

Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social*

Pablo A. González y Pedro Güell

Introducción

En las discusiones sobre políticas públicas, la inclusión social suele entenderse algo así como la movilización de las fuerzas de las instituciones públicas -desde el derecho, pasando por las políticas sociales hasta la escuela y la cultura- para que todos los individuos que habitan un país -incluyendo infantes y adultos mayores, migrantes e indígenas, mujeres y hombres, con independencia de sus ideas y opciones personales- puedan participar de los logros y oportunidades de la sociedad. En fácil, la inclusión social consiste en evitar y superar la exclusión de grupos sociales. En los debates, el consenso llega hasta ahí. Más allá de eso hay maneras muy diferentes y hasta encontradas de entender la exclusión y cómo resolverla (Minujin, 1998; Atkinson y Davoudi, 2000; Sen, 2000; Arriba, 2002; CEPAL, 2008).

En esta breve presentación vamos a diferenciarnos del enfoque dominante sobre el tema de la exclusión social y a proponer una mirada -la que hemos desarrollado en los Informes chilenos de Desarrollo Humano del PNUD- que nos permite darle importancia a algunos aspectos que solemos descuidar al pensar las estrategias de inclusión. Sobre eso propondremos un ajuste que debiera llevar a mejores políticas.

Una de las imágenes más corrientes sobre la inclusión es la de que existen grupos que están fuera del espacio de las oportunidades y que basta abrir la puerta -el concepto oportunidad viene etimológicamente de “puerta”- y eliminar las barreras entre ellos y las oportunidades para que puedan superar la exclusión. Según esta mirada, las personas se moverían espontáneamente hacia las oportunidades, atraídas por unos beneficios que debieran ser evidentes y deseables para cualquier persona racional. Esta perspectiva, que podemos llamar “lineal tecnocrática”, es la que suele aplicarse en la teoría económica convencional. Basta con crear ciertas oportunidades e incentivos y las personas responderán automáticamente a ellos, escogiendo lo que racionalmente maximiza su utilidad. Esta visión, que en rigor procede de una imagen culturalmente específica acerca de la subjetividad individual, puede encontrarse en la mayoría de los textos básicos de economía neoclásica, como los de Pindyck y Rubinfeld (1998) y Nicholson (1997); ejemplos de aplicaciones notables -y extremas- incluyen a Becker (1971, 1991 y 1993). Así, para combatir la delincuencia bastaría con elevar las penas -lo que llevaría a los delincuentes a actualizar sus cálculos de riesgos y a pensarlo dos veces antes de delinquir-. Para que los niños se eduquen sería suficiente difundir las diferencias de sueldos entre los educados y los no educados, y a la vista de estas ventajas apreciarían el valor evidente de la educación. Y para mejorar la calidad de la educación habría que informar cuáles escuelas son buenas y cuáles son malas, así cada uno elegiría las mejores y aumentaría la competencia en el sistema escolar. Esto es en parte cierto, pero incompleto. Los resultados de muchas de esas políticas lo muestran: la elevación de las penas no reduce el crimen, muchos adolescentes desertan de la escuela, la gran mayoría de los apoderados mantiene a sus hijos en las mismas escuelas a pesar de sus bajos resultados, las oportunidades de capacitación y emprendimiento no siempre son tomadas aunque estén a la mano, y el acceso a medios para tener relaciones sexuales protegidas no conduce necesariamente a evitar el riesgo.

Lo que suele ocurrir en la realidad es que entre una persona y una oportunidad o un incentivo social hay más, mucho más que la sola racionalidad del cálculo de utilidad que podría hacer un

Recibido: 24-01-2012. Aceptado: 11-05-2012.

(*) Los autores agradecen el apoyo del proyecto Implementación e instrumentación de políticas públicas en su dimensión regional y local, SOC-08, 2º Concurso de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación en Políticas Públicas, CONICYT y CONICYT-PIA Project CIE-05; así como del proyecto Fondecyt N° 1110402: Los tiempos del individuo. Investigación sobre las estructuras temporales en que se apoyan las estrategias de individualización en Chile.

observador neutral. Entre persona y oportunidad hay una historia, una cultura, instituciones, prácticas y muchas relaciones sociales. A partir de ese condicionamiento social, las personas desarrollan emociones, temores, aspiraciones, expectativas, interpretaciones, necesidades, y toman decisiones que no pueden caracterizarse como puramente “racionales” en el sentido instrumental del término¹. No hay ningún esquema de incentivos racionales, por ejemplo, que pueda explicar satisfactoriamente por qué los adolescentes fuman, consumen drogas o alcohol, o tienen sexo no protegido. Lo que la teoría de los incentivos racionales queda debiendo debe buscarse en esta construcción social de la subjetividad, que opera como mediación y traducción entre la persona y las oportunidades.

Esto es lo que han mostrado persistentemente los Informes chilenos de Desarrollo Humano (ver en particular PNUD, 2009). Si este hecho se toma en cuenta, entonces las políticas públicas pro inclusión deben hacer algo más que crear oportunidades brutas y desplegar los incentivos racionales para su uso. Deben promover también los marcos culturales que permitan la interpretación, valoración y confianza en esas oportunidades e incentivos. No se trata simplemente de educar e informar a la gente acerca de las oportunidades que hay en su entorno. Eso siempre es necesario. Se trata más bien de apelar a los niveles estrictamente sociales en que se produce la cultura, que es la que define en última instancia el valor de una oportunidad y el significado de un incentivo.

1. Subjetividad, promesas, sacrificios y credibilidad

Las políticas públicas pueden actuar en este nivel. Para hacerlo en forma efectiva son necesarias cuatro condiciones. Lo primero es el desarrollo de una promesa creíble que dé sentido a las políticas. La realización de cualquier oportunidad supone sacrificios por parte de sus beneficiarios; se debe invertir recursos y esfuerzos para obtener sus resultados, como ocurre con la educación, la salud, el emprendimiento o la vivienda. Los beneficios están en el futuro, pero los esfuerzos deben hacerse en el presente. Esto significa que hay que hacer experimentable el futuro en el presente, lo cual solo se obtiene a través de la visibilidad simbólica que proporcionan las promesas (Güell, 2009 y 2010). Las políticas de desarrollo requieren, antes que nada, formular promesas que les haga sentido a cada uno en sus circunstancias concretas y movilicen los esfuerzos requeridos.

Por lo mismo, es necesario que sean creíbles. Así, la segunda condición -en un mundo saturado de promesas- es la credibilidad. Por ejemplo, una promesa de inclusión social en Chile hoy es la movilidad social a través de la educación: “Si tú te esfuerzas y educas (te sacrificas hoy) vas a tener una mejor inserción laboral mañana”. Pero, ¿puede todo ciudadano con un esfuerzo sostenido y sacrificio aspirar a la movilidad social a través de la educación? La encuesta Ecosocial 2007 del PNUD muestra que en Chile y en Latinoamérica la respuesta a esta pregunta es positiva: la mayoría de la población reconoce en la educación un factor de movilidad social ascendente, atribuye la pobreza y la riqueza a factores de logro individual y piensan que ellos y sus hijos estarán mejor en el futuro. ¿Qué sostiene estas creencias? No hay un solo factor de la credibilidad. En ella juegan un rol las historias personales de superación, la comparación con la vida que tuvieron las generaciones anteriores, los discursos públicos de valoración de la educación, etc. Esta credibilidad ha llevado a asumir los sacrificios que conlleva la promesa de la educación. La credibilidad que ha alcanzado la promesa se refleja en que actualmente el 70% de los jóvenes es primera generación en la educación superior y el gasto privado en educación -sin contar la inversión de tiempo- es uno de los más altos del mundo.

Tercero, la credibilidad no es estática; ella cambia y se ve sometida al embate de las dudas a medida que se acerca o se aleja el cumplimiento de la promesa. ¿Será la economía capaz de validar la

¹ Debe reconocerse que la distinción entre racionalidad instrumental, que asume la teoría neoclásica, y otros tipos de racionalidad ha sido discutida por algunos economistas, incluyendo varios premios Nobel (North, 1990; Simon, 1978 y 1979; Ostrom, 1990; Williamson, 1985). Autores como Kahneman, Tversky y Rabin han intentado modelar los procesos de toma de decisiones de los seres humanos reales (Kahneman y Tversky, 1979). Sin embargo, las teorías explicativas de la realidad social elaboradas por estos autores de todas maneras suponen algún tipo de racionalidad limitada, que, a pesar de ser más coherente con el comportamiento humano real, no integra adecuadamente la subjetividad.

esperanza de las familias de mejores empleos para sus hijos con mayor educación? Estas dudas comienzan a aparecer en Chile. Los estudios muestran que los egresados de educación efectivamente cuentan con mayores ingresos que los que solo terminan la enseñanza media. Pero esta diferencia se irá cerrando con la masificación del acceso (y del egreso) de la educación superior y con las restricciones que tiene una economía centrada en las materias primas para incorporar una fuerza de trabajo con mayor capital humano. Además, aún existen fuertes barreras sociales para el cumplimiento masivo de la promesa: el mercado laboral discrimina por apellido, lugar de residencia, origen étnico y redes sociales (Núñez y Pérez, 2007). La “rentabilidad” de la educación superior es menor para los grupos más vulnerables. Esto significa que no basta con hacer una promesa creíble al inicio de una política, sino que ella debe sostenerse en el tiempo mediante las transformaciones estructurales que hacen posible su cumplimiento. Sostener la credibilidad requiere pasos intermedios que permitan a los beneficiarios experimentar efectivamente que lo prometido es viable. En el arte de prometer, los discursos y las realidades concretas deben ir de la mano.

Cuarto, aunque la promesa sea sostenidamente creíble, nadie puede realizar por sí solo el contenido de ella. Una de las falacias que se esconde tras la idea más simplista de la “sociedad de oportunidades” promovida por la tecnocracia es creer que basta con que haya muchas oportunidades disponibles para que cualquiera, por su solo esfuerzo, pueda alcanzarlas y hacerlas efectivas. Pero lo cierto es que no solamente la producción de oportunidades sociales, sino el acceso a ellas y su aprovechamiento son resultado de relaciones sociales complejas. Las políticas de desarrollo e inclusión social requieren producir también las relaciones sociales -capital social, derechos, igualdad, solidaridad- que hacen posible la producción y aprovechamiento de oportunidades. Bien vista, una promesa de inclusión es siempre el anuncio de un proceso largo en el tiempo, donde muchos se coordinan para la producción de resultados que son siempre sociales, aunque sean apropiables individualmente. La promesa de la movilidad a través de la educación, para seguir con nuestro ejemplo, supone la afirmación de que se puede contar con muchos otros a lo largo del proceso, cada uno haciendo su parte: los profesores, los directivos, el Estado, los empleadores. La promesa de la educación se cumple solo si todos realizan su parte, porque nadie puede realizar el conjunto del proceso educacional por sí mismo. Por eso, sin la confianza en el sacrificio de los demás, el sacrificio propio no tiene sentido, pues las oportunidades del desarrollo son tareas colectivas. De esta manera, la promesa de inclusión alude a esfuerzos colectivos. Ello supone elaborar identidades y pertenencias; es decir, la creación de un “nosotros” que representa y garantiza el compromiso de los otros (PNUD, 2000 y 2002). Esto es especialmente cierto en el caso de las políticas de inclusión, pues ellas prometen no solo las oportunidades de igualación de recursos materiales, culturales y sociales, sino sobre todo la existencia de unos “otros” que se comprometen a reconocer como igual al incluido.

2. Los medios de la promesa

Las políticas de inclusión vía educación no se sustentan únicamente en promesas, aunque estas son centrales. También dependen de los medios concretos a través de los cuales ella se hace efectiva. En el caso de Chile, esta promesa se sustenta idealmente en el modelo republicano de educación, que promueve que todos los niños puedan aprender independientemente de los capitales del hogar de origen y asegura el acceso a la educación superior sobre la base del mérito académico. Esto último pretende realizarse a través de una prueba de selección igual para todos. Hasta ahora, por lo menos en las universidades públicas, nadie puede ingresar mediante una suculenta donación como aún ocurre en las mejores universidades privadas del mundo.

Sin embargo, estos medios, idealmente consistentes con la promesa, están distorsionados por el peso de las realidades sociales efectivas y por la insuficiente adecuación a los cambios de la sociedad. Así, por ejemplo, los resultados de las pruebas de rendimiento académico de un establecimiento, tanto en el nivel primario como secundario, pueden ser perfectamente predichos por el nivel socioeconómico. Los resultados en las pruebas de selección universitaria dicen lo mismo. Incluso un

informe de la OCDE sospecha que los mejores alumnos de menores recursos optan -si no quedan en una escuela secundaria pública de alto rendimiento- por la vía técnico-profesional, que no prepara para esa prueba (OECD, 2004). Las formas de enseñanza en todo el sistema educacional tienden a segmentar tempranamente por rendimiento. Hay quienes no aprenden a leer ni las operaciones matemáticas básicas, y se van quedando atrás. El profesor o profesora sigue hablando para quienes pueden seguirlo, o para los pocos que conservan la disciplina y la motivación.

Así, las desigualdades presentes en la sociedad no solo no son superadas por la aplicación concreta del modelo ideal republicano de inclusión vía educación, sino que más bien parece ocurrir lo contrario. Las lógicas de la desigualdad y de la distinción que operan en la realidad social hacen que el sistema educativo, en tanto su mecanismo reproductor, sea funcional a ellas. Este ejemplo muestra no solo que las promesas están siempre amenazadas por las experiencias sociales que se derivan de la operación real de los medios a través de los cuales aquellas pretenden realizarse. Las desigualdades evidentes a nivel de la experiencia hacen que las promesas y los incentivos desarrollados por los planificadores sean leídos en sentidos muy distintos por la gente. Pero el ejemplo también señala las debilidades del voluntarismo, que pretende transformar la pesada inercia de las desigualdades y exclusiones sociales a través de medios parciales. Puede establecerse, como un principio general, que el efecto de una política está condicionado en gran medida por la aproximación que establezca con las relaciones sociales y significados culturales que predominan en el contexto en el cual es aplicada (PNUD, 2006; Ramos, 2009).

Tener presente estas fragilidades y condicionamientos de las promesas de inclusión es un criterio para fortalecer técnica y políticamente sus instrumentos, pero también para valorar su dimensión y exigencias culturales. Un ejemplo del descuido de esta dimensión puede verse en la aplicación de las políticas de información sobre la calidad de la educación implementadas por el Estado en Chile. El año 2010 se les entregó a los apoderados un mapa de su sector donde se indica con colores verde, amarillo o rojo la calidad académica de las escuelas del sector. Si un apoderado recibe un folleto del Ministerio de Educación que muestra que su vecindario está rodeado de rojos y uno que otro amarillo, como es usual que ocurra en los sectores populares, entonces se le puede estar quitando el piso a la promesa. En una lógica de mercado, de oportunidades, esa información se supone que debiera permitir que el apoderado cambie a sus hijos a mejores escuelas. Pero en la sociedad real, donde las inserciones y posiciones sociales, entre ellas las territoriales, están determinadas por complejas estructuras sociales y no solo por la disponibilidad de información y la elección racional, el color rojo y amarillo únicamente señalan la imposibilidad estructural de ascenso e inclusión social. Esta información, que según las teorías de la elección e incentivos racionales debiera ser una oportunidad, en la vida real resulta una reafirmación de la desesperanza aprendida.

La incorporación de la cultura en el diseño de las políticas de inclusión social no significa primariamente desarrollar estrategias de comunicaciones, sino tomar en cuenta la forma real en que las personas se piensan a sí mismas como actores, las relaciones reales que los constituyen y el significado real que tienen sus posiciones estructurales y sus pertenencias colectivas. Este punto es clave para prevenir los efectos no intencionales que resultan de la aplicación de políticas voluntaristas y culturalmente ingenuas. Las realidades culturales tienen una gran capacidad para frustrar las intenciones de las políticas. Y ello conduce no solo a la frustración de las promesas y a la inutilidad de los sacrificios, sino especialmente a la búsqueda de vías alternativas para realizarlas. Este fenómeno puede observarse en el auge de formas anómalas de inclusión social, como el narcotráfico o las pandillas juveniles. Este es un problema que está amenazando la cohesión y gobernabilidad en muchas sociedades latinoamericanas, donde el crimen se ha transformado en una promesa de movilidad, con elevados riesgos, pero creíble para muchos en el contexto de sus relaciones y significaciones reales.

Sin duda, junto con el trabajo cultural es necesario robustecer los medios objetivos de la movilidad social. Sin embargo, estos esfuerzos conviven con realidades y experiencias que los distorsionan. Como complemento a los incentivos positivos de un futuro mejor, nuestra sociedad

abunda en incentivos negativos, pero de un tipo muy particular: el de los castigos permanentes que destruyen las posibilidades de desarrollo personal de aquellos que tropiezan en el camino y que generan exclusión. Este orden es complementado con una moral que explica la exclusión por desviaciones y características individuales de la moral de las personas y justifica así las exclusiones como separación de los malos elementos. Nuestras sociedades excluyen al pequeño empresario Pyme que cayó en la morosidad de sus pagos o al joven que se hundió en las drogas.

El orden de los castigos, elaborado por el voluntarismo tecnocrático, supone racionalidad instrumental (y adulta) donde hay simplemente jóvenes aprendiendo a vivir con otros; ve transgresión donde hay simplemente búsqueda, y castiga los fracasos en una economía donde el ensayo y error debiera ser la fuente del emprendimiento y la innovación. Como mostró el PNUD (2009), los jóvenes no solo demandan límites, sino adultos en quienes confiar y que los escuchen; que les enseñen a negociar y que cumplan sus promesas; espacios para crecer, estar con otros y ser libres; escuelas que integren su realidad, que estructuren su oferta desde las necesidades juveniles y que acojan sus identidades diversas. En suma, demandan soportes tanto instrumentales como culturales para hacerse cargo de la promesa de autonomía que les ha hecho la sociedad.

Algo similar ocurre en el campo de las relaciones de género. Como mostró el PNUD (2010), muchas de las discriminaciones cotidianas de género son invisibles. Las desigualdades están tan instaladas en la vida cotidiana, en nuestra manera de hacer las cosas y en la estructura social, que no se ven. Si la elite, predominantemente masculina, sigue ignorando el lado cultural y subjetivo de las desigualdades, estas seguirán reproduciéndose, y las mujeres seguirán transitando un laberinto desde el cual algunas, pero solo unas pocas, llegarán hasta donde sus sueños y extraordinarias capacidades pudieron encumbrarlas.

Así pues, los medios no solamente deben ser eficaces, sino también deben hacer sentido en las condiciones reales, estructurales y culturales de los beneficiarios. Esto requiere una nueva forma de hacer políticas públicas. Si bien la lógica lineal tecnocrática se ha allanado a reemplazar la lógica de la provisión de beneficios por una lógica de derechos en diversos servicios públicos, esto ha sido por la simple creencia en que consumidores empoderados podrán exigir mayor calidad de servicios y así propiciar un mejoramiento de estos. La lógica de derechos es mucho más que mayor rendición de cuentas y, como lo demostró el Informe de Desarrollo Humano chileno del 2009, requiere ser complementada por el reconocimiento de los “otros” y la movilización de las subjetividades de los actores. Más allá de los necesarios dispositivos de exigibilidad integrados por la lógica de derechos, no se obtiene mejores resultados de las políticas públicas de inclusión social a menos que estas comiencen y terminen en la participación y la subjetividad de sus beneficiarios, y a lo largo del proceso se desarrollen los dispositivos de gobernanza necesarios para la canalización de las contradicciones y conflictos. Al mismo tiempo, la lógica de los castigos permanentes debe ser sustituida por una lógica de la integración, prevención y de verdaderas rehabilitaciones y segundas oportunidades.

Es necesario, entonces, revitalizar la promesa de la inclusión social definida como un trabajo técnico, cultural y de construcción de las relaciones sociales que les sirvan de soporte. Una sociedad de oportunidades no se sostiene sin un sentido de futuro ni sin un sentido de pertenencia ni sin medios creíbles y experimentables que permitan realizarlas. Y estos medios deben ser políticas integrales construidas desde la complejidad de las relaciones sociales y desde las necesidades y demandas de las personas de carne y hueso en las situaciones efectivas de sus vidas reales.

3. Conclusión: políticas de integración con sentido cultural

Habiendo explicado por qué la aproximación tradicional al desafío de la cohesión mediante incentivos racionales es insuficiente y sesgada, pasamos ahora a sintetizar los elementos de nuestra propuesta y posteriormente a ilustrarla a través de un ejemplo. En primer lugar, las políticas tendrían que intervenir sobre el contexto real y complejo de la experiencia de exclusión. Este contexto no solo está conformado por las condiciones objetivas y estructurales de esa experiencia, sino también por las

relaciones sociales y los sentidos que las organizan y legitiman. Para identificar este contexto, por lo tanto, se requiere reconstruir la experiencia de la exclusión, para descubrir allí cuáles son los factores que la producen. Pero esto no es posible sin la participación y deliberación activa de los involucrados en las políticas, que son los únicos que pueden definir los sentidos que tiene su experiencia. Y esta deliberación no debe tomar los sentidos de un modo estático, como lo haría un observador externo o una fotografía, ni como un contexto exterior de las políticas. Hay que tomar en cuenta que los significados subjetivos son cambiantes y se producen y reproducen a través de relaciones con otros. Así, esta reconstrucción deliberativa no solamente es un diagnóstico, sino también es un proceso de producción de sentidos alternativos capaces de movilizar a las personas. La deliberación debería construir un diagnóstico común y dilucidar las opciones que hagan sentido a los involucrados, en ese contexto particular.

En este proceso se elabora una idea de sujeto a partir de las nociones que expresan los participantes y los hacedores de políticas acerca de lo que un individuo puede, debe y desea hacer. Asimismo, se deben definir los fines y los medios que respondan a un criterio de eficiencia y justicia, pero que también hagan sentido y sean valorados por los participantes. Esto es particularmente complejo, y de su correcta resolución depende en gran medida la calidad social, ética y cultural de una política. Ello requiere traducirse, en primer lugar, en la formulación de una promesa, que es un fin. Luego, definir los medios de la promesa, no solo ni primeramente técnicas, sino el conjunto de condiciones sociales que se requieren para ella. De ahí se deriva una idea de tiempo: en qué tiempos es posible alcanzar esa promesa con esos medios. De este modo, se construye un sentido legítimo para la espera.

Hay que tomar en cuenta que las esperas carecen cada vez más de legitimidad. La complejidad de la sociedad global y el descrédito de los grandes relatos han producido una concentración de las expectativas en el corto plazo. Por ello es necesario definir fines intermedios, realizaciones parciales, que sean capaces de legitimar y hacer creíble el proceso en su temporalidad larga. Respecto de estos fines intermedios, es normal algún grado de fracaso y frustración. Estas frustraciones deben también ser leídas en clave cultural y trabajadas como un aprendizaje para perfeccionar las políticas públicas. Esto requiere que, tanto para los fines intermedios como para los finales, existan sistemas de evaluación que incorporen indicadores relacionados con la experiencia subjetiva. La participación y deliberación debe constituirse en un proceso permanente de aprendizaje y construcción de opciones.

Consideremos como ejemplo la educación preescolar. Muchos países latinoamericanos están contemplando incrementar la cobertura de la educación preescolar. Chile lo ha estado haciendo hace tiempo, a partir del convencimiento de las elites tecnocráticas y políticas. Nuestra propuesta sugiere que la forma correcta de hacer una política preescolar requiere partir de un diagnóstico con participación y deliberación. Probablemente este proceso mostraría que mientras los hacedores de política están pensando principalmente en la inserción de la mujer en el mercado laboral, el sentido para las madres puede estar mucho más concentrado en las oportunidades que la educación preescolar dará a sus hijos, es decir en la movilidad social, o en los sentidos morales de atribuir la responsabilidad de entregar el cuidado de sus hijos menores a otros. El proceso deliberativo debe culminar con la elaboración de esos sentidos y en la formulación de promesas a partir de ellos. Por ejemplo, que los hijos van a ser adecuadamente atendidos y, posteriormente, van a ser admitidos en igualdad de condiciones en educación escolar, que esta educación escolar va a potenciar lo desarrollado durante la educación preescolar, que esto va a ser útil para su vida futura y permitir la movilidad social, que se van a producir nuevas formas legítimas de maternidad y paternidad, o de vida familiar asociadas a los deportes que brinda la educación preescolar.

Se deben definir los medios para realizar la promesa. Esto incluye los medios funcionales inmediatos: infraestructura, currículo, profesores, alimentación. Y también el tipo de relaciones sociales que permiten operar esos medios: por ejemplo, confianzas en la alimentación, en la calidad de los procesos, las nociones imperantes de maternidad, paternidad y familia, como también una revisión

de las razones de la desconfianza. Normalmente esto es lo que se deja de lado. Y parece razonable, aunque equivocado, pues normalmente es más fácil construir infraestructura, y sus resultados son más visibles y evaluables, que construir las condiciones socioculturales de la valoración y uso de esa infraestructura; por ejemplo, construir confianza. El proceso deliberativo debe aclarar lo que requiere la gente para creer en la promesa. Esto puede ser que los niños mejoren su cultura alimentaria, reduciendo obesidad; o formas más igualitarias de acceso al sistema escolar; o un currículo escolar rediseñado para potenciar capacidades en el sistema preescolar; o que los profesores estén bien preparados y traten bien a los niños, o que no se producirán juicios reprobatorios a las familias o que se alcanzará una vida familiar de mejor calidad; o todo lo anterior. Tanto fines o propósitos finales e intermedios como medios y condiciones deben negociarse; por ello no puede hacerlo únicamente un técnico. Puede incluso que la deliberación y negociación resuelvan otorgar incentivos si las familias envían a los niños a los centros de educación preescolar, pero estos incentivos tendrán un sentido y un efecto totalmente distinto a si el mismo incentivo fue definido en un escritorio por un funcionario. Tampoco puede hacerse centralizadamente, porque la deliberación debe reconocer la especificidad de los sentidos, fines, medios y desafíos locales.

En otro estadio del desarrollo es posible que esta deliberación y negociación no fuesen necesarias. Cuando la familia enfrentaba el peligro de sobrevivencia pensaba solo en el corto plazo. Bastaba con que al hijo se le asegurase una comida para enviarlo a educación preescolar. Entre más desarrollada la sociedad mayores las expectativas y, por tanto, mayores las exigencias de sentido; con ello, mayor necesidad de la deliberación.

Finalmente, es importante asignarle una función positiva al fracaso. Fracaso de fines intermedios sería, por ejemplo, que lo que han aprendido los niños en educación preescolar no es reconocido en la enseñanza básica, o no entran en igualdad de condiciones al sistema escolar, o se deterioran las relaciones familiares. O que las relaciones igualitarias que aprenden en el sistema preescolar chocan con el autoritarismo de las relaciones dentro de la casa. En estos casos, el fracaso opera como indicador de las relaciones entre los factores complejos que definen las condiciones sociales de la política. A veces es muy difícil prever y controlar toda esa red de relaciones, entre otras cosas porque para ello se requeriría una teoría total de la sociedad. La precariedad de los supuestos con los que opera una decisión de política que pretende hacerse cargo de la complejidad de las relaciones sociales en que opera es un hecho inevitable que debe ser reconocido. Esto supone una especial sensibilidad y el desarrollo de instrumentos adecuados que procesen los fracasos y los reintegren en el desarrollo de la política entendida como proceso permanente. En el caso de la política de educación preescolar, los fallos descritos pueden ser tratados positivamente a través de procesos participativos de acompañamiento que permitan reconocer el problema y ajustar deliberativamente las definiciones y promesas, así como su correspondiente operación práctica, por ejemplo, a través de capacitación a los padres que permita modificar patrones históricos de autoritarismo.

En resumen, las políticas sociales deben hacerse cargo de la cultura, de la subjetividad y de las relaciones sociales, co-construyendo, a partir de ahí, promesas creíbles y fines para realizarlas. Esto solo puede ser realizado a partir de la deliberación de todos los involucrados, desde lo local, y evaluando periódicamente los avances y retrocesos hacia esos fines o propósitos, finales e intermedios, de modo de mejorar las políticas.

Bibliografía

- Arriba González, Ana (2002), "El concepto de exclusión en política social", Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 02-01).
- Atkinson, Robert y Davoudi, Simin (2000), "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 N° 3, September, pp. 427-448.

- Becker, Gary S. (1971), *The Economics of Discrimination*, Ann Arbor, University of Chicago Press.
- _____ (1991), *A Treatise on the Family*, Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (1993), *Human Capital*, Ann Arbor, University of Chicago Press.
- CEPAL (2008), *Superar la pobreza mediante la inclusión social*, Santiago, CEPAL.
- Güell, Pedro (2009), “En Chile el futuro se hizo pasado: ¿y ahora cuál futuro?”, en *El Chile que viene: de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Santiago, Universidad Diego Portales. Instituto de Políticas Públicas Expansiva; Centro de Estudios Públicos (Serie Políticas Públicas).
- _____ (2010), “Chile: hacer creíble la promesa del futuro”, en *Ideas para Chile*, Clarisa Hardy (ed.), Santiago, LOM Ediciones (Serie Ciencias Humanas).
- Kahneman, Daniel y Tversky Amos (1979), “Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk”, en *Econometrica*, Vol. 47 N° 2, March, pp. 263-292.
- Minujin, Alberto (1998), “Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Alberto Minujin y Eduardo Bustelo (eds.), Bogotá, UNICEF, Santillana.
- Nicholson, Walter (1997), *Teoría microeconómica*, Madrid, McGraw-Hill.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- Núñez, Javier y Pérez, Graciela (2007), “‘Dime cómo te llamas y te diré quién eres’: la ascendencia como mecanismo de diferenciación en Chile”, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. Departamento de Economía (Serie Documentos de Trabajo; N° 269).
- OECD (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*, Paris, OECD Publishing.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.
- Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel (1998), *Microeconomía*, Madrid, Prentice Hall.
- PNUD (2000), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, PNUD.
- _____ (2002), *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, PNUD.
- _____ (2006), *Desarrollo humano en Chile. Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*, Santiago, PNUD.
- _____ (2009), *Desarrollo humano en Chile. La manera de hacer las cosas*, Santiago, PNUD.
- _____ (2010), *Desarrollo humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad*, Santiago, PNUD.
- Ramos, Claudio (2009), *La transformación de la empresa chilena: una modernidad desbalanceada*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Sen, Amartya (2000), “Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny”, Manila, Asian Development Bank (Social Development Papers; N° 1).
- Simon, Herbert (1978), “Rationality as Process and as Product of Thought”, en *American Economic Review*, Vol. 68 N° 2, May, pp. 1-16.
- _____ (1979), “Rational Decision Making in Business Organizations”, en *American Economic Review*, Vol. 69 N° 4, September, pp. 493-513.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.