

POLÍTICAS SOCIALES. CONCEPTO Y DISEÑO

Raúl Atria B.*

Resumen:

Este trabajo es el resultado de actividades docentes relacionadas con el diseño de la política social. La primera parte está dedicada a analizar un concepto de política social que incluye instrumentos, estrategias, beneficiarios y objetivos. La combinación de objetivos (singulares vs. plurales) y beneficiarios (específicos vs. genéricos) lleva a la construcción de una tipología que puede ser útil para caracterizar proyectos, programas, planes y marcos de referencia para la acción. Todas estas categorías deben operar en un sistema cerrado de relaciones que se examinan en el caso concreto de una política social. La sección final del trabajo se refiere al tratamiento de los efectos disfuncionales en el diseño e implementación de las políticas sociales, a partir del modelo clásico propuesto por Robert Merton

Abstract:

The paper is a result of teaching activities bearing on social policy design. The first section is devoted to analyze a concept of social policy which includes instruments, strategies, beneficiaries and objectives. The combination of objectives (singular vs. plural) and beneficiaries (specific vs. generic) leads to a typology that may be useful to identify projects, programs, plans and action frameworks. All these categories must rest on a closed system of relations, which are examined in a concrete social policy case. The final section of the paper deals with the treatment of dysfunctional effects in the design and implementation of social policies, dwelling on the classical model proposed by Robert Merton.

Este documento es el resultado de diversas presentaciones efectuadas en contexto de formación y capacitación, tanto en instituciones universitarias como fuera de ellas. El propósito fundamental del trabajo es proporcionar algunos elementos centrales para respaldar de manera sintética y ordenada, la intervención y la gestión social a través de políticas sociales adecuadamente concebidas, diseñadas y ejecutadas.

Las políticas públicas, que suponen cadenas de decisiones que provienen de un agente público, requieren de un buen diseño. En este sentido hablamos de la necesidad de establecer de manera explícita las bases sobre las cuales se asienta la secuencia decisional a la que ya se aludía.

Un buen diseño debe necesariamente abarcar desde la concepción de la acción pública a la que se refiere la política de que se trate,

* Psicólogo, Ph.D. (C) en Comunicación, State University of New York. Profesor Titular, Escuela de Psicología, Universidad de Valparaíso.

hasta el tratamiento de los resultados o impactos de la cadena decisional. Vistas las cosas desde esa perspectiva amplia, proponemos que el diseño de las políticas públicas debe abarcar tres aspectos claramente diferenciados pero complementarios, que pueden ser entendidos como los respectivos **vértices de un triángulo virtuoso**.

Un triángulo virtuoso para el diseño de Políticas

Hay tres aspectos interrelacionados que conviene destacar en el diseño de políticas

- a) Aspectos conceptuales que ayudan a definir la relación entre objetivos y poblaciones;
- b) Aspectos relacionados con el cierre del sistema de relaciones en el cual se ubica la política
- c) Aspectos relacionados con los resultados de las intervenciones propias de las políticas

En primer lugar, en el orden lógico de las cosas, están los **aspectos conceptuales** que son indispensables para definir las relaciones principales que hay entre los objetivos perseguidos por las políticas y las poblaciones a las cuales ellas van dirigidas. El segundo aspecto apunta al **sistema de relaciones** en las cuales están insertos los objetivos y las correspondientes poblaciones objetivos. El punto fundamental que se debe considerar en este sentido es la construcción del cierre de ese sistema: qué es lo que queda dentro del sistema o campo de relaciones conceptualizadas en el paso anterior y qué es lo que queda afuera. El tercer aspecto y final en el orden lógico, está relacionado con los **resultados de las intervenciones** que forman parte de los contenidos de la política de que se trate.

A. Los aspectos conceptuales

El primer vértice del triángulo virtuoso, para el diseño de políticas públicas, que es de tipo conceptual, lo vamos a referir a un campo determinado de políticas públicas que son las así llamadas políticas sociales

Como ya se ha dicho, las políticas públicas son cadenas de decisiones que involucran directamente a agentes públicos. El agente de las políticas es público ya sea por:

- a) la naturaleza de los recursos o insumos económicos que se van a emplear;
- b) por el carácter jurisdiccional del agente responsable, vale decir, su inserción dentro de la estructura del Estado; o
- c) por la apropiación colectiva (no propietaria) de los beneficios logrados por la política. Esos rasgos pueden concurrir todos en forma conjunta o aislada, pero entendemos que el rasgo que no puede estar ausente en la definición del agente responsable es el de la jurisdicción estatal.

Convencionalmente se tiende a definir las políticas sociales por el tipo de sector en el cual ellas se inscriben, de modo que sectores tales como la educación, la vivienda, la salud, que apuntan a la provisión de bienes públicos, dan origen a las así llamadas políticas sociales. No apartaremos sin embargo, de esta forma convencional y vamos a tratar de apuntar a una definición conceptualmente más depurada de las políticas sociales.

Definiremos a la política social como **un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.**

Hay dos ámbitos distintivos en la definición propuesta. El primero es un ámbito instrumental y abarca los elementos conceptuales que están incluidos en la letra a) de la gráfica. El segundo es un ámbito estratégico que se refiere a los objetivos perseguidos con la política social y abarca los elementos incluidos en la letra b) del mismo gráfico.

Un Concepto de Política Social

Políticas Sociales: a) conjuntos articulados y temporalizados de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, b) explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.

a) El ámbito instrumental

Este primer ámbito es de tipo general, en el sentido de que se aplica a toda política pública (no sólo a la política social) y está organizado por un **marco racional operativo comandado por un sujeto**.

Este sujeto es siempre un agente público, vale decir a una entidad compuesta por instituciones (en el sentido de complejos de acciones legitimadas normativamente) y de personas (portadores de voluntad de actuar jurisdiccionalmente legitimados por alguna forma de representación del interés público que les es conferida). Ese agente público pone en ejecución una pluralidad de acciones que están articuladas entre ellas en términos de jerarquías y secuencias operacionales.

La política social nunca es una acción aislada. Dicho esto se entiende entonces que el mismo agente público no es nunca un individuo aislado sino un grupo organizado de ellos en función de las jerarquías decisionales y las secuencias que construyen la cadena articuladora de la pluralidad de acciones implicadas. Esta consideración lleva directamente a la introducción del **factor tiempo en las políticas públicas**.

En general y en las políticas sociales en particular, introducir el factor tiempo significa que las acciones están temporalizadas en órdenes de precedencia y de concurrencia.

Posiblemente no haya factor que aporte en mayor grado a la "racionalidad" de la política pública, que este rasgo de temporalización de cada acción dentro del conjunto articulado en el cual ella está inscrita.

Las acciones suponen mecanismos e instrumentos.

Usamos la expresión **mecanismos** para connotar la idea de un grupo de acciones que están directamente ligadas unas con otras en una cadena explícita de eslabonamientos dinámicos "hacia adelante" siguiendo la conocida expresión de Hirschmann.

Los **instrumentos** son herramientas de intervención estandarizadas (normadas) específicamente para la política de que se trate. Una asignación de recursos en función de alguna forma de reconocimiento de prestigio (como proxy de calidad) del receptor es un mecanismo; la fórmula del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) en un instrumento.

b) El ámbito estratégico

Este es el componente de contenido de la política pública y es clave para definir lo que es específico de esa política que podemos adjetivar como “política social”.

El Ámbito Estratégico de la Política Social: Los procesos distributivos

1. Dos nociones distributivas claves: mejorar **oportunidades** (políticas ex-ante) o corregir el **balance de activos** (políticas ex post) en la sociedad.

Un primer concepto central en este aspecto es el de **procesos distributivos**. Podría decirse que toda política social busca intervenir, en la sociedad de que se trate, un cierto proceso distributivo. No cualquier proceso redistributivo sino aquellos que se refieren al reparto de las oportunidades y de los activos sociales. Redistribuir contingentes militares o equipos, a lo largo del territorio no es una política social aun cuando esa intervención sea crucial para la ejecución de la política de defensa.

El primer punto de debe destacarse en este sentido, es que toda política social redistribuye ya sea **oportunidades o activos**, en otras palabras, persigue cambios en las estructuras social de las oportunidades y en la estructura social de los capitales (o endowments) de diversa naturaleza que se producen y adquieren en la sociedad.

La búsqueda de igualdad de oportunidades es la primera dimensión redistributiva y ella opera en relación a factores ex-ante, como son por ejemplo la igualación de acceso a la atención médica infantil, o de disponibilidad de una dieta escolar nutritivamente adecuada.

El Ámbito Estratégico de la Política Social: La discriminación positiva

2. En ambos casos, las políticas sociales suponen discriminación positiva. Esto es: los grupos destinatarios acceden a beneficios en una cuota mayor que la que alcanzarían mediante transacciones o intercambios de mercado. En la práctica esto significa que las políticas sociales implican necesariamente subsidios.

Un segundo concepto también central para apuntar al contenido de las políticas sociales es el de **discriminación positiva**. Al margen de las implicaciones políticas de este concepto, sostenemos que desde un punto de vista estrictamente operativo, la política social es positivamente discriminante porque siempre a través de ella los grupos que son beneficiados por su ejecución, obtienen beneficios en una cuota mayor que la que podrían alcanzar mediante transacciones o intercambios de mercado.

La distribución a través del mercado esta intermediada por precios no intervenidos (lo que se entiende por precios libres) con lo cual se logra un reparto exactamente adecuado a los costos reales de distribución que son pagados con recursos monetarios provenientes de ingresos también reales. Cuando la distribución de oportunidades y de activos se ajusta de esta manera simplemente no hay política social. Es propio de ésta el que genera distribuciones que para los receptores finales son más beneficiosas que aquellas a las que tendrían acceso mediante el puro juego de costos reales e ingresos reales.

En este sentido **la política social siempre implica una forma de discriminación a favor de ciertos grupos**. Siempre hay procesos distributivos subsidiados.

**El Ámbito Estratégico de las Políticas Sociales:
Los destinatarios**

3. Toda política social posee un destinatario (grupo objetivo). Pero pueden darse dos posibilidades: a: destinatarios específicamente precisados o, b. destinatarios genéricamente identificados. En general los primeros son grupos sociales dotados de algún grado discernible de organización; los segundos son más bien categorías sociales

c) Destinatarios de la política social: los grupos objetivo

El aspecto que importa destacar en relación con tema es que los grupos objetivo hacia los cuales se dirige la política social para hacer llegar a ellos los beneficios esperados de ésta, pueden estar claramente delimitados o pueden ser relativamente difusos.

En el primer caso la política social apunta propiamente a un grupo

social dado que se comporta probablemente de manera organizada y explícita. Con ello la política social gana un importante apoyo para su aplicación puesto que esa organización conformará un referente claro de interlocución con los agentes públicos encargados de ejecutar la política de que se trate. Sin embargo, también puede darse el caso que el grupo destinatario sea más bien una categoría social que, pudiendo ser suficientemente concreta y precisa, tendrá escasas posibilidades de actuar organizadamente pues será una categoría social genérica que se asemejará más aun agregado social que a un grupo propiamente tal. En el mejor de los casos este conjunto genérico, podría llegar a o sustentar algún mínimo grado de organización que sea capaz de promover los intereses colectivos de esa base social, pero cuando ello ocurre es más por la acción externa de un agente organizador que por las capacidades propias del conjunto. En ejemplo del primer caso se puede encontrar en el caso de los pobladores sin vivienda propia, un ejemplo del segundo caso se puede encontrar en la población infantil en edad escolar básica para los efectos de una política de subsidio nutricional a través de una dieta escolar.

**El Ámbito Estratégico de las Políticas Sociales:
Los Objetivos o metas**

4. Toda política tiene objetivos (metas a alcanzar en magnitudes y tiempos conocidos). Pero pueden darse dos posibilidades:
- a. objetivos singulares (estados deseados limitados y precisamente identificados) o,
 - b. objetivos plurales (estados deseados de amplio espectro)

d) Los objetivos de la política

Llegamos finalmente al cuarto aspecto del ámbito estratégico para el diseño de las políticas sociales que se refiere a los objetivos que estas persiguen. En cierto sentido ya hemos avanzado una noción fundamental que está en la médula de los objetivos de estas políticas, cuando más arriba se hablaba de las dimensiones distributivas y de discriminación positiva que son parte esencial de las políticas sociales. Hemos de suponer, por tanto que, genéricamente

hablando, los objetivos de las mismas tienen siempre esa doble connotación. Ahora nos corresponde más bien referirnos a los objetivos desde el punto de vista de los activos que serán sesgadamente intervenidos en su distribución a favor de ciertos grupos. Los objetivos pueden, desde este punto de vista, diferenciarse en dos grandes categorías:

- (i) Un caso corresponde a aquél en que la política apunta a un número limitado e identificado de activos y por tanto puede trazar un escenario deseado que es preciso y claramente identificable y medible;
- (ii) Otro caso corresponde a aquellas políticas sociales que persiguen objetivos plurales, vale decir pretenden lograr simultáneamente un conjunto de metas, dada la pluralidad de activos con los cuales van a trabajar los agentes ejecutores de las mismas.

Hacia una Tipología

	Objetivos Singulares	Objetivos Plurales
Destinatarios Específicos	proyectos	programas
Destinatarios Genéricos	planes	marco de acción

Ahora bien, combinando en una matriz las dos distinciones que se han hecho referidas a grupos destinatarios y a objetivos de las políticas sociales, se obtiene una tipología que permite definir con cierta precisión varios conceptos que forman parte del lenguaje de

las políticas públicas general y de las sociales en especial, que sin embargo suelen utilizarse con alguna frecuencia, de manera ambigua y confusa.

El primer tipo, en el cuadrante superior izquierdo de la matriz, corresponde a **los proyectos sociales**, que tienen destinatarios específicamente determinados y persiguen objetivos singulares. Podríamos decir que en cierto sentido este tipo caracteriza a las políticas sociales más “duras”.

El segundo tipo, en el otro extremo que se ubica en el cuadrante inferior derecho de la matriz, corresponde a las políticas más “blandas”, que tienen destinatarios genéricos y persiguen una pluralidad de objetivos. Aquí lo que se tiene son **marcos de acción**, como puede ser, por ejemplo una política de calidad y equidad de la educación.

Los tipos intermedios, corresponden a lo que podemos entender como **programas sociales y planes** y son fácilmente identificables en la matriz.

Retomemos el Concepto

La política social es entonces un complejo de proyectos, planes y programas, conducidos por agentes públicos y organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales

Habiendo completado el desarrollo conceptual de las políticas sociales, podemos entonces retomar la definición inicial con la cual hemos venido trabajando y reformularla con un grado de precisión mucho mayor, de acuerdo a lo que fuimos obteniendo en los distintos pasos que pudimos seguir en esta tarea de conceptualización.

El concepto reformulado está en el recuadro superior que nos dice que la política social es:

- (i) Un conjunto complejo de proyectos, planes y programas
- (ii) Conducidos por agentes públicos
- (iii) Organizados en un marco de acción
- (iv) Para intervenir en las distribuciones de oportunidades y activos

- (v) A favor de ciertos grupos o categorías sociales
- (vi) Con grados variables y diversos de organización

El segundo vértice del triángulo: el cierre del sistema de relaciones

B. Los aspectos sistémicos: el cierre del sistema de relaciones

El segundo vértice del triángulo virtuoso que hemos venido utilizando como marco ordenador del diseño de las políticas públicas con especial énfasis en las políticas sociales, se refiere al trazado de la malla de interacciones entre los distintos elementos, factores, o variables de la política social de que se trate que conforman el sistema de relaciones: Este cierre del sistema de relaciones es el vehículo que va a permitir establecer las jerarquías y las secuencias de las acciones involucradas en la política social específica.

Usaremos la noción de sistema aquí principalmente para subrayar que nos estamos refiriendo a que los **procesos distributivos** de oportunidades y activos, la **discriminación positiva**, los **destinatarios** y los **objetivos** o metas de las políticas sociales son elementos diferenciados que están relacionados de tal manera que el cambio que se produzca en cualquiera de ellos ha de generar cambios en todos los demás. El conjunto de relaciones es entonces de tipo sistémico. El diseño de la política social deberá por tanto hacerse cargo de la **hipótesis de cierre de ese sistema**, es decir, la regla que permite hacer finita la cadena de interacciones entre los elementos de la política.

Las relaciones entre factores son sistémicos

Las relaciones entre factores deben formar un sistema, atendiendo a dos dimensiones fundamentales:

- a. Las relaciones causales vs. las de variación conjunta,
- b. Las relaciones directas vs. las indirectas

La idea central para proceder al cierre de las relaciones que afectarán al logro del objetivo de la política social es que ese objetivo (u objetivos según el caso, como se vio más arriba) es el resultado de una concatenación de factores (o variables) que se afectan unos a otros en un marco sistémico.

Es decir, variaciones inducidas en uno de los factores, producirán efectos sobre un conjunto de otros factores, de manera tal que debemos identificar un conjunto tal de dichos factores que las interrelaciones entre ellos sea más fuerte y más nítida que otras interrelaciones posibles con factores fuera de ese conjunto. Este conjunto será entonces tratado como un **sistema de relaciones que es necesario cerrar**.

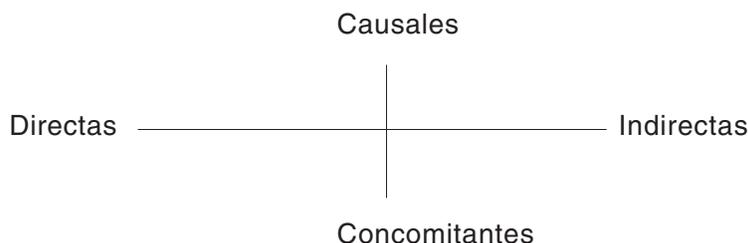
Esta operación de cierra siempre se hace sobre la base de conocimiento previo. Ese conocimiento puede obtenerse de la experiencia empírica acumulada por trabajos anteriores de los agentes en terreno o bien puede provenir de un modelo teórico que tiene tras de sí una razonable base de validación.

En el primer caso habrá que estar atento a posible particularismo de la experiencia empírica que puede llevarnos a identificar un factor como si fuera de aplicación general cuando en verdad está estrictamente relativizado al caso específico donde la experiencia muestra dicho factor que funcionó en el sentido esperado por la política.

En el segundo caso, se deberá estar atento al riesgo de extrapolar un molde que funciona bajo supuestos que no necesariamente se cumplen al diseñar la política basada en tal modelo.

Esto significa que el sistema de relaciones debe cerrarse, es decir, hay explicitar criterios para tener claridad acerca de qué es relevante para la intervención propuesta por la política y que no lo es.

El campo de interrelaciones en el sistema



Hay dos aspectos que es necesario tomar en cuenta: a) los factores pueden estar interrelacionados por nexos causales o de variación concomitante, y b) los factores pueden estar interrelacionados por nexos directos o indirectos.

Combinando estas distinciones se obtiene un campo de relaciones sistémicas que permite diferenciar cuatro tipos de cadenas de relaciones entre factores.

- a. El tipo más simple es el de las relaciones causales directas, como sería por ejemplo el caso de un incentivo determinado que produce por su sola aplicación un comportamiento también determinado que es esperado como objetivo de la política social. Este tipo simple es mucho menos frecuente de lo que parece por cuanto el comportamiento es generalmente un resultado de múltiples causas
- b. El tipo más complejo es el que se encuentra en el otro extremo del campo y que comprende aquellas relaciones que se dan de manera concomitante e indirectas (o sea: intermediadas por otros factores)
- c. Los otros dos tipos corresponden a casos intermedios que suelen ser los más frecuentes en el mundo real del diseño y aplicación de las políticas sociales.

Examinemos un caso

El sistema de relaciones asociadas a la pobreza: el caso de las encuestas de hogares en la propuesta de la CEPAL y sus implicaciones para las políticas sociales dirigidas a la superación de la pobreza

Una manera de aclarar lo que se ha venido exponiendo es recurrir a un caso de política social concreto y de amplia aceptación, como es el combate a la pobreza. Los datos recogidos por la CEPAL ¹ a través

1. CEPAL, **Panorama Social de América Latina: 1999-2000**, (LC/G.2068-P) Santiago, de Chile, Agosto de 2000

de las encuestas de hogares en prácticamente todos los países de América Latina, usando una metodología común, muestran que los factores que tienen directa incidencia en la situación de pobreza, en orden de importancia estadística son los siguientes:

Los hogares en situación de pobreza (es decir, cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza, parámetro que se cuantifica para cada país en particular) exhiben una o más de las siguientes condiciones:

- (i) **dependencia demográfica**, en que el grupo de menores (0 a 17 años) dividido por el grupo adulto (18 a 59 años) arroja un valor igual o superior a 2;
- (ii) **ingreso del hogar** que alcanza a 2.5 veces o menos el valor de la línea de pobreza per cápita;
- (iii) **escolaridad** igual o inferior a 10 años (es decir secundaria incompleta) del receptor de ingreso, y
- (iv) **desempleo**: hay al menos un desocupado abierto (cesante) entre los adultos del hogar.

Con estos indicadores, se observa que hacia fines de la década de los 90s, el factor demográfico (i) da cuenta del 10% de los hogares pobres urbanos, el factor ingreso laboral (ii) asociado con el escaso capital educativo (factor (iii) en la lista precedente) da cuenta del 66% de tales hogares y el factor ocupacional (iv) se asocia al 16% de los mismos. La influencia de otros factores como por ejemplo la presencia de adultos mayores, explica el 8% restante. Estas cifras estarían indicando que la combinación de bajos ingresos laborales y escaso capital educativo es el principal factor que se asocia a la presencia de la pobreza urbana, que el desempleo es el segundo factor en importancia, seguido por la dependencia demográfica en el seno de los hogares.

En consecuencia, si podemos a cerrar el sistema de relaciones, tendríamos que asumir que la política social contra la pobreza, debiera articular una serie de acciones en cada uno de los campos de las relaciones sistémicas observadas. Con esa idea en mente, obtendríamos un cuadro del siguiente tipo:

El cierre del sistema como base para la política

El cierre del sistema significa que para intervenir en ese sistema de factores, en el caso presentado, es preciso articular:

- Una política demográfica
- Una política de ingreso para el hogar
- Una política de retención escolar
- Una política de empleo

El tercer vértice del triángulo: los resultados de la intervención

C. Los resultados logrados con la política social

Estamos ahora en condiciones de abordar el tercer vértice del triángulo virtuoso que hemos venido utilizando como recurso expositivo para desarrollar los aspectos fundamentales que inciden en el diseño y la aplicación de las políticas sociales.

Este tercer vértice aborda los problemas referidos a los resultados de tales políticas. A nuestro juicio el problema central que se presenta de manera reiterativa y frecuente en este campo de acción es la discrepancia entre los resultados esperados o anticipados por quienes diseñan la política y los resultados que se obtienen una vez que la política es aplicada por los agentes relevantes. Esta constatación nos lleva a proponer una especie de ley de hierro, que no es otra que la famosa formulación de Robert Merton acerca de los efectos no anticipados de la acción social.²

Diremos, en consecuencia, que toda política social conlleva un margen de efectos no anticipados. El punto fundamental que se deriva de aquí es que una política que produce efectos no anticipados no es una política que fracasa, **en tanto cuanto esos efectos puedan ser reconocidos y redireccionados** en el curso de aplicación de la política.

2. Merton, Robert K., Unanticipated consequences of purposive social action, *American Sociological Review*, 1936

Cuando esto no ocurre este problema se transforma en una crisis de la política: los resultados no previstos ni anticipados van a generar incentivos “perversos” y de ese modo simplemente se derrumba el diseño de la política.

Para desarrollar el tema de los resultados de la política, dando especial importancia al problema mertoniano del efecto no anticipado, vamos a recurrir fundamentalmente a las ideas elaboradas por este autor.³

La idea central del modelo puede expresarse en los términos que siguen: ***El desajuste o discrepancia entre la intención [I] del sujeto y las resultados objetivos de su acción [R] significa que hay resultados no anticipados de la acción, estados de cosas que no entraron nunca en las posibilidades previstas o queridas por el sujeto.*** El diseño de las intenciones o finalidades perseguidas por la acción del agente, lisa y llanamente no prevé ni anticipa determinados cursos de acción en “respuesta” a las actividades del agente.

¿Cuáles son las posibles causas o factores que explicarían esta incapacidad de anticipación? Merton identifica los siguientes factores que explican la “incorrecta” anticipación de las consecuencias de la acción:

(i) La naturaleza del conocimiento de la conducta humana

Las consecuencias o resultados de cualquier acto repetido no son nunca constantes sino que se dan en un rango de posibilidades, donde una cualquiera de éstas puede ser producida por cualquiera de los actos repetidos, según el caso. Esta es una ley fundamental de contingencia del comportamiento humano que afirma la presencia inevitable de un margen de indeterminación y por tanto de imprevisibilidad de los resultados de tal conducta.

Esto quiere decir, en la práctica, que el diseño y aplicación de la política social tiene que hacerse cargo que va a haber consecuencias no anticipadas por la arquitectura de esa política. Podría sostenerse que en un esfuerzo de planificación sería eventualmente posible identificar todas las probables “no anticipaciones” a fin de que el agente disponga de una batería de planes alternativos o de contingencia.

3. Las referencias bibliográficas en las cuales se encuentra el detalle del “modelo” de Robert Merton están en las referencias bibliográficas al final de este documento.

La ley de Merton nos llevaría a sostener que, incluso después de haber hecho ese ejercicio de planificación exhaustiva, seguirá habiendo un margen de indeterminación que no nos cubre del riesgo de las consecuencias no anticipadas.

La razón de esta porfiada vigencia de la ley que estamos comentando reside en la naturaleza del conocimiento de la conducta humana: su raíz está por tanto en el plano basal de la epistemología.

(ii) El error

La equivocación del actor, puede introducirse en cualquier fase de la acción intencionada. Una fuente común de error, está, por ejemplo en la falacia de creer que las acciones que en el pasado produjeron los resultados esperados, continuarán produciéndolos. También es fuente de error el que el actor dirija su atención a sólo algunos aspectos de la situación que influye en la acción.

(iii) La “imperiosa inmediatez de los intereses”

Este factor opera cuando el actor se mueve en un horizonte de corto alcance derivado de la necesidad de satisfacer intereses inmediatos. Esto es lo que solemos denominar como la urgencia del corto plazo.

En la aplicación de las políticas sociales siempre hay condicionamientos de corto plazo, de modo que la ocurrencia de este factor es, en verdad, inescapable.

Incluso cuando estamos en presencia de políticas que están diseñadas para producir efectos en el mediano y largo plazo, como suelen ser por ejemplo, las políticas educacionales, la puesta en marcha de tal política obliga a la introducción de aspectos de corto plazo. Para decirlo en palabras obvias, el largo plazo está hecho muchos cortos plazos. Si esto es así, entonces la inmediatez de los intereses, en los términos de Merton, empezará a gravitar en la política desde sus primeros pasos y con ello se abre la puerta a la ocurrencia de factores que llevarán a la producción de resultados no anticipados.

(iv) La predicción misma

Las predicciones públicas de desarrollos sociales futuros fre-

cuentemente no se sostienen y “yerran” precisamente porque la predicción misma se ha convertido en un nuevo elemento de la situación concreta, lo que tiende a cambiar el curso inicial previsto.

Esto ocurre porque los miembros de los grupos objetivos, incorporan a sus cálculos de acción la propia predicción de los resultados esperados o anticipados por los agentes como si ellos fueran efectivamente a producirse. Es decir, incorporan como un dato algo que es una mera posibilidad futura y con ello alteran el curso mismo de la acción de los agentes de la política y “desvían” ese curso hacia resultados que éstos no anticipan en su diseño de la política.

Ahora que hemos despejado el problema de los resultados incorrectos por no haber sido anticipados, podemos volver al tema general de los resultados que produce la política, sean ellos anticipados o no.

Funciones vs. Disfunciones

Una vez producidas las consecuencias objetivas de la acción (los resultados) sean ellos anticipados o no por el sujeto, tales resultados pueden ser **funcionales** al sistema en el cual el sujeto ha actuado o **disfuncionales** al mismo

Los resultados, tanto si la política es exitosa o no en los términos ya señalados, se ubican en el contexto del comportamiento efectivo de los grupos objetivos que “reaccionaron” a la aplicación de los instrumentos de la política por parte de los respectivos agentes públicos ejecutores.

Ese contexto real no necesariamente tiene una plena correspondencia con el sistema de relaciones que surgió de la operación de cierre de las relaciones entre los factores que llevan a al logro de los objetivos de la política según hemos visto en la sección anterior de este documento.

Vistas las cosas desde del contexto real y probablemente más amplio del mundo concreto de los grupos objetivos, habrá resultados de la política que son funcionales o sea, que refuerzan el funcionamiento sistémico de los factores incluidos en el diseño y habrá resultados que debilitan ese sistema de relaciones, o sea, que son disfuncionales. La funcionalidad o disfuncionalidad de los resultados

se presentará tanto para aquellos que son anticipados como para los que no lo son. Todo ello nos permite formular el siguiente corolario: **Por regla general, hay una concurrencia simultánea de funciones y disfunciones en los resultados de las políticas sociales.** El corolario nos indica que hay dos combinaciones concurrentes de funciones y disfunciones:

(i) funciones/disfunciones en grupos diferentes

El mismo patrón social puede ser disfuncional para algunos segmentos del sistema social y funcional para otros. Esto se debe a una característica básica de la estructura social: en una sociedad diferenciada, las consecuencias de los patrones sociales tienden a ser diferentes para individuos, grupos y estratos sociales que están *diversamente localizados* en la estructura.

(ii) funciones/disfunciones en el mismo grupo

El mismo patrón social puede estar al servicio de algunos y estar en contra de otros requerimientos funcionales, del mismo grupo. La razón de esta doble relación es que así como las consecuencias del mismo patrón varían para diferentes grupos, también varían dentro del mismo grupo según sean los diferentes requerimientos funcionales de ese grupo.

Manifiestos vs. Latente

Estas consecuencias, alternativamente funcionales o disfuncionales, pueden ser manifiestas o latentes. Manifiestas son las consecuencias que los sujetos pueden reconocer y que, por lo mismo, están contenidas y expresadas en las estructuras normativas del sistema. Latentes, son aquellas que pueden situarse en un nivel que los sujetos no reconocen o no advierten. Esta es la condición de **ambivalencia**

Por otra parte, en el clásico modelo de Merton, los resultados de las políticas podrían ser también diferenciados en términos de si ellos

son manifiestos, es decir son susceptibles de reconocimiento por parte de los sujetos que integran el o los grupos objetivos de las políticas. Si son manifiestos, esos resultados se incorporan entonces a la estructura normativa del sistema de acción en el cual tales sujetos actúan.

Puede también ocurrir que los resultados no sean susceptibles de reconocimiento. En este caso, siguiendo a Merton diríamos que estamos en presencia de resultados latentes de las políticas. Esto vale tanto para los resultados que son funcionales como para aquellos que no lo son. Los resultados anticipados, previstos en el diseño de la política, corresponderán, en general a aquellos que son manifiestos desde el punto de vista de su reconocimiento.

Una regla General: discrepancia y ambivalencia de resultados

Las posibles explicaciones de estas relaciones de **discrepancia** (entre intención y resultados) y de **ambivalencia** (doble carácter funcional y disfuncional de los resultados) se encuentran en las características del contexto estructural en el que están situados los sujetos sociales

De lo que hemos venido exponiendo hasta aquí, se puede formular una suerte de regla general pertinente al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en general, y de las políticas sociales en particular.

Desde el punto de vista de los resultados, las políticas sociales están expuestas a dos procesos de desajuste entre los resultados esperados (objetivos de la política) y los resultados concretos alcanzados (logros de la política).

El primero de estos desajustes es una relación de **discrepancia entre la intencionalidad de la política y sus resultados** que comprende aquello que examinamos en relación a los factores que explicarían las consecuencias no anticipadas de la política.

El segundo desajuste tiene que ver con una relación **de ambivalencia en cuanto a los resultados funcionales y disfuncionales que pueden ser producidos a la vez**, por la política de que se trate.

Estas discrepancias y ambivalencias inherentes a las políticas, se explican por las características del contexto estructural en que se

desenvuelven los sujetos sociales, vale decir aquellos que conforman el o los grupos destinatarios de los beneficios perseguidos por la aplicación de la política social.

¿Cuáles son las razones que explicarían esta especie de inevitable tendencia a la discrepancia y a la ambigüedad?

Para terminar, y sin entrar en esta ocasión en una exposición detallada de este tema, procede recalcar que en este sentido pareciera haber dos pistas que apuntan en la dirección de una respuesta:

La primera dice relación con *la doble orientación* del sujeto en su acción: por una parte está orientado según las pautas de sus grupos de pertenencia y, por otra, según las pautas de sus grupos de referencia. Los grupos de pertenencia y los de referencia no son los mismos.

La segunda pista está en la *conformación no armónica* de los conjuntos de roles (o papeles sociales) de los sujetos (los paquetes de roles sociales) puesto que en el conjunto de las expectativas de los roles, hay algunas que son explícitas (reconocidas) y otras que no lo son (latentes)

Referencias bibliográficas

CEPAL, 2000, **Panorama Social de América Latina: 1999-2000**, (LC/G.2068-P) Santiago de Chile, Agosto de 2000

Merton Robert K., 1936 The unanticipated consequences of purposive social action, **American Sociological Review**,

1948, The self-fulfilling prophecy, **Antioch Review**, N°. 8, Verano

1968, Social Theory and Social Structure, The Free Press

1976, **Sociological ambivalence and other essays**, New York, Simon and Schuster.

On Social Structure and Science, The University of Chicago Press.