de elaboración de las políticas públicas, sustentada por los Gobiernos de la Concertación en el diseño de las reformas, ha venido a cuestionar la efectividad de la implementación del Gobierno Ciudadano que la administración de la Presidenta Bachelet ha defendido. El cuestionamiento por parte de los sectores sociales al proyecto de Ley General de la Educación, así como las recientes propuestas de ley elaboradas por el ejecutivo en materia educacional sin mecanismos de participación ciudadana, han reafirmado el rol preponderante del ejecutivo.

Con la recuperación de la democracia, el presidencialismo retornó vigoroso demostrando la vigencia de un régimen que hoy, en el debate público, ya nadie cuestiona. La estabilidad política demostrada durante los últimos años, terminó por apagar las voces de desconfianza hacia un sistema que mostraba continuidad y cambios con el presidencialismo preautoritario.

Como se sabe, los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se caracterizaron por un régimen presidencialista fuerte que, sin embargo, optó por un ejercicio moderado de sus prerrogativas. La autolimitación de sus capacidades permitió que las administraciones concertacionistas mantuvieran una relación entre ejecutivo y legislativo basada en la cooperación y el consenso, pero con un protagonismo débil del parlamento en la elaboración de reformas importantes a las políticas públicas.

Cumplidos tres lustros de administraciones consecutivas, la presidenta Bachelet propuso una modificación al estilo de gobernar, cambio que se denominó “Gobierno Ciudadano”. Premunido de una fuerte ofensiva comunicacional, el estilo ciudadano debutó prometiendo un acercamiento, coordinación y cooperación más fluida con la ciudadanía. La sistemática incorporación de la sociedad civil en el gobierno, esperaba transformarse en un estilo de gobernabilidad más abierto y participativo; propósito que innovaría fuertemente respecto de las administraciones anteriores.

Fiel a su predicamento, el ejecutivo convocó tempranamente a Consejos Asesores Presidenciales para la formulación de reformas en materias de alto impacto e interés público. Constituidos principalmente por miembros de la sociedad civil, los Consejos tendrían la responsabilidad de establecer los principales lineamientos de las reformas que el ejecutivo luego emprendería.

Vistos en perspectiva, las convocatorias a los consejos presidenciales se explicaban por la concurrencia de dos lógicas. De una parte y con el objetivo de impulsar reformas que tenían un lugar prioritario en la agenda de Gobierno, se formaron Consejos ahí donde había existido un compromiso adquirido en la campaña electoral. En esta categoría se incluyen el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, convocados ambos al inicio del Gobierno. Por otra parte, la convocatoria al Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, representa una lógica reactiva a la presión social expresada en las masivas movilizaciones de los estudiantes secundarios. La respuesta a

tal contestación, en un código de Gobierno Ciudadano, fue la incorporación a participar en la elaboración de “la reforma de la educación pública” a representantes de los diversos grupos de interés. Cabe consignar que “la reforma a la educación pública” no figuraba en la agenda del gobierno como tampoco en su programa.

Ambas lógicas desplegadas tuvieron resultados diferenciados, tanto en términos de concretar la expresión de un gobierno ciudadano, como en la aprobación, consecución y activación de las reformas propuestas en el parlamento. En lo que concierne al foco del artículo, ambas afectaron la relación de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo en materia de elaboración de políticas públicas.

Nuevos enfoques sobre el presidencialismo

En los últimos años, la discusión académica sobre los regímenes presidencialistas ha mudado desde aquellas posiciones que fundaron un cuestionamiento del presidencialismo, señalando en su institucionalidad una tendencia a la inestabilidad e ingobernabilidad, hacia posturas que le han asignado una renovada vigencia. El debate a partir de las posturas de Linz y su herencia académica, se ha manifestado en un intercambio de lineamientos que avanza entre quiebres y continuidades, posicionando a los presidencialismos desde una plataforma de mayor heterogeneidad y permeabilidad respecto al contexto histórico político donde se han desarrollado.

Por lo pronto, la discusión se ha enriquecido superando la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo, al demostrar que los sistemas presidencialistas presentan grados de complejidad diversos, que refieren a heterogéneas formas de estructurar la institucionalidad con resultados disímiles en cuanto a la estabilidad gubernamental. Esto ha generado diferentes tipologías de presidencialismos, según las diversas variables institucionales consideradas, señalando menores y mayores grados de poderío del ejecutivo en su relación con el sistema político en general.

En la definición de los diferentes tipos de presidencialismos, la relación del ejecutivo con respecto a otras instituciones, especialmente con los poderes legislativos y el sistema de partidos, ha permitido identificar variables que determinan el funcionamiento presidencial. Se ha afirmado que aquellos

sistemas, en los cuales el ejecutivo tiene amplias potestades legislativas, presentarían problemas de gobernabilidad, no así otras categorías de presidencialismos en los cuales las relaciones con el legislativo son más fluidas y colaborativas (Shugart y Carey, 1992). En la misma línea, diversas investigaciones han focalizado una mayor posibilidad de inestabilidad en la conjunción entre sistema presidencial y multipartidismo, a lo que se ha denominado "difícil combinación", cuyo resultado posibilita espacios de inmovilidad y puntos muertos en la interacción entre el poder ejecutivo y legislativo. Al mismo tiempo que la alta fragmentación, así como la indisciplina partidaria, afectarán negativamente la formación de coaliciones (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997).

Trabajos recientes se han centrado en la búsqueda de nudos críticos que enmarquen la posibilidad de afectar la gobernabilidad de los regímenes presidencialistas, ya no en referencia al legislativo, posicionando el debate en un terreno que rompe con la limitada esfera del enfrentamiento entre características institucionales de los sistemas presidencialistas y de los parlamentaristas. Bajo esta óptica, se han analizado las variables de funcionamiento interno, como las diferentes estrategias utilizadas por el ejecutivo para el logro de sus fines, haciendo foco en las disposiciones internas, tales como la formación del gabinete, y ya sea a través de una lógica estatutaria (que definen una opción por la formación de coaliciones) o a través de las prerrogativas ejecutivas unilaterales (decretos, poder de agenda y veto). El caudal de trabajos ha permitido establecer que una mayor inestabilidad se relaciona con la estrategia de gobernar a través del uso de prerrogativas del ejecutivo que a la larga se tornará peligrosa al alejar a los partidos y al legislativo del ejercicio de gobernar (Amorim Neto, 2006).

Un punto levantado recientemente, ha sido el desarrollo de estrategias de cooperación entre el ejecutivo y el sistema de partidos, como señal de estabilidad de los regímenes presidenciales. Señalando que la crítica a los sistemas que combinan sistemas presidencialistas y alto grado de fragmentación partidaria es válida, solo en la medida que no existan arreglos institucionales que posibiliten la formación de coaliciones de partidos. Es decir, se requiere que los presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario, de esta forma aminorarán la amenaza del multipartidismo pudiendo sustentar una democracia estable (Chasqueti, 2002).

Condicionando la difícil combinación a la presencia de coaliciones, en la cual la desconfianza al presidencialismo pierde vigencia, los análisis de Cheibub, Przeworski y Altman, se interiorizan en las variables que inciden en la formación de coaliciones. El origen de la coalición, las afinidades ideológicas, la popularidad del presidente y la cercanía de los procesos electorales, pasan a constituir variables que condicionan una mayor o menor colaboración entre el ejecutivo y el sistema de partidos.

La conexión entre presidencialismo y la configuración de los sistemas democráticos, establecida a través de la utilización de variables institucionales, como el establecimiento y funcionamiento del sistema de partidos (número de partidos, disciplina partidaria, formación de coaliciones, entre otras); relaciones ejecutivo-legislativo y reglas y ciclos electorales, buscan una relación entre características de presidencialismos y estabilidad de gobierno. Sin embargo, dichos análisis adolecen de la consideración de la posibilidad de altos índices de representatividad de los votantes en contextos de mayor fragmentación o de indisciplina partidaria. Probablemente las variables utilizadas permitan explicar sistemas presidencialistas de mayor o menor estabilidad y no necesariamente la calidad de la democracia.

El presidencialismo post-autoritario en Chile

Se ha señalado que el régimen presidencial chileno, fortalecido por la Constitución del '80, ha mantenido su fuerte influencia a través del ejercicio de sus poderosas atribuciones (iniciativa exclusiva para legislar en temáticas específicas; usos de urgencias en la tramitación de los proyectos de ley y veto presidencial) hasta convertirse en el principal actor en el proceso legislativo (Mardones, 2007). No obstante, examinada longitudinalmente la relación entre ejecutivo y legislativo ha sido calificada como fluida, cooperadora y colaborativa, debido la moderación con que ambos poderes del Estado han utilizado sus respectivas prerrogativas (Siavelis, 2002). En tanto, la condición "reactivo constructiva", con que denomina Boeninger (2007) el accionar del legislativo en Chile, reflejada en su capacidad para rediseñar los contenidos de las políticas y la fuerza del poder de veto parcial o total de los proyectos presidenciales, se ha expresado en la aprobación de un gran número de iniciativas legislativas emanadas desde el ejecutivo.

Fiel a la tradición, el principal actor en el proceso de formación de políticas públicas en Chile ha sido el ejecutivo. Su preeminencia, se ha manifestado desde la inclusión de temáticas de la agenda pública, la definición del diseño y de los modelos de implementación de las políticas, así como en la elaboración de los proyectos de ley que las propugnarán. La evidencia, en lo que a desarrollo de las políticas públicas se refiere, sustenta el carácter exageradamente presidencialista del sistema de gobierno chileno (Siavelis, 2000).

Por otra parte, la estabilidad demostrada por el presidencialismo en el proceso de transición y consolidación democrática en Chile, se ha explicado por la presencia de un sistema de partidos institucionalizado y la sustentabilidad que ha tenido la coalición gobernante. La institucionalización observada (estabilidad en la competencia entre partidos; relación con la sociedad; legitimidad de los partidos y de las elecciones y organizaciones partidarias fuertes), ha tenido una significación positiva en la política democrática (Mainwaring y Scully, 1995).

Sin embargo, a pesar de la estabilidad lograda, la administración de Bachelet, propuso un giro en la forma de gobernar, a lo que se le denominó “Gobierno Ciudadano”. Este fue planteado como respuesta a la creciente desafección política de la ciudadanía y como estrategia para superar la crisis de representación que muestra el sistema democrático. El descrédito creciente del sistema de representación política tradicional, expresado continuamente en las encuestas de opinión, así como la no inscripción de parte importante de la población en los registros electorales, formaban parte del diagnóstico inicial de la administración Bachelet.

El Gobierno Ciudadano fue planteado en los inicios del gobierno como una incorporación de la sociedad civil a participar de los distintos ámbitos y funciones del gobierno. La difusión que se hizo del nuevo estilo, establecía una fuerte participación en el diseño e implementación de las políticas públicas. En palabras del vocero de gobierno de la época, se señalaba que: *Cuando hablamos de un gobierno con fuerte acento en lo ciudadano, con estilo ciudadano, estamos hablando de potenciar una ciudadanía informada, activa, que no solamente vote cada cuatro años y elija a sus autoridades, sino que se interese e involucre en los asuntos públicos, participe en la formulación y gestión de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado.* (Lagos Weber, 2007)

Los Consejos Asesores Presidenciales

Expresión concreta del “Gobierno Ciudadano” fue la convocatoria a Consejos Asesores Presidenciales, en una política que integraba a miembros de la sociedad civil a formar parte de entidades asesoras para el diseño de reformas en áreas prioritarias de la política pública, apostando con ello a una relación más fluida con la ciudadanía. Los consejos fueron concebidos como mecanismos consultivos que buscaban profundizar la calidad de la democracia, a través de la participación ciudadana, distinguiéndose, en este aspecto, de la tradición anterior de comités asesores del ejecutivo que cumplieron el rol de consejería externa.

Los consejos asesores presidenciales son parte de la agenda de gobierno hacia una mayor participación ciudadana que la administración de Bachelet implementó tempranamente. Constituidos por decisión presidencial a principios del mandato, año 2006, estuvieron a cargo del diseño de políticas públicas trascendentes para el país, como la reforma previsional, la transformación de la educación y la política de la infancia. Resultado del trabajo de estos consejos y de consultas participativas han sido leyes que están en implementación, como la Reforma Previsional, o la formulación de proyectos de ley que hoy están en trámite legislativo en el Congreso, como la Ley General de Educación.

La convocatoria a la ciudadanía para la discusión sobre las políticas públicas a través de los consejos, fue realizada por la Presidenta en su primer mensaje presidencial, el 21 de mayo de 2006, señalando: *Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color, redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos.* (Presidencia de la República, 2006)

Pese a los buenos deseos, los Consejos representaron un intento de conciliar dos lógicas distintas. Por una parte, mantuvo en vigencia una lógica de búsqueda de consenso, en continuidad con lo realizado por los gobiernos

anteriores de la Concertación y, por otra, se les identificó como la expresión concreta del Gobierno Ciudadano, puesto que incluía la participación de la ciudadanía en las reformas a las políticas públicas. Dos lógicas divergentes en la convocatoria a los consejos asesores, que impactarán de diferente manera las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, al mismo tiempo, y mostrarán niveles de logro desiguales en la aprobación de las reformas propuestas.

Si bien la figura de los consejos forma parte de los mecanismos participativos del Gobierno Ciudadano, aquellos convocados al inicio del gobierno de Bachelet, cuyo objetivo fue la reforma de políticas que constituían puntos clave del programa de gobierno, mantienen fuertes similitudes con una lógica de acuerdos utilizada por las administraciones concertacionistas anteriores. Continuidad con una estrategia utilizada para negociar importantes reformas a políticas de gran interés e impacto social, disminuyendo las posibilidades de acción de aquellos jugadores de veto que debilitarían el avance de los cambios.

La estrategia utilizada por el ejecutivo en la década de los noventa, tenía como objetivo neutralizar la influencia de aquellos actores resistentes al cambio, que pudieran afectar el proceso de diseño e implementación de las reformas apostando por la continuidad y *status quo* de las políticas, limitando con ello la eficiencia de las reformas. El éxito de las reformas a políticas públicas emprendidas a principios de los gobiernos concertacionistas, requirió de un fuerte consenso político y social, dada la complejidad de los actores y escenarios.

Para la consecución de las reformas requeridas, para la re-instalación de un gobierno democrático, los gobiernos privilegiaron durante el periodo de la transición, una política basada en acuerdos y pactos entre la dirigencia política y la élite económica, que enfatizaron la prudencia en las políticas públicas (Boylan, 1996). La política de alianzas de la Concertación, logró impactar la agenda económica y social en democracia, en un equilibrio que fue apoyado a su vez por la prudencia con que el ejecutivo y el legislativo utilizaron sus respectivas atribuciones.

La estrategia de continuidad con una lógica de consenso concertacionista, se expresó principalmente en la instalación de los Consejos Asesores Presidenciales para el diseño de la Reforma Previsional en marzo de 2006, y el destinado a proponer una Reforma de las Políticas de Infancia en abril del mismo año. Las temáticas abordadas en ambos consejos asesores, eran puntos centrales de la agenda de gobierno de la recién elegida Presidenta y

mostraban una fuerte continuidad con la labor que se había realizado durante el gobierno de Ricardo Lagos.

Desde los sectores responsables de las materias a reformar, se habían delineado los principales puntos que entrarían en este proceso. Por una parte, el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Ministerio del Trabajo habían desarrollado los lineamientos principales de una reforma previsional, anticipando la discusión de los puntos centrales que se debatirían en el Consejo. Por otra parte, en lo referido a políticas de infancia, el Ministerio de Planificación, en conjunto con FOSIS y con el apoyo del Ministerio de Hacienda, habían emprendido el diseño de un sistema de protección integral a la infancia, que formaría parte del sistema de protección social –que se había iniciado con la instalación del Sistema de Protección Chile Solidario–, señalando las prioridades a tener en cuenta en una política hacia la infancia enmarcada en la protección social. La figura de altos funcionarios de la administración de Lagos en el rol de presidentes en ambos consejos, demuestra la continuidad con la administración anterior. El director saliente de la Dirección de Presupuesto, Mario Marcel, presidió el Consejo para la Reforma Previsional, y Jaime Crispi, jefe de estudios de la Dirección de Presupuesto, el Consejo para la Reforma de las Políticas de Infancia.

El estilo de gobierno ciudadano, de acuerdo a lo señalado por la Presidenta, incluía la participación de la sociedad civil en la formación de políticas públicas. Si bien en el caso de los consejos analizados se incorporaron a miembros que representaban distintas sensibilidades de la sociedad civil, cuya trayectoria demostraba experticia en los temas examinados, tanto en el ámbito académico, público o privado, estos, en ningún caso, eran representantes sociales, gremiales o de alguna organización, sino que en su nominación se enfatizó el carácter técnico y de especialización de los consejeros.

Ambos consejos fueron integrados por miembros nombrados directamente por la Presidenta Michelle Bachelet, a título personal, 14 en el de infancia y 15 en el de previsión, *los que trabajarán “ad honorem”, aportando su conocimiento, experiencia y criterio para elaborar el diagnóstico y las propuestas de reforma* (Consejo Asesor para la Reforma Previsional, 2006). Con todo, el análisis de los representados sugiere un criterio que privilegió los equilibrios políticos.

Sin temor a equivocarse, es posible afirmar que hubo un espacio para la participación de las organizaciones ciudadanas durante el funcionamiento de

los consejos. A través de una convocatoria amplia a audiencias, representantes de los sectores sociales afectados expresaron sus opiniones e intereses frente a las reformas que se discutían. En el caso del Consejo de Infancia, se sumaron audiencias regionales y se dispuso de un espacio de participación para adultos y niños en la página web del Consejo, a través de la cual ambos podían enviar sugerencias y entregar su opinión.

Si bien las audiencias fueron espacios de expresión, las opiniones vertidas por los actores sociales constituyeron información referencial en la elaboración de las propuestas, y la toma de decisión descansó exclusivamente en el grupo de expertos convocados como miembros de los consejos (Aguilera, 2007). La función de los consejos asesores, y de las audiencias realizadas por éstos, respondió a un mecanismo de consulta y asesoría, instalada por el ejecutivo, con el objetivo de lograr un consenso entre las distintas sensibilidades expresadas, siguiendo una lógica de continuidad con los gobiernos anteriores.

Una lógica distinta guió la convocatoria al Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, representando una estrategia reactiva a la presión social de los estudiantes secundarios. La respuesta, en un código de Gobierno Ciudadano, fue la incorporación a participar del Consejo, como mecanismo consultivo, a representantes de los diversos grupos de intereses en conflicto para la solución de una materia que no estaba en la agenda de gobierno.

La controversia que se había instalado en el país, a partir del movimiento de los estudiantes secundarios, obligaba a generar nuevos consensos para frenar la crisis desatada e impulsar una estrategia para la reforma de la educación chilena. La Presidenta Michelle Bachelet anunció, en junio de 2006, la creación del Consejo Asesor, como instancia de resolución del conflicto con un fuerte componente de participación ciudadana. La tarea encomendada fue fijar recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación de todos los niños, niñas y jóvenes, con prescindencia de su origen social, económico y cultural. De acuerdo a las propias palabras de la Mandataria, el Consejo debía forjar una visión consensuada acerca de aquellos temas que formaban parte de la discusión pública, y cuyo necesario análisis y modificaciones fue manifestado por los estudiantes secundarios a raíz de los problemas en la calidad de la educación (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

El Consejo tuvo una composición muy diferente a los dos analizados anteriormente. Lo constituyeron 81 miembros, entre ellos especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y de los distintos actores del quehacer educacional del país: de los padres de familia, de los estudiantes secundarios y universitarios, de los docentes y co-docentes, de los sostenedores municipales y privados, de los rectores de las universidades. Es decir, se invitó a participar como consejeros a representantes de diversas organizaciones sociales, en sintonía con un discurso de mayor participación social. El Consejo fue presidido por el académico Juan Eduardo García-Huidobro, quien anteriormente tuviera un alto cargo en el Ministerio de Educación.

El resultado del trabajo del Consejo, no logró aunar las diferentes posiciones representadas en el organismo dado, precisamente, a que el perfil de los consejeros era muy heterogéneo. Finalizadas las deliberaciones, en diciembre de 2006, parte importante de los representantes de las organizaciones sociales, especialmente estudiantes y profesores, manifestaron su disconformidad con el Informe Final, que exponía el diagnóstico y propuesta del Consejo, marginándose de la ceremonia oficial de entrega del documento a la Presidenta de la República (Aguilera, 2006).

Resultado de las propuestas elaboradas en los Consejos Asesores Presidenciales

Como lo establece su nombre, bajo el concepto de “asesor”, los consejos cumplieron un rol consultivo y las propuestas que emanaron de estas instancias no fueron vinculantes, manteniendo con ello las atribuciones para la formación de políticas públicas en el dominio del ejecutivo y del congreso.

La característica del sistema presidencial, que coloca al ejecutivo como principal legislador y hacedor de las políticas públicas, no se vio alterada por los consejos asesores presidenciales. La intermediación entre el ejecutivo y los organismos consultivos, fueron los Comités de Ministros que se formaron expresamente para el análisis de las proposiciones de cada uno de los Consejos. En estas instancias recayó la responsabilidad de analizar

la viabilidad técnica, financiera y política de las propuestas; elaborar los proyectos de ley, así como fijar los lineamientos políticos y técnicos para la implementación de la reformas. Es precisamente a través de esta instancia, que el ejecutivo se aleja de los Consejos Asesores al poder aprobar, modificar o rechazar las propuestas emanadas desde los Consejos.

Encabezaron los comités ministeriales, aquellos ministros titulares de los sectores involucrados en las reformas, la Ministra de Educación dirigió el Comité de Ministros de la Calidad de la Educación, el Ministro del Trabajo el de la Reforma Previsional y la Ministra de Planificación el de la Reforma a las Políticas de Infancia, dada su vinculación con la protección social. Las instancias estuvieron integradas, además, por los ministros de áreas que se relacionaban con la materia de la reforma analizada. Los Comités fueron apoyados por secretarías técnicas y comités técnicos constituidos por equipos jurídicos y profesionales de los ministerios integrantes del comité. La lógica de trabajo de estas instancias fueron centralizadas y no hubo participación de otros sectores públicos o privados.

En el cumplimiento de las tareas encomendadas a los Comité ministeriales, se aprobaron parte importante de las propuestas surgidas a partir de los Consejos Asesores, al mismo tiempo que se incorporaron nuevas iniciativas y se desecharon otras, debido a diferencias emanadas desde el propio ejecutivo o por presión de sectores sociales, por ejemplo: el rechazo por parte de la CUT y del SERNAM al aumento de la edad a 65 años para jubilación de las mujeres, en el caso de la Reforma Previsional. El resultado final del filtro realizado por parte del ejecutivo a lo planteado por los consejos previsional y de infancia, fue la elaboración de paquetes legislativos en las materias abordadas y el diseño de los programas sociales necesarios para la ejecución de las reformas. El parlamento aprobó, incorporando pequeños ajustes, tanto las modificaciones legales, así como los presupuestos correspondientes para la implementación de las políticas, ratificando con ello, dos de los pilares que sustenta la implementación del Sistema de Protección Social que el Gobierno ha señalado como uno de sus principales logros.

De esta forma, la Ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional, no tuvo mayores inconvenientes para su aprobación en el Congreso y, a partir de ésta, se constituyó un sistema de pensiones, que sobre la base de “pilar solidario” y cambios en el “pilar contributivo”, promueve la cobertura universal con mayores grados de equidad que el anterior sistema basado

únicamente en un plan de jubilaciones y pensiones, según cuentas de retiro individual privadas.

Por su parte, el paquete legislativo que derivó de las propuestas formuladas por el Consejo Asesor en materia de Infancia, ha tenido bastante éxito en su tramitación para asegurar y regular beneficios y subsidios a los niños y familias beneficiarias, y solo algunos aspectos relativos a la licencia post-natal siguen en tramitación. Producto de estas leyes y de los programas sociales que se han derivado de éstas, se ha comenzado la implementación del Sistema de Protección a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo –desde el año 2007–, entregando atención en salud, estimulación temprana y educación a niños, desde la etapa de gestación hasta los cuatro años de edad.

Sin embargo, en el caso del Consejo de la Calidad de la Educación, cuya lógica remite más bien a una reacción a la presión social para enfrentar un tema que no se encontraba en la agenda de gobierno, optando el ejecutivo por un consejo de mayor representación social, los resultados a dos años de su finalización no son tan auspiciosos. La propuesta de reforma a la educación emanada del Consejo, se plasmó, con ciertas modificaciones, en un proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Educación que vendría a reemplazar a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), por una nueva Ley General de Educación (LGE). En base al proyecto, el ejecutivo logró un acuerdo con los partidos políticos, tanto de la oposición como de la Concertación para su posterior aprobación en el Congreso.

La movilización estudiantil se reactivó en junio de 2008 con un tono radicalmente distinto a la “revolución pingüina” de 2006, acabando con violentos desalojos de liceos y estudiantes expulsados, demostrando su disconformidad con el proyecto de ley de la LGE, y con el acuerdo asumido entre el ejecutivo y los partidos políticos, exigiendo mayor participación en la definición de la política educacional. Los estudiantes culpaban al Gobierno de no hacer efectiva la promesa de participación ciudadana con la que se inició el proceso de reforma en el año 2006. El fraude del “gobierno ciudadano”, que señalaron los estudiantes, se manifestó en el repudio a la negociación entre la Concertación y la Derecha que, según denunciaban, “echa por la borda el trabajo de los actores sociales en el Consejo Asesor Presidencial” (Fech, 2008)

Por otra parte, en el proceso de formulación del proyecto de la LGE, el poder ejecutivo lideró las funciones legisladoras a través del Ministerio de

Educación, subestimando las facultades del legislativo, en cuanto a su poder de veto parcial o total, o la utilización de enmiendas, lo que ha demandado múltiples negociaciones posteriores para la aprobación del proyecto en las diferentes etapas legislativas, no terminándose aún su tramitación. En este proceso, surgieron diferentes voces desde el parlamento, que abogaron por mayor autonomía en la toma de decisiones en lo referente a lo pactado entre el ejecutivo. Probablemente las recientes pugnas entre ambos poderes, que en un proceso paralelo, afectó al sector de educación con la salida de la titular Provoste, permitan anticipar que la resolución del conflicto está lejos de ser zanjada aún.

Finalmente, el ejemplo del debate sobre la reforma a la educación, plantea interrogantes al proceso de formulación de las políticas públicas, en términos de si primarán los acuerdos suscritos por el ejecutivo en un accionar marcadamente presidencialista y prescindente del poder legislativo, o se logrará avanzar en la formulación de políticas fomentando la colaboración y la prudencia en la relación entre las ramas ejecutivas y legislativas.

Conclusiones

El éxito de las reformas iniciadas a partir de la convocatoria a Consejos Asesores Presidenciales, ha sido disparate. Mientras aquellas reformas que se basaron en una estrategia de consenso, articulada en base a un fuerte protagonismo del ejecutivo, concluyeron en la implementación de políticas públicas en materias de gran impacto social, como la Reforma Previsional y el sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo. La proyectada reforma educacional que utilizó una estrategia reactiva a la presión social y de menor control de agenda por parte del ejecutivo en sus inicios, ha demostrado mayores dificultades para su aprobación.

La continuidad con una política de preeminencia del ejecutivo en materia de elaboración de las políticas públicas, sustentada por los Gobiernos de la Concertación en el diseño de las reformas, ha venido a cuestionar la efectividad de la implementación del Gobierno Ciudadano que la administración de la Presidenta Bachelet ha defendido. El cuestionamiento por parte de los sectores sociales al proyecto de Ley General de la Educación, así como las recientes propuestas de ley elaboradas por el ejecutivo en materia

educacional sin mecanismos de participación ciudadana, han reafirmado el rol preponderante de éste.

No obstante, la crisis educacional y la discusión sobre las características que requiere la reforma del sector, ha cuestionado el rol reactivo del parlamento tensionando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Los últimos acontecimientos vienen a caducar aquella interpretación que enfatizaba la debilidad del poder Legislativo. El renovado vigor del Parlamento, en lo que a formulación de políticas públicas se refiere, es posible constatarlo en la fuerte crítica que parlamentarios, tanto de la Concertación como de la oposición, han realizado al Proyecto de Ley General de Educación, lo que ha demandando múltiples negociaciones con el ejecutivo para la tramitación legislativa.

El surgimiento de recientes voces desde el parlamento, que abogan por mayor autonomía y responsabilidad para ejercer su rol, trastocó lo que parecía ser un orden establecido. Precisamente, y sin perjuicio de la fortaleza que el ejecutivo exhibe, el desempeño parlamentario dispone cada vez más de la autonomía suficiente como para hacer valer su influencia. Durante la cuarta administración concertacionista, las tensiones han evolucionado hasta convertirse en parte del nuevo paisaje político. El renovado uso de las facultades fiscalizadoras que el parlamento dispone, cuyo mejor ejemplo ha sido la destitución de la Ministra de Educación Yasna Provoste, ejemplifica el nuevo protagonismo que el Parlamento está cultivando.

Bibliografía

- Altman, David. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999." *Party Politics* 6 (3), 2000.
- Aguilera, Carolina. "Participación ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales.", *América Latina Hoy*, 46, 2007.
- Amorim Neto, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Brasil. Editora FGV, 2006.
- Boylan, Delia M. "Taxation and transition: the politics of the 1990 chilean tax reform", *Latin American Research Review*, Vol 31, N°1, 1996.
- Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia. Chile 1990-2006*. Santiago: Chile. Eqbar Editores, CIEPLAN, 2007.
- Chasquetti, Daniel. "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la Difícil Combinación." *Lateinamerika Analysen* 3 (Oktober), 2002.
- Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastian. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34 (4), 2004.
- Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Consejo Asesor para la Reforma Provisional. "Discurso de instalación de la Presidenta Michelle Bachelet", 2006. En www.consejoreformaprevisional.cl
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. "Discurso de instalación de la Presidenta Michelle Bachelet", 2006. En www.consejoeducacion.cl
- Federación de Estudiantes de Chile, FECH, "sección noticias", 2007. En www.fech.cl
- Lagos Weber, Ricardo. "Discurso Ministro Secretario General de Gobierno en la firma del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional sobre Iniciativa Ciudadana", 2007. En www.congreso.cl
- Linz, Juan. "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, edited by J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.
- Mardones, Rodrigo. "Chile: Todas íbamos a ser reinas", *Revista de Ciencia Política*, Vol. especial. Santiago: Chile, 2007.

- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26 (4), 1993.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. "La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina." *Revista de Ciencia Política* XVII (1-2), 1995.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Siavelis, Peter. *The President and Congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. University Park, Pa. Pennsylvania State University Press, 2000.
_____. "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile". En Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 2002.
- Shugart, Matthew y Carey, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

La modulación de Políticas Públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica

DIMAS SANTIBÁÑEZ YÁÑEZ

Antropólogo Social, Universidad de Chile

dsantiba@uchile.cl

Presentación

Una especie de incomodidad recorre de modo persistente los balances y evaluaciones que se realizan sobre los éxitos y fracasos del modelo de modernización que Chile ha privilegiado. Parte de esta incomodidad, se aprecia en los esfuerzos que todavía se realizan para reafirmar la discontinuidad que se ha buscado producir en la experiencia chilena a partir de las políticas implementadas por los gobiernos democráticos^[1]. Después de tanta precisión, no queda más que concluir que ya son algo más de treinta años de continuidad en la orientación del modelo de desarrollo económico y social.

Por cierto, no todo es igual. Las estrategias de crecimiento y las recetas macroeconómicas, han debido sufrir correcciones y ajustes y se han incrementado los esfuerzos orientados a generar mayores y mejores condiciones de equidad social. Sin embargo, en lo sustantivo no se han modificado las premisas que sostienen y condicionan las decisiones que las distintas administraciones han debido adoptar a lo largo del tiempo. El abanico de políticas que dan vida a las estrategias de desarrollo, responde a un conjunto de concepciones y fórmulas más o menos acotadas que imponen limitaciones a su diseño, a su selección y priorización. Desde mi perspectiva, este tipo de condicionamientos buscan ser orientados desde criterios particularizados de racionalidad sistémica, lo cual suele ser indicado como una medida del déficit de racionalidad global. Solo en ese tipo de contextos,

^[1] Martner, Gonzalo. *Remodelar el modelo. Reflexiones para el Bicentenario*. LOM Ediciones, Santiago 2007.

es posible la comunicación que busca discriminar entre matices ideológicos o disparidades en las consideraciones técnicas.

La incomodidad o el malestar, no es algo nuevo en la descripción de las transformaciones sociales y culturales de nuestro país y, en algún sentido, han hecho referencia al déficit de racionalidad de la sociedad^[2]. Las ciencias sociales y la política, han coincidido en más de alguna ocasión en torno a este diagnóstico. Progresivamente, en la forma inclusión/exclusión se ha venido constituyendo un espacio de comunicación lo suficientemente abstracto y motivador como para que la sociedad, la economía y la política, así como las ciencias sociales, encuentren un margen para la comprensión y aceptación de indicaciones y, en consecuencia, para una eventual co-orientación. La abstracción de la forma inclusión/exclusión conduce al observador a la paradoja de la relevancia/irrelevancia de las personas, en el marco de la diferenciación de la sociedad^[3]. Dicho en otros términos, de la manera en que las personas se vuelven observables debido a las condiciones de opacidad o marginalidad en que las sitúan las transformaciones socio-estructurales y, con ello, a la aceptación de la incapacidad de la sociedad por regular una inclusión uniforme y universal al conjunto de prestaciones que generan los sistemas de funciones^[4]. Por ello, y a pesar de las ventajas teóricas de la forma, no se puede ni se debe olvidar que el tratamiento de las condiciones de exclusión exige precisiones específicas: desigualdad económica, inequidad en la educación, deficiencias en el acceso a la salud, baja calidad de la vivienda, por nombrar las más relevantes. En el caso de Chile, la comunicación de la sociedad traslada progresivamente el malestar desde la cuantificación de las

[2] Al menos desde el *Informe Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las Paradojas de la Modernización*. Santiago de Chile, 1998.

[3] Sobre el problema teórico, Luhmann, Niklas. *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Editorial Trotta, Madrid, 1998: 167 y ss. También, Robles, Fernando. "La no-observación de la inclusión-exclusión. Autopoiesis, tiempo y exclusión social". En: *Nuevas Exclusiones en la complejidad social contemporánea*. Ediciones MAD, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2006.

[4] Sobre la visibilidad/ invisibilidad, y el carácter multidimensional y dinámico de la exclusión social en América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo. *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Informe 2008*. IPES, BID, Harvard University. Washington: Estados Unidos, 2007.

personas en condiciones de pobreza, a la brecha distributiva que la última encuesta CASEN situó sobre 13 veces la diferencia de ingresos entre ricos y pobres^[5].

En tal sentido, la observación del malestar en la sociedad no es sino otra forma de indicar la defraudación de expectativas, las que son finalmente remitidas a la conducción y administración política del Estado. Los condicionamientos estructurales de la sociedad contemporánea, limitan de modo efectivo los márgenes de intervención de la administración gubernamental y, en consecuencia, disminuyen las posibilidades de éxito en la disposición y distribución de condiciones de inclusión más efectivas. Las políticas públicas, concebidas como el principal mecanismo conducente a producir desde la esfera política, orientaciones de cohesión social^[6], están acotadas por una serie de limitaciones e indicaciones de los subsistemas de la sociedad. Paradojalmente, se indica que la aceptación de tales estreñimientos es una condición de su efectividad y eficiencia^[7], al mismo tiempo que un factor que incrementa la frustración en torno a las expectativas socialmente producidas^[8].

^[5] Mideplan. “Resultados Distribución del Ingreso e impacto distributivo del gasto social”. Encuesta CASEN, 2006. En www.mideplan.cl. Un análisis más exhaustivo basado en el ingreso monetario per cápita (indicador 20/20), sitúa la brecha distributiva entre el 20% de hogares con menores ingresos y el 20% de hogares con mayores ingresos en 16,51 veces. Ayala, Lorena. *Pobreza y redistribución del ingreso en Chile*. Universidad de Santiago de Chile, julio de 2006.

^[6] Por cierto, esto no está garantizado, y todavía es posible sostener que las políticas públicas pueden contribuir, pero también no contribuir en la generación de cohesión social. Sobre esta discusión, en particular: Palma, Andrés. “Políticas públicas que contribuyen a la cohesión social”. En *Diálogos de políticas públicas*. Revista Digital, FLACSO, Chile, N° 1, Año 1, enero 2007. También, Palma, Andrés. “Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social”. Fundación internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Santiago de Chile, 2008.

^[7] Lahera, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2008.

^[8] Por cierto, también está la indicación contraria que sostiene que la cohesión social ha sido la dimensión olvidada de las políticas públicas. Peña, C. y Tironi, E. “La Miseria del Economicismo. Política, políticas públicas y cohesión social”. En Tironi, E. (Ed.) *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Uqbar, Editores, PNUD, Cieplan. Santiago de Chile, 2008: 23.

Es en el ámbito de las políticas públicas orientadas a producir condiciones crecientes de inclusión social, donde se advierten incrementos en los niveles de incompatibilidad. Las actuales especificaciones técnicas y políticas imponen sobrecargas estructurales y operativas, tanto en el plano de su diseño, como en el de su implementación y resultados esperados. Desde esta perspectiva, las sobrecargas que soportan las políticas públicas, bajo la forma de externalidades esperadas, se pueden apreciar de modo particular en el plano de la racionalidad sistémica que guía su diseño y puesta en marcha. Es ampliamente aceptada, la observación que indica el carácter gravitacional que ha venido ejerciendo el sistema económico en el proceso de modernización de las últimas décadas^[9]. Y resulta necesario distinguir que los “modelos desarrollo” no son otra cosa que programas^[10] orientados a producir la suficiente compatibilidad y concurrencia entre los sistemas de funciones, pero no es allí donde se encuentran los condicionamientos estructurales de la sociedad. Estos están determinados por el carácter autorreferencial de los sistemas. Los ciclos económicos no responden a la desigualdad distributiva –producen oscilaciones^[11], sino que a umbrales de acumulación y a las condiciones estructurales para sostenerlos^[12].

Por ello, el presente artículo ensaya una observación en torno a las condiciones estructurales sobre las que operan las relaciones sistema-a-sistema. Es en este plano, donde se especifican los condicionamientos que regulan la orientación de la sociedad y, en particular, las dinámicas de acoplamiento entre los sistemas. Para ello, los sistemas preparan condiciones internas que orientan la toma de decisiones. En este caso particular, el ángulo de observación que se selecciona es el tipo de respuestas que ha

[9] Faúndez, Alejandra. “¿Nuevo enfoque de Políticas Sociales en Chile?” En *Diálogos de políticas Públicas*. Revista Digital, FLACSO, Chile, N°1, Año 1, enero 2007.

[10] En el sentido de estrategias que seleccionan condiciones que se deben suponer o los resultados que se pueden esperar alcanzar, pero que pueden ser modificadas. Al respecto. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana. Barcelona, 1998: 194; npp., 290.

[11] Al respecto, Londoño, Juan Luis y Székely, M. “Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa”. En *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*. BID, Washington, 2000.

[12] Thurow, Lester C. *El futuro del capitalismo*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1996: 258 y ss.

venido elaborando y ensayando el Estado de Chile en el marco del proceso modernizador vigente. Y el foco de análisis es el entramado decisional que soporta la orientación y racionalidad^[13] del diseño de políticas. Es decir, por una parte, el conjunto de premisas y criterios, articulados en semánticas particularizadas, que especifican y condicionan el tipo de decisiones que actualiza la administración política del Estado; y por otro lado, se calibra el papel que tiene el plano operativo de la toma de decisiones, y sus efectos en la orientación de las propuestas de intervención que implementa la gestión gubernamental.

Las preocupaciones teóricas que aquí se desarrollan, intentan avanzar en dos planos complementarios. Por cierto, el más evidente, es observar la dinámica de cambios que ha venido experimentando el Estado, porque con ello se evita excluir el problema de los efectos de estos procesos en la orientación y transformación de la sociedad. Y, por otro lado, se intenta disponer el complejo aparataje conceptual de la teoría de sistemas en el tamiz de los problemas aplicados. Las reflexiones conceptuales que aquí se desarrollan, tienen un carácter preliminar y su orientación es avanzar en la elaboración de un enfoque teórico y aplicado para la observación de las prestaciones que el Estado contemporáneo materializa a través de sus políticas públicas.

Introducción: Estado y políticas públicas

La sociedad inscribe las huellas de su temporalización mediante los conceptos que selecciona. Nada de trivial hay en los resultados de estos procesos. Los conceptos que la sociedad privilegia, no solo aglutinan las experiencias históricas, también buscan prescribir cursos posibles de acción^[14]. Como un gran escultor, el tiempo de la sociedad desgasta, deshace y

^[13] Cadenas, Hugo. “Un modelo de análisis para las políticas públicas”. *Revista de Estudios Interdisciplinarios*, ASOSYLFF. Santiago de Chile, 2006.

^[14] Koselleck, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993. “La lucha semántica por definir posiciones políticas o sociales y en virtud de esas definiciones mantener el orden o imponerlo corresponde, desde luego, a todas las épocas [...]... los conceptos ya no sirven solamente para concebir los hechos de tal o cual manera, sino que se proyectan hacia el futuro” (pp: 111).

precipita pérdidas conceptuales^[15]. Hoy día resulta difícil hablar de igualdad o justicia social. Del mismo modo, la emergencia y eventual consolidación de las propuestas semánticas marcan el rumbo de las decisiones^[16]. En consecuencia, restringen los márgenes de la comunicación, definen los temas y los problemas que se deben atender, pero también el tipo de respuestas y soluciones que se deben implementar. Es decir, efectivamente, acotan el horizonte de lo posible.

En el ámbito de la administración del Estado y los enfoques predominantes en materia de políticas públicas, no solo es evidente la transformación del lenguaje político-técnico, sino también la convergencia semántica y terminológica que lo acompaña. Recientemente se ha sostenido que los temas, conceptos y enfoques que caracterizan a las políticas públicas, se han terminado convirtiendo en una *lengua franca*, que no solo compromete a la *lengua oficial*, sino también al *lenguaje corriente* en la materia^[17]. La aproximación al análisis de las políticas públicas es también una discusión en torno a la *transformación del Estado*^[18] y, con ello, de la sociedad^[19]. Las orientaciones de estos procesos responden a los paradigmas político-técnicos que dominan la agenda pública y regulan la toma de decisiones, y se corresponden con el conjunto de premisas y creencia que los agentes políticos y técnicos comparten en el ámbito del entorno público-estatal que diseña, acuerda, regula y gestiona las políticas públicas^[20]. El interés por los modelos o paradigmas que guían la toma de decisiones en el aparato público no es nada nuevo^[21]. Todavía constituye una referencia necesaria a la hora

[15] Yourcenar, Marguerite. *El Tiempo, gran escultor*. Alfaguara. Madrid, 2002.

[16] "Prejuzgan su propio futuro". Luhmann, Niklas. En: *El amor como pasión*. Ediciones Península. Barcelona, 1985.

[17] Lahera, E., 2008: 16.

[18] Santibáñez, Dimas y Zilveti, Maya. "Perspectiva de juventud e institucionalidad pública: condicionamientos contextuales." *Revista Observatorio de Juventud. Perspectivas de Juventud y políticas públicas*. Año 5, N° 18. Julio, 2008.

[19] Jobert, Bruno. *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Cátedra Unesco de Políticas Públicas, INAP, Universidad de Chile, LOM, 2004.

[20] Santibáñez, Dimas. "Modernización de la Gestión Pública: el Paradigma de la Racionalidad Económica y la semántica de la Eficiencia." *Revista MAD (Revista Electrónica del Magister Antropología y Desarrollo)*, N°3. Septiembre, 2000.

[21] Jobert, B., 2004: 26.

de abordar el análisis de las políticas públicas^[22]. Paradigmas y modelos conforman mecanismos específicos que hacen posible los acoplamientos estructurales de los sistemas de funciones. Tienen una función restrictiva y facilitadora de las influencias recíprocas en las relaciones sistema-a-sistema^[23]. Estas posibilidades aparecen en el margen interno del Estado, como auto-descripciones –Estado neosocial, Estado regulador, Estado subsidiario–^[24], que incorporan referencias externas y preparan supuestos y premisas –bajo la forma de textos, teorías y modelos–, para operaciones posteriores^[25].

Por lo tanto, las convergencias semánticas y programáticas susceptibles de observar en tales recursos, indican un determinado tipo de integración inter-sistémica o, si se quiere, un ajuste histórico particular^[26], cuyo efecto se aprecia en el tipo de condicionamientos que se ejercen sobre la modulación^[27] de las políticas, la secuencialización de las decisiones y, en definitiva, sobre la orientación de las transformaciones sociales –lo cual, por cierto, incluye la transformación del Estado. A mi juicio, el espacio comunicativo que se estructura en torno a la formulación e implementación de políticas, constituye todavía en el presente, una clara expresión del inacabado y siempre problemático proceso de diferenciación de la sociedad. Puede indicar, por otro lado, la forma de la *desdiferenciación operativa*, si por ello se entiende el desencadenamiento de tensiones, contradicciones y conflictos, como efecto de las condiciones de auto-irritabilidad de los sistemas –bajo la forma de sorpresas y perturbaciones, o déficit de sincronización y coordinación–. Nada

[22] Por ejemplo, Madariaga, Hugo. “Modelos de Desarrollo Social y las políticas para la infancia.” En: *Infancia y Políticas Sociales. Análisis de los modelos de Desarrollo Social y de las Políticas de Protección de los Derechos del Niño*. UNICEF-Universidad de Chile, 2002: 9-53.

[23] Luhmann, Niklas. *El Derecho de la Sociedad*. Ediciones Herder, Universidad Iberoamericana, México, 2005: 507 y ss.

[24] Por ejemplo, Faúndez, A., 2007: 17.

[25] Luhmann, N., 2005: 567 y ss.

[26] Luhmann, Niklas., *La sociedad de la sociedad*. Ediciones Herder, Universidad Iberoamericana, México, 2007: 478. Si por integración se entiende la reducción de los grados de libertad de los sistemas parciales.

[27] En el sentido de un *cambio de tono* dentro de la autorreferencia de criterios que orientan la toma de decisiones. Hofstadter, Douglas. Gödel, Escher, Bach. *Un eterno y grácil bucle*. Tusquets Editores. Barcelona, 1987.

de esto podr3a tener importancia. Sin embargo, la adquiere cuando se busca producir conducci3n, coordinaci3n y control social a trav3s de la actuaci3n p3blica estatal con el objeto de superar los d3ficits sociales que se observan, evitar las externalidades negativas que producen los sistemas de funciones o garantizar mayores condiciones de inclusi3n social.

El enfoque que el p3rrafo anterior insin3a, no desprende el an3lisis de las pol3ticas p3blicas del problema de la transformaci3n del Estado. No lo puede hacer porque las pol3ticas p3blicas constituyen uno de los 3mbitos privilegiados en el que operan las prestaciones de la pol3tica, cuando otros sistemas parciales requieren de decisiones vinculantes^[28]. Y debido a ello, deben ser entendidas, tambi3n, como intervenciones destinadas a producir efectos de orientaci3n, coordinaci3n y cambio social. Desde mi punto de vista esto es todav3a correcto, incluso cuando no es posible afirmar que la pol3tica y el accionar del Estado determinan o conducen los destinos de la sociedad^[29]. En tal sentido, la racionalidad de las pol3ticas p3blicas se estructura en funci3n de la diferencia entre heterorreferencia y autorreferencia, en la medida que expresa el tipo de observaci3n que la administraci3n elabora para abordar la complejidad de la sociedad. En consecuencia, est3n orientadas a producir efectos de co-evoluci3n, a partir de las particulares lecturas –procesamientos de informaci3n– que los equipos t3cnicos y pol3ticos del Estado establecen respecto de las din3micas y problemas de la sociedad. Es en este sentido que las pol3ticas p3blicas deben ser observadas como opciones –en el sentido de equivalentes funcionales– que responden a condicionamientos estructurales seleccionados –y privilegiados–, en el marco de los procesos de transformaci3n de la sociedad.

Como indiqu3 en la presentaci3n de este texto, la particular manera que las burocracias profesionales y t3cnicas tienen para observar y procesar los d3ficits y desaf3os que debe abordar la acci3n gubernamental responde, finalmente, a los paradigmas o modelos pol3tico-t3cnicos que comparten. No solo eso, ese conjunto de premisas y criterios, delimitan el abanico de opciones posibles para dise1ar las respuestas o soluciones que las pol3ticas

[28] Luhmann, Niklas. *Teor3a pol3tica en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1997: 95.

[29] Wilke, Helmut. “Cap3tulo 4: Formas de Autororientaci3n de la Sociedad”. En *Teor3a de Sistemas de las Sociedades Desarrolladas. Din3mica y Riesgo de la Autoorganizaci3n Social Moderna*. Mimeo, 1993.

públicas deben privilegiar. En consecuencia, los paradigmas político-técnicos, y las comunidades profesionales que los sostienen, operan restringiendo el ámbito de la comunicación y la deliberación^[30]. La función de los contenidos paradigmáticos o discursivos^[31] –semánticas y programas– es incrementar la probabilidad del éxito de los procesos de deliberación y negociación que involucra la toma de decisiones en el diseño de las intervenciones estatales. El éxito, sin embargo, no está asegurado como se puede atestiguar, por ejemplo, a propósito de la orientación que deben tomar las políticas de protección hacia los trabajadores o de la oportunidad de una administradora de fondos de pensiones de carácter estatal. De este modo, no es antojadizo indicar que en la medida en que se incrementa el proceso deliberativo, y en cierto sentido se dilata la indefinición, contamos con un indicador del grado de condicionamiento contextual de la sociedad y con ello de diferenciación. Simplemente, ya no resulta trivial imponer criterios.

Como ya se sabe, estos procesos intermedios de deliberación y negociación tienen un carácter crítico y estratégico en el plano de las dinámicas internas de las administraciones gubernamentales. Como ha apuntado Wilke, (1993) es en este plano en el que se encuentran los imperativos funcionales de los sistemas sociales parciales. Es en este plano, en el que se producen las condiciones adecuadas para los acoplamientos operativos. Y, desde una presunción teórica de tipo cooperativa, se estructura la expectativa de un incremento en los efectos de coordinación y co-orientación en el marco de las decisiones de intervención de la sociedad. Este tipo de dinámicas se desarrolla, de modo especial, en el entorno interno del Estado e involucra actores políticos, profesionales y técnicos, representantes de las más diversas reparticiones del entramado institucional del Estado, que operan incorporando las comunicaciones específicas de los entornos sociales que conectan. La complejidad de la sociedad, está reintegrada estructuralmente en la configuración institucional de la burocracia estatal.

^[30] Sobre la distinción y relación recíproca entre paradigma y programa de acción ver Dammame, D. y Jobert, B., (1999). Para los autores los programas de acción constituyen las herramientas de diagnóstico y fórmulas de acción concretas, pero que deben estar constituidas en comunidades epistemológicas. “Estas comunidades epistemológicas constituyen una zona fronteriza por excelencia, donde se encuentran científicos, expertos provenientes del mundo de la decisión, los aportes de unos y otros, son indispensables para construir instrumentos pertinentes de política” (Ibid.: 5).

^[31] Wilke, H., 1993.

Desde mi perspectiva, sin embargo, los procesos de an3lisis y tratamiento de las opciones de pol3ticas, ponen en evidencia no solo los condicionamientos estructurales en los que se desarrollan estas din3micas, sino tambi3n sus tensiones, contradicciones y conflictos, al mismo tiempo que los mecanismos mediante los cuales se resuelven tales indefiniciones. Esto es as3, porque las transformaciones que ha experimentado el Estado durante las 3ltimas tres d3cadas, han terminado por configurar una contextualidad interna que integra cada vez mayores presupuestos estructurales, condiciones de incompatibilidad^[32] y sobrecargas de expectativas a la formulaci3n de pol3ticas p3blicas.^[33] Esta complejidad busca ser resuelta a trav3s de la producci3n de programas decisionales que determinen la direcci3n, los l3mites y alcances de los esfuerzos p3blicos estatales, pues ya no resulta suficiente garant3a de coherencia la coalici3n, el partido o la ideolog3a pol3tica. Pero en ello, no deja de ocupar su sitio el peso relativo de los actores involucrados, as3 como de los argumentos t3cnicos y pol3ticos que se esgrimen para ordenar secuencial y jer3rquicamente la variedad de opciones producidas de modo contingente. Un incremento de la variedad de opciones, sist3micamente referidas, estimula din3micas de aprendizaje reflexivo y la incorporaci3n de criterios novedosos para la toma de decisiones.^[34]

En consecuencia, sostengo que las nuevas complejidades que debe abordar el Estado contempor3neo, no provienen 3nicamente de los problemas que la sociedad indica como entorno del sistema pol3tico, sino de manera creciente desde su propio entorno interno. Esto es resultado de los cambios, reformas y modernizaciones que el Estado chileno ha venido experimentado en las 3ltimas d3cadas y constituye la contextualidad en la que se formulan las pol3ticas p3blicas. En lo que sigue, se desarrollan algunas consideraciones

[32] Santib3ñez, Dimas. "Condicionamientos estructurales para la inclusi3n social: racionalidad econ3mica y transformaci3n del Estado. Requerimientos funcionales y paradójicas". En: *Nuevas Exclusiones en la complejidad social contempor3nea*. Ediciones MAD, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2006. Tambi3n, Jobert, B., 2004.

[33] Es decir, que toma la forma de una contradicci3n. Luhmann, N., 1998: 324 y ss.

[34] Wilke, H., 1993: 18. La variedad es una condici3n de la autoproducci3n de los sistemas. "Cuanto m3s grande la variedad de un sistema, tanto m3s dif3cil es deducir de una operaci3n a otra, a partir del conocimiento de solo algunas de sus operaciones; tanto m3s sorpresas se producen que deben ser procesadas; tanto m3s largas las cadenas; tanto m3s tiempo necesita el sistema" (Luhmann, N., 2005: 422).

conceptuales respecto del tipo de contextualidad interna que caracteriza el Estado contemporáneo y las consecuencias que ello genera en el plano de la toma de decisiones vinculadas al diseño de las políticas públicas.

Contextualidad y condicionamientos estructurales del Estado contemporáneo

El objetivo de las breves líneas que siguen a continuación, es proponer un conjunto de indicaciones de tipo conceptual que refuercen los planteamientos desarrollados hasta aquí. Por cierto, se hacen en referencia a los principales ejes de cambio que ha venido experimentando el Estado chileno. La abstracción teórica encuentra su desenlace en el análisis aplicado.

Todavía es posible sostener que la *imagen objetivo* que orienta la toma de decisiones en materia de modernización y reforma del Estado, incluye criterios de contención del tamaño del aparato público, especialización en sus funciones y competencias, mejoramiento de la eficiencia en materia de gestión y una creciente profesionalización y tecnificación de su quehacer. Al mismo tiempo, se espera que la gestión pública mantenga una lógica económica estricta, sea capaz de diversificar su oferta y garantizar espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo necesarios mecanismos de regulación. Sus desafíos, son apoyar el proceso de desarrollo promoviendo la competitividad y mejorando las condiciones de equidad social.^[35]

Tales descripciones mantienen plena vigencia y son coherentes con las premisas paradigmáticas que han guiado la toma de decisiones, no solo en materia de reforma y modernización del aparato público, sino también en lo que dice relación con la puesta en práctica de las políticas públicas de carácter social. En función de los desafíos que supone sostener las prestaciones del Estado, las administraciones gubernamentales han venido implementando un conjunto de iniciativas que han involucrado: la *diferenciación institucional y administrativa del aparato estatal* –creación de institucionalidad–; el *reforzamiento de las capacidades de prestación de la acción pública-estatal*

^[35] Boeninger, Edgardo. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Colección Cieplan, Uqbar Editores. Santiago de Chile, 2007. También, French-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Dolmen Ediciones. Santiago de Chile, 2001.

–estrategias e instrumentos de intervención–; la *modernización de la gestión pública*; y la *profundización de la democracia*^[36]. Finalmente, en el marco de la última década, los esfuerzos orientados a ampliar e incrementar el ámbito y la profundidad de la inclusividad, mediante la progresiva consolidación de un Sistema de Protección Social en el país, ha supuesto la implementación de una serie de iniciativas que incluye los ámbitos antes señalados. En este marco, por ejemplo, no es menor el esfuerzo que se viene realizando en favor de los niños y niñas del país a través del Programa Chile Crece Contigo o las expectativas que se empiezan a cifrar en torno a la reforma de la educación como estrategia de equiparación de oportunidades.

He sostenido en otras ocasiones, que el programa decisional que guía este tipo de modernizaciones y reformas, se estructura en función de dar continuidad y fortaleza al accionar del Estado en tres ámbitos de competencias o mandatos críticos: estabilización, promoción y compensación –y hoy progresivamente habría que añadir regulación–^[37]. De este modo, por ejemplo, la creación o fortalecimiento de instituciones con estatuto de autonomía para efectuar acciones de regulación, modifica la diferenciación institucional de la burocracia estatal. La incorporación de agentes del mercado en la provisión de servicios o en la concurrencia para mejorar la competitividad estructural –concesiones en infraestructura–, introduce nuevos criterios de racionalidad en la toma de decisiones, pues no se puede desincentivar la participación estratégica de los actores económicos. Del mismo modo, la progresiva adopción de la perspectiva de derechos supone, entre otros aspectos, la flexibilización de los dogmas que han dominado la agenda gubernamental, la inclusión de racionalidades alternativas en materia de decisiones de política social y el arreglo de nuevas condiciones de coordinación en el entorno interno del Estado^[38].

[36] Santibáñez, D. y Zilveti, M., 2008: 44-45. También, Tomassini, L. y Armijo, M. *Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, LOM. Santiago, 2002.

[37] Santibáñez, D., 2006. Los ámbitos de competencias pueden ser especificadas desde el plano del sistema total –funciones–, o desde un plano de las relaciones sistema-a-sistema –prestaciones–.

[38] Para una discusión en torno a los presupuestos de la perspectiva de derechos y su impacto en las políticas públicas, Erazo, Ximena, Martín, M^a Pía y Oyarce, H. (Editores). *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos*. Vol. I. Fundación Henry Dunant América Latina, LOM Ediciones. Santiago de Chile, 2007.

Desde un punto de vista conceptual, el efecto neto de este tipo de transformaciones es la conformación de una contextualidad interna que condiciona la acción del Estado contemporáneo y, en particular, el accionar de sus equipos técnicos y políticos^[39]. En síntesis, estos efectos se pueden resumir en las siguientes notas:

- Las respuestas que se diseñan e implementan, en el marco de una mirada de larga duración, tienen efectos de transformación estructural no programados que condicionan la complejidad interna del Estado y de la gestión pública, en orden a producir entornos internos diferenciados que refuerzan racionalidades particularizadas, aumentando con ello el déficit de coordinación y minimizando las probabilidades de co-evolución^[40].
- En virtud de lo anterior, la gestión de las políticas públicas se ve autoenfrentada a una carencia de unidad de sentido que se expresa, por ejemplo, como asimetría entre criterios de tipo técnico y de tipo político, como restricciones para la coordinación, como desacople entre criterios de tipo económico y criterios de tipo sectorial y, sobre todo, como una sobrecarga en materia de expectativas.
- Frente a ello, la gestión gubernamental busca coordinar y orientar las actuaciones institucionales a través de definiciones políticas y programáticas, definiciones técnicas que especifican las características que deben alcanzar las políticas públicas en su diseño, instrumentos de gestión que indican el tipo de selecciones que se deben priorizar y los alcances que se pueden tener y, por cierto, instancias de análisis, deliberación y decisión de carácter formal e informal.

En consecuencia, y de acuerdo a lo adelantado en las primeras páginas de este trabajo, dos son los mecanismos que se deben considerar como componentes claves que hacen posible la toma de decisiones en torno a la formulación de políticas públicas. Por una parte, los procesos de deliberación y negociación que sostienen los equipos técnicos de las diversas reparticiones comprometidas en el diseño de políticas –integración de variedad de opciones–. Y, en segundo lugar, los criterios paradigmáticos y programáticos

^[39] Santibañez, D. y Zilveti, M., 2008.

^[40] Wilke, H., 1993. También, Jobert, B., 2004.

que guían el proceso de toma de decisiones –regulación y jerarquización de la toma de decisiones–. Por cierto, todo ello no asegura una total racionalidad, coherencia y efectividad, pero si garantiza condiciones mínimas de operación. Sus resultados específicos se pueden observar, de modo particular, en las referencias semánticas y programáticas que recurrentemente se actualizan para el diseño de políticas públicas y, de modo particular, en los objetivos, resultados esperados y características específicas que alcanzan las propuestas de implementación. El punto de vista que he venido sosteniendo aquí, es que en la medida que aumentan los presupuestos que guían estos procesos, la aparición de incompatibilidades y desajustes aumentan debido a la presión que ejercen formulaciones divergentes. El proceso deliberativo y formulador de políticas se hace más complejo lo cual, afortunadamente, comienza a ser evidente en el caso de las políticas orientadas a revertir las externalidades sociales negativas.

Es posible sostener, entonces, que un incremento en las dificultades para producir acuerdo en torno a las políticas públicas, supone la observación de incompatibilidades que obligan a análisis posteriores^[41]. La incompatibilidad se observa en dinámicas de indefinición en materia de decisiones e introduce inseguridad respecto de los efectos. La observación de las incompatibilidades constituye un logro evolutivo, pues supone la condición de establecer la diferencia entre autorreferencia y heterorreferencia. Es decir, incrementar las condiciones internas para observar los efectos de los procesos en curso y preparar condiciones de respuestas antes no previstas o actualizadas, por ejemplo bajo la forma de avances adaptativos. Desde mi perspectiva, ello es posible, entre otras cosas, debido a que en el caso de la complejidad del Estado contemporáneo: la sociedad está reintegrada estructuralmente en la configuración institucional de la burocracia estatal. Ello hace posible la autoobservación y la indicación de los límites de los modelos vigentes para producir efectos políticamente legítimos –p.e. reducción de la pobreza y redistribución de ingresos–^[42]. En el presente, ello se ha venido resolviendo a través del diseño e implementación del sistema de protección social. Pero aquí todavía hay alternativas de enfoque y opciones de decisión y también

^[41] Medido, por ejemplo, en términos de dilatación en la toma de decisiones –norma en la televisión digital–, dinamización de la comunicación –AFP estatal–, indefinición de montos financieros involucrados –sueldo ético, pensión solidaria–.

^[42] Martner, G., 2007: 62 y ss.

cuestionamientos respecto de las condiciones de gestión para producir los efectos esperados *-¡fallas de coordinación horizontal y vertical!*—^[43].

Las notas desarrolladas hasta aquí, explican la aparición de este tipo de comunicaciones. La formulación propuesta en este trabajo es que el Estado auto-produce su propia complejidad como efecto de la evolución de la sociedad. Es cierto que en el planteamiento sistémico, el Estado es especificado como la auto-descripción del sistema político y diferenciado de la administración pública y el gobierno. Sin embargo, en el marco de este planteamiento, por Estado comprendo el entramado institucional y organizativo sobre el que se sostiene la división del poder en el sistema político. Luhmann la especifica como Administración^[44], y el gobierno solo está en condiciones de conducir un ámbito cada vez más restringido de competencias y mandatos. La evolución del entramado institucional del Estado supone la progresiva inclusión de la diferenciación de la sociedad en el entorno interno del sistema de la política y, en consecuencia, el arreglo de condiciones estructurales para las relaciones sistema-a-sistema. Como logro evolutivo, supone la preparación de condiciones de irritabilidad frente a las comunicaciones de la sociedad, al mismo tiempo que la incorporación de criterios de racionalidad particularizados, ajustados a requerimientos sistémicos específicos. Bajo estas condiciones, se estructuran posibilidades para el desarrollo de dinámicas de acoplamiento/desacoplamiento o si se quiere dependencia/independencia, en las relaciones sistema-a-sistema^[45]. Los propios sistemas, a partir de las perspectivas específicas que actualizan, modulan las dinámicas de independencia/dependencia^[46].

[43] Según el énfasis, protección social en el ciclo de vida, para el desarrollo de capital humano, social y cultural, para el desarrollo de capacidades o como universalismo básico. Faúndez, A., 2007.

[44] Luhmann, N., 1997: 62.

[45] Luhmann, N., 2007: 475.

[46] Sobre este tipo de dinámicas se elaboran las condiciones estructurales de la necesaria incoherencia de la acción estatal. Por ejemplo, Jobert, B., 2004: 43.

La teoría de la determinación concéntrica de la sociedad –y las dinámicas de colonización inter-sistémicas^[47], enseñó la alta probabilidad de conexiones contradictorias y precarias en las relaciones sistema-a-sistema, al mismo tiempo que la probabilidad de pretensiones de regulación mediante el bloqueo de opciones y autonomías parciales, con el objeto de propiciar mejores condiciones operativas para sistemas específicos^[48]. Al parecer, este tipo de dinámicas es particularmente crítico y característico para el caso de sociedades en procesos de transformación –modernización–, y todavía más, cuando parte de los esfuerzos están orientados a alcanzar los niveles de logro definidos por los organismos internacionales. La modernización está cada vez más sujeta a los requerimientos de los sistemas de funciones y sus conexiones de carácter global. Por lo tanto, la sostenibilidad de estos procesos exige regular la conectividad mundial de los sistemas de funciones, y por otro lado, mantener operativo el conjunto de presupuestos sobre los que se conducen las transformaciones en el ámbito regional o local de la sociedad. Esto último implica, también, regular el incremento de las expectativas.

Como ya se indicó anteriormente, el proceso de modernización privilegiado por nuestra sociedad ha supuesto un ajuste histórico particular. La tesis que se ha sostenido en otros trabajos, es que el proceso de modernización hasta ahora conocido se ha auto-impulsado a partir de un acoplamiento estricto –firme– entre política y economía en el plano de sus elementos –decisiones vinculantes/recursos financieros. Política y economía se han presupuesto mutuamente, y su operacionalización selectiva se ha dejado sentir de modo paradigmático en el entorno interno de la política y el Estado. Ello, en gran medida, debido a que el sistema de la sociedad opera sobre la expectativa de un acoplamiento estructural entre política y economía^[49]. En la conformación del presupuesto, quedan integrados algunos de los requerimientos y condicionamientos económicos, por ejemplo, bajo

[47] Mascareño, Aldo. “Teoría de Sistemas de América Latina. Conceptos fundamentales para la descripción de una diferenciación funcional concéntrica”. *Revista Persona y Sociedad*.

[48] Tal vez sea oportuno indicar que los modelos de desarrollo operan sobre la base del supuesto de la coordinación inter-sistémica y la concurrencia de efectos y externalidades en función de propósitos previamente diseñados.

[49] Por ejemplo a través de impuestos y disposición de recursos. Luhmann, N., 2007: 618.

la forma de reglas que especifican los umbrales de gasto. La evolución y complejización de la sociedad, supone la posibilidad del debilitamiento de los acoplamientos firmes que han estructurado los condicionamientos que han operado en los procesos de modernización. No cabe duda que en ello ha jugado un papel clave la producción de reflexión que ha indicado, por ejemplo, la carencia de política en la formulación de políticas^[50]. Y en esa dirección se visualiza el esfuerzo por consolidar un sistema de protección social institucionalmente fundado –legalmente acoplado–.

Por cierto, los acontecimientos nos recuerdan la fragilidad de los soportes que sostienen las expectativas de la política por producir un orden legítimamente sustentado –p.e. mediante la fórmula de la cohesión social–.^[51] Todavía es posible observar el efecto condicionante que ejerce el acoplamiento entre política y economía, no solo como limitación estructural de la sociedad, sino también como orientador de los alcances de las políticas públicas para producir los efectos que se esperan. Como he indicado a lo largo del texto, la modulación de las políticas públicas responde a los paradigmas político-técnicos que orientan la toma de decisiones y el peso específico de los equipos técnicos que participan en las instancias de diseño y coordinación. La consecuencia neta de estos procesos se observa en las características específicas que adquieren esas formulaciones y, en consecuencia, en el tipo de selecciones que se actualizan y también en la observación de las opciones que quedan bloqueadas. Ello como resultado de la aceptación de un conjunto de condicionamientos estructurados en el contexto de un ajuste histórico particular.

Es probable, entonces, que el malestar, alojado en el seno de las paradojas, no sea otra cosa que la expresión incommunicable de la paralización de opciones que se observan como posibles y deseables. Aquellas que alimentan legítimas expectativas de inclusión en el conjunto de prestaciones que la sociedad produce.

[50] Peña, C. y Tironi, E., 2008: 25 y ss.

[51] Todavía lejos de alcanzar condiciones de igualdad compleja, las opciones se restringen a la igualdad de oportunidades. Ello, al parecer, porque las determinaciones estructurales que producen los sistemas de funciones –p.e. orientación a la acumulación para el caso de la economía monetaria–, minimizan las probabilidades de estructurar condiciones distributivas justas en sociedades regionales débiles en su diferenciación sistémico-institucional. En torno a esta discusión, Martner, G., 2007: 96 y ss.

Políticas públicas: orientaciones y racionalidad

Lo dicho hasta aquí, postula el carácter siempre improbable de las respuestas que el Estado diseña en el plano de alcanzar el óptimo que la expectativa política y social comunica. Paradójicamente, ello es fruto de la evolución de la sociedad que incluye cada vez más presupuestos sobre los cuales desenvolver sus dinámicas. Los acoplamientos firmes producen condicionamientos específicos y estrictos en las relaciones sistema-a sistema. La particular incorporación que el Estado contemporáneo realiza de los efectos sistémicos, se procesa y resuelve mediante los mecanismos operativos que ha dispuesto para ello. Paradigmas y equipos técnicos que los sostienen configuran un entramado decisional que busca producir las orientaciones, compatibilidades y coordinaciones que se ajustan a los criterios que seleccionan como prioritarios. Los procesos de negociación involucrados en la formulación de políticas, especifican el peso relativo de los actores políticos y equipos técnicos involucrados, determinando el tipo de modulación que finalmente toman las propuestas públicas de las administraciones gubernamentales.

En el caso de nuestro país, y junto con el avance de la presente década, el diseño de políticas públicas ha conocido criterios alternativos o complementarios. La adopción del enfoque de derechos, en el ámbito de las políticas sociales, se ha indicado como un cambio paradigmático respecto de la lógica de la compensación.^[52] Sin embargo, todavía las reformas estructuradas en el marco de la protección social *no comprometen el conjunto del aparato del Estado* y, por el contrario, parte de sus esfuerzos se ven sometidos a enormes sobrecargas y exigencias. Desde mi perspectiva, esto se debe a que en el marco de los procesos de formulación de políticas se deben encontrar soluciones que satisfagan las expectativas que incorporan los equipos técnicos de las diferentes reparticiones involucradas en el diseño de las acciones gubernamentales. El peso relativo del visto bueno presupuestario constituye, sin duda, un orientador efectivo de las características que adquieren finalmente las propuestas de implementación de las políticas. La subordinación de criterios, se hace efectiva en el proceso intermedio de deliberación entre los equipos técnicos que determinan los recursos a intervenir y aquellos de tipo sectorial.

^[52] *La Protección Social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. CEPAL Naciones Unidas. Montevideo 2006.

En consecuencia, y quizás por ello, el diseño de políticas todavía no abandona la lógica de la compensación, puesto que tanto la equiparación de oportunidades como la protección frente a los riesgos de las externalidades, son semánticas que refuerzan una estructura decisional que opera bajo la forma de una *subordinación negativa en el plano de las operaciones*^[53]—es decir, deja de hacer o hace lo justo, para no intervenir los umbrales que determina la dinámica económica—. La recurrente denuncia que comunica el déficit de coordinación, se equivoca cuando refiere este problema a un mejoramiento en el plano de las operaciones y los vínculos institucionales. La inestabilidad de la coordinación, constituye un condicionamiento estructural, ya que no se puede garantizar la sincronización de todas las operaciones que se despliegan con la puesta en marcha de las comunicaciones que quedan incluidas en las propuestas de políticas. Ello incluye la comunicación que indica la necesidad de una política para un ámbito determinado de problemas. Cada plano o contexto de la sociedad, reacciona a ritmos diferenciados frente a estos estímulos, en función de las condiciones estructurales que presentan para incluir o excluir las posibilidades que se abren^[54].

Las desiguales condiciones estructurales que presentan los sistemas diferenciados, suponen también la presencia—o ausencia—de dispositivos capaces de anticipar efectos y por lo tanto, reacciones, bajo la forma de expectativas. En función de esta condición es posible el desarrollo de mecanismos orientados a bloquear opciones alternativas. Desde mi perspectiva, este tipo de subordinación, que en el marco del análisis sistémico se indica como un ajuste de tipo dependiente, se puede observar en algunas de las definiciones paradigmáticas que guían o condicionan el diseño de políticas públicas. Los criterios allí acordados, especifican el tipo de modulación posible de las propuestas. Su coherencia suele prescribirse en función de los criterios que la lengua oficial ha definido como parámetros consensuados.

En consecuencia, resulta oportuno diferenciar dos planos de análisis que exponen las fórmulas de limitación. En primer lugar, el condicionamiento semántico que especifica el margen de posibilidad de las decisiones en materia de políticas orientadas a producir reversos en las externalidades

[53] Offe, Clauss. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza, Madrid, 1990. También, Santibañez, D., 2006.

[54] “También las ondas de resonancia en los sistemas acoplados pueden ser de diversa longitud y complejidad”, Luhmann, N., 2005: 511.

sociales negativas. Y en segundo lugar, los criterios técnicos que se incluyen en el diseño de las políticas.

En función de lo anterior, parece pertinente utilizar como punto de partida la siguiente referencia: dado que la racionalidad técnica opera de modo paralelo a la racionalidad política, las políticas públicas de calidad^[55] deben responder a requerimientos paradigmáticos particulares. Al respecto, nos interesa destacar solo dos aspectos que ejemplifican lo indicado en el párrafo anterior:

- Las políticas públicas deben estar acotadas por márgenes financieros, pues deben dar estabilidad a los equilibrios macroeconómicos básicos: esto significa que deben permitir la necesaria consolidación del equilibrio fiscal, al mismo tiempo que no deben dañar los objetivos de competitividad y equidad.
- En segundo lugar, a través de las políticas públicas el accionar del Estado debe estar orientado a contribuir en la generación de externalidades y masas críticas que converjan con los procesos de modernización social y económica.

Ambas definiciones describen parte de lo que se ha venido indicando: indican el tipo de premisas que el paradigma tecno-político refuerza con el objeto de delimitar el margen de decisión y posibilitar un tipo de compatibilidad entre la acción del Estado y los sistemas en el entorno. En lo que sigue, se proponen algunas notas analíticas relativas a las consecuencias que se derivan de esta estructura decisional para el diseño de políticas. Tal como he insistido a lo largo del texto, el objetivo de ello es identificar el tipo de condicionamientos que operan y prescriben los cursos de acción gubernamental, al mismo tiempo que imprimen una particular orientación a las políticas públicas y a la implementación de sus programas. Es decir, privilegiando ciertas opciones y bloqueando otras.

La semántica de la Estabilidad. Política y economía encuentran en la semántica de la estabilidad, un punto de convergencia para la estructura de sus acoplamientos. No es parte de los propósitos indagar en torno a las huellas históricas de esta convergencia, pero si es posible afirmar que esta

[55] Lahera, E., 2008: 38.

semántica constituye, a estas alturas, un condicionamiento de tipo estructural, pues especifica el tipo de expectativas que se han condensado a lo largo del tiempo en relación con la actuación del Estado^[56]. No hay margen para desbordar las indicaciones que quedan contenidas mediante esta fórmula. En este contexto, la potencial solución de las externalidades sociales negativas, se enfrenta a una estructura teórica y discursiva que ordena jerárquicamente la toma de decisiones, condicionando, incluso, el tipo de comunicaciones –informaciones, acciones, “señales”, etc.– que se pueden efectuar. Con ello, se establece el umbral máximo de lo posible o el umbral mínimo tolerable de riesgos. En el caso de nuestro país, esto se ha tematizado largamente de la siguiente manera: solo es posible generar una “igualdad en la medida de lo posible” y de tipo incremental^[57].

En consecuencia, desde el ángulo del problema del riesgo para la lógica económica, en “la medida de lo posible” significa que en el marco de una economía de mercado no es posible propiciar mayores niveles de igualdad en el corto plazo, pues se corre el riesgo de “...ahogar el principal motor del progreso económico y material”, ya sea por déficits fiscales o cargas impositivas inhibitorias de la inversión^[58]. Es decir, no se pueden sacrificar los equilibrios macroeconómicos como condiciones de crecimiento y competitividad –esto es un riesgo demasiado alto–^[59].

En consecuencia, se ha elaborado un discurso de segundo orden con una alta resonancia en los entornos políticos, sociales y culturales que busca actuar a modo de una estructura de contención de las demandas sociales por mayor igualdad, al mismo tiempo que busca propiciar efectos de empalme con los entornos relevantes y, en consecuencia, un alineamiento implícito con las premisas del paradigma hasta ahora vigente. Me refiero al discurso de la

[56] Y también respecto de las políticas públicas, pues ellas deben alcanzar grados importantes de estabilidad o resoluteness, o capacidad para mantenerse en el tiempo. Boeninger, E., 2007: 129 y ss.

[57] La continuidad y permanencia de este discurso paradigmático tiene ya larga data. Al respecto, Vial, J., 1998.

[58] Vial, J., 1998: 193-195.

[59] Martner, G., 1999. Dicho en los términos de Offe, C., (1990), “...en la subordinación negativa, el dominio del sistema económico, depende de que puedan estabilizarse las fronteras entre los respectivos sistemas, de manera que el sistema económico pueda evitar interferencias...” (Ibid.: 46). También, Lahera, E. (2008).

equidad en las oportunidades^[60], el que desde una perspectiva técnica se ha descrito como: la “equidad no puede ser entendida sino como el ofrecimiento de oportunidades efectivas para que todos los integrantes de la sociedad puedan desarrollarse como ciudadanos y puedan participar de los frutos del progreso económico y social en base a su propio esfuerzo”^[61].

Por lo tanto, lo que resulta relevante destacar es que sobre la base del entramado estabilidad/equidad, queda articulado un tipo de orientación de largo plazo para los procesos de transformación de la sociedad. Bajo la fórmula de la equidad de oportunidades es posible identificar dos tipos de premisas basales que lo sostienen. En primer lugar, la sociedad se tematiza como un abanico recursivo de *oportunidades* de progreso para los individuos. En estricto rigor, el principal mecanismo generador de posibilidades es el mercado, el cual, por lo demás, cuenta con dispositivos generadores de incentivos para el esfuerzo personal. Por lo tanto, en segundo lugar, el discurso de la equidad de oportunidades basa su efectividad en la interpelación a la motivación de logro de las personas, lo que en otros términos se puede tematizar como un traslado de los riesgos sistémicos a las decisiones personales^[62]. Esto último, especifica los alcances que pueden tener los esfuerzos de intervención en materia de inclusión: generar condiciones mínimas, proveer incentivos y, por sobre todo, excluir, desincentivos y sus consiguientes efectos perversos.

Para los efectos de este trabajo no es posible profundizar en torno a los presupuestos que aquí quedan contenidos. La dinámica de la sociedad los desborda, y lo que hoy puede resultar una condición mínima para la inclusión social^[63], mañana puede constituir un condicionamiento de la exclusión. La provisión de condiciones mínimas queda siempre al rezago de la complejidad de la sociedad y todo indica que producir el ajuste entre la

[60] Como ya se indicó, la equidad de oportunidades aparece como un equivalente frente a otras opciones: igualdad compleja o, en un punto intermedio, igualdad de trato. Al respecto, Martner, G., 2007.

[61] Al respecto, De Gregorio, J. y Landerretche, O., 1998: 153.

[62] Por cierto, el modelo de la protección social, busca en este sentido, proveer de estructuras sistémicas que protejan frente a los riesgos estructurales más evidentes y críticos: salud, empleo, primeros y últimos años de vida.

[63] En torno a este tipo de formulación, Mascareño, Aldo y Thezá, Marcel (2007). “Jóvenes y perspectiva de derechos: un acercamiento desde el marco de las condiciones mínimas”. En “La juventud en perspectiva de derecho”. *Revista Observatorio de Juventud*. Año 4, Número 13. Instituto Nacional de la Juventud. Santiago de Chile: marzo 2007.

ampliación de las prestaciones de la sociedad y las expectativas que sobre ellas se estructuran, no solo requiere tiempo, sino también un efectivo incremento de las condiciones.

Dado que el problema anterior supera los propósitos de este texto, nos resulta suficiente, por el momento, reforzar las siguientes ideas que operan condicionando el diseño de políticas:

- Las definiciones técnicas que se estructuran en torno a la semántica de la estabilidad, indican los riesgos de conductas ampliamente inclusivas en materia de política pública, en tanto pueden terminar constituyendo una fuente de desequilibrios que impriman mayores grados de inestabilidad perjudicando las posibilidades de crecimiento^[64].
- Por lo tanto, desde un punto de vista financiero, los esfuerzos estatales no pueden ser concurrentes en el tiempo si no están garantizados los mecanismos de financiación. De ahí que la semántica de la sociedad prefiera hablar de igualdad de oportunidades o de *equidad*.
- El criterio compensatorio todavía presente en la semántica de la protección, se concentra en la creación de condiciones de *seguridad* mínimas. La expectativa formulada al futuro es que, para ciertos segmentos de la población, cada individuo desarrolle sus potencialidades y estrategias de inserción social, probablemente sobre la base de la expectativa de un mejoramiento convergente de las condiciones sociales que acompañan la motivación de logro.
- En consecuencia, el núcleo crítico del paradigma político-técnico no se encuentra en la restricción presupuestaria –sería solo un condicionamiento–, sino en la orientación y la racionalidad que deben adoptar pues, sobre ellas, los equipos técnicos estructuran altas expectativas en términos del conjunto de resultados que se esperan alcanzar. Solo así se puede entender la expectativa de producir efectos concurrentes en el contexto de la diferenciación de la sociedad.

[64] Vial, J., 1998; Marcel, M. y Tohá, C., 1998.

Generación de externalidades. No resulta del todo transparente lo que se intenta indicar cuando se formula la expectativa de generación de externalidades por parte de las políticas. Sobre la base de trabajos aplicados^[65], recientemente desarrollados, es posible advertir aquí que en el plano de los resultados esperados y, en función de un criterio de eficiencia, el diseño de políticas adiciona una sobrecarga de efectos. El paradigma técnico-político tiende a optar por prestaciones que en su diseño integren un carácter multi-final, pues las acciones contempladas en ellas debieran tener la capacidad de generar externalidades positivas en ámbitos o sectores complementarios. Es decir, efectos concurrentes que estimulen cambios en el corto plazo o sostengan los procesos de transformación o modernización en el mediano y largo plazo.

Por cierto, ello en gran medida es resultado de la evidencia de la complejidad de la sociedad. Al parecer la complejidad de los déficits sociales o de las condiciones estructurales que sostienen las exclusiones, no se pueden resolver a través de medidas específicas o acciones aisladas^[66]. Frente a ello, las políticas sociales han avanzado en la perspectiva de elaborar propuestas integrales orientadas a producir procesos de cambio sinérgicos. La perspectiva de la equifinalidad es distinta, sin embargo, a lo que aquí se ha descrito como políticas y programas de carácter multi-final. Esto último puede ser indicado como propuestas que incluyen acciones que deben producir efectos colaterales para propósitos distintos. Este es el caso del tipo de opción privilegiada en un ámbito de la educación parvularia: el aumento de la oferta de educación parvularia, a través de la construcciones de nuevas salas cunas y jardines infantiles, no está orientada únicamente por la racionalidad educativa, pues su externalidad esperada es favorecer el incremento de la participación laboral femenina.

Al parecer, las teorías o modelos en boga, tienden a maximizar los resultados de la intervención estatal provocando una creciente inclusión de intereses y expectativas^[67] y, en consecuencia, sobrecargando las posibilidades de eficacia e impacto de las iniciativas gubernamentales. Una consecuencia específica de ello es que las orientaciones de sentido comunicadas, tienden a perder claridad y consistencia.

[65] Me refiero al Estudio *Determinantes de la demanda por educación parvularia*. Convenio BID, Mineduc, Programa Pulso, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

[66] Lahera, E., 2008.

[67] Al respecto, Luhmann, N. 1997.

La expansión del ámbito de prestaciones vinculadas a una política pública específica constituye, por defecto, una fuente de problemas, pues el éxito o efectividad de la prestación depende de si los medios del sistema emisor –en este caso, las reparticiones responsables de la implementación y gestión de las políticas públicas–, posibilita un acoplamiento efectivo en los contextos que se intervienen. Al respecto, no se debe perder de vista que en uno de sus planos las políticas públicas son, efectivamente, propuestas comunicativas, cuya comunicabilidad se garantiza mediante la disposición de recursos –fundamentalmente financieros–, al mismo tiempo que mediante la formulación de expectativas de cambio social y/o cultural. Demás está decir, entonces, que cuando la expectativa de la política pública es producir efectos –fines– múltiples, que responden a criterios de racionalidad distintos, por mucho que puedan entenderse como complementarios, las posibilidades de vinculación disminuyen, ya que el resultado neto del esfuerzo público-estatal es una complejidad debilitada desde el punto de vista de las poblaciones que responden a ella.

Este tipo de configuración, afecta de modo particular uno de los principios que orienta el diseño de políticas. Si por **pertinencia**, se entiende el grado de correspondencia que puede existir entre los requerimientos o necesidades de los grupos prioritarios y los mecanismos, procedimientos y recursos que se seleccionan para su satisfacción^[68], entonces la no-correspondencia supondría una política pública debilitada en este plano, y supondría que en el campo de sus efectos, no solo generaría altos niveles de frustración en los equipos técnicos responsables de sus diseños, sino también consecuencias no esperadas como producto de las respuestas y decisiones que los ciudadanos actualizan a partir de ello. La pertinencia no puede sostenerse exclusivamente sobre la base del análisis de la necesidad y oportunidad de la política, sino que debe incluir una evaluación del grado de receptividad que tales propuestas generarán en la orientación de los resultados que se propone.

También es posible que genere un déficit de coherencia, si por coherencia se entiende algo más que la consistencia que presenta una política

^[68] Al respecto, *Caracterización y análisis de la política social dirigida a los jóvenes*. Grupo de trabajo interministerial de Juventud, 1999.

pública respecto del mandato ético-político que la sostiene^[69]. La coherencia debe ser también una medida interna en el sentido del tipo de propuestas comunicativas que los programas formulan a sus entornos y con ello el tipo de expectativas que estimulan. Un déficit de coherencia puede incrementar las condiciones para efectos no esperados.

Por cierto, la complejidad de las políticas públicas no se reduce a los criterios aquí expuestos. Estos constituyen solo dos ejemplos del tipo de condicionamientos que quedan integrados como mecanismos que operan limitando el espectro de opciones y orientando el diseño de las propuestas de intervención. Resulta necesario seguir avanzando en el análisis de los presupuestos que quedan integrados en este tipo de formulaciones político-técnicas. Esta tarea seguirá siendo gravitante no solo porque las políticas públicas están evidentemente incluidas en la dinámica de la sociedad –en tanto comunicaciones–, sino porque producen efectos de transformación de la sociedad que no siempre se pueden anticipar o que se orientan en direcciones no esperadas que refuerzan los malestares que la propia sociedad comunica. Ya se sabe que no siempre conducen a superar los déficits que la sociedad observa.

Frente a las restricciones y condicionamientos que la sociedad empieza a conocer como resultado de la autoobservación, la emergencia de variedad es una buena noticia. La conducción público-estatal se ve sometida a nuevas complejidades y debe orientar los diseños de políticas, considerando la contextualidad plural de la sociedad. En este sentido, para quienes consideramos necesario multiplicar los ángulos de observación y comunicación, nada mejor que recordar el imperativo ético formulado por un célebre constructivista: *actúa siempre como para aumentar el número de alternativas*^[70].

^[69] Ibid.

^[70] Foerster, Heinz von. "Principios de autoorganización en un contexto socioadministrativo". En: Pakman, M. (Ed). *Las semillas de la cibernética. Obras escogidas*. Editorial Gedisa. Barcelona, 1996: 139.



Capítulo II:
Emergencias en Niñez

Intervención Social con la Niñez: operacionalizando el enfoque de derechos

FRANCIS VALVERDE MOSQUERA

Postítulo en Evaluación y Currículo, PUC.

Experta en Derechos Humanos, Universidad Prince Edward Island, Canadá.

Experta en elaboración y evaluación de proyectos, SUR-CEPAL.

Docente de Cátedra Universidad Academia Humanismo Cristiano.

Coordinadora Ejecutiva ACHNU

francisvalverde@gmail.com

Introducción

El discurso sobre los derechos de niños y niñas^[1] a partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), se ha hecho común entre los y las profesionales que se relacionan con el tema, ya sea del sector público como de las instituciones que basan su actuar en ella. De manera similar han incorporado el hablar de enfoque de derechos. No ocurre lo mismo con muchos de estos profesionales que trabajando con la infancia y la niñez, todavía tienen un enfoque asistencial de la intervención social, y visualizan al niño y la niña como receptores de servicios, y no como sujetos de derechos, más allá que puedan en sus escritos y documentos utilizar las expresiones derechos del niño y sujeto de derechos. El desafío, por tanto, consiste en poner en práctica y operacionalizar estos discursos en las intervenciones directas con niños y niñas, en trabajar con ellos y ellas, haciendo de la intervención social un espacio de desarrollo personal y colectivo, un

^[1] En este artículo se usará permanentemente los conceptos niños y niñas, pues a diferencia del idioma inglés, en el idioma español no existe un concepto que incluya ambos. Es relevante que cuando se lea el texto se incluya la diferencia de género, ya que desde la imagen social como en el ejercicio de derechos existe una diferencia de género que tiene que hacerse explícita.

Esto es tan relevante, que una de las reformas constitucionales más debatidas y de difícil alcance fue la reforma del artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas: (...); que en su inciso 1° cambió la palabra hombre por persona, concepto asexuado, quedando: Artículo 1°. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos; y en su inciso 2° agregó la palabra mujeres, quedando: La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980, reforma de 1999.

espacio de ejercicio de derechos y de práctica ciudadana. Esto obliga a los adultos a establecer relaciones de colaboración, respeto e igualdad con las niñas y los niños, en tanto ambos son sujetos de derechos.

Conceptualizando

El enfoque de derechos empieza a ser utilizado como un concepto desde fines de los años noventa del siglo XX, para dar cuenta del grado de involucramiento que tenían las políticas públicas dirigidas a la infancia, niñez y adolescencia, con los principios planteados por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Estas políticas hacen una enunciación de los derechos correspondientes pero no dan cuenta de las implicancias prácticas que estos derechos tienen en la implementación de ellas.

A principios de la década actual, la alianza Save the Children entrega el primer acercamiento a una “programación de los derechos del niño” (PDN), que en definitiva establece los fundamentos de lo que hoy entendemos por enfoque de derechos, cuando de niñas y niños se trata.

Este enfoque tiene dos ejes rectores. El primero, una concepción de desarrollo, y el segundo, los derechos humanos como base de una propuesta de implementación concreta de estos derechos en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes.

El primer eje mencionado da cuenta de la relevancia que tienen los derechos humanos en las políticas de desarrollo, tanto de los países como de las personas, y que han sido utilizados como fundamento de las mismas, como un ideal a alcanzar desde la Segunda Guerra Mundial. Amartya Sen^[2] hace una definición de desarrollo que incluye uno de los elementos constitutivos de los DDHH, a saber, la libertad. “El desarrollo puede concebirse..., como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” y continúa, “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que

[2] Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, 2000. Pág. 19.

puedan encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”.^[3]

Lo anterior está en conjunción con los desafíos que se han planteado los países en las últimas décadas, donde los gobiernos se han puesto de acuerdo en el cumplimiento de los derechos humanos como un objetivo de desarrollo, el que ha quedado plasmado en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y los correspondientes objetivos de desarrollo del milenio.^[4]

Esta definición de desarrollo de Sen, puede ser complementada con la utilizada por Francisco de Oliveira^[5], quien lo entiende “como un proceso sustentado de crecimiento económico con distribución de riqueza y renta. (...) El proceso de desarrollo debe ser procesado de forma democrática, es decir, con la activa participación e intervención de las clases sociales en la distribución del excedente económico”.

El desarrollo entendido en estos dos aspectos, a saber, la expansión de las libertades por una parte, y el crecimiento económico con distribución efectiva de riqueza basado en un proceso democrático y participativo, por otro, pone en evidencia que una sin el otro no son posibles. No es posible la expansión de las libertades en un régimen político, social cultural y económico excluyente, que impide la realización de las potencialidades humanas. Este dato es relevante cuando las estadísticas en América Latina nos muestran que la infancia y la niñez son parte fundamental de los altos porcentajes de pobreza de cada país.

El segundo eje, referido a los Derechos Humanos y sus principios, parte con la afirmación de que los derechos del niño establecidos en la CDN son derechos humanos. Esto que pareciera una redundancia, no lo es cuando se observa que en la sociedad, las niñas y los niños siguen siendo personas de

[3] El segundo considerando de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece como “la aspiración más elevada del hombre el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.

[4] Véase la Declaración del Milenio de Naciones Unidas en www.un.org/millenniumdeclaration/ares552e.htm, y los Objetivos del Desarrollo para el Milenio en www.developmentgoal.org

[5] De Oliveira, Francisco. “Sobre las posibilidades del desarrollo”, en: *América Latina 2004-2005. Democracia y Desarrollo: Una mirada desde la sociedad civil*. Informe de ALOP, Asociación latinoamericana de Organizaciones de Promoción. 2005. Pág. 45.

segunda categoría, invisibilizados y no asumidos como sujetos con derechos al igual que los adultos. La CDN establece los derechos civiles, sociales y culturales muy claramente, no así los derechos políticos, que corresponden a los de representación, a la posibilidad de elegir y ser elegidos, de ser considerados en la toma de decisiones políticas de las sociedades de las cuales son parte. Como dice Lourdes Gaitán^[6], “Los niños pueden entenderse como componentes de grupo minoritario, caracterizado por encontrarse todos sus miembros por debajo de una edad. La condición de minoría social comporta una discriminación en materia de derechos, acceso al poder, bienestar y prestigio, así como una subordinación al grupo dominante”.

Niños y niñas como sujetos sociales

Cuando se habla del niño y la niña como sujeto, estamos entrando de lleno a la comprensión del mismo como sujeto social, como parte de un colectivo y de un grupo social. Deja de ser visto de manera individual caracterizado por la psicología y la pedagogía como un individuo en preparación para, inmaduro, incompleto, incapaz, etc. ligado por tanto casi exclusivamente a su proceso de desarrollo. Tal como lo plantea Touraine, en la modernidad surge el “sujeto humano como libertad y creación”^[7] En otras palabras es el individuo capaz de asumir su capacidad de transformación de la realidad, y por tanto de constituirse en actor social.^[8] En definitiva, la idea de sujeto es la de un resistente y combatiente por la libertad.^[9]

Asumir a niñas y niños como sujetos sociales, entendidos estos en tanto la conjunción del individuo, sujeto y actor, donde cada uno se define en relación a los otros dos^[10], en un proceso que como dice Touraine, se resiste al individualismo que solo lo reduce a la razón, y más bien releva el hecho de que en el sujeto se asocia individuo y libertad. Entender a niños y niñas como

^[6] Gaitán, Lourdes. *Sociología de la Infancia*, Nuevas Perspectivas, Madrid, 2006, Pág. 20.

^[7] Touraine Alain, *Crítica de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1994, Pág. 205

^[8] Op.cit. pág. 207

^[9] Touraine Alain, *Un nuevo paradigma: para comprender el mundo de hoy*, Editorial Paidós, 2006, Pág. 130

^[10] Touraine Alain, *Crítica a la Modernidad (...)* Op.cit. Pág. 208

sujetos sociales implica que estos pasan a ser parte constitutiva del tejido social y cultural del cual forman parte, por ende se les asume como sujetos activos, públicos, parte de un colectivo. De esta manera deben dejar de ser vistos como víctimas indefensas del destino, constituyéndose en sujetos capaces de proponer soluciones a las situaciones de vulneración en que viven, donde pueden y deben tomar parte en la toma de decisiones que les afectan a ellos y a la comunidad^[11] en la cual viven. Así planteado se constituyen en actores sociales, en ciudadanos. Esto evidentemente, cuestiona las bases mismas del sistema de relaciones de poder que se dan entre adultos y niños y obliga a repensar las formas de participación de cada uno de los actores sociales, siendo uno de ellos, las niñas y los niños, o la infancia y la niñez.

Enfoque en intervención social

Volviendo a la noción de enfoque, este lo estamos entendiendo como una manera particular de observar, valorar en involucrarse con la realidad en una temática específica, en este caso, la realidad de niños y niñas en nuestra sociedad.

Es importante tener presente que no hay enfoques o formas de mirar la realidad político-social neutros. Todo enfoque tiene en su base una ideología que lo sustenta, entendida esta básicamente como un conjunto de principios y directrices que le dan una comprensión del mundo; tienen una determinada valoración de los sujetos; un sentido, una proposición de hacia donde ir, lo que aspiran alcanzar (lo ideal), y una modalidad de intervención,^[12] cuando de realidades sociales se trata, que trataremos más adelante.

Entonces, podemos decir que el enfoque de derechos es un enfoque de desarrollo que nos obliga a mirar la realidad desde el relevamiento de la responsabilidad del Estado, en tanto garante principal de derechos; la certeza de que los sujetos de derechos pueden y deben exigir / reclamar sus derechos; la existencia de obligaciones legales por parte de los garantes, expresadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y el reconocimiento del niño y la niña como sujeto y actor social.

^[11] Entenderemos comunidad en este artículo como el grupo social inmediato en que se desarrollan los niños y las niñas, y que será objeto de una intervención social.

^[12] Carballeda J. Alfredo, *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*, Serie Tramas Sociales, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2005.

Lo relevante del Enfoque de Derechos es que se fundamenta en un conjunto de valores y principios sobre los seres humanos y sobre el desarrollo expresados a través de los derechos humanos.

El enfoque de derechos, es en definitiva un conjunto de propuestas, que se hacen efectivas a través de su aplicación sistemática y completa, teniendo una clara visión de los modos de intervención que se han de utilizar, el rol que cumplirán en ellas los niños y las niñas, las formas de medir los logros alcanzados, y la sustentabilidad de los cambios buscados.

Cuando se trabaja con este enfoque, a lo menos en términos teóricos, se tienen una serie de beneficios, siendo algunos de ellos:

- El acuerdo internacional y legitimidad, expresados en un marco jurídico internacional que comparten los gobiernos y la sociedad civil. Este marco se puede traducir en estándares acordados por la mayoría de los países del mundo.
- Un objetivo de largo plazo: el cumplimiento de los derechos humanos, el cual puede ir siendo medido a medida que se avanza hacia su logro.
- La exigibilidad de la rendición de cuentas, que expresan claramente las responsabilidades de los gobiernos, y de todos los actores que intervienen en los cambios sociales.
- El proceso de empoderamiento, entendido como el proceso de asunción de sus propias capacidades, habilidades y potencialidades que viven las personas y que se requiere para el pleno ejercicio de derechos. En otras palabras, lograr la participación activa de los grupos menos favorecidos y más vulnerados en las sociedades, para alcanzar justicia social, no-discriminación y desarrollo de los sectores pobres, es decir, inclusión y no marginación.
- El objetivo de alcanzar la equidad, para lo cual se trabaja intencionadamente por la justicia, la igualdad y la libertad, principios fundantes de los derechos humanos, lo que obliga a enfrentar problemas de poder que están a la base de la inequidad, la pobreza y la explotación.

- Un mayor impacto y eficacia, debido al énfasis que pone en la rendición de cuentas, el pleno ejercicio de derechos y la participación activa de los distintos actores sociales.
- Un enfoque holístico, que permite trabajar sobre la integralidad de la cuestión a enfrentar y no parcelizar y/o atomizar ya sea la realidad o a las personas que la viven.^[13]

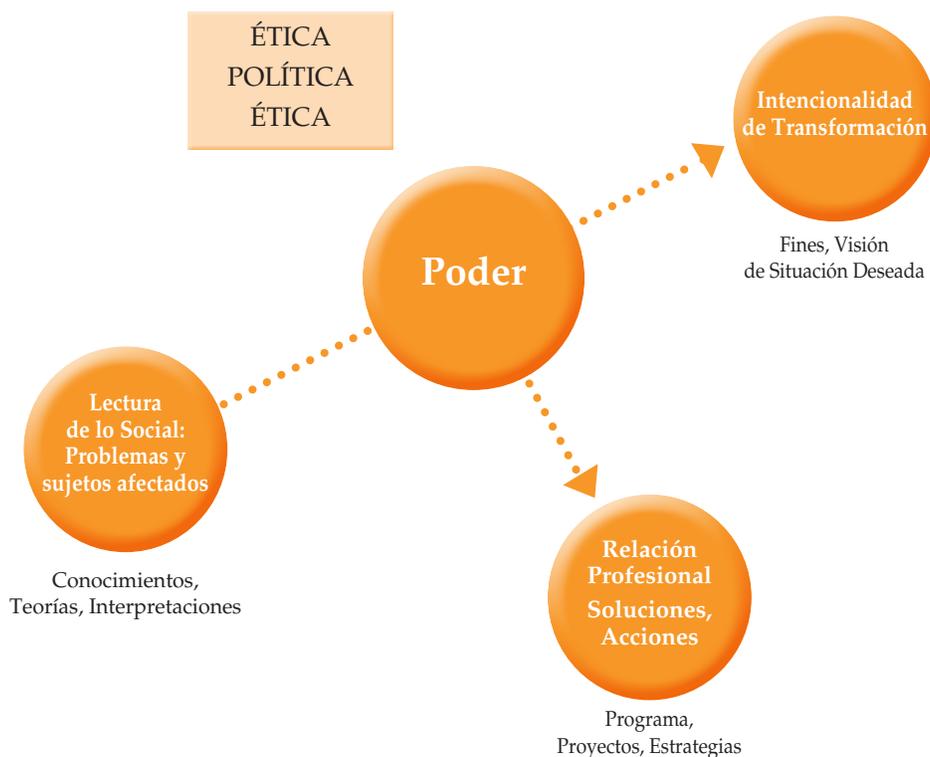
Hasta aquí lo relacionado con enfoque de derechos que ampliaremos más adelante cuando lo interrelacionemos con intervención social. Ahora desarrollaremos como entenderemos la intervención social con enfoque de derechos en este artículo.

La intervención social, puede entenderse como una irrupción en una realidad determinada con la intención de modificarla. Alude a un actuar desde “fuera”, a la acción de un agente externo que se “introduce” en esa realidad de la cual no es parte.

Es importante tener presente que toda intervención social, tiene una hipótesis de acción que la fundamenta y le da sentido, así como evidencia la propuesta de cambio que tiene, la cual en la mayoría de los casos no está explícita. La hipótesis involucra una evaluación de la situación inicial sobre la cual se quiere intervenir, un proceso de construcción de comunidad y una anticipación de una situación alternativa posible.

^[13] Tomado de *Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación. Un manual para los miembros de la Alianza Internacional Save the Children*. Segunda Edición. Lima – Perú 2005.

Hipótesis de Acción^[14]



El diagrama da cuenta de lo dicho anteriormente. La lectura de lo social es un diagnóstico e interpretación de la sociedad en la que se vive, la que se fundamenta en teorías, modelos explicativos, ideologías, etc., que dan cuenta de una situación inicial que releva los problemas y los sujetos afectados por ellos, y aproxima una metodología de cómo enfrentarlo. El modo de concebir lo social conlleva una forma de comprender las situaciones o “problemas sociales” y los sujetos afectados, incidiendo en los modos de vinculación y acción frente a éstos.

^[14] Cuadro tomado de presentación en transparencias del Módulo Intervención Social y Enfoque de Derechos, de las docentes Soledad Latorre y Francis Valverde, del Diplomado “Niñez y Políticas Públicas” U. de Chile 2007.

Los denominados “problemas sociales” se relacionan generalmente con derechos humanos no cumplidos, necesidades insatisfechas, demandas de intervención, descontento, malestar frente a condiciones poco humanas, desigualdad, desventaja o exclusión, entre otros.

Los problemas sociales que afectan a las personas de una comunidad determinada, denominados sujetos de intervención, son una “construcción” de los interventores, generalmente profesionales, que responden a políticas sociales elaboradas desde un enfoque político y social determinado, y que tiene sobre los intervenidos una valoración, ya sea de afectado, víctima, beneficiario, protagonista o participante, lo que hará una diferencia fundamental al establecer el vínculo relacional con ellos y ellas, en el momento de la intervención, y por lo tanto de los resultados de la misma.

El otro elemento importante de tratar en esta sección con respecto a la Hipótesis de Acción, dice relación con el Poder, concepto eminentemente político, que desde los derechos humanos está relacionado con los derechos civiles y políticos y que generalmente cuando está referido a la intervención social de niños y niñas, se deja fuera, asumiendo erróneamente, que ellos y ellas no tienen o no pueden ejercer estos derechos, por lo tanto, se pone especial énfasis en los aspectos sociales y culturales de la intervención, dejando de lado toda la reflexión sobre el poder, tanto de los interventores como el de los intervenidos.

Es relevante tener presente que toda intervención se constituye en un espacio político, en el que se establecen relaciones de poder y donde hay una búsqueda de influir sobre la voluntad del otro. Hay una relación asimétrica entre los profesionales que intervienen y los sujetos de intervención; existe un poder dado a estos profesionales por su conocimiento, status, prestigio establecido dentro de un contexto institucional determinado.

Es a partir de esta noción de poder, de la ideología a la base de la propuesta de intervención, donde aparece o tendría que aparecer la intencionalidad transformadora, el cambio social deseable, que debiera ser en definitiva el resultado de la intervención y que se expresa en una apuesta en los cambios de condiciones de vida de los sujetos, en una aspiración de tipo de sociedad por la que se apuesta. En otras palabras, existe una definición de lo deseable, legítimo, aceptable y lo posible, todos elementos que orientan el tipo de cambio esperado.

Lo que debe tenerse presente es que no hay una intervención social neutra ni espontánea, toda intervención se sustenta en una teoría de cambio,

la que tiene una fundamentación política, ideológica y axiológica. El desafío consiste en explicitar esta teoría de cambio durante el desarrollo de la intervención, no solo a los y las profesionales que la están realizando, sino y fundamentalmente a los sujetos afectados por esa intervención.

Finalmente, y asumiendo la realidad político social actual, se puede afirmar que la intervención social hoy tiene como uno de sus objetivos fundamentales la resolución de la problemática de la integración social^[15], esto considerando la tensión inclusión/exclusión existente. Aquí los supuestos que están a la base serían la fragmentación social, la segregación territorial, el no cumplimiento ni ejercicio pleno de derechos por parte de la ciudadanía, de la cual forman parte los niños, niñas y adolescentes.

Intervención Social desde un Enfoque de Derechos

Una vez explicitados los conceptos básicos de trabajo, tres elementos sustantivos hay que tener en cuenta para pensar y actuar la intervención social desde el enfoque de derechos.

El primer elemento sustantivo es que la intervención social ha de ser entendida como un espacio de desarrollo y relevamiento de las capacidades, potencialidades y habilidades individuales y colectivas de niñas, niños y adolescentes en tanto actores sociales; el segundo, el niño y la niña han de ser tratados como “partícipes” y no como beneficiarios de la intervención social; y el tercero, establecer el rol de garantes de derechos de los intervinientes o interventores, sean estas organizaciones de la sociedad civil o agencias del Estado.

Si recordamos que la intervención social es un dispositivo, al cual subyace una Hipótesis de Acción, que involucra una evaluación de una situación inicial, un proceso de construcción de comunidad y una anticipación de una situación alternativa posible, entonces es imprescindible preguntarse cuál es la situación inicial sobre la cual queremos intervenir.

Esta situación inicial vista desde el enfoque de derechos, está marcada por el no cumplimiento ni ejercicio de derechos de las personas en general, en nuestro caso específico, los de las niñas y niños. Situar la mirada en el no

[15] Carballeda J. Alfredo, op.cit.

ejercicio de derechos de niñas y niños obliga a pensar que ellos y ellas tienen la capacidad y posibilidad de ejercer esos derechos pero que no tienen la oportunidad ni las condiciones para ejercerlos, asumiendo que ellos y ellas los conocerían y sentirían propios.

Aparece entonces fundamental establecer qué es lo que se está entendiendo por derechos humanos, pues eso nos permitirá marcar toda la intervención social. Los derechos humanos y cada derecho humano lo entenderemos, en palabras de Domínguez “como un patrón de relación social, apto a la libre y original forma de realizarse que habita al ser humano y que la autoridad debe promover, defender y ayudar a realizar...”^[16] En otras palabras los derechos humanos son formas de relación social, política, económica y cultural, que regulan los vínculos entre las personas y los Estados, en la lógica de establecerle tanto un límite al poder del Estado frente a los ciudadanos, como una obligación de éste de facilitar el ejercicio de los derechos a todos y todas sin discriminación alguna (derechos civiles y políticos); además de obligarle a relacionarse con la ciudadanía de manera de asegurar la dignidad en el desarrollo de cada persona creando las condiciones que permitan el desarrollo pleno de todas las personas (derechos económicos, sociales y culturales). Así planteado los Derechos Humanos han de ser pensados “como relaciones de justicia y solidaridad que abren los espacios para la libre determinación creadora de las personas, grupos y pueblos a los cuales están obligados todos los Estados.”^[17]

Asumida esta noción de los derechos humanos, relevar cual es el real conocimiento y capacidad de ejercicio de derechos de niñas y niños, será la primera acción intencionada de una intervención social, tomando en cuenta primero, que no solo para los niños y niñas los derechos son de corta data, sino que hay toda una historia donde los derechos de ellas y ellos no eran parte ni siquiera del discurso de los adultos. Segundo, que la aparición formal de los derechos de niños y niñas, no los hace automáticamente parte de la cultura relacional de ellos y de los adultos con ellos y ellas; la cultura asume hasta hoy la relación de dependencia y sujeción de los menores de edad a los mayores de edad. Tercero, la no comprensión en general de qué son los

^[16] Domínguez V. Andrés, *El poder y los Derechos Humanos*, CEPLA, Terranova Editores, 1988, Pág. 15

^[17] Domínguez V. Andrés, *op.cit.* Pág. 14

derechos humanos y cómo éstos nos llevan a pensar y actuar en las relaciones entre las personas desde otros parámetros, valores y sentidos.

La intervención social desde el enfoque de derechos implica que la construcción de la idea sobre la situación inicial, que generalmente el equipo interventor tiene medianamente clara, ha de ser contrastada con la que dicen tener y vivir los intervenidos, en este caso la comunidad y los niños y niñas. Por lo tanto, el rol de los profesionales será el de facilitadores en la comprensión de la realidad que se quiere intervenir con la comunidad, creando un vínculo de respeto, confianza y apertura, generando espacios de diálogo y reflexión conjunta, y aceptando los límites que la comunidad pone a la intervención, en la perspectiva que la hagan suya, la sientan propia y necesaria y por lo mismo se comprometan con los cambios buscados.

Las estrategias metodológicas para alcanzar esto son variadas y dependerán en gran medida del grado de conocimiento que la comunidad y los niños y niñas tengan de sus derechos y de cuales son las necesidades a satisfacer. Esto está íntimamente ligado al grado de cohesión social que tengan en tanto comunidad; al nivel de desarrollo organizacional existente tanto entre los adultos como entre los niños y niñas; a la capacidad que han tenido de hacerse escuchar por las autoridades y en el caso de niñas y niños por los adultos (capacidad de incidencia); a las otras intervenciones que está viviendo la comunidad y los sentidos de éstas y cuán complementarias son con las que se están proponiendo; a la memoria social y política de las luchas de esa comunidad que le permitan construir su propia historia donde prevalezcan sus aprendizajes y sus logros.

Así planteado, el desafío del equipo profesional interviniente es muy alto pues tiene que tener un conocimiento previo de la situación e historia de esa comunidad y de cómo los niños y las niñas la viven previa a la llegada a la misma, de manera de asegurar que no “irrumperán” en un realidad imponiendo acciones que no dicen relación con la historia y necesidades sentidas por ellos y ellas. El equipo profesional que interviene, desde un enfoque de derechos requiere de un estudio y conocimiento previo lo más detallado posible de la situación de la comunidad y de las niñas y niños dentro de ella, de manera que el período de instalación de la intervención, es decir, el momento desde que llegan hasta el momento en que la comunidad los acepta y asume como válidos (si no propios), sea lo más breve posible, de manera que los alcances de la intervención o el cambio esperado, se logre en los tiempos requeridos por la comunidad.

Por ello, es que la intervención ha de constituirse en un espacio de desarrollo y empoderamiento colectivo de niñas, niños y adolescentes en tanto actores sociales, pues es en el proceso de instalación, donde la creación de un vínculo expedito, fluido, respetuoso y pertinente culturalmente del equipo profesional con ellos y ellas marcará toda la intervención. En este proceso niñas, niños y adolescentes se asumen importantes para el éxito de la intervención al sentirla propia, al ser parte de la reflexión respecto de la situación que están viviendo y que quieren cambiar, al construir junto con el equipo alternativas de solución y de cambio de la situación inicial en la cual asumen un rol concreto y relevante; ellas y ellos tienen ideas y las pueden llevar a la práctica, así asumen responsabilidad en mejorar las condiciones de vida de su comunidad, que desde el enfoque de derechos, es la generación de condiciones de ejercicio de los derechos para todos y todas las personas de la comunidad, no solo de las niñas y los niños.

El proceso a través del cual niñas, niños y adolescentes se van constituyendo en actores sociales, dice relación con el proceso que ellos y ellas viven cuando van asumiendo que tienen capacidades para actuar en la realidad, que tienen ideas y que estas son válidas y pertinentes a las necesidades que visualizan, que pueden actuar en conjunto con otros de manera colectiva, lo que les da fuerza y autonomía en la acción, etc. Este proceso no es fácil ni rápido, de hecho es un proceso con altos y bajos, con rupturas y dificultades la mayor parte de las veces puestas por los adultos, quienes no entienden esta lógica de los derechos de niñas y niños, y los ven más como un desacato a su autoridad, a lo que ellos consideran debe hacerse. Se rompe la relación preestablecida de “obediencia debida” de niñas y niños hacia los adultos y esto por supuesto inseguriza a los adultos y a las autoridades, por lo cual intentarán limitar lo más posible esta autonomía colectiva que se está gestando en ellos y ellas.

En este proceso la tarea del equipo interventor es ardua, pues en gran medida tiene que hacer de mediador entre los niños, las niñas y los adultos, a la vez que trabajar en la formación tanto de niñas y niños como de los adultos para que esta nueva forma de relación entre ellos sea asumida de manera positiva y fructífera. Estamos hablando ni más ni menos de aportar en el cambio de las relaciones de poder que hasta el momento han sido asumidas

[18] Un ejemplo de esto es la reciente situación vivida por la estudiante María Música con la Ministra de Educación Mónica Jiménez.

como las únicas válidas y correctas, que son de obediencia, sumisión y aceptación de lo dicho y hecho por el adulto.^[18] El enfoque de derechos no hace más que poner en evidencia que esta forma de relación no corresponde a la que debe tenerse entre sujetos de derechos iguales en dignidad y derechos pero con distintas responsabilidades. El cambio esperado con este proceso no se alcanza en una ni en varias intervenciones, lo que hace cada intervención con enfoque de derechos es iniciar los procesos para que este cambio de más largo aliento, que es de tipo cultural, pueda ocurrir. Por lo anterior, un desafío fundamental y que tiene que tener claro el equipo interventor, son las estrategias de participación de niñas, niños y adolescentes en cada intervención y las formas cómo éstas se complementan con la de los adultos.

En este artículo se ha puesto especial énfasis a la fase de instalación de una intervención social con enfoque de derechos, toda vez que ésta marcará toda la actividad posterior, fase en la cual adquiere especial relevancia la evaluación de la situación inicial, la cual debe ser construida en conjunto con la comunidad y con los niños, las niñas y los adolescentes en particular.

No hay que olvidar, que toda intervención social con enfoque de derechos tiene además una imagen clara del proceso de construcción de comunidad y la situación deseada al término de la misma. Al igual que con la situación inicial, tanto el proceso como la situación final deseada han de ser reflexionadas, discutidas, dialogadas y consensuadas con la comunidad. Muchos de los conceptos y prejuicios con los que se inicia la intervención serán cambiados y/o cuestionados durante el proceso mismo. Por lo anterior es importante que el equipo profesional sea flexible, abierto y esté dispuesto a aceptar las propuestas que vienen de las niñas y niños de la comunidad, pues su rol fundamental es aportar al proceso de empoderamiento de ellos y ellas y de la comunidad toda, asumiendo la responsabilidad profesional de aportar sus conocimientos para que el proceso se pueda dar. Por ello deben ser capaces de mediar, formar, capacitar, generar estrategias metodológicas variadas y sistematizar la experiencia, de manera que el aprendizaje a partir de la práctica sea un bien utilizado por la comunidad y por otros profesionales.

Son estos procesos en conjunto los que permiten decir que la intervención social, desde el enfoque de derechos, se constituye en un espacio de empoderamiento y desarrollo colectivo de niñas, niños y adolescentes con la comunidad y, por que no, del equipo profesional que interviene en esa realidad. No hay que olvidar que son los procesos y cómo estos se desarrollan, los que producen los cambios social, cultural y políticamente sustentables

El **segundo elemento sustantivo** de una intervención social con enfoque de derechos dice relación con la forma del vínculo que se establece con las niñas, los niños y adolescentes que son parte de ella. En general los equipos que intervienen socialmente responden a las ideas y prejuicios que están a la base de sus apuestas de cambio, y por lo tanto, éstas conllevan una valoración de los “intervenidos” que determina la forma de relación que establecerán con ellos, y por lo tanto, la forma en como éstos serán parte de las opciones asumidas de intervención que se estén implementando.

Lo primero, que hay que tener claro es que cuando nos referimos a niñas y niños como sujetos de derecho, estamos afirmando que son personas que tienen todas las capacidades para ejercer sus derechos acorde a la edad que tienen, es decir, son sujetos plenos, interlocutores válidos y fundamentales en una intervención social que pretende satisfacer sus necesidades o que está estructurada para ellos y ellas. Esto implica cuestionarse las formas en que valoramos por una parte la forma de relación que tenemos con ellas y ellos, y por otra, la manera en que visualizamos y estructuramos su actuar en la propuesta de intervención.

La inclusión de niñas y niños como sujetos de derecho, en términos formales y universales recién ocurre con la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. La Convención marca un antes y un después en la valoración social de niñas y niños e inicia un fuerte proceso de reflexión de las formas en que la infancia, la niñez y la adolescencia son comprendidas, y las nuevas implicancias que esto trae para efectos de políticas públicas.

Este hecho en si mismo se constituye en una acción transformadora e incluso peligrosa, cuando viene de aquellas personas que se consideraban en preparación para, con una cantidad de incapacidades, lo que nos obligaba a protegerlos para que crecieran y llegaran a ser los adultos responsables y adecuados que la sociedad necesitaba.

Se podría decir que la gran dificultad para trabajar los derechos del niño, o realizar una intervención social desde el enfoque de derechos, aparece cuando se trata de la participación, pues participar es en su esencia, expresión de poder, de capacidad, de autonomía. Entonces ante esta realidad los adultos plantean que los niños, las niñas y adolescentes no están preparados, que son inmaduros, que no asumen responsabilidades, por lo tanto antes de que “participen” tiene que haber un proceso de formación para que puedan primero dialogar con los adultos y luego participar.

En el enfoque de derechos plantea permanentemente que a participar se aprende participando. Pero esto no solo es válido para niños, niñas y adolescentes, sino también para los adultos, quienes en un importante número tampoco saben participar. Quizás saben pedir, presionar, quejarse, pero en su gran mayoría no saben participar. En algunos casos porque no existen los canales, oportunidades o facilidades para que este derecho se pueda ejercer plenamente, en otros porque no se proponen la institucionalización y democratización de las decisiones.

Es en este ámbito donde la intervención social puede jugar un rol decisor al momento de aportar en la generación de condiciones para la participación de niñas, niños y adolescentes, así como la de los adultos, y en la posibilidad de promover diálogos intergeneracionales que pongan a adultos, niños y niñas en situación de igualdad de derechos y dignidad, espacio en el cual pueden interlocutar como iguales frente a una temática que los involucra a ambos.

Lo segundo dice relación con el cambio de mentalidad o de valoración del rol de niñas y niños en la sociedad, el cual pasa necesariamente por cambios sociales y políticos que siendo importantes y necesarios no son suficientes, pues también se requieren cambios culturales, los que toman más tiempo y requieren de acciones intencionadas a nivel, nacional, local y global. Lo que queda claro desde la perspectiva de la intervención social es que esta nueva valoración se va construyendo día a día, en acciones concretas, intencionadas y con el claro objetivo de cambiar las formas de relación existentes.

La conformación de las personas en sujetos sociales, políticos, culturales, en síntesis de sujetos de derecho (personas o individuos con clara conciencia de serlo), es una construcción histórica y contextual, es decir, responde a situaciones específicas, a tiempos y espacios definidos, que no se da igual en todas las culturas, no se expresa de igual manera en los sujetos que tienen distintas biografías y experiencias diversas. El desafío consiste en que los equipos de intervención sean capaces de poner esta reflexión en los sujetos sobre los que intervienen, y esto requiere de parte de ellos una clara concepción del rol que juegan los intervenidos en el proceso que están desarrollando.

Así planteado, la valoración que se tenga de las personas afectadas por la intervención determina la forma de relación que se desarrolla con ellas. En otras palabras, esta valoración dice relación con el grado de participación que se les asigne en la transformación de sus condiciones de vida. La forma más

común de relacionarse con los intervenidos es la de **beneficiarios**, es decir, una valoración pasiva del rol que cumplen en la generación de cambios. Tal como lo dice la palabra, se benefician de la acción de los interventores, en este caso, estableciéndose una forma de relación asistencial, donde se trabaja para enfrentar las situaciones coyunturales, sin buscar en conjunto con los afectados las causas que provocan esas situaciones, y por lo tanto, con ninguna posibilidad de incidir en las acciones necesarias para cambiar las condiciones de vida que les afectan negativamente.

Otra forma de valorar a los intervenidos es como **usuarios**, es decir, como personas que utilizan un servicio. En general las intervenciones con esta ideología a la base, entregan servicios, que corresponden a derechos, como salud, educación, protección social, asistencia en situaciones de emergencia, que al ser entregadas como “servicios”, no tienen el grado de exigibilidad que todo derecho conlleva, entonces, se asume por parte de la población como un aporte que hace la autoridad o institución interventora, para mejorar su calidad de vida, pero que por ser un servicio, aunque sea fundamental, puede acabarse. Su existencia depende de la “voluntad” de la autoridad política y social, y no de una “obligación” exigible cuando se trata de un derecho humano. Esta forma de relación es evaluada a través de un formulario llamado “satisfacción del usuario”.

Otra forma más reciente, es la valoración de los intervenidos como **clientes**, es decir, como compradores o consumidores de un servicio o un producto. Cuando el producto tiene un carácter social, puede devengar o no un costo monetario directo para el consumidor, pero se establece una relación de cliente - proveedor de bienes con quien esté entregando el producto. En la actual sociedad de consumo, donde los derechos son tratados como productos o bienes, las instituciones se ponen metas de logro; por ejemplo en los municipios y servicios públicos a las áreas que atienden público, y la satisfacción al cliente es una medida de logro. Esto está tan internalizado en la ciudadanía, que nos parece “normal” que la calidad de servicios que son derechos como la salud y la educación, esté directamente vinculada con la posibilidad del pago del cliente. Aquí la noción de derecho exigible, es cambiada por la de “derecho pagable” o “costeable”.

Estas tres formas de valoración del sujeto intervenido ya sean como beneficiario, usuario o cliente, sitúa a las personas como objetos de intervención por lo tanto sin capacidad de ser parte e incidir en los diferentes momentos de la misma. La intervención es aceptada pasivamente por ellos y ellas,

pudiendo o no producir cambios sustentables; si llegasen a ser sustentables esto sucedería de manera azarosa pues no están planificados para evaluar sustentabilidad. En general se evalúan por las metas y productos alcanzados y no por los procesos y resultados que esas acciones intencionaban. En estos tres casos la intervención social es hecha desde un enfoque de necesidades, con una visión asistencialista, donde los sujetos son pasivos, receptores de los beneficios, productos o servicios ofrecidos, donde su opinión es solicitada para definir calidad del servicio o producto y no para la determinación del resultado alcanzado, es decir del cambio logrado en ellos y ellas.

La intervención social desde el enfoque de derechos valora a los intervenidos en tanto sujetos de derechos, por lo tanto como **participantes**, su rol es gravitante en la consecución de la intervención. Por tanto sin su participación activa, permanente, sistemática y planificada, la intervención no logrará los resultados que se ha planteado, los que han de ser discutidos y redefinidos con los niños y niñas participantes. Aquí queda de relieve la doble, triple o múltiples funciones del equipo interventor, pues conjuntamente con promover la participación de los sujetos de intervención, tiene que formarlos para que la puedan ejercer, pero esta formación se da en la acción, es decir “a participar se aprende participando”, por lo tanto, desde el inicio han de ser parte de la toma de decisiones, primero en aquellas acciones que les afecten directamente y que los tengan como protagonistas, hasta la discusión y determinación de los cambios esperados con la intervención pasando por la conversación permanente sobre la pertinencia de las distintas actividades que conlleva la intervención propuesta.

Desafíos del equipo interventor

Intervenir con enfoque de derechos requiere también de una disposición y comprensión en profundidad por parte del equipo interventor de sus implicancias. Esto quiere decir que la comprensión intelectual es insuficiente para lograr que los cambios en la situación inicial sean sustentables en el tiempo, es decir que permanezcan como capacidades de la comunidad una vez terminada la intervención, la cual siempre es finita en el tiempo. Se requiere además, una profunda convicción de que las niñas, los niños y los adolescentes son sujetos de derechos, actores sociales, que tienen la capacidad

intrínseca para intervenir una realidad y aportar a su cambio.

Se requiere de un compromiso profesional, individual y colectivo, de que es posible lograr cambios sociales con la participación permanente y sistemática de los directamente afectados por la situación de vulneración de derechos. Compromiso profesional, porque hay que entregar lo mejor de la disciplina de la cual se es parte, para ponerla a disposición de las necesidades que irán emergiendo durante toda la intervención, la cual debe estar detalladamente planificada, permanentemente monitoreada, evaluada y sistematizada, de manera que se constituya en un aporte para la comunidad y para otras intervenciones similares. Compromiso individual, pues cada uno de los miembros del equipo establece relaciones personales e individuales con cada uno de los niños, niñas y adolescentes que están participando en la propuesta de intervención, lo que obliga a un alto grado de responsabilidad para ser coherentes entre lo que se dice y lo que se hace, donde los gestos inconscientes no traicionen el discurso de igualdad, no discriminación y respeto, que se está usando permanentemente. Y finalmente, compromiso colectivo, pues solo trabajando en equipo tanto entre los profesionales, como en las redes comunitarias y en las actividades con los niños, las niñas y adolescentes, será posible sustentar el cambio propuesto. El trabajo en equipo es colectivo y es el más difícil de alcanzar, toda vez que el modelo hegemónico y que permea a todos promueve el esfuerzo individual, el logro y éxito personal, desvalorizando toda acción asociativa y/o colectiva.

Estas exigencias a los equipos profesionales, así como a las instituciones que son responsables de realizar la intervención social, nos permite entrar el **tercer elemento sustantivo** de una intervención social con enfoque de derechos, a saber, el rol de garante de derechos y de promotores de la actoría social de niñas, niños y adolescentes participantes de la misma.

Garantes de Derechos

Los equipos de intervención así como las instituciones de las cuales forman parte, en general no saben que tienen un rol de garantes de derechos, en especial cuando están trabajando con el enfoque planteado, el que incluso pueden estar usando como fundamento teórico de su actuar. Ser garante de derechos implica asumir la responsabilidad de generar las

condiciones de respeto, defensa y ejercicio de los derechos humanos por parte de toda persona, sin distinción alguna. El nivel de responsabilidad variará según el tipo de garante: a) ya sea garante principal, todo organismo o instancia derivada de la administración directa del Estado; b) garante co-responsable, toda organización y/o instancia de la sociedad civil; y c) garante interrelacional, que corresponde a todas las personas, la familia y la comunidad. Estas distinciones son importantes al momento de determinar las responsabilidades en la generación de condiciones y el tipo de éstas que se le exige a cada uno.

Lo primero que hay que tener claro del hecho de que los derechos humanos sean exigibles, es el ante quién o qué ente son exigibles, pues éste tendrá la obligación de responder ante esta exigibilidad.

Lo segundo, es que esta exigibilidad se reclama fundamentalmente ante el Estado, quien es el garante principal de derechos, por lo cual tiene la obligación, legalmente establecida por la firma de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de generar las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales; jurídicas, legales, legislativas y de infraestructura para que los derechos puedan ser ejercidos por todos los y las habitantes del país. Es el Estado quien debe responder por las violaciones o vulneraciones de los derechos humanos ante la ciudadanía y ante los organismos internacionales de Naciones Unidas.

En relación a los derechos del niño, se amplía y distribuye esta responsabilidad a la sociedad civil, la familia y la comunidad, por el particular período de crecimiento en que están los niños y las niñas. Esto no minimiza en nada la responsabilidad del Estado, pero se amplía a las otras instancias por el cambio cultural que implica el poner en práctica la Convención sobre los Derechos del Niño, por una parte, y por la influencia que en el desarrollo de niñas y niños tienen las diferentes expresiones organizadas que se da la sociedad, por otra.

Volviendo a la intervención social con enfoque de derechos y su rol de garante de derechos, este tiene dos niveles distintos pero complementarios. Uno, el que está directamente vinculado con la intervención y el vínculo que se establece con los participantes de ella. A saber, el ser garante co-responsable (si es un organización de la sociedad civil) implica que en la intervención se asegure una planificación en la que la participación de niñas, niños y adolescentes está presente, en todos los aspectos de ejecución de la misma donde ellas y ellos puedan ser parte y aportar, como fue explicitado

anteriormente cuando hablamos de la valoración del sujeto intervenido. Ahora, en este nivel, siempre está presente el que cada miembro del equipo, cada persona es garante interrelacional, es decir, responsable de que las relaciones que se dan entre ellos y los niños, niñas y adolescentes son respetuosas de sus derechos, su dignidad, no discriminatorias, promotoras del desarrollo pleno de todas sus capacidades, etc.

El otro nivel está vinculado con la forma en que se relaciona el equipo interventor en tanto instancia, con el entorno organizacional, institucional y social donde realiza la intervención. El ser garante co - responsable, implica que la institución y todos sus miembros tienen que buscar formas de aportar a la generación de condiciones de respeto de los derechos en los niveles en los que está trabajando, donde se asumen responsabilidades colectivas en pos del bien común, del mejoramiento de las condiciones de vida de niñas y niños, etc., en otras palabras, han de trabajar en red, promover la asociatividad, la responsabilización, la generación de propuestas por parte de la comunidad y de sus organizaciones que incluyan a niñas, niños y adolescentes. Por otra parte, en este nivel, a la instancia u organización interviniente le cabe también una responsabilidad de formación de garantes.

Una intervención social con enfoque de derechos, tiene que establecer al momento de hacer la evaluación de la situación inicial, quiénes son los garantes de derechos presentes en ese espacio-tiempo determinado en que se hará la intervención, y qué grado de comprensión de su responsabilidad de garantes tienen. Esto determina las actividades que se realizarán dada esa situación inicial, las que han de ser monitoreadas, evaluadas y sistematizadas al igual que el resto de las acciones.

En el mismo proceso de asunción del rol de garante de derechos en tanto instancia que ejecuta una intervención social y como equipo profesional, se debe asumir el de promotor de la actoría social de niñas, niños y adolescentes. Esto no es muy diferente a lo que ya se explicitó acerca de la participación real de ellos y ellas en los procesos de intervención, si no más bien se acentúa el carácter político y cultural de este rol. Político, en tanto niñas y niños son personas con sus propios derechos, con habilidades específicas que están a disposición y deben ser respetadas por los adultos y reconocidas por la comunidad, a la vez que explicitar que el ser sujeto de derechos es una posición de poder el cual otorga a las personas la capacidad para dirigir libremente su vida sin estar a merced de otros, lo que no implica claudicar la responsabilidad de los adultos de proteger a la infancia y la

niñez. En el proceso de intervención estas características propias han de ser promovidas y a la vez ejercidas por niñas y niños y reconocidas por los adultos, acorde a las responsabilidades de ambas partes. Cultural, pues el proceso de cambio intencionado de la intervención pone de relieve las necesarias transformaciones de las relaciones entre niños, niñas y adultos, rompiendo la matriz de sujeción existente, visibilizando su participación en la generación de propuestas hacia la comunidad, relevando el rol que tienen en la vida de la comunidad. A través de esto la intervención social con enfoque de derechos aporta al proceso de cambio de la matriz cultural dominante, que pone a niñas, niños y adolescentes como seres inferiores, incompletos, inmaduros, resituándolos como agentes de cambio social, como actores conscientes de la realidad que viven y a la cual pueden y deben aportar sus visiones de mejoramiento.

A modo de conclusión

Para alcanzar una intervención social que tenga en su base el enfoque de derechos, es necesario tener presente, que estamos hablando de aportar a un proceso que ya está andando y que seguirá una vez hayamos terminado la intervención específica que se realice. En otras palabras, estamos siendo parte de un continuo al cual nos introducimos de manera consciente y con objetivos de cambio claros y específicos a la realidad que se interviene.

Tener claridad que la situación política y social actual puede ser caracterizada como una en que una de las problemáticas centrales es la de la exclusión en sus diversos planos, que se expresa en fragmentación social; en la ruptura de las solidaridades; en la fractura de las redes de contención y apoyo; y en la focalización de muchas de las intervenciones venidas desde el Estado con el consiguiente abandono de la universalidad de los derechos humanos.

Tener claridad del horizonte de intervención^[19], o de la teoría de cambio a la base de la misma, hace la diferencia entre estar trabajando con y desde el enfoque de derechos, o solo administrando el modelo y aportando a la contención de la crisis social que esta situación puede producir.

El sentido de la intervención es, entonces, la integración social de acuerdo al reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía y en particular de niñas, niños y adolescentes; la reconstrucción de las solidaridades entendida ésta como el soporte del tejido de redes y el intercambio de capacidades entre diferentes grupos sociales. En otras palabras, se trata de lograr procesos crecientes de integración, cohesión e inclusión social; y la visibilización y relevamiento de las capacidades de niñas, niños y adolescentes en tanto actores sociales con propuestas de cambio social viables y sustentables.

Desde una perspectiva más técnica, tener claridad de la teoría de cambio que guía la intervención social con enfoque de derechos, permite relevar los resultados y procesos por sobre los productos y las metas; establece lenguajes y principios de acción comunes y conocidos por todos los

[19] Carballeda, op. Cit. 2005.

que son parte de la intervención, tanto del equipo como de los participantes; identifica los recursos y su adecuación al propósito; permite diseñar planes de acción realistas; establece y clarifica las líneas de responsabilidad internas y externas; permite y facilita la realización de evaluaciones significativas y de sistematización de las experiencias.

Bibliografía

- Carballeda J. Alfredo, 2005, *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*, Editorial Paidós, Serie Tramas Sociales, Buenos Aires, Argentina.
 - Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, ONU.
 - Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo, 2000, www.developmentgoal.org
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, ONU.
 - De Oliveira Francisco, 2005, "Sobre las posibilidades del desarrollo", En: *América Latina 2004-2005. Democracia y Desarrollo: Una mirada desde la sociedad civil*, Informe de ALOP.
 - Domínguez V. Andrés, 1988, *El Poder y los Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos latinoamericanos, Simón Bolívar, Terranova Editores, Santiago, Chile.
 - Gaitán Lourdes, 2006, *Sociología de la Infancia, Nuevas Perspectivas*, Editorial Síntesis, Madrid, España
 - Liebel, Manfred, 1994, *Protagonismo Infantil, Movimientos de niños trabajadores en América Latina*, Editorial Nueva Nicaragua, Nicaragua.
 - Save the Children, 2005, *Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un Enfoque de Derechos en la programación. Un manual para los miembros de la Alianza Internacional Save the Children*. Segunda Edición. Lima-Perú.
 - Valverde Mosquera Francis, 2004, *Apuntes sobre enfoque de derechos*, ACHNU, sin publicar.
 - Valverde Francis y Latorre Soledad, 2007, *Presentación Módulo Intervención Social*, Diplomado Niñez y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, Chile, sin publicar.
 - Sen Amartya, 2000, *Desarrollo y Libertad*; Editorial Planeta, Barcelona, España.
 - Touraine, Alain, 1994, *Crítica de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- _____. 2006, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley Penal, desde la mirada de las peores formas del trabajo infantil

Teresita Fuentealba Araya

Licenciada en Sociología, Universidad de Chile

Postítulo en Niñez y Políticas Públicas, Universidad de Chile

Postítulo en Interpretación de Datos Sociales

terefuentealba@gmail.com

El presente trabajo pretende realizar dos acercamientos desde las peores formas del trabajo infantil hacia la comisión de delitos por parte de niños, niñas y adolescentes. La mayor parte de las veces, al enterarnos de un hecho delictual cometido por ellos, emitimos expresiones de espanto y de inseguridad, olvidándonos de poner atención en la vulneración de derechos que sufren a diario, tanto por la estigmatización que reciben, como por el hecho de realizar un trabajo infantil catalogado como una de las peores formas existentes.

I. Introducción

Desde la década pasada, el discurso de la inseguridad ciudadana y la delincuencia ha copado nuestras pantallas, periódicos, radios, etc. En nuestro país, al parecer, el término de la dictadura y su constante política del terror, produjo un cambio en las percepciones de seguridad/inseguridad cotidiana, ya que para el sector opositor al régimen se despojó del referente al que temía y, para los adherentes al régimen, se les desarmó el aparataje institucional

que les aseguraba protección. El clima de inseguridad, entonces, se vuelca en un miedo hacia los otros, con un fuerte componente de desconfianza y vulnerabilidad. En este escenario, se instalan con fuerza y a gran velocidad, las corrientes ideológicas europeas de “seguridad ciudadana” que nacen a partir de la sensación de vivir en una sociedad del caos permanentemente, bajo constante amenaza.

El discurso sobre la inseguridad en que vivimos es permanente y progresivo, generando un clima de tensión, de desconfianza y de alarma ante el peligro, y nos refuerza la idea de tener que protegernos y encerrarnos, además de una creciente animadversión hacia quienes delinquen.

En este contexto, los niños, niñas y adolescentes que comenten delitos, pasan a ser la demostración más palpable que el fenómeno de la delincuencia aumenta sin límites. No necesitamos ir muy atrás en los recuerdos para encontrarnos con grandes discusiones en los medios sobre los “delinquentes juveniles” y la forma en que se debe tratar el asunto; incluso, el caso de “Miguelito”, un niño que al momento de ser detenido tenía recién cumplidos 14 años, cuando fue noticia en el año 2007:

“Tras doce detenciones, “Miguelito” enfrenta ahora su primera condena” (*El Mercurio*, 09.12.07).

Recordemos que “Miguelito”, como es nombrado en los diarios en septiembre de 2007, fue el punto de discusión sobre la no penalización de niños y niñas menores de 14 de años y la posible rebaja de edad de responsabilización penal y, para ello, los medios de comunicación no dudaron en exponer hasta el más mínimo detalle de la vida del niño para justificar su privación de libertad.

En otro frente noticioso, menos mediático por supuesto, nos encontramos con las iniciativas del gobierno en pos de la erradicación del trabajo infantil; nos llegan mails con historias de niños explotados cruelmente por las grandes transnacionales en países como Indonesia o China. Historias desgarradoras y condenables absolutamente.

Sin embargo, hay un punto de convergencia entre el trabajo infantil y los niños, niñas y adolescentes infractores de ley que casi no se aborda. Con esto, no queremos decir que, todo niño trabajador es infractor de ley penal. Pero hay un determinado segmento de la población infanto-juvenil que transita por una delgada línea y que, por diversos factores micro, meso y macrosociales, puede desempeñar actividades ilícitas como vía de acceso a recursos económicos de sobrevivencia. Hay un cierto grupo de niños, niñas

y adolescentes que representan en sí, tanto al niño que nos conmueve por ser explotado laboralmente y como el que nos produce rechazo por atentar contra nuestra tranquilidad.

El presente trabajo pretende profundizar la relación entre trabajo infantil e infractores de ley penal, principalmente, el artículo se concentrará en responder a la pregunta: **¿Qué características de las peores formas de trabajo infantil están presentes en niños, niñas y adolescentes infractores de ley penal?**

Desarrollamos un primer capítulo para situarnos en los sujetos del estudio, es decir, caracterizar a los niños, niñas o adolescentes infractores de ley, quiénes son y han sido en nuestra historia, cuáles son sus características socioeconómicas, de qué delitos estamos hablando cuando decimos “infracciones de ley” en este grupo etéreo.

Luego veremos los principales postulados del trabajo infantil, que nos den luces sobre cómo abordar a los infractores de ley, desde este punto de vista, para terminar con una revisión sobre los factores que pueden estar impulsando a los niños, niñas y adolescentes a cometer infracciones de ley, entendidas desde el trabajo infantil.

Cabe destacar, que el trabajo se realiza con un enfoque de protección de derechos, por lo que se resaltan en su desarrollo, las vulneraciones que se perciben y los garantes que debieran actuar para resolverlas.

II. Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley, ¿de quiénes estamos hablando?

1. Evolución histórica del tratamiento de niñas, niños y adolescentes infractores de Ley

El concepto de niños y niñas infractores de ley, así como su tratamiento por parte del Estado, ha ido modificándose con el paso de los años, según la evolución que el mismo Estado ha presentado en términos de su relación con la infancia en general.

En nuestra historia, podemos identificar tres etapas de la relación Estado-Infancia.^[1]

1.1. Etapa de invisibilización de la infancia

Se caracteriza por la total invisibilización de los niños, niñas y adolescentes en la legislación. Las personas comenzaban a ser tomadas en cuenta al momento de cumplir la mayoría de edad y en las ocasiones que los niños eran mencionados en la legislación era por negación, es decir, por establecer lo que no podían hacer. Eran los padres quienes tenían la total tuición de los niños y decidían todo por ellos. De más está decir que las niñas, por su condición de género, se encontraban más invisibilizadas aún en la sociedad.

Si bien el Estado no mantuvo una postura activa con respecto a la protección de la infancia, delegando ese poder a instituciones privadas, sí tomo algunas medidas con respecto a los niños que cometían delitos, con el fin de mantener el orden social.

En este paradigma de la invisibilización de los niños y niñas como sujetos, el modelo penal predominante durante el siglo XIX para aplicar justicia en adolescentes, era el conocido como *modelo penal atenuado*, que consideraba a los jóvenes con capacidad de discernir, merecedores de las mismas penas que los adultos, solo un poco atenuadas, es decir, los niños y niñas que cometían delitos eran juzgados de acuerdo a las normas del código penal y civil.

[1] Las etapas de la relación Estado-infancia, han sido recogidas del Proyecto de Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia. Julio, 2004.

En esta etapa, se consideraba infractor de ley, a los niños y niñas mayores de diez años y menores de dieciséis que hayan sido declarados con discernimiento y todos los que hayan cometido delito entre los dieciséis y dieciocho años (Mettifogo, 2004:16).

1.2. Ley de Menores

La segunda etapa que se puede distinguir, tiene como hito el año 1928, cuando se dicta la primera Ley de Menores. Sin embargo, esta ley no tiene por objeto cambiar el estatus jurídico de la infancia, sino que más bien trata el tema de la infancia como “problema social”, es decir, la Ley viene a regular todas aquellas instancias en que los menores ponían en peligro el orden social, ocupándose entonces de los niños en situación irregular, tales como: mendigos, aquellos que ejercen comercio sexual, abandonados, los que cometen delitos, etc. Esta ley irá sufriendo cambios en el tiempo, pero sin alterar la esencia de la misma, siendo dictada en 1967 la Ley 16.618 que aún rige en nuestro país.

Paralelo a este hecho, comienza a surgir un movimiento internacional que cuestionaba el tipo de sanciones derivadas del modelo penal atenuado (Platt, 1982) por el sometimiento de los adolescentes al sistema penal de los adultos y, especialmente, al hacinamiento y promiscuidad de las cárceles y su efecto criminal en los adolescentes. Surge entonces, lo que se conoce como un *modelo tutelar*, que sustraía a los jóvenes infractores del derecho penal y los convertía, en términos más formales que efectivos, en *objetos de protección* –junto o a los niños desvalidos, abandonados y con problemas conductuales–.

El concepto de modelo tutelar se corresponde claramente con la relación entre infancia y Estado que instaura de la Ley de Menores, para la cual *los niños, en general, son definidos por su incapacidad jurídica y su incompetencia social, y sometidos, en la esfera privada, al control de sus padres (originalmente, el padre), mientras que en la esfera pública, reservada para los niños que estuvieren “en situación irregular” (fuera del control de sus padres, abandonados o abusados por ellos, cometiendo conductas delictivas u otras conductas desviadas y, en general, los que estuvieren “en peligro material o penal”), quedan entregados al control estatal, por medio de la figura del Juez de Menores, quien dispone de poderes arbitrarios para adoptar medidas de protección “dirigidas a suplir la carencia o deficiencia de*

cuidado parental”, a “corregir” a los niños que manifiesten conductas desviadas y a mantenerlos bajo control (Couso, J y Fariás, A, 1999:14).

El problema de fondo sería, según este enfoque, eliminar dicha irregularidad que lo hace peligroso para la sociedad, por lo que el derecho debe asumir un carácter educativo y tutelar. En ese sentido, la facultad reformadora no puede limitarse al análisis del hecho o conducta impropia que el niño o niña haya realizado, sino que debe considerar que estas conductas se vinculan directamente con las condiciones morales y sociales en las que se encuentra el menor; de esta forma, los niños eran privados de libertad por tiempos indefinidos, bajo la estampa de “medida de protección”.

El niño o niña infractor de ley, en este periodo, desaparece como concepto, pues se habla de “niños en situación irregular”, siendo enviados a centros de protección donde se le adoctrinaría para vivir en sociedad.

Una de las consecuencias de este enfoque, es que niega la posibilidad de considerar al menor como persona, vale decir, la inimputabilidad del menor entraña la tendencia a desconocerlo como ser autónomo, dotado de derechos y obligaciones. Siendo así, el menor se transforma en un ser dependiente del Estado y sujeto a todos sus dictados.

1.3. Reconocimiento de Derechos a la Infancia

En tercer lugar, y hasta hoy, la relación entre Estado e Infancia se rige bajo el paradigma de la protección de derechos que comienza en 1990, con la ratificación por parte del Estado chileno de la convención de los Derechos del Niño.

Este enfoque “asume una nueva concepción del niño, de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado, dejando atrás la idea predominante del niño definido a partir de sus necesidades o carencias, es decir, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo”; el Estado se compromete a velar por el cumplimiento de los derechos de cada niño, niña y adolescente que esté en su territorio. Lo primordial de este momento, es que el niño pasa a ser un sujeto de derechos y no solo un objeto en las políticas públicas.

La Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, ha obligado al Estado chileno a adecuar, en forma progresiva, su legislación para respetar los derechos comprometidos.

En este contexto, surge la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que entró en vigencia en junio de 2007, siendo la primera ley especializada en el tratamiento de adolescentes infractores de ley y que, en su espíritu, intenta resguardar la esencia de la Convención, reconociendo a los niños y niñas como sujetos de derechos, asegurándoles un debido proceso y la responsabilización solo por el acto cometido y no como rechazo a su persona. Se trata de no olvidar que la figura de *infracción de ley* es “una categoría que corresponde a un “Hacer” a los actos cometidos y no al “Ser” de la persona” (SENAME, 2004: 14).

Este es un cambio fundamental de perspectivas. Con esto se constata y se superan deficiencias, como confundir la respuesta a la vulnerabilidad y el tratamiento legal de los infractores “aplicando a ambos, las mismas medidas, bajo competencia de los mismo jueces”; y también “la existencia de un sistema de control penal encubierto, basado en los criterios de marginalidad socioeconómica y no en la gravedad del delito”.

La Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente, deja establecido quienes serán sancionados por infracciones a la ley determinando que “se aplicará a quienes al momento en que se hubiere dado principio de ejecución del delito, sean mayores de catorce y menores de dieciocho años, los que para efectos de esta ley se consideran adolescentes” (Ministerio de Justicia, 2006).

Pero, para el presente estudio, no solo nos centraremos en aquellos niños, niñas y adolescentes que se determinan con responsabilidad penal, sino que entenderemos como infractores de ley a “todo menor de 18 años que ha sido imputado de haber cometido un delito” (Mettifogo, 2004:9). La razón de esta ampliación es que, si bien, solo entre los 14 y 18 años son imputables, eso no quiere decir que niños y niñas de menor edad puedan estar insertándose o haber tenido experiencias en el ámbito delictual.

2. Características principales de niños, niñas y adolescentes infractores de Ley Penal

La información que se puede encontrar en cuanto al perfil de niños, niñas y adolescentes, se refiere a aquellos que han sido detenidos por Carabineros e ingresados a un centro de SENAME, existiendo una cifra negra de aquellos infractores que no han sido judicializados.

En un estudio realizado por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile (2004), sobre factores que inciden en la comisión de delitos graves en adolescentes infractores de ley, se entrevistó a 344 adolescentes ingresados en diferentes sistemas de atención del SENAME, anteriores a la Ley 20.084. Los resultados arrojaron que un 92% corresponde a hombres y su rango de edad oscila entre los 15 y 17 años (87%). Por otro lado, la mayor parte de ellos, se encontraba bajo la atención de un centro no privativo de libertad, de atención ambulatoria (PIA)^[2].

^[2] Los Programas de Intervención Ambulatoria (PIA), eran parte de los programas de SENAME, anteriores a la entrada en vigencia de la LRPA, pasando a ser reemplazados por Proyectos de Libertad Asistida y Libertad Asistida Especial, entre otros. Lo mismo sucede con el CERECO (Centro de Rehabilitación Conductual) que aparece citado en la tabla N°1.

Tabla 1:

Caracterización de los adolescentes infractores de ley, ingresados a SENAME, 2004

Distribución según sexo	
Hombre	8%
Mujer	92%

Distribución según edad	
13 años	1%
14 años	9%
15 años	27%
16 años	27%
17 años	33%
18 años	3%
19 años	0%
NS/NR	0%

Distribución según Programa	
GENCHI	4%
CERECO	3%
PIA	93%

Fuente: Estudio "Factores que inciden en la comisión de delitos graves en adolescentes infractores de ley penal". Universidad de Chile-SENAME.

2.1. Situación familiar de los niños, niñas o adolescentes infractores de ley

Contrario a lo que podría pensarse, el 84% de los adolescentes entrevistados vive con al menos uno de sus padres. Por supuesto, queda por preguntar la calidad del vínculo existente entre los adolescentes y sus padres, así como los estilos de autoridad, etc.

Tabla 2:
Distribución según persona con que vive el adolescente infractor de ley

	Total
Con ambos padres	37,1%
Con uno de los padres	47,2%
Con otros familiares	12,0%
Con algunos amigos	1,9%
Solo	1,7%
Total	100,0%

Cuando se pregunta por la ocupación de los jefes de hogar, se obtiene que la mayoría de los jefes de hogar trabajan (76%), aunque el ingreso promedio alcanza para cubrir las necesidades básicas, no permite el acceso a otros tipos de bienes suntuarios (OIT, 2004)

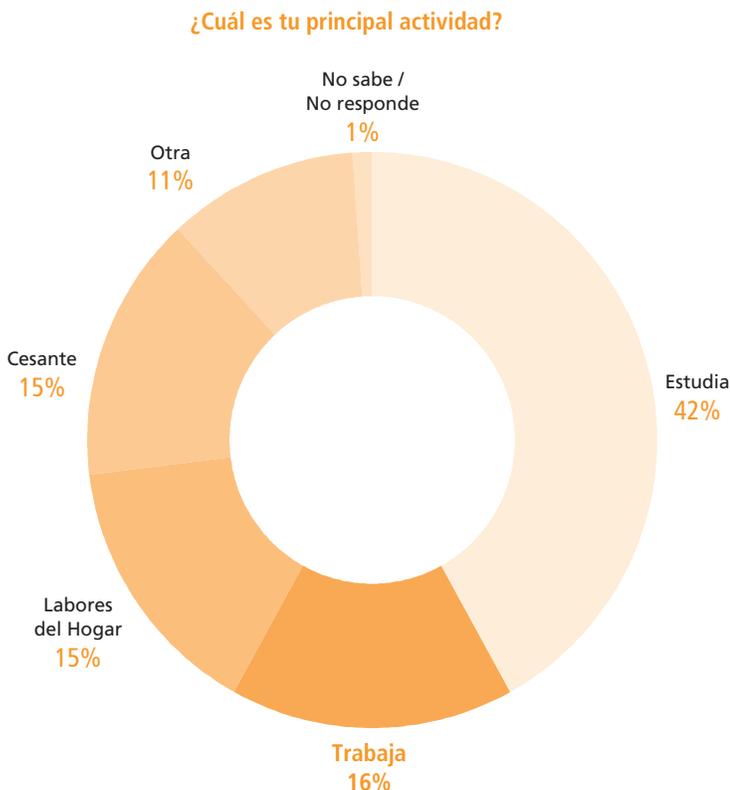
Finalmente, en cuanto al número de personas que viven con los adolescentes infractores de ley, el promedio es de cinco personas (5 Media). Si se comparan estos resultados con los presentados en la Encuesta Nacional de Juventud (INJUV, 2003), se aprecia que los adolescentes infractores comparten sus hogares con un mayor número de personas, en promedio con una persona más (Media 4,07).

En el estudio mencionado, hacen corresponder este último dato, con el número de dormitorios en el hogar (entre 2 y 4 piezas para dormir, alcanza un 83%), dando como resultado un nivel de hacinamiento equivalente al que existe en el primer quintil de la población –dato tomado de CASEN 2003–.

2.2. Actividad principal del adolescente

Un punto importante en la caracterización de los adolescentes infractores de ley tiene que ver con la ocupación o actividad principal que desarrollan. En este punto, podemos ver que los adolescentes ingresados a SENAME, si bien mayoritariamente dicen que estudian (42%), este índice se encuentra muy por debajo de su grupo etáreo a nivel nacional, pues la encuesta del INJUV ya citada, muestra que un 91% de los jóvenes menores de 18 años se encuentra estudiando. El resto principalmente se vincula al mundo laboral, trabaja (16%) o se encuentra cesante (15%).

Gráfico 1:
Principal actividad de los adolescentes ingresados al SENAME



En resumen, las principales características de los adolescentes infractores de ley nos muestran que son hombres, provenientes de familias que podrían pertenecer al primer quintil de ingresos, que permanecen en menor proporción en el sistema escolar que el promedio nacional. Si a ello sumamos los estudios georreferenciales del delito realizados por la Universidad Diego Portales (2006), podemos ubicarlos también en los sectores periféricos de nuestra capital, tales como La Pintana, Pudahuel, San Ramón, etc.

Cabe hacer una acotación antes de continuar. Si bien los datos nos evidencian una relación entre adolescentes infractores de ley y su pertenencia a sectores de escasos recursos de nuestra capital, no establecemos una causalidad entre ambas características, es decir, no por ser pobres se debe tener como opción la delincuencia. Sostener esto sería una aberración tremenda, discriminando, preenjuiciando y determinando a las personas solo por su origen social. En efecto, los datos ocultan realidades; en este caso, no es casual que la mayor parte de los detenidos sea de clase baja pues, hasta antes de la LRPA, el tratamiento de un niño infractor dependía de quienes eran sus padres y si el juez creía que ellos podrían ayudarlo a la rehabilitación. De esta forma, jóvenes de clase social media y alta no llegaban a pisar un centro privativo de libertad. Retomaremos más adelante la relación no causal de la pobreza y la comisión de delitos en niños, niñas y adolescentes.

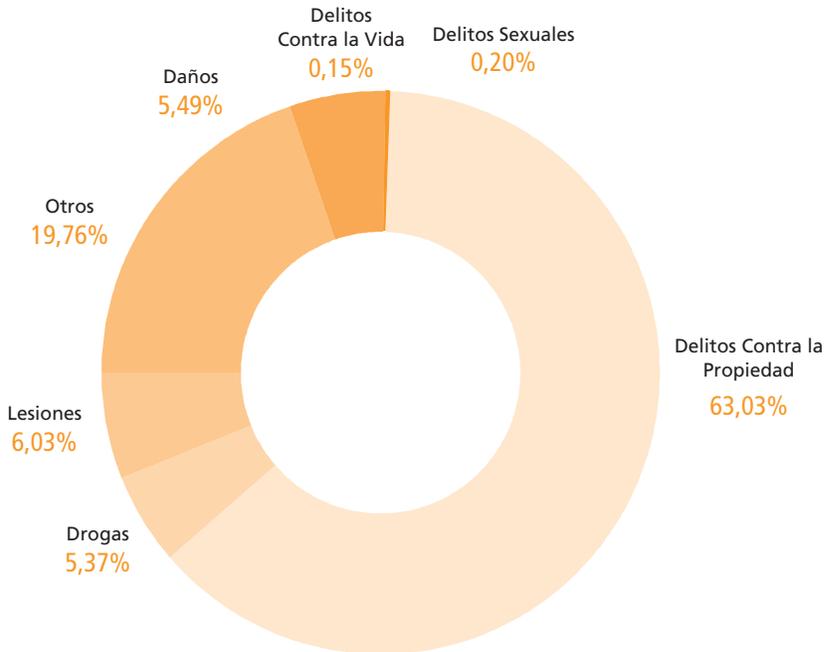
3. Tipo de delito en que participan los niños, niñas y adolescentes infractores de ley

Hasta el momento hemos revisado cómo ha sido la evolución histórica y el tratamiento de los adolescentes infractores de ley a lo largo de los años, así como también el perfil psicosocial de ellos.

Para completar este paneo general de los adolescentes infractores de ley, es necesario observar qué tipo de delitos son los que cometen. En el gráfico siguiente podemos apreciar que, para el año 2005, de un total de 36.134 aprehensiones, el 63%, corresponde a delitos contra la propiedad, este dato será relevante al estudiar la relación con el trabajo infantil.

En el otro extremo, vemos que los delitos contra la vida (homicidios, secuestros) son prácticamente inexistentes, al igual que las aprehensiones por delitos sexuales.

Gráfico 2:
Distribución según tipo de delitos cometidos por adolescentes, año 2005

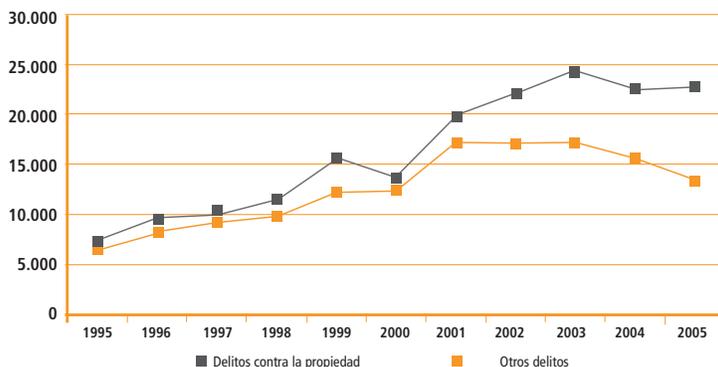


Elaboración propia en base a datos de aprehensiones realizadas a adolescentes entre 14 y 18 años, por Carabineros de Chile, 2005.

Para comprobar que la mayor participación de delitos contra la propiedad en relación al resto de los delitos cometidos por adolescentes infractores de ley no es propia del año 2005, sino que constituye una tendencia, se ha elaborado la siguiente tabla de evolución donde se compara el crecimiento que ha presentado la comisión de delitos contra la propiedad en la década de 1995-2005, en relación a las otras categorías de delitos.

Gráfico 3:

**Evolución de los delitos contra la propiedad v/s otros delitos cometidos por adolescentes
Periodo 1995-2005**



Elaboración propia en base a datos de aprehensiones de Carabineros de Chile, periodo 1995-2005.

III. Los adolescentes infractores de ley desde la mirada de las peores formas del trabajo infantil

La Real Academia Española de la Lengua (2007) define el trabajo como “ocuparse en cualquier actividad física o intelectual. Tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, etc”. En este sentido, el trabajo realizado por niños y niñas ha existido desde siempre en nuestras sociedades, incluso siendo en muchas épocas la vía de integración social a la que los niños de menores recursos podían optar: por un lado los niños se iban a las minas, la pesca o fábricas incipientes, mientras las niñas eran enviadas desde pequeñas a trabajar a la casa de los patrones o dueños del fundo.

El trabajo infantil no fue un problema sino hasta el año 1920, cuando se promulgó la Ley de Educación Primaria Obligatoria; el trabajo de los niños y niñas parece ser incompatible, por horarios, con el cumplimiento de la ley.

Ahora bien, ¿a qué nos referimos con trabajo infantil? El trabajo infantil, es definido por la OIT (2002) como el “trabajo que priva a los niños, niñas

o adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental". Se considerará nocivo para su desarrollo integral el trabajo infantil cuando:

- Perjudica o daña al niño física, mental, social o moralmente.
- Interfiere en su escolarización.
- Priva de la oportunidad de ir a la escuela o lo obliga a abandonarla prematuramente.
- Le exige largas jornadas de trabajo.

Sin embargo, esta visión tan rígida y punitiva sobre el trabajo infantil es cuestionada desde algunos sectores. En nuestro país, una voz crítica es la de la Vicaría de la Pastoral Social quien plantea que "el gobierno se refiere al tema desde una postura de la erradicación progresiva y eso es imposible de conseguir, si no tenemos transformaciones duras, concretas, como es cambiar el sistema neoliberal que nos rige. De alguna manera parece que la postura de no al trabajo infantil revela una escasa reflexión sobre el tema" (Verdejo, sf).

Para atenuar el discurso sobre el trabajo infantil, la OIT establece matices sobre el trabajo infantil, argumentando que existen trabajos que aún siendo efectuado por niños y niñas, no es necesario eliminarlos sino regularizarlos, considerando positiva la participación de niños, niñas o adolescentes en un trabajo que no afecte su salud y desarrollo personal o interfiera con su educación (OIT, 2002).

Para ello se han elaborado dos categorías de diferenciación: trabajo infantil aceptable e inaceptable.

El trabajo infantil aceptable es aquel que "se realiza cumpliendo la ley, por parte de adolescentes de 15 años y más. También se incluye en esta categoría el trabajo liviano o de pocas horas, que pueden realizar de manera protegida, los niños entre 12 y 14 años" (OIT et al, 2004). En tanto el trabajo infantil inaceptable se define por contraposición, es decir, toda aquella actividad que no se ajuste a los parámetros anteriores, será considerado como trabajo infantil inaceptable.

Es a este tipo de trabajo al que se abocan las diferentes políticas de gobierno y tratados internacionales, pues el trabajo inaceptable vulnera derechos básicos de los niños y niñas que lo ejercen, perpetuando además, la desigualdad e inequidad en las oportunidades.

Entre los trabajos inaceptables se consideran:

- Trabajo de niños de 11 años o menos.
- Niños de 12 a 14 que no estudien.
- Niños de 12 a 14 años que realicen trabajos de 14 horas o más a la semana.
- Trabajo de adolescentes de 15 a 17 años, que trabajen 21 horas o más a la semana y no asistan a la escuela.
- Trabajo en la calle, nocturno o ilegal.

En nuestro país, se estima que existen 107.676 niños que realizan trabajos inaceptables, alcanzando un 3% del total de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años (OIT, 2004) y, a pesar que este porcentaje pueda parecer insignificante, el Estado y la ciudadanía deben empeñarse en disminuir estas cifras que generan graves inequidades, afectando el desarrollo integral de los niños y niñas.

1. Peores formas de trabajo infantil

En la lucha por la protección de los niños y niñas trabajadores, la OIT trabajó con diversos países en la definición de las peores formas de trabajo infantil; los países que ratificaran este convenio, debieran abocar sus máximos esfuerzos por la erradicación total de ellas.

En términos materiales, las peores formas de trabajo infantil, quedaron plasmadas en el Convenio 182 de la OIT que Chile ratificó en el año 2000, creando un sistema de seguimiento de estas formas de trabajo infantil, el cual permite actuar conforme a datos certeros y actualizados.

Las peores formas de trabajo infantil, son aquellas peligrosas para la salud, seguridad o moralidad, que se realizan en condiciones ambientales inseguras o que exigen gran esfuerzo físico del niño o niña y se clasifican de la siguiente manera:

Tabla 3:
Clasificación del trabajo infantil en sus peores formas

Dimensión: Trabajos intolerables	
1. Explotación sexual comercial	Utilización de niños/as y adolescentes para la prostitución.
	Pornografía.
	Turismo sexual.
	Tráfico de niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual comercial.
2. Actividades ilícitas y prácticas asociadas a la esclavitud	Producción y tráfico de estupefacientes.
	Utilización de niños/as y adolescentes por delincuentes.
	Venta de niños para servidumbre.
	Reclutamiento forzoso de niños y adolescentes para conflictos armados.
Dimensión: Trabajos peligrosos	
1. Trabajos peligrosos por naturaleza	Trabajos en minas, canteras subterráneas Trabajo en alta mar.
	Trabajos en alturas superiores a dos metros.
	Trabajos en cámaras de congelación.
	Trabajos en fundiciones en general
2. Trabajos peligrosos por condiciones	Jornadas laborales extensas (superiores a 8 horas).
	Trabajo en horario nocturno.
	Ausencia de medidas de higiene y seguridad laboral.
	Trabajos que impiden la asistencia a la escuela.

IV. ¿Se puede decir que los niños, niñas y adolescentes infractores de Ley realizan un tipo de trabajo infantil?

1. Comisión de delitos: una expresión de las peores formas del trabajo infantil

Como quedó en evidencia en el primer capítulo, los adolescentes infractores de ley pertenecen casi exclusivamente a la clase baja (se debe recordar la acotación realizada en cuanto a la relación no causal entre ambas características) quienes, por su posición, sufren la exclusión de los sistemas educacionales y laborales.

En la caracterización presentada en el capítulo I, queda claro que los adolescentes que han cometido delitos tienen una débil vinculación con la escuela, en relación a la población en su tramo etéreo. Con respecto a ello, existen diversas explicaciones que develan este alejamiento. En primer lugar, las aspiraciones promocionistas de las familias, es decir, mandar a sus hijos a la escuela para ser “más” que ellos, se ve desmentida por los datos de la realidad: “el fracaso en el logro de la promoción social está relacionado con el denominado ‘empobrecimiento cualitativo de la educación’. El debilitamiento del vínculo entre la escuela y el mundo del trabajo, privilegiando el camino hacia los estudios superiores, es factible solamente para un tercio de los egresados de la enseñanza media” (U. de Chile, 2005). En otras palabras, la educación ya no está siendo capaz de cumplir la promesa de aspiración promocional.

Otra de las explicaciones posibles de este desencuentro, la entrega Bernstein (1977) cuando nos plantea que el problema está en la incompatibilidad de códigos: los profesores enseñan códigos no adecuados a la realidad de los niños, produciéndose un choque de culturas, restringiendo sus posibilidades de conocimiento y deslegitimando los aprendizajes entregados en el seno familiar.

Kitsuse y Cicourel (1968) son mucho más explícitos en ver la relación de la escuela y su rol en la derivación de los niños en infractores de ley: “el sistema escolar es concebido como una organización que produce, en el curso de sus actividades, una variedad de carreras propias de adolescentes, incluida la de delincuente”, sostenido en la construcción que realiza la escuela de

“niños problemas” catalogados según su conducta o resultados académicos, estigmatizados como “buenos” o “malos”.

En cuanto a la exclusión laboral que sufren, en el estudio desarrollado por la Universidad de Chile antes mencionado, se les pregunta a los adolescentes infractores de ley, cuánto sería para ellos un buen sueldo, si trabajaran en el sistema formal. La respuesta sorprendió a la mayoría: no hablan de cifras irreales –salvo uno o dos casos– sino que para ellos un sueldo bueno es de \$184.500, pero por su poca preparación y estudios, no pueden optar a ello y deben asumir como una pesada carga el subempleo o el empleo precario, además de una cultura autoritaria en las empresas, trabajo no especializado y sobreexplotación.

Tabla 4:
Sueldo esperado por un adolescente infractor de ley

Ingresos esperados según tipo de delito cometido	Promedio
Grave	\$208.611
Menos grave	\$178.842
Total	\$184.500
Ingresos esperados según tipo de delito cometido y sexo	Promedio
Masculino	\$186.806
Femenino	\$159.514
Total	\$184.500

Fuente: Estudio de factores que inciden en la comisión de delitos graves en adolescentes infractores de ley penal. U de Chile.

Otro ejemplo de la exclusión que sufren los adolescentes en el ámbito laboral, queda plasmado en las cifras de desempleo; así, en 1997 la tasa de desempleo general equivalía a 6,7% y la juvenil a un 15,9%, en tanto en 2006 estos indicadores aumentaron a 7,9% y 19,1%, respectivamente.

Por otro lado, Chile, es uno de los países que posee casi nula participación de niños y adolescentes en trabajo en el sector formal, dado su alto cumplimiento de leyes laborales, en las medianas y grandes empresas, por lo que el trabajo infantil se desarrolla en sectores informales y se relaciona “básicamente con la búsqueda de subsistencia en familias muy pobres, o con el apoyo a padres y familiares en sus actividades productivas” (OIT, 2004).

Confluyen así, tres hechos que empujan o no impiden el acercamiento de los niños y adolescentes de sectores pobres al trabajo infantil informal e, incluso, a la comisión de delitos: la pobreza, la exclusión o desilusión del sistema escolar y la falta de oportunidades para incorporarse al sistema formal de empleo. Doris Cooper lo grafica de la siguiente manera “es así como es probable que un niño en extrema pobreza en una gran ciudad industrial, si sus padres están cesantes, deba mendigar e incluso puede que llegue a aprender a hurtar y posteriormente ser ladrón” (2006).

En este sentido, podemos ver que la incorporación del niño, niña o adolescente al mundo delictual, aparece como una opción de sobrevivencia ante las pocas oportunidades que encuentra a su alrededor. Esta afirmación puede sostenerse por el tipo de delito que cometen los adolescentes infractores de ley que, como se indicó en el capítulo I, mayoritariamente son contra la propiedad, –más del 60%– es decir, delitos que les permiten generar recursos de forma rápida y efectiva. Según Cooper, éste es el delito común urbano, identificado con los nichos etiológicos de la pobreza y extrema pobreza (2006).

Es necesario aclarar, que no siempre la búsqueda de ingresos tiene que ver con sobrevivencia, sino que los niños/as y adolescentes son receptores de publicidad y bombardeo consumista por todos lados. Ellos han incorporado internamente las metas que la sociedad les impone, pero los escasos recursos de su familia les permiten vivir, pero no costear bienes suntuarios como ropa de marca, artículos electrónicos, etc. Los jóvenes, sin medir sus actos, comienzan a buscar recursos que les permitan sentirse parte de un sistema del que se sienten excluidos; una forma de integrarse es transformándose en uno

de sus miembros a través de su apariencia. De este modo, comienzan a robar para satisfacer dichas necesidades puntuales, pero sin darse cuenta entran en una rueda que no para, luego ya no es para ropa, es para fiestas, paseos, etc., todo aquello a lo que los ingresos familiares imposibilitan acceder.

“Los jóvenes marginados, marginalizados y pobres víctimas del efecto demostración, sin acceso a la educación ni al trabajo, habiendo internalizado los principales valores del sistema incluidos la meta del éxito económico, el consumismo, el individualismo y la competencia, presentan altos niveles de frustración, que les mueve a conseguir, incluso por la fuerza, los objetos que en su imaginario, lo hagan sentirse incluidos nuevamente (Cooper 2006:71).

En estos casos, desde el enfoque de derechos, han fallado muchos de los garantes que debieron proteger al niño. La escuela fracasa en su rol protector de derechos, por el contrario, lo discrimina y lo expulsa. El mercado laboral no lo acepta, el niño es conciente de las necesidades de su hogar y busca alternativas que le generen ingresos. En este sentido, también es posible encontrar a familias negligentes en su rol de garantes de los derechos de sus hijos, pues permiten que ellos dejen su escuela, abandonan la crianza de sus hijos y, además, les otorgan responsabilidades de proveer sustento al hogar. En estas condiciones, el niño está imposibilitado de desarrollarse íntegramente y de ejercer sus derechos tales como educación, participación, recreación, vivir y desarrollarse en un ambiente tranquilo y seguro, etc.

Al comenzar a incurrir en delitos, el niño, niña o adolescente en general, no es conciente de los hechos que comete los que “no están presididos aparentemente por una lógica de disminución de los riesgos y de maximización de los beneficios, hay escasa programación de los hechos y un grave desconocimiento de las consecuencias de sus actos, a pesar de tratarse de infracciones de ley” (U. de Chile, 2005). Solo ante el hecho sancionador (el control policial, la privación de libertad) es cuando asumen la gravedad de los acontecimientos. Diversos autores nos señalan que el momento decisivo en la construcción de la significación desviada de los actos, y por lo tanto en la adopción y aceptación de una identidad delictiva, “está dado por el momento de la aprehensión y posterior etiquetamiento como delincuente. Al ser detenido, el joven no solo queda enfrentado a la gravedad de lo que ha hecho (y a una autoridad más fuerte que la suya) sino que queda encasillado: en adelante servirá para representar la empresa del delito” (Matza, 1981).

En relación a ello, Cooper sostiene que se puede “apreciar cómo en algunos discursos de los menores^[3], aun habiéndose integrado al mundo del hampa tan tempranamente como a los 7 u 8 años, desearían con certeza poder cambiar de vida. Sin embargo, todo está en contra y, particularmente, los problemas estructurales del país, que no tienen cabida (...) ni para los padres de estos niños y menos para los menores. Debemos comprender que si los niños empiezan a robar a los siete u ocho años, es la urgente necesidad de sobrevivencia la que los impulsa.” (Cooper, 2006:70)

En resumen, en esta situación, la comisión de delitos por adolescentes y niños, como vía de acceso a recursos que les permitan la sobrevivencia, sí constituye un trabajo, que puede catalogarse como una de las peores formas de trabajo infantil, pues ingresan al mundo delictual para conseguir recursos y son inducidos a trabajar en estas acciones ilícitas por los adultos que descuidaron su protección, tales como sus padres, profesores, comunidad, etc. Incluso, el receptor de las especies robadas, de modo indirecto, está induciendo al niño a robar, pues le entrega el dinero que espera por su mercancía robada, asegurándole el éxito de su acción ilícita.

2. Comisión de delitos como trabajo infantil en el marco de una contracultura delictual

Las comunas desde donde surgen los adolescentes y niños infractores de ley, no se distribuyen al azar. Por el contrario, existen “nichos etiológicos” desde donde florece la delincuencia, demostrado por los estudios georeferenciales de la delincuencia que han generado algunas universidades y ministerios.

Uno de estos nichos, según Cooper, es de pobreza y extrema pobreza, donde comienzan a surgir nuevas formas de subsistencia que la autora denominará como *Economía Informal Alternativa Ilegal*. “Esta economía informal alternativa e ilegal se expande y fortalece, y está directamente asociada a la

[3] Si bien reconozco la incompatibilidad de hablar de “menores” para referirse a los niños, niñas y adolescentes, desde un enfoque de derechos, mantengo el término para ser fiel a la cita de la autora señalada.

pobreza, el desempleo y desempleo encubierto, e incorpora a niños (a partir de los 6 a 8 años) y a jóvenes al mundo de la delincuencia, a la desviación y la ilegalidad, en roles laborales que les facilitan la sobrevivencia a ellos y a sus padres, que no tienen cabida en la economía formal” (Cooper, 2006:70).

En estos nichos etiológicos se desarrolla una contracultura específica de los ladrones y ladronas, “una contracultura se caracteriza por compartir muchos valores y normas con la cultura dominante pero, sin embargo, presenta muchos otros valores y normas propios que atentan contra la cultura a la que pertenece” (Cooper, 2006:65).

El hecho que el niño/a se desarrolle en un espacio que comparte con avezados delincuentes adultos, lo predispone a estar a la deriva, es decir, el niño/a transita por una delgada línea que divide su actuar acorde a las normativas sociales y los valores, códigos y normas de la contracultura delictual. Esta posición de estar a la deriva, le permite entrar y salir cada vez que quiera de la contracultura, hasta que llega un momento en que se percibe excluido de la sociedad y opta por incorporarse completamente a la alternativa que le presenta el mundo del hampa.

El ingreso de los niños y adolescentes al mundo delictual, puede haber sido heterónimo o autónomo. “Heterónimo: momento en que un adulto incita al niño/a a robar o traficar por primera vez, sin que anteriormente en él se hubiese manifestado su voluntad. Los sucesos de carácter autónomo se refieren a que el niño o niña participa voluntariamente en una actividad delictual, iniciando así una trayectoria” (OIT, 2004:54). En este momento es posible encontrar, entonces, la figura del “inductor a cometer delitos de forma explícita. Ya no solo se encuentran los inductores indirectos por abandono o irresponsabilidad en la crianza del niño, sino que actúa un adulto directamente en la incorporación del niño/a al mundo delictual.

“El aprendizaje de la conducta desviada o criminal incluye las técnicas de comisión de los actos desviados y/o delictuales, como también de la comisión de internalización de motivaciones, valores, actitudes, metas sociales y cogniciones” (Cooper, 2006:32).

Pero, en este caso, hay un punto importante a tener en cuenta: en la contracultura de los ladrones y ladronas, el robo específicamente es un trabajo, no un delito. Este cambio de paradigma influye, entonces, en la forma en que el niño, niña o adolescente asume el acto delictivo, pues en su valoración no está aprendiendo algo nocivo para su desarrollo, sino que tal

como un maestro carpintero enseña a su hijo a pegar sillas, el padre ladrón enseñará técnicas para ejecutar delitos de manera eficiente. El niño “aprende a ser ladrón” (Cooper:2006: 29).

En el estudio de Cooper sobre Delincuencia y Desviación Juvenil, un 84% de los adolescentes entrevistados –todos privados de libertad en las secciones para menores de Gendarmería de Chile– opina que el robo es un tipo de trabajo, un trabajo como cualquier otro. Por otro lado, también un 84% afirma que robar es correcto, es decir para ellos es un rol laboral prestigioso dentro de su contracultura.

Esta situación cambia la manera de abordar a los infractores de ley, en aquellos casos que han asumido los valores de la contracultura, pues delinquir no es la alternativa debido a las pocas posibilidades existentes para ellos, sino que es una opción más de desempeño, incluso más valorada que los trabajos formales, pues los ingresos son mejores, se adquieren en menos tiempo y es efectivo inmediatamente, no hay que esperar a fin de mes para recibirlo.

En este caso, si bien es trabajo infantil en una de sus peores formas, al igual que el caso anterior, se debe considerar que también dentro de la contracultura es un trabajo infantil de este tipo. Es decir, desde una mirada externa, se puede concebir al trabajo que realizan aquellos niños, niñas y adolescentes que han incorporado para sí los valores contraculturales del mundo del hampa, como trabajo infantil en sus peores formas, pues están siendo inducidos de manera directa a participar en la comisión de delitos, se les enseñan técnicas para desarrollar mejor su rol e incluso, muchas veces, deben dar parte de sus ingresos a otro personaje que los instruye en las actividades ilícitas.

Sin embargo, –posicionándonos desde el marco conceptual de la contracultura delictual, que sostiene que esta última genera valores, códigos y normas propias, entre los cuales se destaca “ser un buen padre” y “proteger por sobre todo a la familia”–, también delinquir es un trabajo infantil en sus peores formas, pues este padre ladrón no está cumpliendo con los valores de su propia cultura y está haciendo partícipe a su hijo de las actividades laborales propias de los adultos. En este caso, además, exponiéndolo a situaciones de peligro.

V. Conclusiones

Hemos presentado dos ejemplos en que la comisión de delitos por parte de niños, niñas y adolescentes puede ser entendido como trabajo infantil en sus peores formas.

El trabajo infantil, en sus peores formas es, por definición, vulnerador de los derechos del niño, pues impide un desarrollo integral del mismo. En este caso específico, vinculado a la actividad ilícita, los efectos psicológicos que produce en el niño, niña o adolescente son profundos y de difícil reversión, pues se saben discriminados, “rotulados” por el resto de las personas, incluso por sí mismos. Es un trabajo de alto peligro, exponiendo a diario sus vidas e ingresando a un mundo de violencia, que puede llevarlos incluso a la muerte, en caso de verse involucrado en riñas.

La mayor parte de ellos además, ha abandonado el sistema escolar y sus familias, si bien están presentes, no ejercen su rol de autoridad y protección. La intervención en estos casos debe ser lo más temprana posible para evitar que el niño asuma esta actividad como parte de su “identidad”, que derive indeclinablemente hacia el mundo delincuenciales y haga suyo sus principios y valores.

En la protección de los derechos de los niños que comienzan con acercamientos al mundo delictual hemos fallado todos, desde las instituciones gubernamentales, hasta las propias familias, pasando por la comunidad y la escuela. Hemos excluido sistemáticamente a los jóvenes infractores y los seguimos excluyendo con la estigmatización a diario que se realiza en los medios de comunicación o en una conversación informal sobre cómo protegerse de ellos.

Los derechos son inseparables e inherentes a cada persona. La no separación implica también que al vulnerar un derecho, hemos vulnerado todos los derechos de los niños y niñas que han cometido delitos; solo hablar de “delincuentes juveniles” es de máxima transgresión de estos derechos. Estos niños y niñas, no solo han sufrido la desprotección temprana de sus familias y agentes cercanos sino que, constantemente, están siendo denostados. Cometieron un error ante los ojos de la sociedad, pero siguen siendo personas,

siguen teniendo derechos y de eso nos olvidamos rápidamente. Están en una constante vulneración de sus derechos, por lo que no nos debiera extrañar el descontento y violencia que muchas veces demuestran.

Es necesario detenernos y actuar, considerando no solo el delito cometido por ellos, sino la preocupación de ir más allá y, como niños trabajadores en las peores formas, hay que apoyarlos para que puedan abandonar tal actividad y sepan que pueden ejercer sus derechos.

Bibliografía

- Cicourel A. *The Social Organization of Juvenile Justice*. John Wiley & Sons, Inc. Nueva York, 1967.
- Cooper, Doris. *Delincuencia y desviación juvenil*. LOM Ediciones. Santiago: Chile, 2006.
- Couso, Jaime y Farías, Ana María. *Derecho Penal Adolescente. ¿Educación, ayuda o sanción?* Universidad de Chile/UNICEF. Santiago: Chile, 1999.
- Geisse Graepp, Francisco y Echeverría Ramírez, Germán. "Bases y límites para la responsabilidad penal de los adolescentes". En *Revista de Derecho*, Vol. XIV. Universidad Austral de Chile. Valdivia: Chile, julio 2003, pp. 99-124.
- Hein, A.. "Factores de Riesgo y delincuencia Juvenil: revisión de la literatura nacional e internacional." Fundación Paz Ciudadana, 2004.
- INJUV. Tercera Encuesta Nacional de Juventud.
- Kitsuse, J. y Cicourel, A. "The Social Organization of the High School and Deviant Adolescent Careers". En Rubington y Weinberg, *Deviance. The Interactionist Perspective*, The Macmillan Company, Nueva York, 1968.
- Matza, D. *El Proceso de Desviación*. Taurus. Madrid: España, 1981.
- Mettifogo, D. *La situación y el tratamiento de jóvenes infractores de ley en Chile*. CESC, 2004.
- OIT. *Guía práctica para parlamentarios*. Elaborada por OIT en 2002.
_____. *Trabajo infantil y adolescente*.
_____. *Trabajo infantil y adolescente en cifra*. 2004.
- PLATT, Anthony: *Los 'salvadores de niños' o la intervención de la delincuencia*. México, 1982.
- SENAME. *Documentos técnicos para el trabajo con jóvenes en conflicto con la Justicia*. Ibídem. 2004
- Universidad de Chile. *Factores que inciden en la comisión de delitos graves en adolescentes infractores de ley penal*. SENAME, 2004-2005.
- Verdejo, María Rosa. *Trabajo Infantil: reproducción de las desigualdades sociales*.

La erotización del cuerpo infantil en los sectores marginados. El legado del *reggaeton* y el *axé* en Chile

GERMÁN DÍAZ URRUTIA

Sociólogo, Diplomado en Políticas Sociales y en Seguridad Ciudadana
por la Universidad Alberto Hurtado.
Investigador del Programa de Seguridad Urbana UAH.

germandiazurrutia@gmail.com

Resumen

Este artículo busca explorar en los impactos y significaciones que ha tenido la introducción del *axé* y el *reggaeton* en Chile. No solo como referentes musicales sino como representantes de un movimiento cultural profundo, que implica la adopción de nuevas pautas sociales relativas al uso del cuerpo, la aceptación de lo vulgar como arte, la aparición de nuevas formas de expresar la sexualidad y la creación de una maquinaria mercantil que, como nunca, parece querer estar presente en todas las esferas de la vida social.

Por otra parte, se pretende también explorar los posibles efectos que estos nuevos referentes pueden tener sobre el cuerpo de los(as) niños(as) en sectores marginados, debido a que estos exhiben fuertes contenidos violentos, sexistas y vulgares en sus discursos. La instauración de prácticas corporales erotizantes opuestas a aquellas promovidas y legitimadas socialmente, podría poner en riesgo el sano equilibrio entre el principio de realidad y el principio de placer, claves para el desarrollo normal del “Yo” durante la infancia.

Palabras claves: erotización, *reggaeton*, *axé*, cuerpo infantil.

A partir de la década de los noventa, la introducción de nuevos referentes musicales, culturales y mediáticos han instalado en el imaginario chileno un nuevo cuerpo. Se trata del “cuerpo del mulato” como objeto de deseo, símbolo de entretenimiento, sexualidad y liberalización. Este cuerpo ya no es solo un imaginario lejano. El acceso a él, solo cuando se viaja, así como su producción musical, ya no llegan dislocados a su imagen o a su forma cultural, como aconteció con la introducción del merengue, la lambada, la salsa, el mambo y otros ritmos centroamericanos a Chile. Lo que se introduce a partir de la década de los 90 en la sociedad chilena ya no es solo un ritmo que se asimila a los patrones culturales propios de nuestra sociedad sino, más bien, una subcultura que viene con sus ritmos, sus prácticas y sus cuerpos. Este nuevo movimiento cultural, que va a tener sus comienzos con la introducción del *axé*, música del noreste brasilero, y luego con la masificación a nivel continental del *reggaeton*, de origen costarricense, va a expandirse por todas las esferas sociales, transformándose en uno de los fenómenos culturales más importantes de la última década.

El *axé* y el *reggaeton* son dos expresiones bailables y musicales que van a ingresar en todas las clases sociales con connotaciones y funciones distintas. Para las clases dominantes van a representar, por lo general, tan solo nuevos referentes musicales ideales para la diversión y para la entretención vulgarizada, carentes de contenido reflexivo. Para las clases populares van a representar mucho más que una nueva corriente musical. Este movimiento va a ser interpretado muchas veces como un espacio de identidad y de expresión, como un lugar de escape a las constantes frustraciones y violencias de una sociedad de consumo. Sin embargo, la incorporación de alguna de las prácticas, conceptos, imaginarios y bailes asociados a estos referentes, pueden presentar problemas, en la medida que muchos de sus discursos no se ajustan a los patrones culturales de la sociedad chilena, por lo tanto la interiorización de ellos por parte de los sectores marginados puede acentuar aún más su exclusión y estigmatización.

Estamos ante un fenómeno de “distinción” mediante el consumo, tal cual como lo entiende Bourdieu en su libro *La distinción*, pero que ya no se trata de una distinción de objetos de consumo diferentes, como podría ser el caso de la música docta para la clase burguesa y la cumbia para la clase obrera, sino que se trata de una distinción dentro de un mismo objeto de

consumo. Estas distinciones mucho más vidriosas y profundas generan nuevos desafíos para la investigación sociológica, en la medida que propone nuevas formas de estratificación social, las cuales no estarían determinadas por los objetos de consumo, sino por el cómo este objeto se consume y cuáles son sus atribuciones al interior de cada grupo.

Entramos, de esta forma, a enunciar el propósito central de este artículo que es realizar una reflexión exploratoria e incisiva sobre los posibles efectos corporales, sociales y culturales que podría suponer la apropiación de estos nuevos referentes musicales en los sectores marginados, sobre todo en los(as) niños(as) que, dadas estas condiciones, se encuentran más expuestos a ser golpeados por una mala asimilación y consumo de estos nuevos referentes. El *axé* y, por sobre todo, el *reggaeton* (con todos sus agregados) pueden ser analizados como herramientas de erotización de los cuerpos infantiles, en la medida que estos promueven discursos, verbales y corporales, ajenos a los promovidos socialmente, por medio de un mercado mediático irreflexivo y violento que pareciera gozar, más que nunca, los beneficios monetarios de esta nueva “moda”. Se corre el peligro entonces, de que estos discursos desestructuren las pautas de formación sexual de estos niños, alterando de esta manera la relación de su principio de placer con su principio de realidad, como será explicado más adelante.

II. *Axé* y *reggaeton*: ¿cómo y por qué entran a Chile?

Hasta el momento hemos hablado de *reggaeton* y *axé* como si todo lector supiese de forma cabal a qué nos estamos refiriendo. Hecho que evidentemente constituiría un error, dado que si bien estas palabras han saturado nuestra esfera mediática-cultural en el último tiempo, poco se conoce sobre el origen, la historia y las condiciones que favorecieron su entrada a Chile. ¿De dónde vienen estos ritmos? ¿Por qué entran con tanta fuerza a Chile? ¿En qué se asemejan y se diferencian? ¿Quiénes constituyen la oferta y la demanda del mercado que los transa? Son algunas de las preguntas claves que deben ser abordadas antes de dilucidar los efectos que estos están teniendo en la vida de quienes lo consumen.

Para hablar de *axé* y *reggaeton* en Chile hay que situarse en el contexto cultural de la última década, es decir, en un periodo que transcurre aproximadamente desde 1997 hasta nuestros días. Este periodo de tiempo puede pensarse y definirse como la “segunda década” post-dictadura, hecho determinante en su configuración, partiendo por lo que significa situarse ya a una cierta distancia temporal del período de la transición, lo nos permite la identificación de cuatro elementos centrales de esta época que son analizados a continuación.

La disociación entre política y producción artística

El primero de ellos y tal vez el más evidente, es la tendencia hacia la disociación del mundo del entretenimiento y el mundo político: los programas televisivos matinales, los contenidos musicales, las manifestaciones artísticas, las exposiciones, las convocatorias juveniles, etc., parecen querer desmarcarse de cualquier elemento político tradicional, ni el más mínimo atisbo o insinuación de “política” queda permitido dentro de ellos, por tanto empiezan a operar como campos totalmente independientes, distancia impensada durante el régimen militar y otros periodos de la historia chilena.

La cultura, de esta forma, deja de ser un espacio de resistencia política (contra las dictaduras), como lo fue durante gran parte de los años 70 y 80 en casi toda Latinoamérica, para transformarse en un espacio de expresión y esparcimiento libre de cualquier connotación ideológica. De hecho, las expresiones musicales que aún siguen defendiendo un mensaje crítico, lo hacen en oposición al sistema en su totalidad y no con una preferencia marcada, por lo tanto, sin apoyar a un proyecto político en particular. Representativa es, en este sentido, la frase del grupo musical “Tronic” quienes, justo antes de las elecciones de 2005, señalan en la letra de una de sus canciones más populares lo siguiente: *despierten amigos que no nos engañen pronto pronto se vienen la presidenciales recuerden que la derecha nos ha robado y también la izquierda ha coimeado da lo mismo el partido del candidato importa más que sea un buen ser humano.*

La creación y consolidación del mercado de la “farándula mediática”

Si el fenómeno anterior hacía referencia a una cualidad que se pierde en esta época, este punto señala una de las creaciones más representativas de esta nueva década, se trata del mercado de una “farándula mediática” o televisiva si se quiere, que cada día gana más adeptos y ocupa mayor espacio en los medios de comunicación. No solo el giro editorial de las *Últimas Noticias* sino, además, la existencia de más de cinco programas televisivos destinados completamente a estos temas; la aparición de nuevos personajes en las “exclusivas” páginas sociales de la *Revista Cosas* o *El Mercurio*, la venta de álbumes con los rostros de estas famosas estrellas, son algunos indicios de este hecho y el gran lugar que este ocupa en las interacciones cotidianas de los sujetos. El “Mundo de la vida” de los individuos está siendo ocupado, más que nunca, por este nuevo mercado que invade las demás esferas culturales y los espacios de entretenimiento. Casi no queda posibilidad de abstracción de este mundo sin que por ello se tenga que pagar el costo de quedar fuera de muchas de las conversaciones cotidianas. Hablamos de un mercado que mueve millones de pesos mensuales, y que es consumido por millones de personas diariamente. Un mercado con la capacidad de crear y destruir personajes, de ser la línea recta más efectiva para el asenso social, para alcanzar la tan codiciada “fama”, aunque sea solo por un segundo.

Este mercado funciona con sus propios códigos, con lógicas de solidaridad particulares donde se presenta un “alter” (la farándula) como objeto de culto, de reconocimiento y de imitación. Es el espejo que permite la reconstrucción de la identidad de quienes miran del otro lado de la pantalla, ya sea por oposición o afinidad a estas figuras que se exhiben. Un “alter” que brilla con cuerpos expuestos y vidas privadas traslúcidas que alteran la relación con lo público, puesto que lo privado se transforma en público, en lo que vende y en lo que se debe comentar. La figura del “hombre público” queda trastocada permitiendo la aparición en escena de nuevos personajes (futbolistas, ganadores de *reality show*, asistentes de programas, modelos de estratos socioeconómicos empobrecidos, etc.), de cuerpos que jamás hubiesen podido ocupar un primer plano en un programa televisivo, de historias reservadas al anonimato o a una “copucha de barrio”.

El dominio cultural de la producción *underground*

Un tercer punto interesante de analizar y, sin duda, fundamental para el surgimiento del *axé* y el *reggaeton* en Chile, fue la creciente tendencia por la legitimación y la masificación de aquellas producciones culturales provenientes de sectores marginados. Hay una valorización de lo creado por debajo del sistema, de aquello proveniente de lugares estigmatizados socialmente. Es una especie de recuperación de la producción artística de ese tejido social sofocado drásticamente por la dictadura. Sin embargo, no todo lo popular se vuelve moda y es objeto de consumo de las clases más acomodadas. Por el contrario, esto opera por medio de un selectivo sistema de mercado que elige quién de estas figuras podrá tener la oportunidad de ser famosa, promocionando una mezcla curiosa entre talento, oportunismo y mercado, que se expresa en forma evidente en aquellos programas “busca talentos” como “Rojo” y “Mekano”. Se crea todo un aparato mercantil que permite la aparición de nuevos artistas e incluso de nuevos ritmos musicales, una unión entre televisión y producción musical que termina traspasando todas las esferas de la vida social. El cuerpo de quien canta, su historia y su música quedan estrechamente ligados y exhibidos en los medios, trasladando a estas personas de un sector marginado al sector de la fama, de lo público, de lo “top”.

Ya no se trata de figuras del pop norteamericano estilo Madonna, del rockstar británico estilo Bono, de íconos del *grunge* norteamericano estilo Nirvana, o de figuras casi revolucionarias estilo Silvio Rodríguez, todos ellos íconos de culto en los años 90, sino de figuras provenientes de sectores marginados de Brasil, Costa Rica, Panamá, e incluso de nuestras propias poblaciones. Figuras que emergen desde los suburbios urbanos y que comienzan a masificar su producción artística por medio de esta maquinaria comercial que incluye televisión, internet, radio y compañías disqueras. Ídolos que por primera vez ganan espacios y que, al parecer, quieren apropiarse en forma definitiva de la producción musical-artística chilena.

La liberalización y exhibición del cuerpo

Llegamos por último a uno de los cambios más significativos en esta última década, se trata de la forma de relación entre cuerpo-placer que está experimentando fuertes transformaciones en nuestro país. Es difícil trabajar en tan pocas líneas un cambio tan profundo y significativo como este, dada la peculiar relación que los chilenos guardan con el cuerpo. Sobre todo después de dos décadas de represión política donde, por una parte, el cuerpo del **desaparecido** y el **torturado** aparecen en la conciencia colectiva como el miedo fáctico de todo disidente del orden establecido. Y el miedo de la amenaza a la violación de lo privado, por otra parte, como el miedo atávico de los grupos de derecha. Estas dos imágenes construyen la noción de un cuerpo “amenazado” que puede ser víctima en cualquier momento, por eso es un cuerpo reservado y escondido, es un cuerpo que no busca exhibirse demasiado para no generar sospechas, un cuerpo enmascarado que desarrolla su actuar público solo detrás de una máscara que le permite cierta seguridad. Este cuerpo “amenazado” solo encuentra lugares de placer en el ámbito de lo privado, en el espacio público queda prohibida cualquier manifestación de este tipo, ya que promueven la degeneración moral y la pérdida del orden cívico.

Por otro lado este mismo proceso instala la imagen del “otro” como un otro amenazante, como un “otro” del cual no me puedo fiar y debo guardar cierta distancia. Se crea la idea fuerte del espacio privado, de ese lugar que nadie puede ni debe invadir. Espacio privado que funciona como un escudo magnético que nos protege contra el contacto del otro; si alguien nos toca por casualidad debe inmediatamente disculparse o nos sentimos profundamente incómodos, pasados a llevar en nuestro lugar más íntimo. Por eso, nada irrumpe más en la cotidianidad de los chilenos y es señal de un fuerte cambio cultural, que el hecho de que cerca de cinco mil personas decidan fotografiarse desnudas en pleno centro de Santiago. El fenómeno “Tunick^[1]” representa un ejercicio de quiebre con el orden establecido, de liberalización de ese discurso fuertemente arraigado, es señal de un cambio, de una nueva forma de entender y expresar la relación con el cuerpo.

[1] El fotógrafo estadounidense Spencer Tunick, realizó su sesión fotográfica el 30 de junio de 2002 en pleno centro de Santiago, en lo que fue su primera visita a nuestro país.

Otras manifestaciones evidentes de este fenómeno son: la proliferación que en el último tiempo ha tenido el uso de tatuajes y el piercing como adornos, que buscan la exaltación del cuerpo; el auge creciente de los “Martes femeninos” y los “Jueves masculinos”, que buena parte de los establecimientos de entretenimiento nocturno, que no son *cabarets* o casas de prostitución, realizan; la rápida expansión de las “tribus urbanas” juveniles que utilizan atributos corporales como elementos de distinción y de pertenencia al grupo (piel pálida, peinados, vestimentas, accesorios, etc.); la exhibición de cuerpos casi desnudos y erotizados en espacios televisivos de fácil acceso para los niños, como en la mayoría de los programas de la tarde; y, por supuesto la elección de bailes y ritmos musicales fuertemente cargados de erotismo y de connotaciones sexuales explícitas, con el cuerpo del mulato como objeto de deseo. Ritmos musicales que estimulan el cuerpo y lo ponen en directa relación con el placer.

Es parte del contexto socio-cultural en el cual hay que entender la entrada de estos nuevos ritmos a nuestro país, y estos son algunos de los factores claves que permiten dilucidar por qué estos se transformaron rápidamente en verdaderas modas y comienzan a tener incidencias sobre nuestra cultura. Describamos ahora la entrada de cada uno de estos ritmos.

Para entender la entrada a Chile del *axé*, ritmo brasileiro nacido hace más de quince años en Salvador de Bahía (región del noreste de Brasil), que es una fusión del zamba, la música tropical y la música típica bahiana, hay que hacer referencia obligada al programa televisivo “Mekano”, producción del canal Megavisión que comenzó a transmitir a mediados del año 1997. En un principio, el programa se propuso como una franja juvenil estilo “Extra jóvenes”, que buscaba animar la tarde de los adolescentes, los fines de semanas. Con la llegada del nuevo milenio, “Mekano” pasa a emitirse de lunes a viernes, con la figura de José Miguel Viñuela como animador. En dos años llegan a dominar las emisiones de la tarde, pasando, en 2002, a superar los treinta puntos promedio de *rating* mensual, lo cual es considerado todo un record televisivo.

En esta época, el programa decidió traer nuevas figuras para reforzar el equipo de bailarines “Team Mekano”, de gran protagonismo en el espacio. Es así como llega a uno de sus *castings* un grupo de brasileiros provenientes de Bahía, quienes se transformarían en el famoso grupo “Axé Bahía”.

La música de este quinteto carioca rápidamente comenzó a sonar en todas partes. Sus letras pegajosas, ritmos animados y “calientes”, y la coreografía

repetidas todas las tardes, fueron la mezcla perfecta para “conquistar” a los chilenos, que no solo seguían con atención la actuación de este grupo en el programa “Mekano”, sino en todos los medios de comunicación que se hablase de ellos. Así Flaviana, Francini, Jeferson, Bruno y Jociney pasaron del anonimato absoluto a ser íconos de un nuevo estilo musical que prometía quedarse con fuerza en Chile.

La producción de “Mekano” aprovechó esta gran sintonía y decidió lanzar al mercado el primer disco de *axé* llamado “Furação 2002”, que fue todo un éxito, con ventas por sobre las dieciséis mil copias en menos de cuatro horas, y la obtención del “Disco de Oro”. En dicho disco de dieciocho temas se incluían las famosas canciones “Tapinha”, “Thuthuca”, y “Tesouro do pirata” (más conocido como “onda onda”) que pese a ser cantadas en portugués todo el mundo coreaba. La fama de este grupo lo llevó a recibir otras ofertas televisivas, lo que produjo finalmente su salida del programa “Mekano” para integrarse a las pantallas de TVN. En este canal animaron varios programas y desarrollaron dos discos musicales propios llamados “Tudo bem” y “Tudo Bem 2”, los que también alcanzaron un buen número de ventas.

Sin embargo la historia del *axé* no termina aquí. La producción de “Mekano”, no contenta con la salida de sus estrellas, decidió realizar un *casting* en Brasil para traer a sus reemplazantes. Es así como el 15 de febrero de 2002 desembarca en Chile otro quinteto brasileiro quienes serían rápidamente conocidos como “Porto Seguro”. Este nuevo grupo integrado por Antonio Carlos (“El Indio”), Francine Brandao (Fran), Cherry Ramos, Paloma de Alencar y Thiago Cunha, comienza, primeramente, bailando canciones creadas por “Café con leche”, grupo chileno perteneciente al programa “Mekano”. En poco tiempo, el programa televisivo decide sacar otro disco, eso sí, con la imagen de “Porto Seguro” como atractivo, titulado “Funk & Axé Music”. Este disco vuelve a ser record de ventas y es difundido a lo largo de todo el país.

El gran éxito de dicho disco hace que este grupo siga el mismo procedimiento que su homólogo “Axé Bahía”, y decida crear su propia producción musical. Es así como en octubre de 2002, lanza su primer disco llamado “Porto Seguro” que en solo un par de horas ya había vendido treinta mil copias. Este gran éxito los transforma en las nuevas figuras del *axé* en Chile, y fortalece aún más la presencia de este ritmo en nuestro país. De hecho, en su momento más alto, se acercan al “Triple Platino” (con más de

cincuenta y cinco mil copias vendidas en menos de dos meses en el mercado) y superan con creces, en los *rankings*, a sus compatriotas y competencia “Axé Bahía”.

El fin del *axé* en Chile, está marcado por una nueva invención televisiva. Hacia fines de 2003, el grupo “Porto Seguro”, tras una serie de peleas internas y de altercados entre sus integrantes, decide separarse y conformar un nuevo conjunto llamado “Porto Bahía”. Este grupo acepta una oferta de Canal 13, quien lo pone como “carta ganadora” para el Festival de Viña del Mar. Allí realizaron una rutina que pasó sin penas ni glorias, y que anunció la decadencia definitiva de este ritmo.

Al poco tiempo, el *axé* dejó de existir; la ficción mediática de su desaparición fue igualmente repentina a la de su aparición. Ya a comienzos del 2004 casi ninguna radio tocaba estos temas y sus bailes eran cada vez menos frecuentes en discotecas y *pubs*. Todo señalaba que la “moda *axé*” había colmado a los chilenos y que su estilo no representaba más que una invención del programa “Mekano”, que estaba condenada a la desaparición.

Lo único que quedó del *axés* en nuestro país, aparte de los *s*, discos guardados y esas coreografías burdas grabadas a fuego en nuestras conciencias, fue la residencia de alguno de los integrantes de estos grupos, quienes lograron hacer un espacio en nuestra “prestigiosa” farándula, lo que les permitió, hasta el día de hoy, seguir figurando de vez en cuando en televisión.

El fenómeno musical del *axé* en Chile, debe ser analizado desde la exitosa ficción mercantil de una empresa que se enriquece con la introducción de ritmos exóticos, transformando un movimiento musical que ni siquiera es popular en su lugar de origen, en uno de los ritmos más bailados a nivel nacional. ¿Cómo lo logra?, es una pregunta pocas veces formulada. Pareciera ser que, en un primer punto principal, la idea era traer música que asociara conjuntamente imagen, canción y baile. Un segundo punto, tenía que ver con la introducción de ritmos musicales fácilmente difundibles, que pudieran ser reproducidos en cualquier circunstancia y que no dependieran del artista sino de ellos mismos, como discursos autárquicos independientes de sus fuentes de origen. El ejemplo de ello fue la sustitución de “Axé Bahía” por “Porto Seguro” en “Mekano”, evidencia concreta que ninguno de los dos importaba demasiado, que fácilmente podían ser sustituibles. Pura “forma”, significativa y apariencia; el discurso dissociado del contenido, susceptible a la reproductibilidad y, por lo tanto, hacia la segura introducción en las

conciencias de quienes lo escuchan. Ritmos de la repetición, del siempre igual, que se cantan y se bailan de la misma forma, que nunca ven alteradas su estructura hasta que desaparecen.

Por otra parte, el baile y el consumo de este ritmo tienen que producir placer. Como creación de mercado, su consumo debe causar satisfacción, aunque tan solo momentánea, de forma que siga siempre vigente su necesidad. Como señalan M. Taylor y E. Saarinen que “el deseo no desea la satisfacción. Por el contrario el deseo desea el deseo”.

Solo hay que dejarse llevar por la música y bailar de la misma forma que todo el mundo baila (forma también determinada por el mercado), no importa el lugar, quién está al frente, la edad o la circunstancia, la legitimación social ya viene garantizada. Por eso no importa si mi baile es erótico dentro de la escuela, en la plaza o en mi casa. Mientras bailo, el erotismo está permitido; porque qué maldad puede tener algo que todo el mundo hace. Planteado en estos términos, podemos llegar a leer cierto adoctrinamiento y normatización del cuerpo foucaultiano, pero en un proceso doblemente complejo, puesto que es un adoctrinamiento que no se basa en la disciplina, en el castigo o en la sanción, sino en el placer y en goce del cuerpo. Este adoctrinamiento de cuerpos con poca ropa y movimientos eróticos, va internalizándose en la conciencia de quienes lo reproducen una y otra vez. De un modo tan latente que no necesita de una autoridad ni de una relación de poder asimétrica donde exista la figura del “yo debo”.

Durante el transcurso de este artículo, hemos venido hablando de *reggaeton* y *axé* en forma conjunta, aun sabiendo que el *axé* ya no tiene relevancia alguna dentro de nuestra sociedad y que ambos estilos guardan diferencia inconmensurables. Sin embargo, hemos elegido esta asociación porque, a nuestro parecer, el *reggaeton* entra al país para llenar los espacios dejados por el *axé*; de esa manera se logra entender la fuerza del *reggaeton* en Chile si se lee bajo esta continuidad y se entiende como parte de un mismo fenómeno, que va mucho más allá de simples modas musicales. Por aquí hay, se reconozca o no, toda una maquinaria mediática-mercantil (programas televisión, radios, páginas web, empresas disqueras, discotecas, etc.) que no está dispuesta a dar tregua en esto que parece ser tan rentable y tan fácilmente reproducible.

Hecha esta aclaración se puede entrar de lleno a hablar de *reggaeton*. La historia de este estilo musical es mucho más rica y compleja que la del *axé*, puesto que este es un fenómeno originado hace más de veinte años

en Centroamérica. Entre los expertos en la materia, existe aún un debate intenso sobre el lugar de origen de este movimiento. Evidencias empíricas señalan que este pudo haber surgido tanto en Panamá como en Puerto Rico. Los defensores de la primera tesis aseguran que todo surgió en Panamá cuando en los años 70, los jamaquinos descendientes de inmigrantes que habían ayudado a construir el Canal de Panamá, empezaron a cantar reggae en español, de donde abría surgido el *dancehall reggae* y su variante *raggamuffin* que tienen características precursoras del *reggaeton* (de ahí deriva su nombre). Los partidarios de la segunda tesis, por el contrario, afirman que el verdadero origen del *reggaeton* está en Costa Rica puesto que fue allí donde ritmos provenientes del reggae y el *hip hop* norteamericano comenzaron a ser mezclados con ritmos latinos como la bomba y la salsa, además de agregarle una base digitalizada característica fundamental de este ritmo. Para los defensores de esta tesis, el *reggaeton* no tiene su origen en Panamá puesto que allí conservaron la estructura musical del reggae jamaicano, pese a que lo hayan adaptado a letras hispanas. En esta vertiente se reconocen como los verdaderos propulsores del *reggaeton* a cantantes como Vico-C que ya a fines de los 80 difundía sus canciones en los suburbios de Costa Rica.

Intentando sintetizar esta discusión, podemos sostener que el *reggaeton* (también conocido como *reggaetón* y *reguetón*) es un género musical variante del *raggamuffin* y el *dancehall*, que a su vez desciende del *reggae* jamaicano, influenciado por el *hip hop* de las zonas latinas de Miami, Los Ángeles y Nueva York. Tiene como particularidad que sus letras son habladas en español y reciben la influencia de otros estilos latinos, como la bomba, la bachata, el merengue y la salsa. Las letras del *reggaeton* se caracterizan, además, por apoyarse en la rima para lograr que la canción sea pegadiza y de fácil identificación para el público; este estilo de rima también está inspirado en el *raggamuffin* y *dancehall* jamaicano y en el *rap*. Tan importante es la voz del cantante como el *disc jockey* (DJ) que mezcla la música, el éxito de una canción de *reggaeton* dependerá de una armonía entre ambos (DJ y cantante) y de una letra pegadiza, las cuales, por lo general, no son muy elaboradas pero cumplen con su función. Los temas de las letras, en un comienzo, eran de denuncia social, pero con el paso del tiempo han ido derivando en expresiones mucho más festivas, abundando, sobre todo, las que aluden al sexo. En ocasiones, este tema es manejado en forma discreta y, en otras, las letras son sexualmente explícitas. El léxico que se emplea está lleno de modismos populares que le dan jocosidad o melancolía, según sea el caso.

Otra característica fundamental de este ritmo es su baile “sensual” y provocativo, con los cuerpos muy pegados, llamado comúnmente perreo (doggy style). Este baile recibe dicho nombre por querer representar los movimientos del coito de los perros. O porque su movimiento es característico del apareamiento de muchos animales, especialmente de la forma y movimiento en que los canes machos se acoplan encima de la hembra.

El perreo se originó probablemente a finales de la década de 1990 en Puerto Rico, pero los detalles no se conocen. Se cree que los jóvenes puertorriqueños adoptaron el estilo de baile sexual *grinding*^[2] del movimiento de hip hop estadounidense y lo vincularon con el *reggaeton*. El objetivo del baile y la música era realizar representaciones provocativas del acto sexual, contra las costumbres aceptadas por la sociedad. En cualquier caso, la actitud de los participantes es la de bailar como si estuvieran tratando de seducir a la pareja en medio de la pista de baile con movimientos lascivos y sensuales. Del nombre de este baile se deriva el verbo “perrear”, un neologismo, que significa bailar perreo. Al varón que baila perreo se le llama “perro” y a la mujer “gata” y, más raramente, “perra”. Este nombre es fuente de muchos juegos de palabras dentro de las canciones, como por ejemplo “el perro entre las gatas”, o “las gatas sandungueras”, nombre que se les da a las *strippers* que bailan perreo.

La entrada del *reggaeton* a Chile estuvo impulsada por tres jóvenes haitianos, David Joseph Versaille, Gyvens Laguerre y Pierre Richard Desarmesd, quienes en el 2002 decidieron formar un grupo musical de *reggaeton* conocido como “Reggeton Boy’s”. La historia cuenta que Givens y Pierre llegaron a Chile desde Haití en el año 1996, para estudiar ingeniería. Sin embargo, tras solo un semestre de intercambio, se declaró el embargo económico a Haití, lo que hizo que tuvieran que dejar la universidad y supuestamente volver a casa, pero ellos decidieron quedarse. Givens trabajó en ventas y Pierre en promociones. Luego, decidieron dedicarse al baile, trabajando en discoteques, especialmente de regiones. En el 2001, Givens viajó a Perú, donde se contactó con el ritmo del *reggaeton*, gracias a un grupo de cubanos y puertorriqueños que estaban explorando el género. Trabajó un tiempo bailando en “Tremendo Choque” y Pierre fue llamado a bailar al programa “Mekano”. Fue entonces cuando decidieron formar el grupo, de un

[2] En inglés “moler” o “picar”, bailan haciendo un movimiento rítmico como moler o picar, friccionando y moviendo la pelvis con la de los demás.

tipo de música que en Chile casi nadie conocía. Lanzaron su primer disco en junio de 2003 titulado “Nos fuimos afuegote, perreando y sandungueando”, el cual rápidamente vendió más de treinta y siete mil copias y ganó dos discos de platino, con temas tan conocidos como “Que la azote”, “Baila morena” “Lo que pasó pasó”, entre otros.

La fiebre por el *reggaeton* en Chile había comenzado, las barreras quedaron abiertas para la entrada triunfal de quienes ya eran sus máximas figuras a nivel continental. El mercado discográfico no se hizo esperar y al poco tiempo introdujo discos de Daddy Yankee, Don Omar, Wisin y Yandel, Calle 13, Héctor “The Father”, entre muchos otros. Estos representantes provenientes en su mayoría de Costa Rica, Puerto Rico y Panamá, se posicionaron rápidamente en la lista de discos más vendidos, en especial, aquellos que recopilaban temas de varios artistas. Pronto comenzaron a venir a Chile realizando diversas giras y ampliando aún más el fenómeno.

Nuevamente aparece la imagen de un “cuerpo”, un cuerpo centroamericano cargado de cadenas, tatuajes, aretes y ritmo. Un cuerpo masculino permanentemente rodeado de mujeres que lo desean y bailan a su alrededor. Esta es la imagen que trae adosada el *reggaeton*, movimiento musical protagonizado casi exclusivamente por varones donde la mujer se vende como un accesorio más del espectáculo. No es ni siquiera necesario oír el contenido de sus letras para darse cuenta del brutal androcentrismo y sexismo que existe en esta expresión musical; basta realizar un ejercicio de “Proxémica” con los cuerpos que allí se nos presentan, para analizar la posición relativa de la mujer en relación a ese “macho” al cual nadie puede resistirse.

El fenómeno del *reggaeton* en Chile debe ser analizado con más detención que el fenómeno del *axé*, puesto que representa un movimiento más estable y más arraigado en una tradición que traspasa las fronteras de nuestro territorio. No puede ser reducido, por tanto, a una creación puramente de mercado, como lo fue el *axé*, sino a una producción cultural que nos puede estar revelando importantes indicios de nuestra identidad latinoamericana, en la medida en que este movimiento es (nos guste o no) la producción artística que más fronteras ha traspasado en el último tiempo y que más diálogo artístico está generando dentro de nuestro continente. Esto hace que su análisis no puede ser disociado de esta magnitud territorial, que contradice a todo quien quiera reducir este fenómeno a una simple moda local o pasajera.

III. La reproducción cultural del *reggaeton* como posible arma de erotización

Los efectos del consumo de estos nuevos referentes “musicales” (en tanto verdaderas subculturas), parecieran estar lejos de ser un problema exclusivamente cultural o mediático, desearíamos que estos representaran tan solo una crisis del consumo artístico o televisivo, una expresión más de la llamada “cultura huachaca” imperante en Chile a partir de los años 90 (Huneuss, Pablo. 2000). Sin embargo el *axé* y el *reggaeton* en tanto, posibles armas de erotización (hipótesis que tendría que ser demostrada luego de un contundente trabajo empírico que está más allá de los márgenes de este trabajo exploratorio) pudiesen tener impactos profundos en los cuerpos de quienes los asimilan de forma irreflexiva, sobre todo en los niños(as) de sectores marginados que están más propensos a su internalización, como prácticas corporales legitimadas y normalizadas. En este sentido, subrayamos de nuevo la importancia de analizar este fenómeno desde la variable clase, puesto que es en estos sectores donde queda más expuesta la posibilidad de que la asimilación de estos bailes sea interiorizada como *habitus*. Esto debido a que en estos sectores existen menos marcos integrativos que deslegitimen o desatiendan el consumo de estos ritmos, dado que ellos invaden en mayor cantidad e intensidad los espacios de socialización primarios, y constituyen una forma esencial de entretenimiento que es reforzada y fomentada por todo el medio.

El *habitus*, es el principio generador y unificador que traduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir, un conjunto unitario de elección de personas, de bienes y de prácticas (Bourdieu, Pierre. 1994). Por tanto debe ser entendido como un dispositivo social, internalizado en un agente, que termina regulando las pautas de acción y horizontes normativos de éste, es decir, configurando sus disposiciones en el mundo social que se objetiva en estilos de vida y en “gustos” determinados.

Estos niños expuestos (sin censura) a estos nuevos referentes musicales, están ante el peligro de terminar siendo portadores de un *habitus* lleno de prácticas disociadas a la expectativa social de aquello llamado “infancia”, lo que los dejaría cada vez más expuestos a ser protagonistas de diversos fenómenos como el embarazo y prostitución infantil, inicio sexual prematuro,

víctimas de violación y objetos de erotización. Relaciones que lógicamente tendrían que ser constatadas empíricamente en un trabajo futuro, que se encargue de medir los impactos reales en la sexualidad de los niños expuestos a estos referentes, y que considere, además, todas las otras variantes que pueden determinar la construcción de la sexualidad de una persona.

Si nuestras sospechas son ciertas, estaríamos ante cuerpos castrados, fragmentados ante la posibilidad de poder vivir de forma espontánea y plena su sexualidad con sus ciclos naturales, respetando los ritmos propios de cada individuo. Esta imposibilidad de autodeterminar los tiempos y las formas de cómo se quiere vivir la sexualidad, atentan directamente contra el placer, la expresión natural y somática de la sexualidad, la finalidad biológica de todo individuo (Freud, Sigmund.).

Las implicancias del proceso que intentamos analizar, estarían muy lejos de reducirse exclusivamente al campo de la moral, ellas representarían una verdadera violación al desarrollo de estos niños(as), cuerpos infantiles erotizados, cuerpos del no-placer, de la frustración, de la condena, del estigma. Significa, irreductiblemente, la sentencia una y otra vez al dolor y la soledad, a la complicación de tener que cargar con los resultados de las prácticas y discursos transados irreflexivamente en el mercado.

Se trata, entonces, de la desaparición misma de la infancia, de una reducción de la distancia entre el periodo en que se comienza a tener conciencia de sí mismo y la adolescencia. La muerte de ese disfrute infantil se basa en placeres no asociados a la sexualidad y al erotismo, donde el cuerpo del otro aparece, no como objeto de deseo, sino más bien, como una alteridad que sirve para formar el propio proceso identitario. Entendido desde las propuestas teóricas de J. Piaget y de S. Freud sobre la infancia, el cuerpo estaría compuesto por distintas fases de desarrollo, que se ordenan sucesivamente y que no pueden ser interrumpidas de forma abrupta.

Este proceso de erotización por medio de estos bailes, que pareciera ser visto como normal y no sorprender mayormente a nadie, debiera remitir a una reflexión profunda. ¿Será que existe en dichos bailes la creación de una imagen del cuerpo erotizado?, o ¿que en su consumo hay nuevos patrones culturales cargados de contenido erotizante? O, tal vez, todo esto da cuenta de un solo movimiento, que se expone bajo una lógica liberalizante donde todo contenido publicitario, cultural o mediático entra triunfante sin el menor juicio de una sociedad civil inexistente, aplastada por una cultura de mercado dueña absoluta de la creación de significados. La exposición es de

forma difusa e inmediata, de manera tal, que el sujeto se siente atraído así hacia su consumo; atracción de significantes y gratificación momentánea, erotización de las relaciones sujeto-objetos y creación de deseos ficticios e irrealizables. La materialización perfecta de la mercantilización de la cultura, denunciada hasta el cansancio por los exponentes de la “Escuela Crítica”, quienes se dedicaron a estudiar los impactos de una industria cultural norteamericana, que agotaba todo valor cultural de la obra por medio de su reproductibilidad técnica (Benjamín, Walter.1973), es decir, por medio de su divulgación a gran escala disociada de su contexto de creación, de su origen. Esta pérdida del valor originario es lo que está justamente presente en estos nuevos movimientos musicales, que son reproducidos sin criterio por las grandes empresas disqueras y difundidos sin filtro por la red, con lo cual se pierden todas las funciones que alguna vez pudieron tener en su país de origen.

Ahora las interrogantes a resolver serían: ¿por qué si bien este tipo de cantos y bailes no son partes de una producción cultural propia, nos parecen tan normales?, ¿por qué nadie se escandaliza cuando dos niños de nueve años bailan *reggaeton* moviendo las caderas en forma erótica y rozando sexualmente sus cuerpos?, ¿qué hay en estos nuevos referentes musicales que automáticamente se asimilan como una moda propia, hecha a la medida para los chilenos? Será que en ellos operan mecanismos invisibles de reproductibilidad que intentan penetrar de cualquier forma para mantener su consumo, ¿cuánto hay realmente de gusto propio al escuchar esta música?, ¿cuántas significaciones arbitrarias se han asociado a estos nuevos estilos, para expresar, por medio de ellos, necesidades tan normales como entretención, libertad, expresión y “carrete”? Estas operaciones ocultas debieran ser el foco de nuestra reflexión y de cualquier trabajo sociológico en esta línea.

Lo que se ha venido mostrando hasta ahora, es la evidencia de los posibles impactos que puede generar la erotización del cuerpo infantil, con el fin de determinar en qué medida estos nuevos referentes musicales contribuyen a este proceso. Para ello, se ha señalado también, la forma en que estos nuevos referentes operan, intentando explicar a qué elementos responde la explosión comercial que estos han tenido. Por otra parte, se ha intentando mostrar cómo se ha articulado el debate académico sobre la conformación de un escenario de conflicto entre sexualidad y norma, atribuida, desde nuestra perspectiva, en buena parte a la sobre exposición de una cultura de la entretención, profundamente cargada de contenidos sexuales y violencia,

que cobran su máxima expresión en los denominados nuevos referentes musicales *axé* y *reggaeton*, que no solo entran como nuevos ritmos, sino como verdaderas subculturas que implican la incorporación de símbolos, prácticas, y discursos.

IV. Los fundamentos teóricos de la erotización del cuerpo: cuerpo, placer y sociedad

Para seguir abordando el tema de este artículo y poder ahondar de mejor forma en las tesis que se irán planteando, es fundamental detenernos un momento en una breve revisión de alguno de los fundamentos teóricos que subyacen a los conceptos que hemos utilizado. Hablar de cuerpo, erotización, represión, sanción y placer-norma, no puede ser, sino desde un movimiento teórico-conceptual que implique el reconocimiento de las significaciones que subyacen a estos conceptos. Es necesario poner en evidencia entonces, las líneas teóricas que a partir de ellos se desprenden, a fin de que el lector conozca sus márgenes de interpretación posible y sea capaz de captar todo el sentido que se desprende de ellos. En especial, en lo que se refiere al concepto de “cuerpo” que, como vamos a mostrar, ha tenido una evolución considerable en el transcurso de la historia.

El cuerpo moderno

Solo se puede comenzar hablando de cuerpo, cuando se pone en evidencia la visión socio-histórica del cual se hace referencia. El cuerpo, al ser entendido como un objeto de construcción social, queda inmediatamente sometido a las normas, conocimientos y leyes sociales de un determinado período histórico. En este sentido, la concepción que actualmente tenemos del cuerpo contiene en sí misma, toda su historicidad y sus condiciones de posibilidades. Por eso, es importante detenernos en ellas antes de considerarlo como objeto. Para David Le Breton (1990: pág. 8) nuestras actuales concepciones del cuerpo están vinculadas con el ascenso del individualismo como estructura social, lo que fue posible gracias a una triple ruptura: del sujeto con los otros, con el cosmos y consigo mismo. El cuerpo occidental es, por tanto, como afirma este autor, el lugar de la censura, el recinto objetivo de la soberanía del ego. Es la parte

indivisible del sujeto, el factor de individualización en colectividades en que la división social es regla. Por primera vez, en la historia el cuerpo moderno, aparece como una alteridad, como un “otro” donde habita el sujeto, como un espacio sobre el cual se puede problematizar y distanciarse, esta peculiaridad es la base fundante de las ciencias modernas del cuerpo, en especial de la medicina tradicional que va a intensificar aún más esta ruptura, al generar un conocimiento sobre un cuerpo que no depende del sujeto que lo habita. A este respecto podría considerarse, por otra parte, una “sociología del cuerpo” que en oposición al saber médico va a construir un conocimiento sobre los factores culturales, sociales y estructurales que determinan la construcción de éste.

Este es el “cuerpo” con el cual trabajaremos, un cuerpo que está construido socialmente y que se nos muestra en la interacción cotidiana lleno de marcas, objetos y distinciones, un cuerpo que juega parte del ritual de la interacción, en sentido goffmaniano y por tanto, funciona como el recipiente donde se marcan las etiquetas sociales. Un cuerpo que no es ajeno al mundo que lo rodea, que sirve como principio fundante de individualización y de construcción de la identidad. De ahí la enorme complejidad que implica trabajar el cuerpo como objeto de estudio, en especial el trabajo con aquellos cuerpos marginados, que se construyen socialmente desde la negación y el desaparecimiento. El cuerpo de los marginados lleva consigo su historia de dominación, de inculcación de su clase (como señalaría el mismo Bourdieu), de sus luchas y de sus juicios, como dispositivos estructurantes de su posición en el mundo.

Cuerpo, sexualidad y erotismo

Hablar de cuerpo moderno, significa por otra parte, hablar de cuerpo del control, de la represión. Porque como bien señala Giddens (1992: pág. 27) “La civilización implica disciplina, y la disciplina implica control de los mecanismos internos... quien dice modernidad dice super-ego”. Esta idea proveniente de la teoría freudiana, supone el reconocimiento de una tensión profunda entre la libre expresión de los instintos y deseos internos, y el control que conlleva la vida en sociedad, en esferas cada vez más diferenciadas y normatizadas. Tensión que, como sabemos, queda representada a nivel personal en la figura de aquel padre internalizado que actúa como marco

represivo de los impulsos individuales más profundos y, que a nivel colectivo, termina representada por un conjunto de saberes, prácticas y poderes ejercidos por una serie de instituciones que Foucault describe con detalle. Esta hipótesis trabajada también por Marcuse en su obra *Eros y civilización* debe ser entendida como una de las piedras angulares para la comprensión del cuerpo, la sexualidad y el placer en la cultura occidental, y debe ser puesta como una de las preocupaciones constantes en el camino hacia la búsqueda de un pleno desarrollo de lo humano, porque como agrega Marcuse (1955) “la libre gratificación de las necesidades instintivas del hombre son incompatibles con la sociedad civilizada”. Esta resistencia encuentra distintos tipos de soluciones, entre las cuales existiría aquella que Marcuse llama la “sublimación no represiva”, que supone que los impulsos sexuales, sin perder su energía erótica, trascienden su objeto inmediato y erotizan relaciones normalmente no eróticas y antieróticas. Generan un proceso de sustitución de la realización sexual del eros, por la realización de éste en otras áreas del desarrollo humano: “la procreación espiritual es obra de eros tanto como la procreación corporal, y el orden correcto y verdadero de la polis es tan erótico, como lo es el orden correcto y verdadero del amor”. Una suerte de sustitución forzosa del “principio de placer” por el “principio de realidad”, que permite finalmente la articulación coherente del Yo.

Hemos realizado este pequeño preámbulo para entrar en la reflexión de dos conceptos que ya han sido utilizados con frecuencia en el desarrollo de este artículo pero que, sin embargo, no han sido definidos con claridad, nos referimos a los conceptos de sexualidad y de erotismo. El concepto de sexualidad, como sostiene Foucault (1976), es un término que aparece por primera vez en el siglo XIX, La palabra existía en la jerga técnica de la biología y la zoología, en el 1800, pero solo hacia final del siglo fue usada con el significado que tiene hoy día. En un principio, este concepto era un secreto, pero un secreto abierto, discutido sin cesar en diferentes textos y fuentes médicas, en las cuales se intentaba debatir, por sobre todo, la posibilidad de existencia de una sexualidad femenina, discusión que queda bien sintetizada en la siguiente frase “lo que es condición habitual del hombre (la excitación sexual) es una excepción en el caso de la mujer” (Stephen Health 1982, citado por Gidens 1998: pág. 32). Es en esta época –sostiene Foucault (1976: pp. 9-47)– que surge una fijación por el sexo en el mundo occidental, donde se entrecruza con el poder y emana de él un conjunto de saberes que regulan las prácticas y disposiciones, dando origen al surgimiento de una ciencia de

la sexualidad. En este sentido, Foucault entiende que la sexualidad es un constructo social, que opera en el campo del poder y no es meramente un abanico de impulsos biológicos que se liberan o no. Como la demencia, sigue argumentando este autor, la sexualidad no es un fenómeno que ya existe. El placer erótico se convierte en “sexualidad” cuando su investigación produce textos, manuales e investigaciones que distinguen la “sexualidad formal” de sus dominios patológicos.

De la definición anterior de sexualidad foucaultiana, sostendremos, basados en la concepción freudiana, que erotismo significa toda forma de manifestación del impulso natural de la energía sexual primaria, que puede ser representado tanto como libido, pura energía sexual, o como eros que, como ya vimos, puede adquirir dimensiones no sexuales. Este concepto puede ser amplio, sin embargo, nos es suficiente para la definición de aquéllo que sí nos importa delimitar que es el sentido que le damos al concepto de “erotización”. Entenderemos por éste, el proceso mediante el cual los individuos son sometidos a relaciones, prácticas o saberes que exacerbaban de forma artificial la manifestación de este instinto sexual, creando una disociación entre la manifestación de éste y sus posibilidades de realización, es decir, perturbando su sano equilibrio entre su principio de placer y su principio de realidad. Este proceso pone en riesgo, por tanto, el sano equilibrio del yo, ya que puede conllevar a dos situaciones patológicas. Por un lado, puede conducir a la liberalización desmedida de los impulsos del “ello”, lo que acarrearía, seguramente, una disociación grave con lo socialmente esperado y, por tanto, una condena social inexorable por parte de los otros. O a la exacerbación del super-yo, mecanismo de represión, que puede provocar la incapacidad de expresar y sublimar estos instintos, generando una exaltación de la pulsión de muerte que al ser dirigida contra el propio sujeto, se transforma en instintos masoquistas y autodestructivos.

Este es el fundamento teórico que está detrás de la hipótesis de que estos nuevos referentes musicales podrían constituir perfectamente armas poderosas de erotización de los cuerpos infantiles.

V. Cantos y bailes, contenidos y prácticas adosadas a estos nuevos referentes. Qué nos dice el *axé* y el *reggaeton*

El *axé* y el *reggaeton*, en tanto producciones musicales y formas de expresión cultural, son productos poseedores de un doble discurso. Por una parte está “lo que se dice”, es decir, la letra de las canciones, el discurso hablado, pero no de cualquier tipo, sino que hablado bajo una forma ritmada, simbiosis clave en la identidad final de la canción. Letra y música quedan tan estrechamente ligadas, que su disociación suele ser difícil, basta hacer el ejercicio de querer recordarle a una persona una canción tan solo relatándole la letra, si no se es capaz de entonar el ritmo, el ejercicio posiblemente sería fallido. Casi no hay posibilidad de disociar melodía-habla. Por eso, el análisis semántico y discursivo de lo que se dice, no puede olvidar el cómo se dice, lo que presenta un desafío mayor a los análisis de este tipo.

Y un segundo tipo de discurso relacionado con el baile, ya no trata lo que se dice sino lo que se expresa. Un discurso realizado por y con el cuerpo, por tanto, un discurso que prescinde de palabras, pero utiliza un nuevo lenguaje, muchas veces más significativo y evidente que el mismo lenguaje hablado. Esta semántica de los cuerpos, expresado en aquello que algunos autores llamarán gestualidad (análisis de los gestos), forma parte activa del contenido de la producción musical, ya que es el lenguaje que produce más efectos concretos en quien lo consume (ya sea en quien baila o en quien mira al que baila). El baile produce efectos directos sobre el cuerpo de los cuales nadie puede escapar. En algunos casos puede producir vergüenza, stress, angustia, aburrimiento, pero en otros, produce libertad, expresión, euforia, placer, etc. El baile esta hecho por y para el cuerpo y constituye una comunicación esencial que se remonta a las expresiones primarias de lo humano.

Estas dos dimensiones serán los ejes de análisis a los cuales someteremos estos nuevos referentes. Analizaremos los contenidos de aquellos discursos que existen explícita e implícitamente en estas nuevas modas musicales, a fin de poder determinar si en ellos existe un discurso sexista y cargado de connotaciones eróticas. Determinar esto es fundamental para enjuiciar los efectos del consumo y el impacto psicosocial que la internalización tiene en los niños, quienes son altamente propensos a captar los significados de aquello que les agrada y de reproducirlo en todas las esferas de su vida.

Nuestra idea es exponer completamente al *axé* y al *reggaeton*, mirarlos

bajo los lentes de la revisión crítica, sin afán de realizar juicios tendenciosos que surjan del sentimiento que produce ver su consumo, sino bajo la rigurosidad de una metodología científica que permita dilucidar, en el fondo, los impactos de esta “moda”.

Qué se dice en el *reggaeton*

Si el contenido explícito de lo dicho en alguna de las canciones de *axé* era objeto de debate y de preocupación por la vulgaridad de sus términos y por el posicionamiento de la mujer como objeto sexual, en el caso del *reggaeton*, esta preocupación es doble. Esto porque no solo existe una intención declarada por parte de alguno de sus cantantes, por agregar contenidos sexuales a las canciones, un alto grado de violencia en sus letras y una intensión evidente de posicionar a la mujer como objeto de deseo, sino porque sus letras están en nuestro idioma. A diferencia del *axé*, las letras del *reggaeton* son cantadas en español, hecho que evidentemente hace más fácil su internalización y su reproducción en la conciencia de los individuos que las consumen. Un bien cultural codificado en los mismos términos lingüísticos, tiene una mayor posibilidad de que sus discursos sean difundidos, sobre todo, en aquellos sectores marginados, donde la posibilidad de entender bienes culturales expresados en otros idiomas es relativamente baja. Por eso el *reggaeton* debe ser considerado un arma de difusión poderosa, ya que es un discurso que, tal vez, como ningún otro, es repetido diariamente en millones de hogares, escuelas y espacios sociales. Su práctica se ejerce en un ámbito que parece ser menos ideológico e influyente que otros pero, en realidad, tiene mayor incidencia que ninguno, en el día a día de los individuos, nos referimos al mundo de la vida cotidiana y del entretenimiento.

Espacios como los de la tarde en casa, los de diversión en las noches, los de juntas en el barrio o los de consumo televisivo son, sin duda, espacios de reproducción social donde se legitiman y se construyen muchas de las identidades sociales. Estos espacios cotidianos de entretención y pasatiempo, son ignorados y relegados en los estudios sociales. Se mira con mayor frecuencia los discursos y procesos macro-sociales, y se suele olvidar que la identidad social o de clase (si se quiere), está más definida hoy en día por el consumo de bienes culturales que por la posición relativa en los medios

de producción, por tanto se manifiesta y se juega de forma más evidente en aquello que Michel de Certeau llamó “las maneras de hacer”, es decir, en las formas de reproducir el mundo social desde la posición en este.

Las aclaraciones anteriores, evidencian la necesidad de situar los discursos musicales en el status que les corresponden. No se trata de mermar o sobre dimensionar la influencia de éstos, sino señalar: la evidente importancia que pueden jugar en la construcción identitaria, que su análisis fluctúa entre una dimensión macro social, en la medida en que se analizan como modas sociales, es decir, como objetos de producción cultural de una determinada época y en una dimensión micro social, en la medida que se analizan como un objeto de consumo cotidiano, que repercute en la vida de los individuos. Estas dos dimensiones deben estar siempre consideradas en el análisis sociológico de la producción musical, puesto que permiten su justa ubicación en el espacio social y el análisis de todas sus consecuencias.

A grandes rasgos, se puede sostener que los discursos hegemónicos dentro del *reggaeton*, están referidos a dos líneas que coinciden justamente con la producción musical de dos de los referentes más importantes en el surgimiento de este estilo. La primera, tiene un carácter de denuncia social y de mensaje emancipatorio, donde lo que se busca es denunciar las condiciones de injusticia social que rodean la vida de muchos de los que componen estas canciones. Son verdaderos relatos de las condiciones de marginación, violencia y desprotección social, mezcladas con temas que trascienden la vida diaria en estos sectores como la drogadicción, los abusos y la violencia del mercado. Este estilo de canciones, donde se asume la necesidad de denuncia social y de dar una salida optimista a estas condiciones, encuentra su máxima representación en las letras del rapero puertorriqueño Vico-C, considerado como el más importante exponente del *rap* en español, y como la figura de culto más celebre entre todos los posteriores cantantes de *reggaeton*. En sus letras existe una evidente pretensión de difundir un mensaje educativo que ayude a mejorar las condiciones de vida de quienes viven estas realidades, y de masificar valores universales como la paz, el amor, el esfuerzo, la honradez, etc. Evidencia de esto son canciones tan conocidas como “La recta final”, “Tony Presidio”, “Quieren”, “El amor existe”, “Lo grande que es perdonar”, etc.

Esta línea va a ser precedida de manera ortodoxa, por aquellos grupos de *reggaeton* ligados al Cristianismo, que van a producir una corriente dentro de este estilo llamada “*reggaeton* cristiano”. Aquí se va a mantener

como discurso preponderante, la difusión de valores y relatos de vidas que representen un ejemplo para los jóvenes provenientes de sectores marginados. Lógicamente, detrás de estas letras, va a existir también una fuerte denuncia social y una demanda constante para que se mejoren las condiciones de vida de estos lugares y para que el resto de la sociedad tome conciencia de ellos. Aunque en términos cuantitativos, los grupos que van a seguir esta línea en sus letras, va a ser relativamente escasa. Existe una tendencia por abandonar el carácter social del *reggaeton*, para difundir ahora en sus letras, otro tipo de mensajes que constituyen lo que hemos considerado como el segundo gran discurso hegemónico dentro de este estilo: el ligado a la diversión, el erotismo y la conquista.

Este segundo discurso es, sin duda, el que más se ha desarrollado y ha terminado caracterizando al *reggaeton*. Letras que relatan momentos de placer, fiestas, actos de conquistas, escenas sexuales, rupturas amorosas, peleas por mujeres, infidelidades, etc. se repiten una y otra vez en las canciones de este género, sobre todo en aquellas que alcanzan mayor grado de popularidad. Esta tendencia por asociar las letras a este tipo de contenido, viene desde los orígenes mismos del género, puesto que este nació con la intención de ser un espacio de expresión y de escape a las frustraciones de los jóvenes en los sectores marginados de Centroamérica. Quien primero popularizó este tipo de contenido en sus canciones, fue el cantante panameño Edgardo Franco, más conocido como “El General” quien, ya desde inicios de los años 90, era difundido en las radios y era bailado en la mayor parte de los centros nocturnos de Latinoamérica. El fenómeno de “El General” fue significativo ya que, por primera vez, canciones de alta popularidad habladas en español relataban de forma explícita escenas eróticas y se apoyaban en la utilización de términos vulgares.

Este paso marcado por “El General” y luego reafirmado y consagrado por el *reggaeton*, ha generado que la utilización de términos vulgares dentro de una canción, quede totalmente permitida, normalizando un hecho que hace quince años hubiese sido inaceptable y que hoy en día es casi una exigencia de la producción musical latina destinada al entretenimiento.

Nadie se sorprende de lo que se dice en las canciones, por tanto, todo discurso queda permitido en este campo del arte que cada vez más diluye sus paredes de entradas y condiciones de creación. El lenguaje de la música queda totalmente indiferenciado del lenguaje vulgar y obsceno, una manifestación apocalíptica tal vez, de lo que Walter Benjamín llamó “la muerte de la obra de

arte en manos de su reproductibilidad técnica” (Benjamín, Walter.1973); puro valor exhibitivo de una obra que se cotiza por cuanto vende en el mercado y ya no por su valor de origen, por su esencia.

En Chile, como en la mayoría de los lugares, la mayor parte de las canciones de *reggaeton* tienden a pertenecer a las del segundo grupo. Para evidenciar esta realidad, se realizó un análisis de contenido de doce canciones de *reggaeton* muy popularizadas en nuestro país, privilegiando la elección de canciones compuestas por distintos artistas para impedir cualquier tipo de sesgos y demostrar así que esta tendencia traspasa la producción musical de un determinado cantante. Para dicho ejercicio, se realizó un análisis comparativo de los términos o frases empleadas en cada canción, y luego un análisis de género donde se buscó asociar estos términos a la construcción de identidades, para determinar si en ellas existen prototipos sexistas que coloquen a la mujer en una situación de inferioridad respecto del hombre.

En la siguiente tabla, se presenta una síntesis del análisis de contenido de las canciones escogidas, presentando las frases más representativas asociadas a distintas dimensiones seleccionadas:

Dimensión	Términos Asociados
Violencia	<p>"le gusta que Wisin la jale por el pelo".</p> <p>"pónteme agresiva pa que veas aquí pierde el control"</p> <p>"el señor de la noche mejor escapo que va matar"</p> <p>"mientras nosotros tengamos el control de género (Aquí no juega todo el mundo). Todos vamos a estar bien"</p> <p>"a ti te encanta cuando yo, cuando yo te pego a la pared, a la pared"</p> <p>"le toca el turno al bate"</p> <p>que tú eres callejera, strip faiter</p>
Erotismo	<p>"hoy es noche de sexo voy a devorarte nena linda"</p> <p>"quiero sentirte besarte mi lengua pasarte"</p> <p>"se me pega voy a darle rakata rakata"</p> <p>"métele caliente"</p> <p>"trépatte a la cama con los tacos puestos"</p> <p>"tú estás caliente"</p> <p>"con los tacos en la mano subiéndose el traje (Seductora)"</p> <p>"hello deja el show, súbete la mini falda, hasta la espalda"</p> <p>"dale para abajo pa que pruebes de mi mela"</p> <p>"hay una fila de charlatanes pa' darte fueite"</p> <p>"si te cojo en la pista que tú me grites que dura"</p>
Entretención (no relacionada con el erotismo)	<p>"súbele el volumen al radio que nadie se entere de lo que vamos hacer"</p> <p>"mamita ven y arranquémonos en el carro, olvídate de todo que esta noche nos vamos, a vacilar"</p> <p>"la vida con un par de tragos"</p> <p>"levántate ponte haype, préndete, sácale chispa al estaltel"</p> <p>"te traigo el swing con tremenda sabrosura"</p>
Denuncia Social y/o Contenidos Valóricos	<p>en las doce canciones analizadas no hay frases referidas a esta dimensión</p>

Del análisis de esta tabla, la primera deducción evidente que se puede realizar, es que tal como hemos afirmado, la dimensión de denuncia social no está presente en los *reggaeton* más popular de nuestro país. Todos ellos manifiestan un discurso ligado a la entretención, a la conquista de mujeres y al sexo, recurriendo a frases explícitamente eróticas, violentas y sexistas. Este es el discurso del *reggaeton* en Chile, la forma de presentación de este género que, además, pareciera no mostrar ninguna señal de ocultamiento o de negación de este hecho. Todo lo que interesa es la diversión de quienes lo consumen, el placer de moverse y de ubicarse en una posición de género claramente delimitada, donde las normas sociales quedan diluidas y contrariadas, puesto que este es un espacio donde se puede “perder la cabeza” y liberarse de las formalidades que supone la vida social. Por eso, es posible llegar a escenas tan sub-reales y bizarras como ver a un grupo de modelos bailando encima de algunos parlamentarios en pleno Congreso, en lo que se conoce como “El baile del koala” que, por lo demás, lejos de levantar repudio y escándalo, se popularizó a través de los medios y fue repetido por otras celebridades del mundo televisivo, terminando como símbolo de la Teletón 2007.

La indiferenciación del tiempo y del lugar de estos bailes es lo que preocupa, puesto que relativiza su espacio de reproducción extendiéndolo a otras áreas como la escuela, la casa o el Congreso, donde operan otro tipo de discursos que evidentemente no conciben con el revelado por este género.

Esta indiferenciación de los espacios, conlleva a una intromisión del *reggaeton* en la vida cotidiana de muchos chilenos, lo que puede dificultar la relación placer-norma y la delimitación de lo socialmente esperado. En este sentido, empleando la terminología durkhemiana, se crearía un cierto grado de anomalía social, donde algunos sujetos son incapaces de dilucidar lo que se les pide, en especial, aquellos niños que son restringidos socialmente en relación a lo sexual, pero que luego son aplaudidos por padres y educadores cuando bailan *reggaeton* eróticamente, asumiendo una identidad de adulto. Esta disyuntiva puede causar problemas de desadaptación e impedir un desarrollo normal, sobre todo por el grado de contradicciones a las que están sometidos. Por ejemplo, cómo se puede enseñar la igualdad de género si los ídolos sociales promueven la desigualdad y la superioridad de uno sobre el otro. Cómo se le puede hacer entender a un niño que lo expuesto en el *reggaeton* es ficticio, que así no es la vida social, cuando esta música es acompañada de imágenes donde se aprecian claramente estas diferencias. Cómo un niño, que repite diariamente las frases que hemos destacado, puede

diferenciar realidad y música y enjuiciar criteriosamente el momento en que puede reproducir estas letras. Tareas complejas, más todavía cuando buena parte de la sociedad legitima este contenido y le da un status de discurso socialmente aceptado. Estas interrogantes que tendrán que ser resueltas por futuras investigaciones de carácter empírico, basadas en estudios de casos, pretenderán adelantar una nueva área de preocupación científica, tal cual existen innumerables estudios sobre el impacto de la televisión, los video juegos, la alimentación en niños y niñas, etc. Es necesario, entonces, comenzar a realizar estudios sobre el impacto de estos nuevos objetos de consumo. En este ensayo, de carácter tan solo exploratorio, pretendemos incitar con afirmaciones y relaciones aún no causativas, el cuidado por este tipo de producciones culturales y su revisión bajo la mirada crítica que reviste el oficio sociológico.

En base a lo expuesto en la tabla anterior, existen también cuatro fenómenos que son interesantes de analizar respecto del lenguaje utilizado en estos temas. El primero, es la tendencia a utilizar verbos en modo imperativo, lo cual nos habla de un lenguaje impositivo y violento, que es dirigido hacia un alter, que en la mayor parte de los casos es una mujer. Expresiones como levántate, pégate, salte, déjate, tréplate, agárralo, son utilizadas reiteradamente en todas las canciones, como un modo de imponer la presencia de quien canta. El *reggaeton*, por tanto, se expresa en tiempo presente, donde se relata una situación que es narrada por un sujeto que vivencia lo que relata, esta vivencialidad es fundamental para lograr el impacto de este ritmo y para que este pueda ser reproducido en cualquier parte. Fácilmente se puede imaginar lo que siente el cantante, al narrar uno mismo el tema e imitar sus movimientos.

Otro punto interesante es la mezcla de idiomas dentro del *reggaeton*, sobre todo la fusión español-inglés muy empleada en buena parte de las letras. Esta apropiación de términos pertenecientes al inglés es señal de dos cosas: por un lado, muestra la evidente cercanía entre la cultura norteamericana y la cultura hispana en Centroamérica, caracterizada por la fuerte influencia que históricamente ha tenido la primera sobre estas tierras, y como segundo punto, demuestra la evidente intención del *reggaeton* de constituirse como un movimiento contracultural que pretende ser capaz de oponerse a la hegemonía de la cultura “gringa”, tan fuerte en estos sectores. Para eso, qué mejor que la apropiación y deformación de conceptos íconos de esta ideología de mercado y cultura capitalista. El mensaje que se busca transmitir es la masificación y

dominio de lo latino por sobre lo norteamericano, la pretensión de crear un movimiento universal donde lo propiamente centroamericano brille por sobre todo. En síntesis, un movimiento “pal mundo”, como buena parte de sus cantantes declaran.

Un tercer punto muy interesante de observar, es aquél relacionado con la introducción de voces femeninas dentro de la canción. Hecho que busca reafirmar nuevamente la idea de vivencialidad que se da dentro del tema y expresar la posición que la mujer asume dentro de éste. Como en una verdadera obra teatral dentro del *reggaeton*, hombres y mujeres asumen distintos roles y generan un diálogo que constituye la canción en si misma, como si se estuviera presenciando un espectáculo. El hombre, que por lo general guía la canción, se dirige hacia un alter (la mujer) que en ocasiones responde sometiéndose absolutamente a lo señalado, reafirmando su posición de subyugación. Muchas veces este recurso busca también acentuar la idea de disfrute y placer que este ritmo supuestamente provoca en la mujer, ya que esta aparece generalmente con una voz que expresa excitación y placer a un punto que el interlocutor crea realmente que ella se encuentra complacida y quiere seguir estando en esa posición. Engaño perceptivo y construcción de una imagen que termina legitimando las desigualdades de género y fomentando un trato violento hacia la mujer.

Un cuarto y último punto, que no puede dejar ser analizado cuando se busca comprender el lenguaje y los discursos empleados por el *reggaeton*, es el que tiene que ver con la creación de un vocabulario propio por parte de este movimiento. Como todo movimiento contracultural surgido de sectores marginados, se espera la utilización de una jerga propia y la deformación de ciertas palabras del lenguaje oficial que permiten la conformación de una identidad de grupo. El lenguaje es el medio simbólico más propicio para la generación de dicha identidad, ya que permite la creación de códigos que solo pueden ser descifrados si se pertenece a esa cultura. De esta forma, se generan lazos de reciprocidad entre quienes dominan estos códigos, que terminan favoreciendo la creación de un movimiento multinacional. Como en una suerte de acuerdo tácito, todos los cantantes de *reggaeton* emplean ciertos términos que, aparte de dar más plasticidad a la composición escrita, permiten que el ritmo cobre una peculiaridad especial.

Estos discursos expuestos en las letras, cobran fuerza y vida en el baile, generando que las identidades construidas semánticamente tengan que ser representadas en un espacio real y concreto y, por lo tanto, deban ser

expresadas en y por el cuerpo. Aquí entramos entonces a nuestro segundo eje de análisis, que va más allá de lo que se dice y que nos conduce a la exploración de una de las áreas más llamativas de este nuevo referente: su baile “el perreo”.

Qué se expresa en el *reggaeton*: análisis del perreo

El discurso cantado, es decir, aquél pronunciado por el artista, no siempre tiene la entrada y retención esperada, puesto que muchas veces los sujetos consumen la música sin procesar de forma consciente lo que el cantante está diciendo. Solo se internaliza la canción en su conjunto, es decir, la melodía con alguna noción de lo que se dice ya que, además, muchas veces se emplean términos que no existen formalmente o deformaciones del lenguaje muy difíciles de captar. Todo esto hace evidente que existe otra forma de discurso que es la que realmente genera impacto entre los consumidores de este nuevo ritmo: su forma de expresión, su baile. El baile entendido no como una simple actividad, sino como un espacio de contacto entre los sujetos que se mueven bajo la complicidad de un ritmo, va haciendo florecer los más variados sentimientos. El baile como la representación corporal de la música y por lo tanto el resultado de lo que ésta produce en el cuerpo.

En el *reggaeton*, el baile está en perfecta complicidad con el discurso que se expone en las letras, es una representación idónea de lo que se está diciendo, una puesta en escena que mantiene y acentúa las diferencias producidas en el campo del habla, pero ahora vivenciadas por el cuerpo.

Esta vivencialidad marca definitivamente la retención de los contenidos emitidos por el *reggaeton*, pues permite al actor retener en su memoria, la posición que asume en el baile y la relación que debe mantener con el otro sexo. En otros términos, la mujer asume con gusto su posición de dominada y de objeto de satisfacción sexual, puesto que se trata solo de un baile. Y, por otra parte, el hombre debe asumir su rol de dominador del objeto de conquista y adoración.

Asumir temporalmente estos roles, no representaría problemas si se entendiese como una interpretación ficticia de las relaciones de género, que tan solo se asumen en este tipo de baile. Sin embargo, esta distinción puede llegar a ser problemática para ciertos individuos, sobre todo si no existen otros

espacios regulativos que refuercen la idea de que esto es una representación temporal y que la extrapolación de estas relaciones a otras esferas sociales sería un fracaso. Para algunos resulta fácil entenderlo, pero para otros no es tan evidente, porque además las identidades asumidas en estos bailes causan placer, provocan sensaciones profundas en el cuerpo, que quedan marcadas en la experiencia misma de los sujetos.

El baile del *reggaeton* conocido como “perreo”, está hecho para bailar en pareja o en grupos donde existan representantes de los dos sexos. La mujer es la que asume un rol más activo ya que es la que debe excitar continuamente al hombre, realizando movimientos lentos y sensuales sobre la entrepierna masculina, para lo cual utiliza frecuentemente su trasero, simulando una relación sexual en posición “del perro”, de ahí el nombre del baile. El hombre, por otra parte, es el que supuestamente recita la canción y el que toma una posición más pasiva dentro del baile, esta consiste principalmente en dejarse seducir y en seguir el ritmo de los movimientos femeninos, evidenciando aún más el efecto de estar representando una relación sexual con ropa. También él puede poner sus manos sobre los órganos sexuales femeninos y, en algunos casos, actuar como si la estuviera golpeando o tirándole del pelo. Todo esto para dejar en claro su posición de dominio y centralidad en la escena.

Evidentemente, existen distintas formas e intensidades en la representación de este baile. Algunas, que se pueden encontrar fácilmente en la red, manifiestan claramente una simulación de relaciones sexuales y, en ellas, se compete por quien llega a la escena más comprometedor o a la ejecución del paso más erótico, terminando con bailarines que se desnudan casi por completo y con la representación de un baile erótico vulgarizado, que pierde todo sentido y que se transforma en exhibicionismo y pornografía. Este baile (llevado a estos extremos) obviamente no es protagonizado por niños, sin embargo, ellos tienen fácil acceso a las imágenes donde se exhibe y a escuchar la música, que ya es altamente erótica, lo que debe considerarse un mensaje comprometedor, puesto que los pasos para llegar a tal punto no se alejan mucho de las formas más comunes de representar este baile. Estas formas comunes de representación, se caracterizan igualmente por movimientos sensuales y por bailar estrechamente con la pareja, aun cuando no se busque hacer alusión directa al acto sexual, para lo cual se guarda mayor distancia y no se exagera en los movimientos de cadera. Esta manera es común a todos los que bailan *reggaeton*, ya que el objetivo mismo del baile consiste en simular una situación de conquista y sensualidad entre los participantes. El

baile del *reggaeton*, entonces, puede quedar ligado al componente sexual, en la medida que puede activarse durante este baile aquel potencial excitativo o instinto sexual, que un adulto puede reprimir fácilmente y luego expresarlo de forma normal, pero un niño no sería capaz de dominar, puesto que dicho estímulo no tiene una correlación con sus mecanismos de sublimación y estados de desarrollo. Este sería justamente el mayor riesgo de este tipo de baile, ya que rompería con el estado de latencia en el cual se debiera encontrar por un período la energía sexual, transformándose, entonces, en un arma de erotización, puesto que transgrede el normal desarrollo de la actividad sexual y representa formas de sobre estimulación que alteran la relación con la realidad y las etapas de desarrollo.

No se trata de desestimar la validez musical e incluso cultural del surgimiento de estos ritmos, muy por el contrario se trata de enunciar las posibles connotaciones e impactos que estos causan actualmente.

El baile de *axé* o *reggaeton* puede ser una perfecta forma de entretenimiento, de comunicación física entre dos personas, de manifestación corporal e incluso de terapia para ponerse en contacto con la sensualidad y el movimiento, en la medida que dicha actividad sea realizada por personas que no vean amenazadas la construcción de su *habitus*, El problema acontecería, cuando estos referentes pasan a ser los ordenadores de relaciones tan primordiales como las de género o cuando provocan estímulos disociados a la edad de los sujetos. El baile del *reggaeton* no es nocivo per se, solo en la medida que se transforma en una arma de erotización y de adoctrinamiento de un cuerpo que es incapaz de asimilar los fuertes contenidos que en él se transmiten, el cuerpo infantil.

VI. Conclusiones: familia, escuela, gobierno y sociedad. ¿Dónde están los marcos integradores?

Durante todo este artículo se ha querido insinuar, de forma más bien discursiva, los posibles impactos, significaciones y representaciones que pueden acarrear estos nuevos referentes musicales, sobre todo en los cuerpos infantiles de los sectores marginados donde imperan con mayor preponderancia. Sentimos que es el momento de esbozar ciertas conclusiones que clarifiquen nuestras pretensiones y den atisbos de hacia dónde creemos se debe avanzar en esta temática.

En este sentido, creemos que lo primero que podemos señalar es que la introducción y masificación de estos nuevos referentes, se dan en un proceso de transformación social, en lo ligado a la forma de relacionarse con el cuerpo propio y ajeno y a la forma de expresar en la esfera pública nuevas maneras de asumir la sexualidad.

Determinar con exactitud el impacto que han tenido estos referentes en la construcción de nuevos discursos sobre el cuerpo y la sexualidad en Chile, es una labor pendiente y difícil, que requiere una distancia suficiente y la conformación de equipos multidisciplinarios que trabajen en esta tarea.

Otro punto interesante de concluir, es que estos discursos ya no pueden ser concebidos solamente en su dimensión artística. Ellos representan también discursos políticos y sociales, ya que promueven contenidos contra hegemónicos que pretenden imponer una cosmovisión sobre la vida social, especialmente en lo relativo al género y a los espacios de diversión.

No es justo seguir avanzando, sin antes anunciar un tema importante en la investigación de estos nuevos referentes. Se trata de la instauración de una maquinaria mercantil que ha hecho de estos nuevos ritmos, objetos de lucro y de difusión indiscriminada. Televisión, radios, disqueras, internet, telefonía, centros nocturnos, etc., se unen bajo la exposición de un nuevo referente, con el fin de posicionarlo como el objeto de consumo más rentable en el último tiempo. Dilucidar los movimientos, poderes y pretensiones de esta industria, también constituye un futuro objeto de estudio importante, ya que esta es otra manifestación más de que, al parecer, la cultura ideal para el chileno medio es la que opta por lo impuesto, por objetos culturales que no implican la necesidad de un proceso cognoscitivo que permita la distracción de la mente, un minuto de on-off para descansar del esfuerzo que implica

paradójicamente la reproducción del mismo sistema, “productos culturales de la anestesia”, de la distracción momentánea, de la euforia ficticia, del engaño.

Por último, nos parece necesario cerrar este artículo con una pequeña reflexión sobre lo que, sin duda, es la señal más alarmante que deja un análisis de estos nuevos referentes. Se trata de la permeabilidad de los espacios primarios de socialización y la facilidad con que éstos son conquistados por este tipo de discursos. Queda en evidencia la falta de contenido y reflexión crítica dentro de ellos y la incapacidad de los sujetos de seleccionar sus propios discursos e implementar sus lenguajes. El *reggaeton* y el *axé* no serían tema de tal preocupación y objeto de investigación sociológica, si su difusión y reproducción estuviese acotada a su campo de producción artística, es decir, a la música. Sin embargo, esto no acontece y a diario se observa en nuestro país, niños ejecutando estos bailes en los hogares, las escuelas, los eventos públicos, etc., sin el menor grado de reflexión y de noción por el lugar en que se está. Cómo hacer esta distinción, si son justamente las autoridades de dichos espacios los que incentivan el consumo de estos bailes, como si se tratase de una simple representación “teatral”, donde el erotismo solo puede ser representado y no quedar marcado en la conciencia de los niños. Como si realmente bailar de esta manera fuera un juego, la nueva forma pedagógica de enseñar a divertirse y comunicarse con el cuerpo.

A quien le cabe más responsabilidad en esto es al Estado, puesto que es el garante de velar por las condiciones que permiten el desarrollo de una infancia plena. El derecho a la infancia es universal e insustituible, por eso debe ser regulada cualquier forma de acción que se le interponga. Eso incluye el control de aquellos discursos que promuevan la violencia, la desigualdad de género y el erotismo, ya que un cuerpo infantil erotizado es un cuerpo del no placer y del conflicto, igual que el cuerpo infantil que trabaja y que ve en sus propias manos y en su cansancio, la contradicción que carga. Mientras exista un discurso político sobre la infancia, centrado en el ideal de que aquellos sujetos son los futuros herederos de nuestro país, debemos comprometernos realmente con su desarrollo y ser lo suficientemente críticos como para plantarnos firmes frente a modas mercantiles, que buscan la colonización de la vida social por medio de espacios de adoctrinamiento tan susceptibles como los espacios de divertimento. Recordemos que, se quiera o no, en los temas relativos al cuerpo “lo privado también es político”.

Bibliografía

Libros:

- Benjamín, Walter. *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*. Editorial Taurus. España: Madrid, 1973.
- Bourdieu, Pierre. *La dominación masculina*. Editorial Anagrama. España: Barcelona, 2002.
- _____. *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. España: Barcelona, 2002.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Popular. España: Madrid, 2001.
- Durkheim, Emile. *El suicidio*. Editorial Losada. S. A. Argentina: Buenos Aires, 2003.
- Freud, Sigmund. "Tres ensayos de teoría sexual", en *Obras completas*. Vol. 7. Editorial Amorrortu. Argentina: Buenos Aires, 1982.
- _____. "El malestar de la cultura", en *Obras completas*. Vol. 21. Editorial Amorrortu, Argentina: Buenos Aires, 1982.
- _____. *Obras completas*. Vol. 9. Trad. L. López Ballesteros. Biblioteca Nueva. España: Madrid, 1972-1983.
- Foucault, Michel. *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*. Vol. I. 2da. Edición. Editorial Siglo XXI. Argentina: Buenos Aires, 2003.
- _____. *Vigilar y castigar*. Editorial Siglo XXI. Argentina: Buenos Aires, 2002.
- Giddens, Anthony. *Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Editorial Cátedra. España: Madrid, 1998.
- Goffman, Erving. *El ritual de la interacción*. Tiempo Contemporáneo. Argentina: Buenos Aires, 1970.
- Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Editorial Taurus. Madrid: España, 1987.
- Huneuss, Pablo. *La cultura huachaca o el aporte de la televisión*. Editorial Nueva Generación. Chile: Santiago, 2000.
- Le Breton, David. *Antropología del cuerpo y modernidad*. Editorial Nueva Visión. Argentina: Buenos Aires, 2002.
- Marcuse, Herbert. *Eros y civilización*. Editorial Seix Barral. España: Barcelona, 1970.

- Taylor M. C. y Saarinen, E (Comps.). *Imagologies: Media Philosophy*. Londres: Routledge Telerotics. Citados en Bauman Z. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Editorial Gedisa. España: Barcelona, 2005.

Artículos:

- Duarte, Klaudio. “Cuerpo, Poder y Placer. Disputas en hombres jóvenes de sectores empobrecidos”. Presentado en el *Primer encuentro caribeño por los derechos sexuales y reproductivos de jóvenes*. Septiembre de 2003.
- Zarzuri Cortez, Raúl. “Notas para una aproximación teórica a nuevas culturas juveniles: las tribus urbanas”. *Última Década* N° 13. Ediciones CIDPA. Chile: Viña del Mar.

