
**TRABAJO SOCIAL, PRÁCTICA PROFESIONAL E INNOVACIÓN:
EL CASO DEL PROGRAMA CHILE EMPRENDE
¿UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO DESDE EL TERRITORIO?***

Jorge Yaitul Stormansan - Julián Goñi Melías

jyaitul@ulagos.cl - jgoni@ulagos.cl

Universidad de Los Lagos

Osorno, Chile

“Ya no nos queda ningún hermoso problema particular”¹

RESUMEN

La labor profesional de Trabajo Social tiene como plataforma de carácter transversal la realidad social; concreta, en la cual se interviene en forma simultánea y complementaria en: caso/familia, grupo y comunidad. La mayoría de estas prácticas profesionales, se verifican en la contingencia cotidiana, condición que la torna en un real insumo de resignificación y reactualización de la acción profesional, capaz de desplegar habilidades, capacidades y competencias específicas; condición que permite organizar y llevar a cabo intervenciones profesionales destinadas a transformarla. Es esta cualidad sinérgica la que abre un abanico de posibilidades nuevas, innovadoras, de experiencias desde las cuales el o la trabajador(a) social puede expandirse hacia otros desafíos que impliquen posicionamientos competitivos distintos. Bajo esta premisa, se presenta una experiencia novedosa en la cual el profesional trabajador social, tiene un papel decisivo, más allá de una labor restringida al carácter funcional. Es el caso de la ejecución de una política pública aplicada en territorios específicos como lo es el *Programa Chile Emprende*.

Palabras claves: Trabajo Social, territorio, innovación, políticas públicas

ABSTRACT

The work of professional social work is a cross platform social reality, specifically, which is involved in parallel and complementary: a case / family, group and community. Most of these practices are checked daily in the contingency condition that turns into a real input into the updating and re-action professional, able to deploy skills, abilities and competencies specific condition that lets you organize and carry out interventions professionals aimed at transforming it. It is this quality that opens a synergistic range of innovative new experiences from which the worker or (a) can be expanded to other social challenges involving different competitive positions. Under this premise, we present a novel experience in which the professional social worker has a decisive role, beyond a labor restricted to the functional character. This is the case for the implementation of public policies applied in specific areas such as the *Programa Chile Emprende (Program Engages Chile)*.

Key words: Social Work, territory, innovation, public policy

* Artículo recibido en abril de 2009; aprobado en julio de 2009.

¹ Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, con la colaboración de Felipe Herrera, Hugo Zemelman, Jorge Jatobá y Luís Weisntein, “Desarrollo a escala Humana: una opción para el futuro”, *Revista Development Dialogue*, n.º especial (1986), 24.

Introducción

El Trabajo Social en el compromiso profesional debe responder a una acción de proximidad entre las personas y sus familias, los grupos, comunidades e instituciones, ya sean públicas y privadas, no siendo sólo descriptores de lo que ocurre a su alrededor. Las nuevas dinámicas relacionales de diferentes ámbitos (como en el de intervenir en territorios particulares) tendrán que formar parte de los nuevos currículos para generar comprensión de esas realidades específicas, tanto dentro de los estudiantes y los docentes; como en los lugares de trabajo de las nuevas generaciones.

El territorio en la acción pública-privada

Pensar en el territorio como objeto de estudio, se ha transformado en una novedad. En la actualidad las distintas disciplinas científicas han descubierto en el territorio concreto la respuesta a muchas de sus interrogantes. Este escenario obliga a examinar las relaciones que existen entre la institucionalidad y las relaciones económicas desde una perspectiva holística (Goñi, 2005).

En cuanto a la institucionalidad, Coq (2002) reconoce que al interior de un territorio conviven un entramado de "relaciones sociales" estructuradas que dan origen a la existencia implícita y/o explícita de una o varias organizaciones, que se encuentran conformadas por una "multiplicidad de individuos." Estas relaciones sociales definidas en su interior se conducen bajo un "conjunto de instituciones" que establecen sus propios códigos de funcionamiento. Por otro lado, estos fenómenos dan origen a una serie de "grupos sociales" con intereses diversos que compiten y colaboran con la finalidad de propiciar su "reproducción social" (Massey, 1994). En estas condiciones, organización e institucionalidad tienden a confundirse. Appendini y Nuijten (2002) plantean al respecto que, a pesar del inicial lío, es posible distinguir una cierta constancia en la utilización de los términos, asignando a lo institucional una preponderancia de los aspectos normativos y reglamentarios, mientras lo organizacional es asociado a las estructuras y su funcionamiento. En particular, los autores plantean que "las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras."² Conforme a lo anterior, es posible afirmar que los modelos de articulación público-privado que se manifiestan al interior de los territorios deben ser considerados como instituciones, y, como tales, tienen una diversidad de expresiones organizacionales (Leach, Mearns y Scoones, 1999). Es el caso del Programa Chile Emprende, una expresión de la articulación público-privada para el desarrollo económico y social, que se sustenta en una multiplicidad de factores potenciales de trabajo en conjunto, los cuales apuntan a las "actividades de confianza y conductas de reciprocidad y cooperación que deben estar presentes en una comunidad",³ en particular. Estas actitudes y conductas forman el "capital social" del territorio y, por lo tanto, su "valor" específico/distintivo en un concierto global.⁴

En definitiva, la capacidad de articulación entre los actores públicos y privados provoca importantes impulsos a la generación de capital social y, en consecuencia, posiciona al territorio competitivamente.⁵

² Kirsten Appendini y Monique Nuijten, "El papel de las Instituciones en contextos locales", *Revista CEPAL*, n.º 76 (2002), 75.

³ CEPAL, *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Políticas de articulación y articulación de políticas* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005), 35.

⁴ Más adelante volveremos sobre el particular, cuando se examinen las características del programa en referencia.

⁵ Recordemos que la noción de "capital" se asocia a la idea de "valor"; algo que se obtiene con esfuerzo y que, en sí, contiene propiedades virtuosas para que se esté dispuesto a pagar por ello (Navarro, 2006). Lo

Respecto a las relaciones económicas, encontramos cada vez mayor preocupación por las interacciones entre éstas y el territorio en que se localizan sus actividades. Es así como las explicaciones sobre la existencia de regiones ganadoras y perdedoras (Benko y Lipietz, 1992) están asociadas no sólo a factores comerciales, sino que también a extracomerciales.⁶

En el territorio, a su vez, se desarrollan un conjunto de “actividades de producción e intercambio” que tienden a satisfacer las necesidades económicas internas y externas del mismo en productos (bienes y/o servicios), ya sean de carácter intermedio o final. Los distintos bienes y servicios producidos son intercambiados en los diferentes mercados internos o externos, lo cual forja las actividades comercializadoras que se desarrollan en el territorio. El proceso productivo es, en definitiva, un modelo de organización de la producción que se traduce en distintos sistemas de producción que están presentes en territorios, vale decir, los sistemas productivos se insertan en los territorios en procesos que se denominan “localizaciones”. En consecuencia, relaciones de producción e institucionalidad se expresan en un territorio en particular y, como tal, establecen vínculos y flujos de conectividad.⁷

En los últimos años hemos sido testigos de importantes mutaciones en la anatomía y fisiología de los sistemas productivos (Piore y Sabel, 1990) que han impactado fuertemente en los territorios y su institucionalidad. En particular, las decisiones de intervención en los procesos productivos, hoy no son sólo responsabilidad del Estado, sino que también de los privados, es decir, la definición y aplicación de la política pública se comparte. En este contexto destaca la importancia de la territorialización de las relaciones de producción que nos permite una comprensión más rigurosa de los fenómenos de localización de las actividades económicas (físicas y monetarizadas), que bajo los impactos de la globalización han acentuado esta geografía mundial diversa y asimétrica en que se aprecian territorios ganadores y otros perdedores (Benko y Lipietz, 1992).

El predominio del paradigma de la producción flexible y su impacto en las transformaciones en la organización de la producción en los territorios

El conflicto histórico entre producción artesanal y en serie ha tenido un claro ganador en lo que fue el siglo XX y lo que va corrido el siglo XXI. Justamente, podemos constatar que han sido las exigencias que desde los mercados industriales, cada vez más heterogéneos, las que han impulsado a las empresas a una reingeniería significativa en sus modelos de organización manufacturera. Las condiciones anteriores impulsaron un paradigma productivo diferente que se ha expresado en desiguales relaciones entre economía y territorio, las cuales van desde nuevas

anterior con la posibilidad de generar beneficios tangibles como intangibles. Este carácter, de ser tangible o intangible, va desde lo material, asociado al dinero, hasta factores inmateriales como las capacidades y conocimientos de las personas (Navarro, 2006). Respecto al capital social, este se refiere a las relaciones sociales propiamente tales, a las redes y movibilidades que genera la vida en sociedad. Pero también se refiere a lo que Coleman (1990) denomina señales y normas de contenido cultural, que contribuyen a generar un clima de confianza y un conjunto de constructos simbólicos que facilitan la interacción entre las personas (influencia familiar, calidad de la educación recibida, grupos de influencia, adhesión a determinados valores, entre otros). Fundación Chile Unido, “Los nuevos capitales: Humanos, Organizacional y Social”, *Corriente de Opinión*, n.º 74 (septiembre, 2002). Citado en: Iván Navarro, “El capital humano en la perspectiva del desarrollo regional”, artículo inserto en: Iván Navarro (editor), *Formación de capital humano: el caso de la región de Los Lagos* (Osorno: Ceder/ULA, 2006), 19.

⁶ George Benko y Alain Lipietz (eds.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica* (Valencia, España: Institución Alfonso el Magnánimo. Generalitat Valenciana, 1994).

⁷ La base de construcción teórica, con relación a la territorialización o localización de la organización productiva es atribuible a Marshall (1919), el que, a fines del siglo XIX, planteó el estudio de la concentración industrial, por intermedio de la unidad de análisis conocida como “Distrito Industrial”, sobre la cual se han ido construyendo el conjunto de teorías explicativas del desarrollo de los sistemas productivos en el territorio.

formas de organización del trabajo y la producción, hasta el surgimiento de nuevos sectores motrices de la economía. En suma, este nuevo paradigma interviene en la estructura y funcionamiento de la organización productiva.

Las características de este nuevo modelo tecno-económico ha introducido una dinámica propia a la localización de las actividades productivas y sus impactos en los territorios. Estas lógicas se expresan en los distintos flujos que han definido lo que hoy conocemos como sistemas productivos territoriales.

Este cambio de escenario en que las economías están al exterior de las empresas y al interior de los territorios desata fuertes procesos de externalización de servicios, que, a su vez, provocan importantes procesos de reestructuración en los tejidos productivos. Territorialmente lo que observamos son flujos de concentración territorial de empresas, lo cual implica, a igual tiempo, una concentración tanto de factores tangibles como intangibles del desarrollo económico. En el primero de los casos están asociados, en lo fundamental, a las economías de aglomeración⁸, mientras que, las segundas, a capacidades de innovación y emprendimiento como también a condiciones propicias para la colaboración y competencia más regulada entre empresas.⁹ Como es posible observar, estas dinámicas mutantes de la organización de la producción en los territorios origina una serie de tipologías de sistemas productivos territoriales, tales como: Cluster, Sistemas Productivos Locales, Milieu Innovadores y Distritos Industriales (Goñi, 2007, 2007a y 2007b).

Transformaciones territoriales ligadas al paso del modelo fordista al postfordista

La dinámica capitalista ha experimentado diversas e importantes transformaciones en lo que va corrido de su historia, asumiendo en cada época los requerimientos que se le hacían para poder seguir acumulando y expandiendo el capital.

Conforme hemos apreciado, la dinámica del capitalismo puede ser comprendida en relación con los ciclos económicos y con consecuencias asumidas en un continuo de hechos e hitos con expresión en la expansión de las relaciones capitalistas. En definitiva, en la movilidad capitalista existe una cierta lógica, la cual se expresa en una estrategia de ocupación territorial o de uso de los espacios para garantizar la continuidad del modelo (Méndez, 2006).

En esta lógica de comportamiento los territorios han asumido distintas funciones, siempre en la perspectiva de su adecuación a los requerimientos que el capital les impone, de lo contrario corren el riesgo de desencadenarse de los procesos de distribución del capital y, por consecuencia, la reestructuración se convierte en un proceso de “deslocalización neta.”¹⁰ Lo

⁸ Las Economías de Aglomeración son de Escala, Localización y Urbanización. Julián Goñi M., *Los impactos territoriales del Clúster: El caso del Capital Humano en el Clúster del Salmón en la Comuna de Puerto Montt*, (Tesis de Grado de Magíster en Desarrollo Económico Territorial, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2007).

⁹ En materia de costos asociados a la colaboración y la cooperación, Bianchi (1996) afirma que los sistemas productivos en “pugna competitiva”, se organizan de acuerdo a los “costos de relación” que se componen por los costos de información y coordinación. Para el autor, los costos de información “son los costos que supone adquirir garantías sobre la confiabilidad y la conveniencia de determinadas relaciones de producción, entre otras la subcontratación”. Por otra parte, los costos de coordinación se deben entender de acuerdo a los costos generados por el establecimiento y aplicación de las relaciones productivas. Para la Economía Institucional, las garantías y confiabilidad de las relaciones productivas (costos de información) se denominan costos de transacción. Patricio Bianchi, “Competencia Dinámica, Distritos Industriales y Medidas Locales”, *División de Desarrollo Productivo y Empresarial*, Informe n.º 13 (1992).

¹⁰ Un proceso de deslocalización neta significa que el territorio en términos de saldo tiene un resultado negativo, es decir, son más las actividades que se deslocalizan que aquellas que se localizan.

anterior ha sido preocupación central de las autoridades políticas en el transcurso del acontecer de sus territorios, la inquietud que surge de esta dinámica se orienta a determinar si efectivamente este esfuerzo, muchas veces de elevado costo social, político y económico, se justifica plenamente en cuanto a potenciar un cambio cualitativo y cuantitativo en las condiciones de vida efectiva de los habitantes de estos territorios. Estas condiciones en términos de cifras agregadas en la contabilidad nacional expresan un crecimiento, pero que sólo da cuenta de su dinamismo interior y la consiguiente capacidad de acumulación de capital, pero que en términos desagregados siguen potenciando la exclusión de importantes contingentes de esos territorios.¹¹ Muchas son las formas que han adquirido estas manifestaciones territoriales a lo largo de la historia del sistema capitalista. Hoy estamos en presencia de un modelo que en la actualidad ha potenciado una construcción excluyente en que sólo algunos nodos se contactan entre ellos, dejando al resto de los territorios sumergidos (sociedad de los archipiélagos) (Veltz, 1999). Lo que sostenemos es que estos nodos de conexión que prevalecen en la economía-mundo (Braudel, 1979) están representados por territorios que presentan estas características diferenciadoras de la realidad en que están inmersos espacialmente. En términos generales, estas realidades territoriales han estado presentes en el conjunto del proceso de mutación capitalista, desde sus inicios en el siglo XVIII hasta nuestros días.¹²

Por último, se puede afirmar que el proceso de mutación capitalista va adecuándose con gran flexibilidad a los requerimientos económicos de cada época, determinados por adelantos tecnológicos y con gran influencia en los roles que los distintos territorios van asumiendo en la división internacional del trabajo (DIT). Esta movilidad y flexibilidad del capitalismo le permite enfrentar los nuevos desafíos que le presenta una sociedad más integrada e interconectada por el advenimiento de las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información (TICs).

El Programa Chile Emprende

El Programa "Chile Emprende"¹³ nace a inicios del año 2001, cuando tres instituciones vinculadas al fomento productivo: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Programa de Cooperación para el Desarrollo Rural (PRORURAL) se unen. Más tarde, a éstas, se les suman dos organizaciones:

¹¹ Nos referimos a que, en términos absolutos, una contabilidad nacional, como por ejemplo el PGB, puede mostrar un gran dinamismo en el crecimiento de algún sector de la economía local, pero si el sector está fuertemente determinado por una empresa en particular o un grupo reducido de ellas, esto no implica que el conjunto del sector esté creciendo. Puede incluso darse una situación inversa. En el caso de Chile, lo anterior es particularmente cierto, en razón de la existencia de territorios con heterogeneidades productivas. Desde el ámbito sectorial de la economía, la heterogeneidad es intersectorial y también intrasectorial con un componente adicional, que consiste en que la heterogeneidad también es territorial, por lo tanto, lo que podemos encontrar son una serie de enclaves de carácter sectorial y territorial que caracterizan el estilo de desarrollo. Para ilustrar lo anterior veamos algunas cifras. Si examinamos las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto de Chile, por sectores a nivel nacional, observamos, por ejemplo, que el sector agricultura tiene un crecimiento entre el año 1998 y 2000 del 3,39%, pero si se desagrega la información y se analiza en subsectores, como es el caso de la fruticultura y, por otro, el silvopecuario, constatamos que existe una diferencia de niveles de crecimiento, que va entre un 6,38%, para la primera, a un 2,43% para la segunda. Por otra parte, si examinamos al sector de la minería y se desagrega entre la minería del cobre y el resto de la minería, la situación es aún peor. Este sector, en términos totales, crece a una tasa del 7,9% para la minería del cobre, mientras que, en el resto de la minería, el crecimiento es de 1,7%. Por último, en el caso del sector transporte y telecomunicaciones, la situación es mucho más clara. Mientras el subsector transporte crece entre el año 1998 y 2002 en un 1,88%, el subsector comunicaciones lo hizo en un 12,3%. Banco Central de Chile, *Informe*, 2005.

¹² Una descripción detallada de los impactos territoriales en cada fase del capitalismo se encuentra en: Ricardo Méndez, *Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global* (Barcelona, España: Editorial Ariel Geografía, 1997).

¹³ En adelante como el Programa.

el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Estas entidades convinieron impulsar un programa conjunto que denominaron *Emprende Chile*, el cual estaba orientado a la construcción y realización de planes de desarrollo económico territorial en un grupo acotado de zonas del país.

El Programa fue una iniciativa gubernamental central desarrollada en forma experimental entre los años 2001 y 2004 en diez territorios del país.¹⁴ Estos territorios representaban a ocho de las trece regiones del país en el 2001 e incluían a 62 comunas que involucraban a más de 2 millones de habitantes (*Sistematización Evaluativa Chile Emprende*, 2005).

En noviembre de 2004, mediante un Decreto Presidencial, el Programa se institucionalizó (Instrutivo Presidencial N° 008, del 30 de noviembre de 2004 y Decreto Presidencial N° 290 del 2 de diciembre de 2004). Se convirtió así en una política pública durante el Gobierno de Ricardo Lagos (*Sistematización Evaluativa Chile Emprende*, 2005). Lo anterior se tradujo en la creación de una institucionalidad de índole nacional y regional responsable de proponer medidas conducentes al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas, además de impulsar iniciativas territoriales en todo el país. Tras la firma del Decreto Presidencial N° 290 se organizó su funcionamiento y pasó a llamarse *Chile Emprende*. Una medida presupuestaria relevante fue la creación de glosas en la Ley de Presupuesto de los años 2005 y 2006, condición que facilitó la asignación de recursos sectoriales en esta nueva institucionalidad.

El Programa persigue un propósito central, cual es el de “lograr, en los territorios en que opera, un mejoramiento sustantivo de los niveles de ingresos y de las condiciones de trabajo en el tejido empresarial y laboral, en especial, del ligado a la pequeña y micro empresa y al trabajo independiente.”¹⁵ Para conseguir lo anterior, la estrategia “ha sido la colaboración con los municipios en el desarrollo de instancias municipales de fomento productivo, en la ampliación de sus facultades en materia económica, y en la constitución de un número creciente de asociaciones de municipios (...),”¹⁶ junto a la acción fundamental de instalación de mesas comunales, de formación de mesas de coordinación de servicios públicos y asistencia técnica al proceso, ello en razón “de la dispersión de actores e instrumentos de fomento.”¹⁷ Lo anterior, ciertamente, implicó innovar en la acción pública territorial, lo que se tradujo en una articulación con el mundo privado, ello respecto a la orientación de la intervención focalizada, a la constitución de una institucionalidad basada en la participación y concertación de los diferentes actores territoriales, y en su apuesta a movilizar y ampliar capacidades endógenas, en función de generar entornos territoriales competitivos (*Sistematización Evaluativa Chile Emprende*, 2005). Sin duda, este esfuerzo de generación de redes, sinergias y articulación de las inversiones territoriales, desde y en los territorios, en conjunto con sus actores involucrados en la toma de decisiones, aunque a un nivel moderado, es uno de los aportes más relevantes.

El Programa, asimismo, se plantea una serie de objetivos finales e intermedios esperados. En cuanto a los primeros, estos se sitúan en tres niveles que son complementarios: personas, micro y pequeñas empresas, y territorios. Para cada uno de ellos tenemos los siguientes objetivos:

¹⁴ Huasco, de la Región de Atacama; Limarí, de la Región de Coquimbo; San Antonio (Litoral de los Poetas), de la Región de Valparaíso; Santiago Norponiente, de la Región Metropolitana; Santiago Sur, de la Región Metropolitana; Secano Libertador, de la Región del Libertador Bernardo O’Higgins; Maule Sur, de la Región del Maule; Clúster Forestal, de la Región de la Araucanía; Araucanía Andina, de la Región de la Araucanía y Chiloé, de la Región de Los Lagos.

¹⁵ Raúl González, Librecht van Hemelryck en colaboración con Andrei Chapakovski, *Sistematización Evaluativa Chile Emprende* (Santiago de Chile: Universidad Academia Humanismo Cristiano, Programa Chile Emprende, OIT, 2005), 17.

¹⁶ González *et al.*, *Sistematización*, 18.

¹⁷ González *et al.*, *Sistematización*, 18.

- En cuanto a las personas: el incremento de los ingresos, aumento y mejoramiento de la calidad del empleo;
- Respecto de las micro y pequeñas empresas (MIPE): el incremento de las ventas, la diversificación económica, y la consolidación de la propiedad;
- En lo tocante a los territorios: se persigue el acceso de las MIPE a nuevos mercados y su participación en redes, el acondicionamiento territorial para la competitividad de su tejido empresarial y laboral, y el desarrollo de nuevos actores (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005).

En lo referente a los objetivos intermedios, estos se orientan al desarrollo de oportunidades de negocios, y al desarrollo de una institucionalidad para la cooperación público-privada (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005).

El Programa, además, busca impulsar procesos que se orienten a alcanzar el marco de objetivos propuestos, para ello realiza en cada territorio un ejercicio de participación y construcción de un proyecto de visión compartida de futuro, cuyos protagonistas sean las personas y las micro y pequeñas empresas orientadas a conectarse con oportunidades de desarrollo económico. Por cierto, aspirar a la materialización de este enfoque compartido, a un vínculo público-privado en la gestión territorial, implica ir más allá de la mera coordinación institucional. Involucra “generar acuerdos público-privados en torno a una visión estratégica común de desarrollo del territorio, y a la realización en red de iniciativas y emprendimientos que le permitan a su tejido empresarial y laboral articularse.”¹⁸

Para llevar a cabo lo anterior, se identifican factores condicionantes del territorio cuyo desarrollo se impulsa mediante la promoción de cuatro dinámicas principales. *Primero*, considerar la identidad territorial como factor de competitividad y de sustentabilidad de su desarrollo y como componente esencial de la construcción democrática de un proyecto colectivo de futuro. *Segundo*, concebir el capital social y la movilización de la comunidad territorial como condición necesaria para que su población acceda a oportunidades para su desarrollo. *Tercero*, promover la competitividad del tejido empresarial y laboral, favoreciendo redes y relaciones de cooperación entre ellos, permitiendo el acceso a los recursos productivos, la llegada a nuevos mercados, y a la agregación de valor comercial a las ventajas comparativas para transformarlas en competitivas. Y, *cuarto*, promover la generación de ambientes territoriales favorables a la competitividad, facilitando el acceso a servicios, estableciendo y operando sistemas de información, mejorando la disponibilidad de factores de producción, dotando o mejorando infraestructuras y consolidando el derecho de propiedad de las poblaciones y emprendedores locales (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005).

Como un medio para materializar los procesos anteriores, el Programa ha definido como instrumento principal la confección de un plan de desarrollo económico territorial que se verifica en cada zona de trabajo. Esta herramienta se concibe como “una carta de navegación”, que contiene el conjunto de acuerdos entre los actores públicos y privados del territorio.¹⁹ El Programa, así concebido, obliga a ser gestionado e implementado, con una visión sistémica del territorio, en donde confluyen actores individuales/familias, grupos, comunidades e instituciones, que no sólo tienen expresión corporativa en los Consejos Público Privados (CPP), sino que también en asociaciones diferentes arraigadas en los territorios.

¹⁸ González *et al.*, *Sistematización*, 21.

¹⁹ El plan es la expresión instrumental y concreta de un sueño compartido de futuro. Este contiene la visión y misión de desarrollo, los objetivos, las estrategias y las iniciativas compartidas a realizar, junto a los compromisos de aportes público-privados (capacidades y recursos) y las formas de medir o verificar los avances de cumplimiento de lo acordado.

Trabajo Social, práctica profesional e innovación en el desarrollo económico social en los territorios

El Trabajo Social profesional se sitúa en sociedades complejas, caracterizadas primordialmente por el aumento de las brechas de desigualdad, circunstancia que lleva a obstaculizar el ejercicio pleno de derecho de la ciudadanía. Entre algunas dimensiones de esta situación, se encuentra la exclusión progresiva de sectores amplios. En esta condición es dable preguntarnos acerca de cómo las comunidades afrontan estos conflictos, tanto de tensión local/global como de modernización económica. Lo anterior resulta clave, porque en ellas las facetas singulares de contradicción aumentan en intensidad y precarización. Estos cambios han generado nuevos escenarios de intervención que llevan a “los trabajadores sociales y a sus centros de formación académica a concebir y fortalecer intervenciones e investigaciones que, comprendiendo la complejidad de estas condiciones, hagan emerger propuestas innovadoras en lo social.”²⁰

Explorar una “realidad” específica, eminentemente desregulada y no estandarizada en torno a cánones rígidos e inmutados, es reconocer una acción profesional desde la complejidad. El intervenir profesional, entonces, emerge desde una aproximación como el único referente que es capaz de contener el quehacer profesional que comúnmente se denomina práctica. Esta intervención profesional es una construcción vertiginosa “que involucra diversos matices, que se desarrolla entre las polaridades que oscilan desde la estandarización y rutinización hasta la innovación, la creatividad y la trasgresión.”²¹

Los marcos institucionales de política pública, en particular la social, proporcionan una dimensión de interpretación funcionaria. Se definen desde fuera de los aportes de la profesión, otorgando una “caja de herramientas procedimental” que exige a los y a las trabajadoras sociales una respuesta técnica eficiente; acción que se constituye sobre la base de su evaluación de desempeño posterior. Pero no hay que engañarse, son precisamente en los espacios de intervenciones territoriales particulares, en los que coexisten y se yuxtaponen, por cierto, caso/familia, grupo y comunidad e instituciones, que, a pesar del contenedor regulador institucional, los argumentos empleados y las formas de comunicación, las estrategias de intervención y la capacidad de integración disciplinar, la habilidad del trabajo en red y la comprensión sinérgica sobre el uso de los recursos, se plasman al compás, comprensión y “sensibilidad” que otorga la formación profesional.

El ejercicio de autonomía y la experticia individual otorgan validez a la práctica profesional que se desenvuelve, por lo general, en el marco de una dinámica de desempeño estandarizado en torno a molduras institucionales y políticas sociales en las que se reconoce la primacía de una lógica estructural funcionalista. No obstante lo anterior, las demandas de un mundo cambiante y complejo, llevan a la acción profesional a hacer innovaciones en materias metodológicas diversas que reconocen la existencia de desregulaciones que se manifiestan en los distintos tipos de familias/casos, en los diferentes tipos de relaciones económico/productivas locales, en disímiles grupos y en diferentes comunidades/territorios.

Sin perjuicio de ello, una vez reconocidas la contribución de estas creaciones particulares se tienden a invisibilizar, toda vez que son recogidas por los referentes institucionales o programáticos, tanto por el “canibalismo institucional” como por la inseguridad y la desconfianza de no creer en la fuerza de las ideas innovadoras. Muchas veces comprendemos las diferentes situaciones a las cuales nos enfrentamos e intentamos explicarlas desde nuestras prácticas,

²⁰ Patricia Castañeada M., Fernando Lobos M., Juan Saavedra V. y María Antonieta Urquieta A., (eds.) *Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social. Una experiencia de reflexión colectiva* (Valparaíso, Chile: Universidad de Valparaíso, Escuela de Trabajo Social, 2005), 75.

²¹ Castañeada et al., *Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social*, 76.

pero no nos atrevemos a impulsar estos descubrimientos por falta de seguridad basal disciplinaria. Patricia Castañeda *et al.* (2005), argumenta al respecto que “las innovaciones que esta práctica profesional genera en los marcos institucionales y/o programáticos se conceptualiza desde el entorno” desregulado como un aporte vital, “propio de profesionales que valoran su quehacer, pero no demandan al programa ni a la institución aportes extraordinarios en su ejecución.”²² Al carecer de valor monetario en el marco de una perspectiva económica estándar, no se valora como aporte profesional especializado. Vivimos nuestra práctica en un mundo ya desregulado en el cual los cambios sobre la norma y la estandarización son la “reglas” en las cuales los trabajadores sociales interactúan.

Nuestra práctica profesional se comprueba en contextos complejos que coexisten entre la norma institucional y las realidades sociales diversas, que se encarna en el compromiso social como referente central y que se traduce en una acción profesional que se involucra aceptando esas condiciones; no sólo como una mera aceptación de hecho de esos escenarios, sino que, por el contrario, como base de la misma intervención profesional.

Los avances profesionales de Trabajo Social se han desarrollado desde la intervención. Esta es “la que lidera la configuración de un *saber-hacer profesional*, capaz de navegar”²³ en estos contextos vertiginosos y desregulados, que, si bien muchas veces son un freno para la necesaria reflexión, resultan de un valor incalculable, otorgándole “a la profesión la cualidad única de situarse en los límites en donde la realidad social se constituye y se reconstruye, siendo una testigo de la emergencia de nuevos fenómenos y procesos.”²⁴

En este escenario distinguimos a la o el trabajador social como agente de cambios en espacios localizados, caracterizado por un rol profesional de gestión respecto del Programa. En estas condiciones, el profesional ya no sólo actúa como implementador de políticas de desarrollo, sino que contribuye en la formulación de las políticas de desarrollo territorial, de sus planes, programas y proyectos que lleven a obtener los objetivos acordados en las diversas áreas de intervención, procurando que los cambios que se provoquen sean perdurables; junto a un alto grado de impacto en las comunidades, de tal manera que favorezcan a disminuir efectivamente su dependencia. Entendemos entonces que la presencia activa del trabajador social como agente de cambios se confirma en todas las áreas del desarrollo, en términos no restringidos, como tampoco desde el análisis de un modelo en particular. Parafraseando a Letelier (1985) debemos subrayar que en los procesos de desarrollo económico y social en que el o la profesional trabajadora social participa se tiene como fundamento el fortalecimiento de la dignidad humana como fin último, de modo que el profesional centre su preocupación en el ser humano integral para quienes distintos agentes interactúan dinámicamente para adaptar el crecimiento (desarrollo) en función de este valor superior y desde sus particulares paradigmas.²⁵

Actualmente ya no se pone en discusión que el profesional trabajador social despliegue diversas funciones y capacidades en el área propiamente productiva de bienes y servicios. Es más, es un imperativo ético introducir, en el análisis y quehacer de la economía moderna, un enfoque amplio, incorporando diferentes argumentos y no exclusivamente razonamientos de valorización de los objetos, por sobre los sujetos y menos de la naturaleza, y que, por cierto, no

²² Castañeda *et al.*, *Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social*, 78.

²³ Castañeda *et al.*, *Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social*, 79.

²⁴ Castañeda *et al.*, *Lógicas de intervención profesional en Trabajo Social*, 79.

²⁵ Patricio García Letelier, “Los agentes del desarrollo económico social”, *Revista de Trabajo Social*, PUC, n.º 45 (1985).

sólo se restrinja a los argumentos teóricos cerrados de uso extendido de la economía convencional, basado en el enfoque crematístico.²⁶

En la práctica, el Trabajo Social en territorios específicos, se vincula con la implementación de proyectos de carácter económico-productivo cuando éstos son un medio para el desarrollo social en su acepción más amplia (Letelier, 1985). La intervención profesional en los territorios se articula con los objetivos planteados por el Programa, la que tiene, en efecto, dos objetivos inmediatos. Por una parte, organizar un subsistema productivo que permita integrar a grupos de trabajadores/emprendedores. Con ello se logrará mejorar el nivel inicial de ingresos económicos, otorgar un rol económico a los sujetos participantes y mejorar el nivel de consumo.

En definitiva, que los grupos participantes en los territorios asuman un rol de agente económico activo. Ciertamente, no sólo circunscrito a los grupos empresariales locales de diverso nivel, sino que también a los distintos actores que se encuentran vinculados dentro del Programa. Por otra parte, contribuir a mejorar el posicionamiento de los grupos dentro del conjunto del territorio. Este mejoramiento desde la posición inicial resulta como consecuencia de lograr avances en su nivel de ingresos y su capacidad de negociación y presencia como actores activos en los territorios.

Junto a lo anterior, el trabajo profesional no sólo se enmarca en el cumplimiento de las exigencias anteriores, sino que, por el contrario, se abre a las consideraciones propias del área social del desarrollo, ello como agentes de cambios, orientándose a contribuir a mejorar las condiciones de la comunidad en los diversos aspectos sociales. En el área socioeconómica, los emprendimientos impulsados desde el Trabajo Social deben ser orientados a convertirse en medios de carácter redistributivo de la riqueza, teniendo como base los proyectos emanados desde los territorios, o bien impulsar políticas sociales y económicas de claro tinte redistributivo.

Todo el accionar profesional en estos aspectos, en su componente medible, tiene como finalidad contribuir a mejorar el nivel de participación en el consumo de bienes y servicios de la población en un territorio en particular, morigerando la exclusión de esas poblaciones, en particular en los sectores de salud, vivienda, esparcimiento, alimentación y vestuario. Así también, permitirá el goce de subsidios que complementen el ingreso económico corriente. El Programa, aunque no proporciona subsidios concebidos como netamente sociales, abre un abanico capaz de complementar los diversos subsidios que brindan los organismos del Estado, y que, por cierto, se focalizan en los territorios.

In (conclusiones)

Podemos advertir que el fundamento principal del Programa es contribuir a la construcción y a la emergencia de valores sociales como la equidad, la solidaridad y la participación, no asegurados ingenuamente en la dinámica económica monetaria y que deben ser comprendidos como procesos de construcción social de enorme importancia cualitativa en el desarrollo (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005); no, simplemente, como mecanismo espontáneo en el crecimiento. Es en este contexto, donde el o la profesional trabajador(a) social tiene un papel relevante, no tanto en términos de funcionalidad, sino, más bien, como medio capaz de crear sinergia entre las energías sociales de la comunidad.

²⁶ Relacionado con esta discusión se plantea una serie de reflexiones en los siguientes artículos de Jorge Yaitul Stormansan, "Objetividad, medidas y valor", *Revista Espacio Regional*, año 2, vol. 2 (2005); "Economía viva: la economía como sistema abierto", *Revista Espacio Regional*, vol. 1, n.º 4 (2007) y "Naturaleza, economía y territorio", *Revista Espacio Regional*, vol. 2, n.º 5 (2008). Para un análisis detallado, se sugiere revisar los libros de José Manuel Naredo, *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico* (2003) y *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas* (2006).

El Programa plantea las ventajas de enfoques territoriales de la economía local que sean la base de estrategias, que, por un lado, partan de la comprensión del conjunto de las relaciones que en cada territorio existen entre sus diferentes sectores económico-sociales y que, por otro, busquen dar cuerpo y enriquecer en términos de valor agregado, las redes y relaciones internas que puedan concretarse (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005). Esta perspectiva también considera el conjunto de aspectos de la sociedad local que intervienen sobre los procesos económicos sociales y que tienen relación con el reconocimiento e incorporación de las instituciones particulares, la cultura y la historia.

Por ello la necesidad, a nuestro juicio, que la formación profesional no debe ser restringida sólo a ciertos ámbitos de análisis, como es el caso de los económicos convencionales, o bien del auxilio exclusivo de las otras disciplinas que normalmente apoyan la formación profesional del trabajador social, sino a la capacidad que, desde los métodos históricos clásicos, propios de la profesión, se expanda a la comprensión de la mayor cantidad de variables sucedidas en un territorio. Como se advirtiera, la forma de enseñanza de la necesaria imbricación constante de teoría y práctica, hace al profesional capaz de ser más que idóneo para acercarse a estas exigencias. Palpablemente, nos podemos encontrar con una ausencia de especialidad, o bien de profundidad en diversos campos del conocimiento al intervenir; a veces, zozobramos en un “mar de conocimientos.” La profundidad y la especialidad se hacen exigentes sólo y desde la práctica. Quién no ha tenido el hacer de su profesión en la experiencia concreta, con grupos delimitados por ejemplo, poco sabe o ignora en demasía que otra cosa es desde la exigencia que impone la realidad. La formación enciclopédica sirve, es de fundamental necesidad, pero no es suficiente cuando son los requerimientos específicos los que hacen las realidades de un territorio en particular en el que reconocemos caso/familia, grupo/comunidad e instituciones, todos ellos superpuestos, observados y vinculados como partes de una complejidad absoluta.

El profesional trabajador social, se convierte así no sólo en un observador y analista de la “microeconomía social”, sino que, por el contrario, de la “macroeconomía social,” en donde los agregados de las comunidades se vuelven los procesos relevantes para el profesional. El resto se desploma, simplemente, en el discurso del conferencista de gabinete. Pues bien, existiendo ello no limita la situación base de análisis, que bajo una formación de tipo estructuralista y sistémica, le otorgan una cierta ventaja sobre otras. Es el caso de no concebir a la economía como una ciencia cerrada sobre sí misma, sino que como un saber abierto a la comprensión de las dinámicas territoriales. En este sentido, el Programa concibe que las dinámicas económicas sean también el resultado de lo que ocurre en otras dimensiones de la sociedad, con las cuales conforman una unidad compleja e interrelacionada. En particular, ello está presente en el peso que se le concede a la identidad territorial y al capital social como condiciones claves que ayudarían a explicar el porqué en un territorio surgen o se proveen oportunidades. Dentro de este marco, la acción pública es concebida actuando no solamente sobre variables con indicadores cuantitativos específicos, sino sobre los cimientos culturales de la sociedad, buscando generar procesos que no son estrictamente cuantificables, pero que están a la base de cambios claves para el desarrollo (Sistematización Evaluativa Chile Emprende, 2005).

Como advirtiéramos, el Programa “Chile Emprende” tiene como base la realización de un trabajo mancomunado de los actores públicos como privados de cada territorio, con lo cual busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de “emprendimientos” de micro y pequeñas organizaciones. Las iniciativas focalizadas en estos territorios específicos, no son exclusivamente aquellas asociadas a acciones de carácter rentable, sino que, sin excluirlos, incorpora iniciativas que se orientan a elevar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones. Como es de conocimiento, el Programa tiene tres finalidades: generar más oportunidades, más empleo y más participación.

Las experiencias concretas, particulares, que se despliegan en territorios específicos, revelan la emergencia de nuevos paradigmas en la gestión territorial y, por ende, en la misión de lograr el nivel de desarrollo económico social de grandes poblaciones para nuestro país. Esta exigencia obliga a plantear nuevas dimensiones que abandonen las prácticas ortodoxas de políticas centrales de desarrollo y de prácticas institucionales y técnicas que hasta el momento se han implementado en Chile.

En este escenario las instituciones y prácticas convencionales hacen evidente que ellas no son suficientes para dar cuenta de la complejidad de las realidades que se reconocen en cada uno de las localidades contenidas en estos particulares territorios.²⁷ Veamos algunas consideraciones:

- El espacio territorial se compone de una diversidad de sujetos y relaciones sociales y económicas que, si bien siempre han existido, nuestras formas de aproximación y de análisis hasta ahora no mostraban;
- La acción del Estado es condición imprescindible, pero no suficiente para generar crecimiento (desarrollo), en especial en territorios específicos;
- El mercado, como mecanismo, tiene un rol inevitable como orientador de las decisiones productivas;
- La institucionalidad y cultura local son un fundamento activo que pueden hacer la diferencia ante las oportunidades de emprendimientos que se presenten.

Los diagnósticos iniciales han generado la clara necesidad de readecuar los “códigos” prevalentes y enclavados en las culturas tanto del Estado central o desconcentrado, como de los del sector privado que actúan en un territorio determinado. Así entonces, y en virtud de la experiencia de haber participado en diferentes investigaciones vinculadas al Programa, podemos hacer algunos alcances en torno a las falencias y problemáticas que presenta el proceso de vinculación público-privada y que, en definitiva, se transforman en barreras para la consolidación de la experiencia.

Primero, es posible apreciar la exigua noción en torno al territorio como unidad central de intervención y actuación con un sentido estratégico en torno a él. A partir de este enfoque se puede indicar que toda relación social ocurre en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio en particular es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado; es decir, es un espacio de poder, de gestión y de dominio del mismo, de individuos y familias, de grupos y organizaciones, y de empresas locales, nacionales y multinacionales. El territorio es una construcción social e histórica y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción (Montañez y Delgado, 1998).²⁸ De lo anterior, se desprende la idea de reconfigurar nuestra concepción del territorio, pensarlo como un lugar de articulación de las dinámicas sociales como un espacio de carácter no estático en donde convergen y se yuxtaponen los intereses comunes. Es en este esquema de situaciones en donde deben buscarse las sinergias a través del desarrollo de la institucionalidad en los territorios, pero no una institucionalidad anquilosada y limitada, sino una con una visión sistémica y propositiva.

²⁷ Julio Ruiz Fernández, “El desarrollo de un buen gobierno en el territorio: experiencias y desafíos para la descentralización, el desarrollo y la coordinación y cooperación territorial”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 octubre (2005).

²⁸ Gustavo Montañez Gómez y Ovidio Delgado Mahecha, “Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional”, *Cuadernos de Geografía*, vol. VII, n.º 1-2 (1998), 122.

Una segunda visión, concebida desde la óptica del análisis de la configuración de los actores en el territorio, indica la existencia de una institucionalidad pública regional desarticulada y fragmentada en lógicas particulares.

Las consideraciones anteriores son sólo la primera fase de la problemática, una secuencia posterior habla de una incapacidad de articular los esfuerzos entre los diferentes organismos del aparato público regional/local. En estas circunstancias, se origina un recurrente síntoma de los entes públicos que tienden a establecer “trincheras” entre ellos, impidiendo cualquier aproximación e interlocución. La razón de esta lógica se debe encontrar en la esencia misma del rol que han cumplido históricamente los órganos del Estado, vale decir, focalizados sectorialmente, centrados en sus propios resultados y asentados sobre culturas organizacionales que desincentivan el accionar autónomo, erigidos sobre la base de una visión restringida del rol que les compete, y cediendo las capacidades y competencias de decisión local por las que provienen del nivel central. Así entonces, el trabajo se sitúa en un vértice estratégico en los territorios, paralizando y fragmentando el actuar, anulando la esencia del trabajo revisionista que se hace en los mismos, que sugiere precisamente lo contrario; es decir, sin articulación, sin interacción, los esfuerzos se diluyen, perdiéndose en una suma de contradicciones.

Para el caso de las municipalidades, las cuales poseen una mayor capacidad de acción local, la cuestión pasa por el bajo número de profesionales expertos, por la falta de claridad en el rol planificador y articulador que poseen y en las lógicas políticas que supeditan la acción de las autoridades locales a las directrices de los partidos políticos. Por otra parte, el sector privado no está excepto de limitaciones en su accionar. Es más, es posible verificar descoordinación sin un soporte institucional arraigado que le dé coherencia a sus funciones y sin un diálogo fluido con el sector público. En sus relaciones vinculadas a la operación de sus emprendimientos es dable encontrar permanentes conflictos generados a partir de visiones restringidas de su rol; en el caso de las agrupaciones generadas para potenciar el trabajo sinérgico, se aprecian esfuerzos voluntaristas de algunos empresarios que rápidamente se desencantan de los permanentes conflictos de intereses de estas asociaciones. Lo anterior, refleja la débil institucionalidad que coordina al sector privado y el desconocimiento de los efectivos impactos que podría tener en sus propias acciones un trabajo acoplado y cooperativo entre ellos. Si el diálogo es restrictivo al interior de los sistemas públicos y privados, es difícil abordar las complicadas relaciones que emergen de las nuevas modalidades que asume la gestión de los territorios y que se concreta a través de la configuración de las mesas público-privadas.

La configuración de territorios concretos, de relaciones sociales y productivas, más allá de territorios abstractos, ha forzado un cambio en las dimensiones de la acción de los agentes y actores en los mismos, estableciendo una desusada forma de vinculación que exige una notable energía de readecuación. Frente a las fuerzas impelentes que demandan estos esfuerzos, aparecen los impulsos restrictivos que los alteran. Los fenómenos originados en estas dinámicas, no obstante lo considerado, ofrecen un amplio abanico de oportunidades tanto para el aparato del Estado, como para el sector privado.

Los resultados hasta el momento han sido promisorios y han dado paso a la emergencia de decisiones originadas desde la base, con mayor fuerza y transparencia, con mayor legitimidad y con un carácter efectivo enfocado en el desarrollo local; siendo esta dimensión la forma primordial que tienen las comunidades concretas de mejorar sus condiciones de vida, y es, precisamente, donde el papel del profesional trabajador social cobra protagonismo, al coordinar, facilitar, gestionar y crear sinergia en tales dinámicas. En esta trama se pueden contextualizar las siguientes afirmaciones:

▪ La presencia y apoyo efectivo de los profesionales trabajadores sociales se constituyen en una base sólida para el trabajo territorial. En efecto, esta presencia no se limita a cumplir con el mero funcionalismo pragmático que exige el programa, sino que abarca el conjunto del proceso, siendo un factor concluyente para que, en primer lugar, se perfeccionen los acuerdos; en segundo lugar, para que se verifiquen los resultados, fundados sobre la construcción de alianzas y la consolidación de las bases que soportan tales acuerdos. Así entonces, no basta tener un abanico de instrumentos técnicos de buena calidad, sino que exige, primero, construirlos con legitimidad y respaldo, y, segundo, que los territorios los sientan propios; así serán capaces de llevarlos a la práctica, potenciarlos, rectificarlos y sobrellevarlos.

▪ La participación y fundamentalmente la actitud de los profesionales y directivos de los Servicios Públicos locales, tanto autónomos descentralizados, como desconcentrados y centralizados, es relevante para el éxito del trabajo territorial. En tal sentido, podemos señalar que se distinguen dos tipos de actitudes. Por una parte, existen Servicios Públicos que se acercan a la construcción del proceso con la idea de colaborar, coordinar y orientar estratégicamente esfuerzos que permitan legítimamente reforzar sus propios programas de intervención sectorial, y, por otra, existen los que conciben al Programa como una forma de sumar recursos y rubricar la gestión sectorial de sus servicios.