

## DE LA POLÍTICA SOCIAL A LA PARTICIPACIÓN EN UN NUEVO CONTRATO DE CIUDADANÍA<sup>1</sup>

Vicente Espinoza

Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile  
vespinoz@usach.cl

### RESUMEN

El artículo examina las formas que asume la participación ciudadana en la experiencia de implementación de las políticas sociales del sector público y toma como referencia tres modelos de relación con la población pobre: los fondos concursables, el fortalecimiento comunitario integral y la vinculación con redes de asistencia. El artículo plantea que el año 2004 puede establecer un punto de inflexión respecto de las prácticas de participación. Hasta este año, ellas han estado marcadas por un sector público que ha buscado hacerlas funcionales a la ejecución de las "nuevas políticas sociales", especialmente las de superación de la pobreza. La presentación de un Proyecto de Ley sobre participación ciudadana en el parlamento busca resolver la crisis de legitimidad del sector público en la sociedad civil, por medio del establecimiento de un marco jurídico que favorezca la autonomía de la participación asociativa en asuntos de interés público.

**PALABRAS CLAVE:** PARTICIPACIÓN, CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL, POLÍTICAS SOCIALES, REDES ASOCIATIVAS

### ABSTRACT

This paper examines the level of involvement of the population in the implementation of three social policies targeting the poor: local social funds for micro-projects, "synergic" community development and assistance to the extremely poor. The paper shows the development and present situation in this respect. From the recovery of democracy in 1990 to 2004, social policies have considered the involvement of the target population a means to policy ends, especially in alleviating poverty. Instrumental participation has provoked a decreasing legitimacy of the public sector in the civil society, because of a perceived subordination. This year, the government proposed an associational law that would establish a framework to favor an autonomous participation of associations in public issues.

### SOBRE EL AUTOR

Doctor en Sociología, especializado en redes sociales comunitarias, Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile e Investigador del Instituto de Estudios Avanzados; sus principales publicaciones incluyen *La integración social de los jóvenes 1994-2003* (INJUV-USACH, 2004); "Social Networks Among the Urban Poor", en Wellman, Barry (editor). 1998. *Networks in the global village*. Boulder Westview Press; *Para una Historia de los Pobres de la Ciudad* (Ediciones SUR, 1988).

<sup>1</sup> Las reflexiones y datos que comprende este artículo provienen de proyectos de investigación que han contado con el apoyo de diversas fuentes: Fondecyt 1020273, Fondecyt 1020318, (CLASPO de la U. Texas), Fundación Ford (Donación 1035-0148). Los análisis de redes fueron realizados en el marco del proyecto Fondecyt 1020273, en el cual participan bajo mi dirección los co-investigadores Carlos Ochsenius y Paulo Gutiérrez. Agradezco los comentarios de Celina Tuozzo, investigadora del Instituto de Estudios Avanzados, y las sugerencias de edición de Emmanuelle Barozet, coordinadora del presente número de la revista *Política*.

Formalmente, la ciudadanía establece un estatuto unitario por el cual todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones. Sin embargo, el establecimiento de un estatuto ciudadano no garantiza por sí mismo la desaparición de las desigualdades sociales. Por el contrario, es posible advertir una tensión entre desigualdad social e igualdad formal. Dicha tensión plantea una permanente dinámica de inclusión de nuevos derechos, al tener cada individuo o asociación la facultad de reclamar la intervención coactiva del Estado en su favor para hacer efectivos sus intereses. La responsabilidad social del Estado consiste en asegurar la equidad en las relaciones sociales, de forma que no contradiga la igualdad formal entre los ciudadanos. La participación, desde este punto de vista, se refiere a la forma en la cual los grupos más desaventajados en las relaciones sociales se movilizan para compensar tal desigualdad a través del ejercicio de sus derechos.

La frontera entre la igualdad jurídica y desigualdad social no está marcada formalmente, sino que es un resultado históricamente definido. Desde un punto de vista sociológico, las definiciones de participación y ciudadanía, lejos de ser unívocas, se crean y destruyen en el debate respecto de la forma que debiera tomar la vinculación entre los ciudadanos y el Estado; vale decir, existe un debate que busca definir cuáles son los derechos y quiénes son sus sujetos. El análisis que propone este artículo consiste en reconstruir tales conceptos a través del análisis de los discursos y las relaciones entre los actores involucrados en la implementación de políticas sociales a nivel local desde 1990 a la fecha.

El artículo examina las formas que asume la participación ciudadana en la implementación de políticas sociales llevada a cabo por el sector público y toma como referencia tres modelos de relación con la población pobre: los fondos concursables, el fortalecimiento comunitario integral y la vinculación con redes de asistencia. El artículo plantea que el año 2004 puede establecer un punto de inflexión respecto de las prácticas de participación. Hasta este año, tales prácticas han estado marcadas por un sector público que ha buscado hacerlas funcionales a la ejecución de las "nuevas políticas sociales", especialmente las de superación de la pobreza. Sin embargo, la presentación de un Proyecto de Ley sobre Participación Ciudadana en junio de 2004 busca resolver la crisis de legitimidad del sector público frente a la sociedad civil, por medio del establecimiento de un marco jurídico que favorezca la autonomía de la participación asociativa en asuntos de interés público.

### **El enfoque de la participación ciudadana**

El grado de generalidad en el cual se encuentran formulados la mayor parte de los programas elaborados en el marco de las políticas sociales chilenas desde la vuelta a la democracia deja un amplio margen de indefinición respecto de los contenidos de cada intervención: "cada cual los entiende a su manera y no se

han abierto espacios de debate y reflexión sobre el significado de cada uno de los términos que engloban el esfuerzo público” (Concha, Pavez, *et al.*, 2001: 197). Esta indefinición sólo puede ser superada a través de la interacción de los participantes en dichos programas. Los discursos sobre la participación, entonces, deben revisarse necesariamente tomando en cuenta los puntos de vista de los actores involucrados, y también las redes sociales dentro de las cuales operan. De lo contrario, las conclusiones sobre la participación serán verdaderas sólo por postulación.

El enfoque de interfaz enriquece la aproximación analítica a los contextos donde se desenvuelven las intervenciones comunitarias de las políticas sociales, desde el momento que reconoce actores sociales o culturas que “compiten” por dotar de sentido a esas intervenciones (Long, 1999). En consecuencia, los sentidos que adquiere la intervención son el resultado de la interacción entre los actores que participan en ella. Los gestores de la política social y sus usuarios tienen ideas diferentes acerca de los términos con los cuales se definen los programas; cada uno de ellos los definirá con referencia a su conocimiento, experiencias y cultura. La disputa que se establece en torno a las definiciones puede resolverse de modo parcial en una negociación en la cual los usuarios despliegan diversas estrategias para compensar el diferencial de poder que involucra la interfaz. Desde este punto de vista, la “participación” siempre está ocurriendo, haya estado o no contemplada en el diseño de la política. Por ello, además, las dinámicas de participación en políticas sociales producen para el sector público u otro actor involucrado, invariablemente, resultados diferentes a los previstos cuando entran en el proceso.

La interfaz de los actores está inscrita a la partida de cualquier intervención, debido a la necesidad de denominar de alguna manera a los involucrados. La dificultad para nombrar es frecuente en el caso de los programas de superación de la pobreza que se analizan en este artículo. ¿Quién convoca a participar es el gobierno, un servicio público, la municipalidad, el Estado o quizás un intermediario “externalizado” contratado por alguno de los anteriores? ¿Y las personas que representan a estas instituciones se definen como funcionarios, profesionales, técnicos, burócratas, colaboradores, señoritas, monitores, facilitadores u otra? ¿Y cómo debiera llamarse a quienes son convocados a participar? El repertorio también es amplio: pobres, beneficiarios, jóvenes, clientes, ciudadanos, pobladores, mujeres, entre otros. Y así suma y sigue, en cada paso que da una política participativa.

La definición del interlocutor condiciona en gran medida la acción posterior y cada política pública de participación define, asimismo, desde su planteamiento la identidad de sus interlocutores. Concha *et al.* (2001: 187) señalan al respecto que “los programas traen desde su diseño [...] un menú fijo para destinatarios

predefinidos [de forma que] el nivel local es receptáculo de programas, teniendo que buscar beneficiarios que cumplan con las características que el programa define y tengan interés en los bienes y servicios que éste ofrece". Ello tiene un efecto sobre las identidades de los participantes. Quienes forman parte de las redes de los servicios de salud, por ejemplo, se identifican de acuerdo con su condición: diabéticos, obesos, hipertensos, discapacitados, enfermos del ánimo, dializados, etc. Este mismo efecto es posible advertir en una población de la zona sur de Santiago donde se podía apreciar un destacado cartel que identificaba un "Grupo de mujeres climatéricas". La idea de disputa que introduce el enfoque de interfaz indica que, si en el proceso de participación el poder de quien convoca obliga a reducir la identidad al trazo de personalidad que conviene a la política pública, ello abrirá una disputa de sentidos para resolver la discrepancia entre categorías que provienen del lenguaje profesional y las que tienen su origen en la práctica de los ciudadanos. Esta es la perspectiva del análisis que se realiza en este artículo.

### *Génesis y evolución reciente de la participación social en Chile*

El modelo chileno de participación, que se había constituido como tal desde fines de los cincuenta, y que se encontraba a pleno vapor en los sesenta, puede esquematizarse en términos de una movilización de bases motivadas por intereses económicos, en las que una mediación política permitía establecer un proceso de negociación con el sector público (Espinoza, 1998). Una variante clientelar de esta relación fue descrita por Arturo Valenzuela (1977), quien identificó alianzas entre líderes locales, generalmente regidores que controlaban un centenar de votantes, con parlamentarios que retribuían el apoyo a través de leyes que modificaban el presupuesto nacional para otorgar apoyos particularizados.

Estos mecanismos de acceso y distribución de recursos públicos dejaron de operar desde el momento mismo del golpe militar de 1973<sup>2</sup>. La represión dictatorial a los dirigentes sociales y a los partidos políticos eliminó la posibilidad de mediación entre las bases y el gobierno. Posteriormente, la Constitución de 1980 suprimió la posibilidad de que los parlamentarios modificaran la Ley de Presupuesto Nacional. Durante la dictadura, sindicalistas y dirigentes comunitarios intentaron reproducir el esquema de relación recurriendo tanto a la Iglesia Católica como a organismos internacionales en la búsqueda de mediación. La dictadura no sólo no estaba dispuesta a negociar, sino que agudizaba la represión en

2 La creciente participación popular no fue, ni con mucho, la causa del quiebre del sistema político en 1973; mejor se entiende como una dinámica resultante de la oportunidad abierta por la crisis del sistema institucional (Espinoza, 1999). No obstante, las evocaciones que trae "esa participación" parecen ser tales que resulta imposible connotar este término con otro significado, como no sea una variante de la "efectuación masiva del Estado", para decirlo con palabras que algunos intelectuales citaban en esa época.



tales circunstancias. Si algún nivel de participación existía, éste se limitaba a la información sobre lo que debía o no debía hacer la población. Sin embargo, un nuevo actor comunitario se consolidó en esos años: las ONG, que canalizaron la movilización de las bases hacia proyectos de desarrollo.

En los años noventa, se podía encontrar una diversidad de iniciativas de base, pero en el transcurso de la década éstas perderían la influencia que alcanzaron en los ochenta, al tiempo que tampoco parecían favorecer las orientaciones participativas en el sistema democrático (De La Maza, 2001; PNUD, 2000). Unas 83.000 organizaciones de base activas en 1999, como detectara el Mapa de la Asociatividad (PNUD, 2000), no ofrecían suficiente sustento a la participación de base, aparentemente como resultado de su escasa coordinación, cuestión que limitaba su expresión como redes solidarias. Las organizaciones de base no lograban vincular sus experiencias de forma gravitante en el plano nacional. Como diagnostica De La Maza (2001): “esas formas de acción colectiva [de las organizaciones de base] no constituyen movimientos sociales, ni se convierten en interlocutores de la acción pública a la hora de definir sus rumbos principales”.

A pesar de este diagnóstico, la entrada a los años noventa mostraba un panorama comunitario con actores de fuerte implantación y que provenían de diversos procesos. En primer lugar, se destacan diversas organizaciones sociales, algunas de ellas constituidas como coordinaciones o “redes”: las tradicionales, que datan de los años sesenta, las desarrolladas al calor de la pastoral de la solidaridad y las que destacaron en la lucha contra la dictadura. Además, el proceso de desconcentración municipal de los ochenta había convertido al alcalde y los servicios municipales en otros actores relevantes, a los cuales se unieron servicios públicos en el marco del proceso de descentralización de las políticas sociales. Finalmente, encontramos a las organizaciones no gubernamentales, operando en buena medida como ejecutores o mediadores de las políticas públicas.

Con la transición, las políticas sociales de la recién recobrada democracia marcaron su diferencia con el enfoque autoritario estableciendo una “nueva estrategia social” que buscaba mejorar la calidad de los servicios, establecer condiciones de equidad, invertir en capital humano e incorporar la participación de los beneficiarios (Raczynski, 1994). Junto con los nuevos recursos que el sector público asignó a los programas sociales, éste implementó iniciativas que cubrían nuevas áreas de política social, a la vez que buscaban activamente vincular el crecimiento económico con el desarrollo social (Raczynski, 2002). Las políticas públicas que caracterizaron la “nueva estrategia social” plantearon que la participación constituía un aspecto vital para el desarrollo económico y social (PNUD, 2000; Raczynski, 1994). Los programas sociales, entonces, comenzaron a definir bajo nuevos términos las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, al favorecer la

creación de espacios de participación en el marco de la política social. Las iniciativas de participación quedaron vinculadas crecientemente con el proceso de descentralización de recursos, funciones y atribuciones hacia las municipalidades. En efecto, mientras que entre 1979 y 1992 se realizó una desconcentración de las funciones del gobierno central, posteriormente se buscó alcanzar un efectivo traspaso de la capacidad de decisión sobre políticas y programas sociales hacia las instituciones de gobierno local.

Desde el punto de vista político, el inicio de la transición en Chile se leyó en clave de gobernabilidad, en alguna medida por el temor a un desborde popular, que nunca llegó a producirse: ni los pobladores se tomaron terrenos, ni los jóvenes organizaron barricadas, ni los sindicatos iniciaron huelgas ilegales, y rara vez los partidos políticos lograban asistencias multitudinarias en sus actos públicos. Los actores comunitarios que se expresaron durante la dictadura, sin embargo, continuaron activos, marcando las condiciones en las cuales se ejercería la participación social. Las organizaciones sociales, las ONG, los servicios públicos y los partidos políticos encuadrarían sus relaciones en un escenario definido por un gobierno que formulaba políticas sociales destinadas a saldar una "deuda social" caracterizada por casi dos décadas de represión y una pobreza que alcanzaba, en esa época, a poco menos de la mitad de la población.

Los actores comunitarios se encontraron en un campo establecido por las iniciativas de desarrollo, orientadas habitualmente a la superación de la pobreza. Si bien las elecciones municipales de 1992, que vinieron a democratizar los cuerpos de gobierno local, ofrecieron una entrada institucional a los líderes comunitarios más destacados del movimiento *ochentista*, este proceso se hizo sin contar con claridad respecto a las condiciones en las cuales esta participación se ejercería (Espinoza, 1999). Por su lado, los militantes sociales encontraron ubicación en una flamante institucionalidad social, desde la cual promovían ahora la participación de la base, con la esperanza de un encuentro fructífero. En tales condiciones, los miembros de las organizaciones de base vieron cómo sus antiguos dirigentes y aliados, junto con poner su mayor empeño en lograr una gestión eficiente, rara vez los llevaban más allá de los marcos que establecía la política social. De esta manera, la iniciativa participativa quedó principalmente en manos del sector público.

#### *La experiencia de participación en el sector público: más nominal que real*

A medida que avanzaba la década del noventa, entre los ciudadanos crecía el escepticismo respecto de la capacidad de las instituciones tradicionales, especialmente los partidos políticos, pero también el gobierno, para dar curso a las demandas de la sociedad civil. A pesar de la relevancia que el discurso oficial reconocía a la participación ciudadana, ella ocupó un lugar secundario en la agenda

de los dos gobiernos que siguieron a la dictadura. Durante esa década, los agentes del sistema político buscaban ajustar la participación activa de las organizaciones de base en los marcos de la agenda social del gobierno (Paley, 2001). Las organizaciones sociales quedaron a merced de políticos temerosos de que la transición a la democracia pudiera perder estabilidad, a la vez que derivaron sus demandas hacia las entidades públicas encargadas de implementar las “nuevas políticas sociales”. El movimiento era doble: por una parte frenaba las dinámicas de demanda al sector público, mientras que por la otra promovía la participación en nuevos programas sociales, con las propias organizaciones sociales como sus ejecutores. Para De la Maza (2001), la participación estricta quedó definida en términos electorales y de apoyo a las autoridades elegidas.

Al respecto, Serrano (1998) revisó 151 programas públicos en operación en la segunda mitad de los años noventa, de los cuales 71 poseían algún componente participativo. Su conclusión con respecto a la situación de la participación en esa época señalaba que si bien las políticas públicas utilizaban instrumentos de participación como la información o la consulta a los usuarios, la evaluación global debiera considerarse deficitaria. Los elementos de participación social presentes en los programas eran más instrumentales que de “empoderamiento”<sup>3</sup>; existía una reducida influencia de los destinatarios sobre las características y contenidos del programa; éstos, a su vez, consideraban la participación solamente en el momento de la ejecución; además, se presentaban carencias marcadas en el área de evaluación, control ciudadano y difusión de información sobre garantías legales. Otro análisis, esta vez de programas chilenos de superación de la pobreza en los años noventa, encontró que el 72% de ellos consideraba la participación de los destinatarios, generalmente en la fase de diagnóstico o consulta, pero también durante la ejecución, especialmente bajo la forma de aportes en trabajo o dinero (Concha *et al.* 2001: 188). Muy pocos programas consideraban la participación como un objetivo vinculado a la ciudadanía, que poseyera valor en sí misma.

Algunos datos recientes parecen indicar que el concepto de participación con que opera el sector público no ha cambiado demasiado en los últimos años. Como parte de los compromisos asumidos durante su campaña electoral, al comienzo de su mandato en el 2001, el Presidente Lagos envió a los ministerios un “Instructivo” en el cual señalaba las orientaciones y propuestas del gobierno respecto de la participación. Los ministerios entregaron 106 iniciativas que expresaban su compromiso práctico en este marco. La respuesta del sector público permite apreciar un amplio rango de respuestas, que se presentan clasificadas en el Cuadro 1, desde menor a mayor participación. La gradación

3 El empoderamiento –transliteración del término inglés *empowerment*– se refiere al proceso por medio del cual las organizaciones sociales llegan a ejercer su poder en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas.

utilizada refleja la participación desde el punto de vista del sector público y comienza con la creación de condiciones para la participación, sigue con facilidades de contacto con los usuarios, circulación de información y establecimiento de acuerdos de trabajo. El grado máximo de esta escala sería la institucionalización del control ciudadano, que no está presente entre las iniciativas analizadas. En el Cuadro 1, los niveles de participación están separados por franjas grises y blancas.

Cuadro 1

**Clasificación de las iniciativas de participación propuestas por ministerios en respuesta al instructivo presidencial**

| Tipo de iniciativa   | Número | Porcentaje | Acumulado |
|--|--------|------------|-----------|
| Gestión interna  | 10     | 9,4%       | 9.4%      |
| Campañas (véase texto)   | 6      | 5,7%       | 15.1%     |
| Compromisos generales  | 9      | 8,5%       | 23.6%     |
| Uso de tecnologías de información                                    | 9      | 8,5%       | 32.1%     |
| Mejorar la atención y contacto con el usuario                        | 19     | 17,9%      | 50.0%     |
| Difusión de información  | 11     | 10,4%      | 60.4%     |
| Mecanismos de consulta   | 22     | 20,8%      | 81.1%     |
| Apoyo y acuerdos con organizaciones                                  | 9      | 8,5%       | 89.6%     |
| Usuarios inciden en formulación, diseño o implementación de política | 11     | 10,4%      | 100.0%    |

Fuente: Instructivo presidencial sobre participación ciudadana. Oficio 030 7-12-2004.  
Elaboración del autor.

Prácticamente la cuarta parte (23.6%) de las iniciativas propuestas no se puede calificar realmente de participación; a lo sumo constituyen creación de condiciones. Para algunos ministerios, mejorar su gestión interna en aspectos tales como la coordinación con municipalidades o gobiernos regionales constituiría una forma de participación. Para otros la participación se refiere a campañas, destinadas a “promover” o “impulsar” algunas iniciativas. Las campañas se sitúan cerca de declaraciones que constituyen sólo un respaldo muy general a la participación, tales como “estudiar”, “analizar” o “definir” los mecanismos pertinentes. En todos los casos puede aceptarse que las iniciativas propuestas constituyan una condición, incluso necesaria, de la participación, pero se encuentran bastante lejos de ser parte constitutiva de ella.

Vemos también que la mitad de las respuestas se alcanza con iniciativas destinadas a mejorar el contacto con el usuario. Existe una amplia confianza en el uso de tecnologías de información como canal de participación, aunque ello tiende a confundir la gestión pública con la participación (Espinoza, 2003a). Aun sin



entrar en este debate, debiera considerarse que la brecha digital en Chile no permite aún pensar que esta forma de participación alcance a una franja amplia de la población. La mejor atención y el contacto con los usuarios son dos de las categorías más numerosas que, para algunos servicios, constituyen la forma de participación por excelencia. Dentro de ésta, unos servicios plantean su compromiso de tomar en cuenta los reclamos del público, de lo que se debiera inferir que hasta ahora no lo hacían. Otros servicios consideran que mejorarán la atención al abrir nuevas dependencias, lo cual no necesariamente puede llevar a mayor participación.

En realidad, sólo la mitad de las iniciativas propuestas podrían calificar en alguna escala de participación conocida y aun así en los peldaños más bajos (Serrano, 1998). En una escala de 9 puntos –desde la participación nominal al control ciudadano– el grado más alto en las iniciativas presentadas por los ministerios ocuparía un nivel exactamente bajo el punto medio. Entre las iniciativas más numerosas se encuentran las consultas, que corresponden generalmente a procesos de diagnóstico comunitario, aunque en esta categoría se consideran encuestas, las cuales a veces se utilizan como instrumentos de manipulación. Un uso frecuente para encuestas y grupos de discusión consiste en considerar las opiniones de los participantes, con el fin de encontrar una estrategia para la justificación de una iniciativa o producto, desde un punto de vista cercano a las preferencias de los participantes (Rounce, 2004). La difusión de información se refiere a la cuenta pública y otros referidos a derechos ciudadanos.

Las formas más avanzadas de participación presentes en el conjunto analizado comprenden 18,9% de las iniciativas propuestas por los ministerios. Entre ellas, se cuentan el apoyo a organizaciones, ya sea a través de alianzas estratégicas, acuerdos, trabajo en la forma de redes o mesas de trabajo; si bien, algunas de estas iniciativas pueden corresponder a mecanismos de consulta, la voluntad de constituirlos corresponde a una dinámica de participación diferente. Finalmente, 10,4% de las respuestas consideran la representación de los usuarios en la formulación, diseño o implementación de las políticas públicas. Entre estas iniciativas, se encuentran las evaluaciones de impacto, la asignación de inversiones por comunidades, el monitoreo de proyectos desde mesas de trabajo, o la participación de los usuarios en la gestión de establecimientos<sup>4</sup>.

¿Qué posibilidades existen entonces de que las actuales iniciativas de participación y organización superen las dinámicas actuales? La respuesta debe tratarse en un nivel específico, de forma que se pueda apreciar cómo los discursos de participación circulan en las redes de actores involucrados en las políticas. El

4 En esta categoría se considera el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, obligatorio según la ley para la aprobación de proyectos de inversión, en el cual los ciudadanos cuentan con 60 días para hacer sus observaciones, las cuales pueden llegar a modificar el proyecto.

artículo trata a continuación tres políticas diferentes, que corresponden a modelos distintos de relación entre ciudadanos y Estado: Fondos Concursables Locales, Chile Barrio y Chile Solidario. Sobre la base de esta revisión se hace una proyección de las actuales iniciativas en materia de participación.

### **Fondos concursables locales. ¿Pueden los micro-proyectos canalizar la participación?**

Los fondos concursables del sector público tuvieron su origen en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) a comienzos de los noventa, como una estrategia de gestión del naciente servicio público frente al imperativo de responder con un presupuesto pequeño a una demanda social tan amplia como variada. La lógica de los fondos concursables era aportar a las comunidades pobres un “valor extra” que les permitiría alcanzar el camino de la integración. El éxito del esquema lo expandió al resto del sector público, llegando a convertirse prácticamente en sinónimo de fondo para micro-proyectos. Después de catorce años, los fondos concursables comunitarios gozan de buena salud, comenzando por el FOSIS, y siguiendo con una miríada de instituciones públicas como el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), los Planes de Promoción del Ministerio de Salud, el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Chile-Deportes o el Fondo Social del Ministerio del Interior, entre otros. El amplio uso de esta herramienta en intervenciones de desarrollo comunitario permitiría hablar de “comunidades proyectizadas”, cuya movilización se mide en carros para sopaipillas, paseos, cursos de guitarra, construcción o reparación de centros comunitarios, grupos de baile, cicletadas, festivales artísticos, etc.

La lógica de acción a través de pequeños proyectos de intervención directa representa sin duda una innovación en materia de políticas sociales. Esta forma de acción caracterizó a muchas ONG, adquirió creciente popularidad en el trabajo social y se difundió ampliamente en el sector público. Desde principios de los años ochenta, el diseño de políticas sociales había establecido la focalización como requisito de eficiencia de las intervenciones. En los años noventa la focalización del gasto social se combinó con micro-intervenciones que operaban como proyectos autogestionados. De hecho, las intervenciones con micro-proyectos fueron eficaces para alcanzar personas o áreas no cubiertas por programas regulares en mayor escala. En años recientes, el sector público abordó nuevas áreas de política, como la prevención del consumo de drogas o los problemas de criminalidad, utilizando esta herramienta. A la vez, generó una serie de fondos locales, manejados por programas nacionales en convenio con las municipalidades.

El análisis de los fondos concursables que realizamos en el presente artículo toma como referencias dos experiencias comunales. La evaluación de impacto

del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior se realizó en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dascal, *et al.*, 2003). El programa PREVIENE del CONACE fue analizado en el marco de un proyecto de investigación (Espinoza, *et al.*, 2004)<sup>5</sup>. Adicionalmente, se consideran algunas referencias respecto del Fondo Social del Ministerio del Interior (Corvalán *et al.*, 2001).

Primero, el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior se inició en diciembre de 2000, con el objetivo de involucrar a la población en la solución a los problemas de criminalidad en los espacios locales. La "estrategia participativa en el ámbito local" que propone opera a través de un Consejo Comunal de Seguridad presidido por el alcalde y una mesa técnica, con el objetivo de implementar un plan de seguridad. El proceso participativo comunitario supone diagnósticos basados en encuestas, iniciativas de promoción y la operación de un Fondo Concursable para organizaciones sociales de unos M\$ 65.000 por comuna, que corresponde al principal ítem del programa (Dascal *et al.*, 2003).

En 1990, el Gobierno de Chile creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE, dependiente del Ministerio del Interior, con la misión de implementar las políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país. Lo componen catorce instituciones del Estado, las que utilizan sus redes sociales para coordinar y ejecutar programas de prevención del consumo de drogas, tratar su uso abusivo e informar a la ciudadanía sobre los alcances del fenómeno. También aborda el tráfico ilícito de sustancias por medio del control policial y de legislación adecuada. CONACE impulsó desde 1996 el programa PREVIENE destinado a prevenir el consumo de drogas, en todas las comunas de la Región Metropolitana y ciudades capitales de regiones. El programa opera a través de un equipo especial vinculado con la municipalidad a través de la dirección de desarrollo comunitario, en coordinación con redes sociales comunitarias. El modelo operativo de intervención se implementa mediante el fortalecimiento, elaboración y gestión de redes sociales, con lo cual se espera incluir la diversidad de actores y de comunidades.

Desde el punto de vista de la participación, los fondos concursables pusieron frente a frente, por primera vez en un campo común, a tres actores claves del desarrollo comunitario: las organizaciones sociales, organizaciones especializadas desarrollo y promoción, y la municipalidad, especialmente el alcalde. Se agregó además un cuarto actor, el representante local de los programas públi-

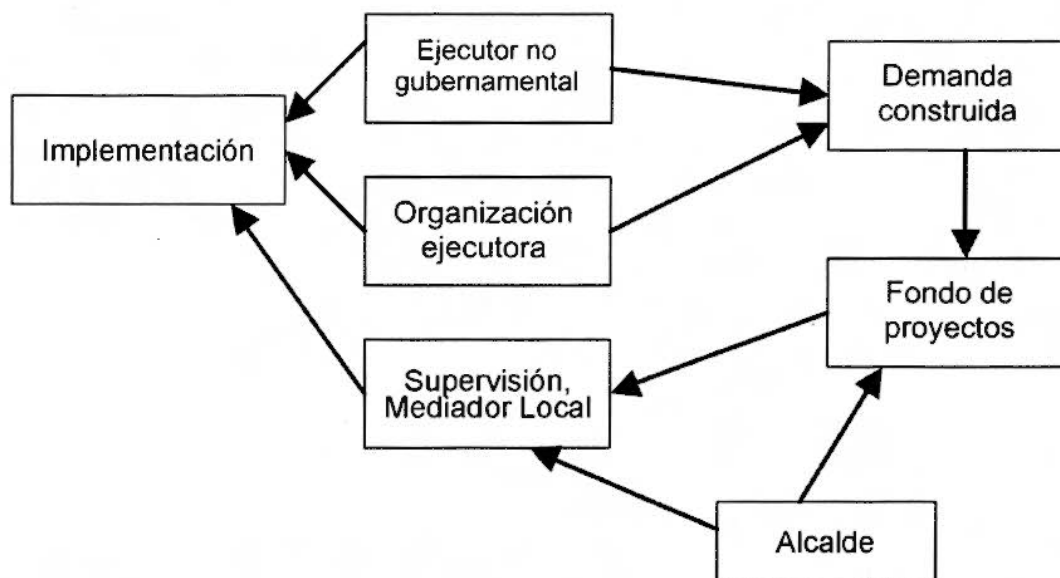
---

5 Los nombres que identifican la comuna o las organizaciones analizadas no se entregan por compromiso de confidencialidad.

cos, generalmente bajo la función de supervisión, pero que se convierte en el agente dinamizador de las intervenciones comunitarias. Las relaciones entre estos agentes locales de política social se presentan en el Esquema 1. La representación corresponde a una sistematización estructural de la información citada a lo largo del trabajo. En este y en los futuros esquemas, los nombres de cada agente o instancia que interviene en la política se encuentran dentro de los rectángulos. La ubicación de los rectángulos en el dibujo, sólo busca claridad en la presentación gráfica y no indica necesariamente distancias o posiciones. Los actores están conectados entre sí por flechas, cuya dirección indica la secuencia que va desde quien inicia un intercambio hacia quien lo recibe; para facilitar la lectura, no hay mayor detalle del tipo de intercambios.

Esquema 1

**Estructura de relaciones entre agentes de desarrollo comunitario en el marco de los fondos concursables locales.**



*Construcción de la demanda. Negociación y estrategias en la interfaz participativa*

La participación de la población en estos fondos concursables se hace en función de proyectos presentados por organizaciones sociales de base u otras de capacitación y apoyo en diversas áreas, los cuales expresarían la demanda de la población, y para lo cual reciben financiamiento. La principal justificación para financiar micro-proyectos es la entrega de los recursos directamente a quien los necesita, sin pasar por intermediarios. Los pequeños proyectos que reciben financiamiento habitualmente completan sus objetivos y los participantes se sienten satisfechos respecto de los resultados. Además, se aprecia que los participantes incrementan sus niveles de información y habilidades organizacionales. Ahora bien, llegar con recursos hasta los pobres es condi-



ción necesaria pero en ningún caso garantía de que se mejoren las condiciones de vida de la población.

La operación de este diseño de financiamiento directo en los programas de superación de la pobreza presentó dificultades en las comunidades con menores recursos, que no contaban con capacidad para formular y gestionar proyectos. Así lo reconocía, por ejemplo, FOSIS, que desde un comienzo incorporó programas promocionales para comunidades con escaso nivel de organización comunitaria. En una primera fase, participan organizaciones no gubernamentales que contribuyen a construir la demanda comunitaria a través de procesos de diagnóstico o consulta. En otras palabras, sólo pueden presentar proyectos para los fondos concursables quienes cuentan con capacidad para hacerlo, sea que ésta provenga de las propias organizaciones comunitarias o de algún agente externo que las apoye.

Al respecto, la demanda de las organizaciones no expresa necesariamente una voluntad de acción autónoma de las características que reviste el financiamiento, de modo que la primera se adapta a la segunda. Un reciente análisis de la relación entre hogares y proyectos de desarrollo indica que “Los recursos [públicos] fueron [...] condicionados a la capacidad de las comunidades y sus dirigentes para formular proyectos, quienes progresivamente se transformaron en hábiles especialistas” (Márquez, 2004). La ciencia de presentar un proyecto exitoso consiste en escribirlo de tal forma que la demanda se ajuste a los parámetros del fondo.

Generalmente, los proyectos financiados consisten en actividades o iniciativas con cualquier tipo de fin, lo cual permite a las organizaciones recurrir a todos los fondos de financiamiento disponibles. Así por ejemplo, un grupo de teatro puede presentar en distintos fondos un proyecto de expresión dramática –cuyo principal ítem es generalmente el financiamiento de los monitores– con el fundamento de que esta iniciativa constituye el mejor medio para alejar a los jóvenes de la droga, o desarrollar la confianza entre vecinos, o controlar la criminalidad, o mejorar la comunicación entre padres e hijos, o reducir la deserción escolar... y así por delante. La crítica de las organizaciones y los promotores a la falta de continuidad de los proyectos puede comprenderse en esta clave de intervención; la multitud de actividades que involucra un fondo concursable impide apreciar el diseño del programa al cual se supone que es funcional.

La demanda comunitaria queda construida por lo tanto a la medida de los objetivos de los fondos, más que de acuerdo con los objetivos de las organizaciones. En la práctica de PREVIENE, el equipo responsable realiza un catastro de organizaciones y convoca a participar a aquellas que tienen interés en el tema. Luego de una capacitación en la cual se explican las líneas de acción del programa,

éstas presentan proyectos de prevención a un pequeño fondo concursable. En otro caso, una evaluación del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior señala al respecto que el diagnóstico comunitario se refiere más bien a cómo aplicar las líneas de trabajo del programa, las cuales a su vez condicionan el tipo de proyectos que se presentan, pues, como señalan eufemísticamente los evaluadores, “los proyectos [locales] se intencionan desde el nivel central por medio de tipologías” (Dascal *et al.* 2003).

Una intervención social requiere de un modelo de impacto –una hipótesis previa respecto del encadenamiento de efectos que se van a dar a partir del momento en que se lanza la iniciativa– a fin de hacer una contribución eficaz al bienestar de la población. En cuanto a la evaluación, en el caso del Programa de Seguridad Ciudadana, por ejemplo, se indica que éste opera sin estrategia de intervención, vale decir sin que exista claridad del vínculo entre los proyectos implementados y su efecto sobre la seguridad ciudadana (Dascal *et al.*, 2003). En la comuna estudiada, los resultados del programa de prevención del consumo de drogas como tal distan de ser satisfactorios. Al momento de inaugurar las actividades del año 2002, el coordinador hizo presente a la asamblea de dirigentes y notables de la comuna que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Drogas que realiza CONACE, durante el año anterior, el consumo de drogas se había incrementado. Casi inmediatamente el alcalde se encargó de moderar el pesimismo del coordinador y de destacar las dificultades que ofrece esa tarea. La posibilidad de abrir una reflexión sobre el modelo de intervención, que era la invitación que hacía el coordinador, quedó así suspendida.

Además, la construcción de la demanda genera altas expectativas en hogares u organizaciones respecto de la probabilidad de recibir recursos para sus proyectos, las que no siempre resultan satisfechas porque los recursos no son suficientes para atender a todos quienes lo demanden o necesiten. Los pequeños proyectos en comunidades locales tienden a reforzar su segmentación más que favorecer su integración. Desde un comienzo, los mecanismos de asignación, especialmente los concursos de proyectos, ponen a las organizaciones sociales en una situación de competencia por los mismos recursos. Los normales celos que surgen entre círculos de una misma comunidad tienden a multiplicarse cuando uno de aquellos grupos consigue recursos (mejor dicho, cuando el otro no consigue). El problema se agrava cuando la selección de proyectos resulta ser una facultad discrecional de quien otorga la ayuda, de forma que ello no sólo fragmenta el tejido social, sino que, además, desprestigia la iniciativa (Corvalán *et al.*, 2001).

Por otro lado, los criterios de selección pueden no seguir la lógica del programa, también porque la municipalidad puede influir para que la asignación se haga de tal forma que no cause conflictos (Dascal *et al.*, 2003). Por ejemplo, puede

aprobarse un proyecto por cada unidad vecinal, o para responder a demandas hechas en un contexto diferente. Se puede plantear la hipótesis de que estas asignaciones pueden ser más funcionales a la preservación del apoyo político que a planes o programas de acción. La reacción del alcalde, al descartar la autocrítica del Coordinador del programa PREVIENE, pone en evidencia una racionalidad política en la operación a la cual éste parecía no dar relevancia. Aunque el alcalde no sea el responsable directo de estos programas, los resultados aparecen ligados a la evaluación de su gestión. Frente a la comunidad política local, el grado de éxito que logra un programa de control del consumo de drogas, o contra la delincuencia, constituye un indicador clave de la eficacia de la gestión del alcalde. Más aun, en el caso de PREVIENE, el programa ofrecía al alcalde la oportunidad de establecer el diálogo con un auditorio de líderes de opinión.

La ambivalencia del diseño de los fondos concursables reside en que las organizaciones no reciben financiamiento para cumplir con sus objetivos, sino que para ejecutar proyectos funcionales al diseño de los programas sociales. Los dirigentes sociales o los animadores comunitarios aparecen así tensionados entre su rol como constructores de la demanda –en esta medida representantes de la comunidad– y su papel como ejecutores del proyecto –en esta medida subordinados a los intereses de la agencia estatal que les financia–. Lo que resulta claro es que en este diseño hay escaso margen para la operación autónoma de las organizaciones sociales. La ambigüedad implícita en este diseño ha hecho resaltar el rol de los supervisores o intermediarios locales, quienes se mueven entre las orientaciones de la agencia nacional de la cual dependen, su cercanía a las organizaciones de base y los criterios de reproducción política del alcalde. También las organizaciones sociales y las externas aparecen en una posición ambigua, a la vez que favorecen la dinámica de la comunidad, y son también los ejecutores de los proyectos a los cuales han concursado.

*La mediación entre lógicas de acción en la interfaz local: clientela, identidad y eficiencia<sup>6</sup>*

En el programa PREVIENE, la prevención del consumo de drogas ilícitas logra conjugar a los actores comunitarios en torno a objetivos similares, como parte de una red de trabajo compuesta por organizaciones de base. Las organizaciones sociales, integradas en PREVIENE, entienden de forma distinta la prevención y el papel que les cabe realizar a las redes sociales frente al consumo de drogas. No obstante, el programa concibe como necesario articular todas ellas en el trabajo comunitario, para otorgarle un carácter inclusivo, que permita la

6 Los datos relativos a la operación de una interfaz asociativa-institucional en el programa PREVIENE fueron generados por Paulo Gutiérrez en el marco del Programa de Apoyo a Investigadores Jóvenes de CLASPO de la U. de Texas.

coexistencia de esta diversidad. Las lógicas de trabajo que intervienen en la organización de la red pueden expresarse en tres principios: clientela, identidad y eficiencia.

Una primera visión del trabajo en red por parte de las organizaciones sociales se enmarca en los rangos de las relaciones utilitarias o de clientela. La concepción de la red es inespecífica y refleja solamente expectativas positivas respecto de los aportes material, simbólico, o de influencia que la red pueda realizar para apoyar los objetivos de trabajo en las organizaciones. No cabe duda que la clientela es una red, pero no es el tipo de relaciones que PREVIENE busca arraigar en las asociaciones comunitarias. Sin embargo, es necesario señalarlo, para tener presente que la lógica oportunista y clientelista opera como un sentido posible del trabajo comunitario.

Otras organizaciones sociales de la comuna poseen enfoques más específicos respecto de las redes desarrolladas por PREVIENE, las cuales refuerzan el sentido de identidad comunitaria. Esta apreciación es particularmente fuerte entre las organizaciones que poseen una inserción de larga data en la acción colectiva local, y corresponde a una lógica comunitaria defensiva de antiguos grupos izquierdistas (Paley, 2001). Estos participantes entienden a las redes como una estructura natural de los seres humanos; en palabras de una participante “un principio básico de las necesidades del ser humano”. En el caso de estas organizaciones, el programa no tiene relevancia para la comuna o para el trabajo de prevención de drogas ilícitas, pues las redes que lo conforman ya existían antes de su llegada<sup>7</sup>.

Finalmente, para instituciones públicas o municipales que participan en PREVIENE, las redes constituyen un organismo de coordinación cuyo fin específico es prevenir el consumo de drogas. Algunos llegan incluso a concebirlas como un medio para conseguir mayor eficiencia en la generación de “productos” –bienes o servicios– sobre los cuales la red tendría responsabilidad. Esta concepción refleja el carácter funcional que la política pública asigna a la organización social de base, pues supone que la participación de la comunidad en la prevención reduce los costos asociados con programas alternativos. De este enfoque participan también organizaciones comunitarias más cercanas al discurso oficial de la política social; orientación que no ven contradictoria con el fortalecimiento y desarrollo de la comunidad.

Desde el momento que coexisten diferentes sentidos y lógicas de acción en una misma red, los mediadores toman un rol central en el terreno local. El coordina-

---

7 Este planteamiento es bastante cercano al del coordinador, quien proviene de grupos comunitarios “basistas” que operaban en los años ochenta (para un análisis de esta lógica véase Oxhorn, 1995).



dor del programa y los dirigentes que participan en la red transforman el discurso que proviene del Estado en política social con elementos que pueden provenir de su acervo de conocimiento o su biografía. El liderazgo del encargado local resulta clave para conciliar y resolver las diferencias en la rica textura de esta interfaz, pues su planteamiento reúne las tres lógicas detectadas en una misma formulación. En su diagnóstico, el consumo de droga afecta a la comunidad en la medida que destruye su *ethos* social; la forma de contrarrestar este efecto negativo consiste en articular, con el apoyo del sector público, una red que exprese valores de solidaridad activa. En su interpretación, el programa de prevención ofrece una oportunidad para “la articulación de la comunidad” –que constituye el objetivo de interés de su “*hidden agenda*”– para lo cual la prevención constituye un medio.

En todo caso, la figura del mediador local había sido detectada en estudios de otros programas: “Lo que pone en movimiento las iniciativas locales no son las características del diseño del programa, sino la manera en que los intermediarios locales se relacionan e interactúan con la población” (Concha *et al.*, 2001: 211). La “función latente” del mediador local consiste en interpretar y adecuar la oferta, para producir un “diseño de segundo orden” (Concha *et al.*, 2001: 212). El mismo FOSIS ha buscado un nombre adecuado para quien desempeña la función de supervisión, que se denominó primero supervisor, luego coordinador de proyectos y actualmente, agente de desarrollo local. Cabe acotar, no obstante, que la centralidad del “intermediario local” viene dada por la propia estructura de implementación del programa, por lo que en parte es resultado del diseño. El segundo orden del diseño corresponde a un complejo juego ideológico y político entre agentes locales, que contribuye a reducir el amplio margen entre la intervención y las orientaciones del programa.

En el caso de PREVIENE, el agente local depende administrativamente de CONACE, la entidad pública nacional que financia. En la implementación local, debe ajustar el accionar del programa en la comuna, dentro de las coordenadas de la municipalidad y de la institución a la cual pertenece. En realidad, el agente desarrolla una mediación doble, pues necesita de ambas instituciones para mantener el programa, aunque no concuerde con sus orientaciones. Más aun, dado que posee su propia agenda de desarrollo comunitario, la dinámica de la interfaz resulta particularmente compleja. Desde el punto de vista estructural, el agente local pertenece a la esfera institucional del poder, una situación que intenta revertir en su relación con las bases, al plantear la relación en términos de colaboración y apoyo a las dinámicas autónomas de las organizaciones. Sin embargo, sostiene relaciones de tipo paternalista con las bases, lo que le permite mantener la cohesión sin necesidad de resolver las profundas diferencias de orientación entre organizaciones para el trabajo de prevención en la comuna. La ambigüedad creada por el agente local del programa le permite, entonces, negociar a tres bandas: con las bases, a las cuales apoya financieramente en su proyecto de

autonomía; con el programa nacional, al cual le aporta un modelo de movilización comunitaria en clave de prevención; y finalmente, con el alcalde, a quien le aporta un auditorio de líderes comunitarios con los cuales puede establecer diálogo y conocer de primera fuente sus demandas y disposición.

Si bien al corto plazo el juego a tres bandas del coordinador le permite mantener una amplia estructura de vinculaciones, a la larga ello no parece jugar en el sentido de fortalecimiento de la comunidad que propone. Desde el punto de vista de las vinculaciones existentes entre las organizaciones de la comuna, el papel del coordinador es destacado, pero no crucial. De hecho, si se le removiera de la red, ninguna organización resultaría desconectada, porque ya estaban densamente vinculadas antes de que el programa iniciara sus actividades en la comuna<sup>8</sup>. En otras palabras, al analizar la red de relaciones y contactos, resulta claro que la asociatividad aún opera por fuera, de modo que el tema de la prevención no es requisito para lograr la vinculación.

La formulación que hace el coordinador para este programa social posee la ventaja de que las organizaciones reconozcan sus propias actividades en una lógica de prevención del consumo de drogas ilícitas. En efecto, para ellas, la prevención consiste en generar estrategias de vida saludable, de modo que cualquier actividad puede concebirse como funcional a la prevención del consumo de drogas ilícitas. Los actores de esta interfaz denominan "activismo" a la implementación de múltiples actividades, que entrampa a las organizaciones en la inercia de la vida comunitaria. Operativamente, el "activismo" disminuye la posibilidad de cumplir con los objetivos de las organizaciones, del programa o el coordinador. La apuesta del equipo local de PREVIENE es que, a la larga, los vínculos que operan para generar actividades, pueden también generar sentidos compartidos en la perspectiva de estrategias comunitarias colectivas. Claro que, desde su origen y hasta el momento actual, la red se encuentra en lo que el coordinador define como "primera etapa", que consiste en el traspaso de orientaciones y formas de trabajo en red hacia la comunidad, también "primera etapa" de un proceso indefinible porque se confunde con la propia cotidianidad comunitaria.

En resumen, los fondos concursables atraparon en su dinámica a las organizaciones más activas de los años ochenta, así como a ONG cuyos funcionarios no ingresaron al aparato público. Las organizaciones de base, aun en confluencia con el esfuerzo del sector público, no alcanzaron mayor gravitación. Además, la competencia entre organizaciones a través de concursos agrega los intereses comunitarios como en un sistema de mercado, habitualmente en juegos de suma cero. En realidad, las políticas públicas definen colectivos con identidades funcionales a su lógica, que pueden considerar las organizaciones como tales o sus

---

8 La afirmación no reviste carácter general, sino que se refiere solamente a la comuna estudiada.

miembros atomizados. En PREVIENE –pero se puede plantear la misma reflexión en otros casos–, los esquemas de interpretación que usan las organizaciones se encuentran ajenos a las lógicas de la política social, debilitando con ello las posibilidades de una intervención exitosa. Desde el momento en que la comunidad posee un diagnóstico propio –esto es conocimiento y cultura– para el problema que intenta resolver un programa del sector público, una intervención no puede concebirse exclusivamente en términos de eficiencia. Y tampoco la participación puede tratarse como un problema de gerencia, porque es precisamente esto lo que amenaza la eficacia y la eficiencia de los programas.

### **Las intervenciones integrales: el Programa Chile Barrio<sup>9</sup>**

El diseño de las políticas sociales en los noventa buscó enriquecer los objetivos, contenidos y prioridades de una política social focalizada, es decir, aquella orientada específicamente a los sectores pobres, lo que dio origen a un tipo de intervención denominada “integral”, porque intentaba atacar la pobreza en sus múltiples dimensiones. Hoy en día, la formulación de políticas públicas, junto con resolver problemas de necesidades básicas, privilegia la expansión de capacidades, la transferencia de herramientas y la ampliación de las posibilidades de acción autónoma de los beneficiarios. Los agentes públicos intentaron transformar la acción asistencial en una promocional que facilitara la incorporación de los sectores pobres en el proceso de desarrollo nacional. Este tipo de intervenciones requería de una coordinación entre servicios públicos, que respondían a la organización de diversos sectores del aparato público, para intervenir sobre un mismo territorio marcado por la pobreza.

#### *Enfoque e implementación del programa*

El Programa “Chile Barrio” inició su fase piloto en 1997 y entró en su fase regular en 1998 “para contribuir a la superación de situaciones de marginalidad social y económica de miles de familias que habitan en asentamientos precarios del país” (D.S. 20 Ministerio de Vivienda y Urbanismo –SERVIU–, 30 enero 1998), que comprendían 972 campamentos y unas 450.000 personas. Su implementación tomaba en cuenta la sociabilidad desarrollada por los habitantes del campamento y buscaba movilizarla como recurso en la búsqueda de soluciones<sup>10</sup>. De esta

9 El análisis del programa Chile Barrio toma como referencias documentación disponible y trabajo de terreno. La evaluación de impacto se realizó en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. El análisis de los casos de Melipilla y Negrete fue efectuado en el marco de un estudio sobre estrategias de superación de la pobreza (Concha *et al.*, 2001). También se usó la documentación del Segundo Ciclo de Premiación del Programa de Ciudadanía y Gestión Local (Hidalgo, 2000). Los datos respecto de la implementación local de Chile Barrio y Chile Solidario provienen de entrevistas y trabajo en terreno desarrollado en el marco del proyecto Fondecyt 1020318, que dirigió Francisca Márquez.

10 Este diseño contrasta con las nefastas “erradicaciones de campamentos” realizadas por la dictadura militar, las cuales destruyeron los vínculos de solidaridad existentes entre las familias de campamentos, con el resultado frecuente de pérdida de control social sobre el entorno y degradación en las condiciones del habitat.

forma, se realizan actividades destinadas a reunir los fondos necesarios para postular colectivamente a una vivienda. A la vez, el programa convoca a las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil a fin de que contribuyan en el avance de este proceso. A la larga, la densidad de los vínculos asociativos debería permitir que en sus nuevas viviendas los pobladores contribuyeran a mantener y dinamizar una vida de barrio.

En su diseño, el programa planteaba desarrollar “intervenciones integrales, descentralizadas y participativas” en apoyo a la población objetivo, por medio de la coordinación de acciones sectoriales ejecutadas por los organismos respectivos. Proponía proveer de vivienda, mejorar el capital social y humano de las familias, a la vez que fortalecer la coordinación entre instituciones públicas. Las ideas-fuerza de este programa son la focalización territorial, sinergia institucional y diagnóstico local para asegurar la pertinencia de la intervención<sup>11</sup>. Sin embargo, las intenciones expresadas en el diseño del programa no llegaron a juntarse en la implementación. En 2002, el panel de evaluadores de las políticas públicas del Ministerio de Hacienda señalaba respecto de Chile Barrio: “Sólo el componente de infraestructura cuenta con un análisis y definición de producto a nivel operativo. Los componentes social y laboral no cuentan con un diseño de detalle que establezca una definición operativa del producto que se contempla entregar: las acciones que se realizan en estos ámbitos no están estructuradas en torno a metas definidas ni cuentan con indicadores de resultados. En consecuencia, el programa no desarrolla intervenciones integrales” (Dipres, 2002).

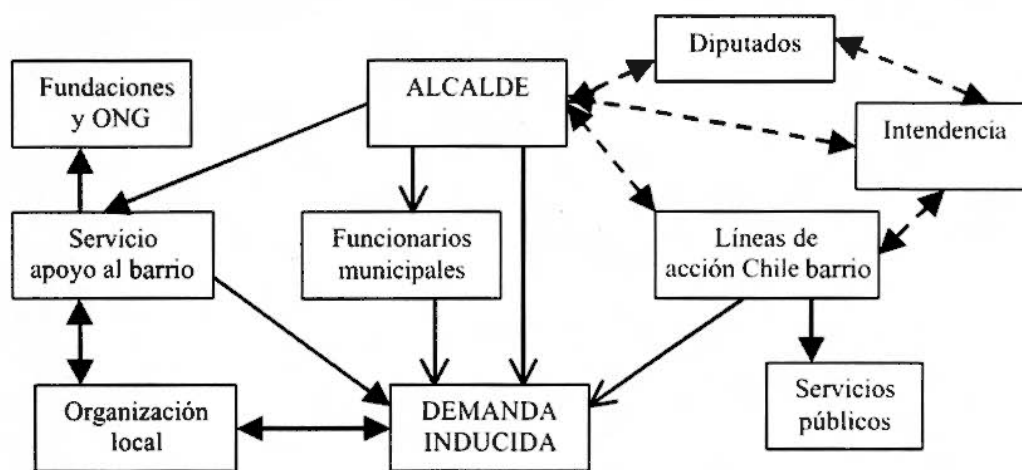
La revisión de la estructura local, así como las características de la interfaz permitirán comprender de mejor forma la distancia entre intenciones y logros. El Esquema 2 presenta la estructura de relaciones observable en la implementación del programa. Tal como en el Esquema 1, los actores e instancias se encuentran al interior de los rectángulos, las flechas indican la dirección de las vinculaciones desde quien inicia la acción hacia quien la recibe. Las líneas discontinuas presentes en el Esquema 2 indican relaciones de negociación, mientras que las continuas se refieren a relaciones funcionales.

---

11 En 1999 comenzó a operar, bajo un diseño similar, el programa Pro-rural, dirigido a la población campesina.



## Esquema 2

**Estructura de relaciones entre agentes de desarrollo comunitario en el marco del Programa Chile Barrio.**

El esquema de las relaciones en el marco del Programa Chile Barrio es más complejo que el de los fondos concursables, presentado anteriormente, por la integración de los servicios públicos, el gobierno y agentes del sistema político. Una parte de ellos interviene en la negociación que define la localidad en la cual se implementará; la otra establece una relación directa con el asentamiento, de forma que induce una demanda a partir de la coordinación que han logrado con los servicios públicos. La participación de los hogares que componen el campamento consiste en recibir información sobre las alternativas de solución habitacional, elaborar un plan de acción compartido y organizar iniciativas de ahorro para participar en planes de vivienda pública.

El procesamiento de la demanda por el programa es bastante limitado, en parte porque se localiza en un servicio público cuyo objetivo es la producción de viviendas. En uno de los casos analizados, funcionarios del SERVIU descartaban las quejas y deslindaban su responsabilidad respecto de los problemas que pudieran presentarse. Afirmaban que la vivienda representa un elemento objetivo de ascenso social al cual seguirían naturalmente los otros elementos de superación de la pobreza; "la gente debería estar contenta al tener su nueva vivienda, porque poseen algo de lo que carecían" (entrevistas Fondecyt 1020318). Sin embargo, como señalan los evaluadores del Ministerio de Hacienda, el componente social del programa no tiene metas ni herramientas de implementación; se supone que quienes recibieron vivienda habrían recibido este componente comunitario por añadidura (Dipres, 2002).

En cuanto a los agentes, las descripciones del Chile Barrio para las comunas de Cerro Navia, Melipilla y Negrete destacan el rol clave que posee el alcalde en la

implantación del programa (Concha *et al.*, 2001; Hidalgo, 2000). En el caso de Cerro Navia se señala que “La alcaldesa de la comuna [...] va a realizar gestiones directas ante el MINVU [para] incorporar a la comuna en la priorización [de municipios] y poblaciones a ser incorporadas en la primera licitación de este programa [y] asegurar que la encargada de administrarlo sea una de las profesionales de la ONG SUR” (Hidalgo, 2000: 145). Por su parte, el alcalde de la comuna de Melipilla no participó en la decisión respecto de qué campamento sería intervenido, pero al momento de establecer un acuerdo con Chile Barrio, logró imponer sus condiciones y llegó a asumir un papel central en la decisión respecto a la calidad de las viviendas (Concha *et al.*, 2001). Finalmente, en la comuna de Negrete, el alcalde “se movió” para traer el programa a la comuna y juega un rol activo en su desarrollo (Concha *et al.*, 2001). El edil ocupa una posición central con respecto a la implementación de Chile Barrio en su comuna y percibe claramente que el éxito de éste depende de la calidad del “intermediario local”. En este caso, no hay negociación con otro programa, sino que se trata de funcionarios o equipos contratados directamente por el alcalde.

De manera general, el “intermediario local” mantiene una relación activa, con la organización local y las familias del campamento, sobre una base cotidiana. Elabora un Plan de Acción Comunitaria que define los compromisos de participación de los pobladores. Los evaluadores de Dipres (2002: 21) señalan que “La función del ‘Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio’ [el representante local de Chile Barrio] es muy importante para garantizar el éxito del programa [...] Debe cumplir múltiples funciones entre las que se cuentan articular y coordinar acciones con el Municipio; [...] vinculación con los organismos sectoriales y regionales integrantes de Chile Barrio; interlocución con la comunidad y trabajo de promoción [...]; vinculación permanente con el encargado regional”. El análisis de Concha *et al.* (2000) concurre con esta apreciación. Cabe agregar que este servicio está contratado por el alcalde, de lo cual se desprende que este último ocupa la posición de árbitro y agente clave en la suerte de los pobladores. El intermediario local es central en la relación con los pobladores, pero es el alcalde quien tiene mayor responsabilidad en asegurar la llegada del programa a su comuna y también para lograr el concurso de diversos servicios públicos.

La centralidad del alcalde puede apreciarse cuando no se cuenta con una autoridad local máxima que apoye las demandas de los pobladores. El mejor ejemplo es la Villa San Arturo, que el municipio reconoce como una construcción irregular y no desarrolla interlocución alguna con sus habitantes con respecto a sus problemas de vivienda; sus residentes no tienen acceso a las garantías y derechos de otros vecinos de la comuna. Los funcionarios municipales se resisten a atenderlos porque el bajo status socioeconómico de esta villa llevaría a un descenso de la calidad de vida comunal: “la gente que llega baja el perfil de una comuna cuya identidad se estaba constituyendo en torno a una clase media emergente”. No hay mapas; muchos funcionarios municipales no saben de su existencia; los

que la han escuchado nombrar, no saben cómo llegar. La Villa San Arturo no existe en la comuna.

Debido a la gravedad de los problemas de construcción que enfrentaban, los vecinos realizaron una protesta masiva contra el SERVIU, en la cual bloquearon pacíficamente una importante vía, con lo cual lograron la atención de la televisión. Este medio de comunicación se convirtió en su única posibilidad de mediación hacia las autoridades. No obstante, sólo aparecen los funcionarios municipales, que no establecen compromiso alguno, debido a que la demanda no iba dirigida a ellos<sup>12</sup>. Además, los vecinos de San Arturo ensayaron el modelo clásico de movilización colectiva, pero la mediación que lograron hacia la esfera institucional resultó insuficiente, porque el principal mediador no es otro que el alcalde. Los resultados son magros: no se articula una protesta social, ni se logra abrir una negociación, ni se consigue una promesa de mediación del alcalde; ni siquiera los residentes de la Villa San Arturo aparecen como una clientela política potencial.

Los pobladores de una villa en otra comuna parten de una situación similar, pero alcanzan otro desenlace gracias a la intervención de la alcaldesa. Los vecinos enfrentaban problemas de anegamiento de sus viviendas durante el invierno; al momento de producirse la inundación, las asistentes sociales de la municipalidad se hicieron presentes en la villa, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil. Como procedía exigir garantías por la construcción, los residentes establecieron un diálogo con la empresa constructora, la cual intentó dilatar la implementación de las reparaciones. La directiva y los líderes comunitarios citaron a la alcaldesa, cuya presencia activa pudo hacer efectiva la exigencia de garantías a la empresa constructora. A la larga, no sólo se repararon las viviendas, sino que se crearon empleos para los trabajadores cesantes de la villa, que realizaron las reparaciones.

El contraste en el procesamiento de ambas demandas no puede ser mayor. En San Arturo, los residentes quedan al margen del ejercicio de sus derechos sin tener nadie al frente a quien exigir responsabilidad, quedando una gran sensación de desprotección y de desconfianza entre los habitantes de la villa. No hay confianza ni en el SERVIU, porque no se responsabiliza por la calidad de la construcción; ni en la municipalidad, porque los estigmatiza; ni con las organizaciones de la sociedad civil que se perciben sesgadas. Los interlocutores de los habitantes de la villa que representan posiciones de poder son entidades inalcanzables o fantasmales. En el segundo caso, la interfaz se constituye como una relación entre aliados que, frente a un problema apremiante, responden y apoyan.

---

12 Véase Espinoza 2003b para comprender la racionalidad política de esta decisión.

*Interfaz y contrato de ciudadanía en el Programa Chile Barrio*

El supuesto de los gestores del programa respecto a que una nueva vivienda resuelve los problemas de integración social tiene poco respaldo en la percepción de los nuevos propietarios. En San Arturo, los pobres se quejan de “estar arruinados [pero con] casa propia” y las familias de mayores recursos se resignan para “aguantar lo malo que nos tocó”. En la otra villa, las familias de más recursos se declaran contentas con sus casas, pero no con el sector en que les toca vivir, porque sus códigos de convivencia son incompatibles con las familias que vienen de campamentos. Por una razón u otra casi todos preferirían salir de sus viviendas. Unos porque consideran mejor la situación de allegado en una comuna más central, en barrios de clase media, que vivir como propietario en esa villa. Otros, porque la vivienda precaria les ofrecía mayor espacio.

En todo caso, para la mayoría de los pobladores que lograron acceso a la vivienda a través de Chile Barrio, los problemas de pobreza son aún acuciantes. Expresan sus problemas económicos en términos de exclusión por parte del Estado, lo cual puede interpretarse como una pérdida de ciudadanía social: los residentes de las villas consideran que pierden la protección estatal frente a la desigualdad en las relaciones sociales. En efecto, de acuerdo con los sistemas de asignación de transferencias monetarias a familias pobres, el hecho de contar con vivienda propia es incompatible con tales subsidios. Los residentes más pobres de la villa consideran esta situación una grave injusticia, debido a que su pobreza no ha disminuido. Al contrario, viven en una comuna más cara, tienen espacios más pequeños y deben pagar cuentas por servicios básicos. “Ahora que tengo una casa estoy más arruinada [que antes]”, decía una beneficiaria.

Otras demandas comunes de los vecinos no encuentran respuesta en la política pública que se supone integral. Un tipo de demandas remite a la inseguridad que ofrece el entorno para la convivencia; manifestaciones de ello son la delincuencia, el desorden y la vulnerabilidad. Otro grupo de demandas tiene que ver con aspectos materiales como el mal estado de las viviendas, la falta de recepción municipal y el alto monto de los dividendos; a éstas se pueden agregar las protestas por la pérdida de subsidios municipales. Los problemas de convivencia comunitaria son un aspecto de la demanda especialmente difícil de visualizar para la política pública.

Pero la pregunta que está planteada aquí se refiere a la condición de sujetos de derecho de quienes habitan las villas. En efecto, una vez finalizado el programa, la relación con el Estado pone en primer plano interrogantes sin respuestas con respecto a la condición de ciudadanía de los residentes. Durante varios años, fueron atendidos en calidad de grupo prioritario por la municipalidad y agencias privadas. Junto con adquirir sus nuevas casas en la villa, perdieron su condición de grupo prioritario, lo cual entienden algunos como pérdida de derechos. Los



vecinos de San Arturo tienen la comprensible fantasía de que el vínculo ciudadano quedó en la comuna en la cual estaba el campamento y en el cual sí existía una vida comunitaria. Lo que ocurrió, en realidad, fue una modificación tácita del vínculo ciudadano que se manifiesta en este cambio en las relaciones con el Estado. Más que al territorio o a la villa misma, la experiencia de estos pobladores apunta hacia el rol del alcalde en la implementación de la política social, dado que se encuentran en una comuna donde perdieron esta relación.

En el otro caso analizado, luego de ser el símbolo de la superación de la pobreza en su comuna, los pobladores salieron abruptamente de la red estatal. Si bien quedó abierta la posibilidad de diálogo con las autoridades –la que sin duda ejercen– no hay compromisos formales que, como grupo o individuos les vinculen a las instituciones del Estado. “[El Estado] se fue en cuanto nos entregaron las casas”, afirman tanto los dueños de casas-taller, quienes critican la falta de apoyo de la municipalidad a su desarrollo de micro-empresarios, como los más pobres que han perdido los subsidios monetarios al contar con casa propia. Dirigentes y municipalidad se encuentran perplejos al no lograr definir –y mucho menos establecer– canales adecuados para la relación entre los residentes de la villa y el Estado. La condición de precariedad económica de estas familias les diferencia de los típicos residentes de clase media modesta que se encuentran en otras villas. Todo esto influye en que se mantenga activa la comunicación con la municipalidad, que se realiza tanto desde las organizaciones como a título individual. El hecho de que estos canales de comunicación no institucionalizados operen como respuesta efectiva a las demandas de los residentes parece apuntar menos a la construcción de ciudadanía, y más hacia una constitución corporativa como grupo de interés.

En resumen, las iniciativas de desarrollo comunitario que acompañan a las políticas de vivienda cesan al momento que los beneficiarios inician su establecimiento como barrio, lo que abre una fase con nuevas dificultades para establecer relaciones de confianza, reglas de convivencia o mecanismos para la resolución de conflictos, lo cual puede incidir en situaciones de inseguridad. Las dificultades de convivencia constituyen una demanda que la política pública no satisface en este caso. Lo mejor que podrían esperar los vecinos es algún tipo de fondo concursable que, como se ha visto, no es la herramienta más idónea para abordar estos problemas. En realidad, la percepción de los beneficiarios no puede codificarse en términos de satisfacción de necesidades básicas. Los vecinos y sus organizaciones ven en las nuevas políticas sociales una redefinición tácita de los términos del contrato de ciudadanía, el cual deben tomar como se les ofrece. Los vecinos se quejan de que han dejado de ser pobres para el Estado y buscan restablecer esta relación cada vez que tienen una oportunidad de contacto con la autoridad. Los espacios de encuentro participativo se convierten así en un campo tensionado entre la negociación de demandas inmediatas de la comunidad y los nuevos criterios del sector público para resolver estas demandas. Por cierto, para

superar la tensión no es necesario reemplazar la autoridad pública, sino que introducir deliberación en nudos de la política social hoy librados a la discreción de quienes manejan los programas.

### **Chile Solidario y la nueva Ley de Participación: la ciudadanía más allá de la pobreza**

En el Mensaje Presidencial al Congreso Pleno del 21 de mayo del 2002, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, se comprometió a terminar con la indigencia antes del fin de su mandato. Con este objetivo, anunció la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario. El sistema –que beneficiará a las 225.000 familias indigentes que existen en el país– incluye un profundo trabajo psico-social con los beneficiarios, acercando a las personas marginadas a los servicios públicos y privados. La mujer de la familia indigente que se compromete a participar en el programa recibe un Bono Solidario de \$10.500 durante dos años. Además, se garantiza el acceso a todos los beneficios públicos a los cuales tiene derecho, especialmente transferencias bajo la forma de subsidios. El paquete puede incrementarse según los convenios que establezcan las municipalidades o el propio programa con agentes públicos o privados.

#### *El Sistema Chile Solidario: el derecho a la protección social*

Chile Solidario guarda algunas similitudes con Chile Barrio, pero incorpora un conjunto de innovaciones que lo hacen cualitativamente distinto. En primer lugar, se trata de un programa focalizado por ingreso; la unidad de intervención deja de ser el territorio y pasa a ser los hogares indigentes, caracterizados como refractarios a las políticas sociales regulares. Las “intervenciones integrales” fueron reemplazadas por una versión “solidaria” de las políticas focalizadas. Chile Solidario es menos participativo que otras iniciativas revisadas; de hecho, está fundamentado más bien como un ejercicio de solidaridad de los integrados a la sociedad con los sectores más desaventajados.

El concepto de solidaridad se utilizó en la presentación de esta iniciativa con referencia a políticas públicas en las cuales el que menos necesita aporta al más necesitado. Para el financiamiento de Chile Solidario se planteó establecer nuevos impuestos –que finalmente no fueron aprobados– junto con un manejo más eficiente de los recursos públicos. La presentación no deja del todo claro entre quiénes se ejerce la solidaridad ni a través de qué canales. El Presidente Lagos en su mensaje usó como ejemplo paradigmático de la indigencia el caso de un obrero de una fábrica cuyo ingreso alcanzaba el mínimo legal. A buen entendedor pocas palabras: la indigencia alcanza incluso a quienes están integrados desde el punto de vista laboral, que tienen ocupación y contrato legal. El ejemplo, visto desde este ángulo, interpela directamente a los empresarios y apoya el punto de

vista de quienes plantean incrementar el salario mínimo, por las mismas razones que expuso el Presidente Lagos en el caso que trajo a colación. No obstante, la mejoría en las condiciones de trabajo no es lo que el Presidente propone frente a esta situación, sino el acceso a la red de solidaridad y un bono monetario. Las pocas palabras en este caso hacen de la solidaridad un imperativo moral, que debiera pesar en la conciencia de los empresarios, pero que no establece como derecho la dignidad del trabajo.

El Programa Puente, administrado por FOSIS, es la puerta de entrada al sistema. Para lograr ese objetivo, monitores sociales capacitados especialmente –“apoyos familiares”– detectan en terreno las personas en situación de indigencia para establecer un acuerdo firmado sobre objetivos específicos, en que ambas partes se comprometen a trabajar activamente. El promotor pone a disposición de los beneficiarios toda la oferta pública y la familia se compromete a jugar un rol activo en el proceso, integrándose a las redes sociales y aprovechando las alternativas disponibles. Los objetivos de organización comunitaria territorial del Chile Barrio fueron aquí reemplazados por un “apoyo psico-social” a la familia, definido como la columna vertebral de la intervención.

La iniciativa se constituye a partir de una “demanda latente” conformada por una población desconectada de los sistemas de apoyo del aparato estatal, a veces ni siquiera constituida propiamente como familia. El principal vínculo que poseen las familias atendidas son los apoyos familiares, a quienes las familias atendidas someten a una constante presión por movilizar los recursos de sus propias redes sociales en pro de las familias: datos de trabajo, donaciones privadas, excepciones administrativas, entre otros. Los apoyos familiares son el único “vínculo débil” que poseen las familias atendidas por el programa, vale decir, un vínculo que les puede conectar con círculos sociales distantes, en los cuales están disponibles los recursos que requieren.

Desde un punto de vista estructural, el cambio más relevante con respecto a Chile Barrio reside en la menor centralidad del alcalde, quien participa en este sistema junto con el Programa Puente. Si bien los “Apoyos Familiares” pueden ser funcionarios municipales, éstos actúan con entrenamiento, metodología y supervisión del Programa Puente. Una vez dentro del sistema, la municipalidad canaliza los recursos públicos. El programa aparece mucho más sencillo y directo que Chile Barrio, pues un esquema asistencial resulta apropiado para familias cuya exclusión las mantiene al margen de las redes de apoyo disponibles<sup>13</sup>.

13 Cabe considerar, sin embargo, que el programa está diseñado para “sacar” a las familias de la indigencia, bajo el supuesto que se trata de un grupo estable. La Encuesta Panel 1996-2001 de Mideplan muestra que en el grupo de indigentes puede apreciarse una alta circulación, de forma que son pocos los que permanecen establemente en esta situación.

El sistema Chile Solidario representa, en alguna medida, un retorno a la política focalizada y la atención asistencial. Una gran diferencia con las políticas focalizadas de los ochenta es que ahora el Estado se hace responsable por la integración social de los excluidos, poniendo a su servicio las herramientas que posee el sector público. La mayor innovación que presenta Chile Solidario, sin embargo, consiste en introducir “derechos-contrato”, una modalidad aparentemente contradictoria, en la cual quien recibe un apoyo se compromete a realizar alguna acción individual de integración como contrapartida. Esta forma de encarar la integración de los más desaventajados dignifica y legitima al grupo que recibe el apoyo, porque demuestra empíricamente su voluntad de integración. La solidaridad se plantea entonces como una medida correctiva de una desigualdad, sin victimizar al grupo beneficiario.

La reducción de las políticas sociales a la superación de la pobreza no permite apreciar que la noción de ciudadanía involucra un contrato entre los ciudadanos y el Estado respecto de la forma en la cual se distribuyen los costos de la integración social. Las políticas públicas reflejan la aplicación práctica que el Estado hace de los derechos reconocidos a los miembros de una comunidad. Son la “señal” que los ciudadanos reciben respecto de cómo el Estado atiende sus derechos; vale decir, dónde comienza la integración o dónde termina la exclusión. Las actuales políticas sociales contra la pobreza, herederas de la focalización, ocupan un lugar cada vez más específico –no por ello menos destacado– en la agenda de las políticas sociales. Al delimitar las políticas de superación de la pobreza en un marco asistencial, la política del gobierno permite enfrentar la participación de la ciudadanía sin el pie forzado que representaba plantearlas en el marco de la superación de la pobreza. Por ello la propuesta de una nueva Ley de Asociaciones y Participación puede analizarse como correlato del Chile Solidario.

#### *El futuro de la participación ciudadana*

La participación ciudadana adquirió un nuevo aire durante el gobierno del Presidente Lagos, quien asumió los compromisos establecidos durante su campaña electoral a través de tres iniciativas que incorporaron el tema en la agenda política y legislativa del gobierno. En 2001, firmó el “Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil” con Organizaciones No Gubernamentales, Corporaciones y Fundaciones Filantrópicas, a partir del cual se estableció un Consejo Ciudadano en el marco de un “Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil”. El interés gubernamental por ampliar la participación de los actores sociales en la gestión pública se expresaría también en el “Instructivo presidencial sobre participación ciudadana” de diciembre de 2000, dirigido a los organismos públicos. Finalmente el 4 de junio de 2004, el Presidente de la República envía el mensaje a la cámara de diputados con el cual se inicia la tramitación de la “Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. El mensaje señala que “la existencia de una sociedad civil fuerte y provista de legitimidad, es un objetivo política y socialmente



deseable” y agrega que ésta constituye “un elemento clave de un ejercicio eficiente y prudente del poder político”. Más adelante el Mensaje afirmará que, “las asociaciones [...] excluyendo el sufragio universal, constituyen el principal instrumento de ejercicio activo de la ciudadanía”.

La participación, tal como la entiende el gobierno en este caso, se plantea en el marco de una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía, aunque lejos de la subordinación instrumental a los fines de la política social. El sentido que el Proyecto de Ley quiere asignar a la participación ciudadana queda bien establecido en el siguiente párrafo: “El principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter recepticio, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad” (Mensaje del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, 4 junio 2004).

Las referencias a la colaboración y el respeto mutuo que hace el mensaje, son todo menos superfluas, pues la participación ciudadana hereda una connotación conflictiva. Recordamos que el término participación, tal como se comenzó a usar en Chile, hacia fines de los años cincuenta, remitía tanto a la integración funcional o participación pasiva, como a la condición de ciudadano o participación activa. La experiencia de movilización de los excluidos –campesinos y pobladores– en la segunda mitad de los sesenta, mostró como resultaba imposible separar lo uno de lo otro, pues los límites estructurales a la integración funcional traían al primer plano la demanda por transformaciones sociales profundas (Espinoza, 1998). La confianza en la capacidad de integración funcional del actual modelo de desarrollo chileno parece suficiente para sostener una propuesta de participación amplia. La asociación que establece el instructivo, entre sociedad civil fuerte y mayor legitimidad de las políticas públicas, involucra un concepto de legitimidad asentado sobre la participación organizada, antes que sobre el respaldo ciudadano individual.

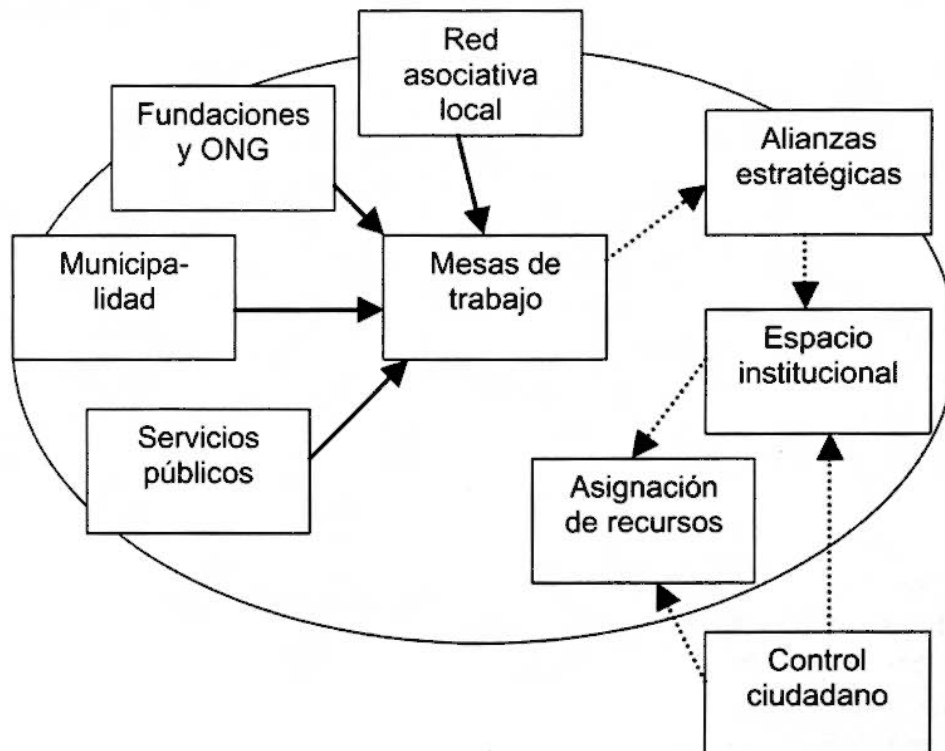
La filosofía que fundamenta el Proyecto de Ley es que la colaboración y el respeto entre el Estado y la ciudadanía fortalecen la sociedad civil y legitiman las políticas públicas. El argumento podría presentarse en términos de que una integración funcional exitosa –entendida como el acceso a un nivel mínimo de consumo– pone en primer plano los problemas de participación en un contrato de ciudadanía. En otras palabras, mientras las políticas sociales del sector público han logrado un buen resultado en términos de la integración funcional de los grupos sociales más desaventajados, ello no ha llevado automáticamente al desarrollo de la responsabilidad social o del compromiso cívico. Si bien sus ejecutores aparecen conscientes de esta situación, las políticas que diseñan poseen limitaciones, específicamente porque el Estado no puede sustituir, sino sólo incentivar o apoyar dinámicas de participación comunitaria cuyo protagonista es necesariamente la población misma.

El mensaje funda el Proyecto de Ley en la libertad de asociación de los individuos para perseguir los objetivos que estimen pertinentes y procura dar un marco jurídico común que facilite y fortalezca su operación. La orientación que establece la Ley de Asociaciones con respecto a la participación, recupera los planteamientos de la ciudadanía activa, con resonancias comunitarias. El sentido de comunidad al cual alude el mensaje debiera comprenderse, no obstante, en el sentido de comunidad cívica. Las "virtudes republicanas" de los ciudadanos se expresan en compromisos y obligaciones que surgen de la propia pertenencia a esta comunidad, que en el contexto de la ley queda referida al Estado nacional.

Conviene revisar estructuralmente algunas proyecciones a partir del marco que establecería la ley. El Esquema 3 se interpreta de forma similar a los anteriores. Los agentes e instancias aparecen en los rectángulos y las flechas indican la dirección del intercambio. Las líneas punteadas indican relaciones constituidas de forma incipiente. El óvalo encierra los agentes que participan en la implementación y, en este caso, separa el control ciudadano que se concibe como necesariamente autónomo a la implementación de las políticas.

### Esquema 3

#### **Estructura de relaciones entre agentes de desarrollo comunitario en el marco de la interfaz de redes asociativas.**



Bajo el concepto de este Proyecto de Ley, la conformación de asociaciones y su regularización es bastante simple. Dos o más personas pueden crear una asociación sin autorización y darse los fines que estimen pertinentes. La sola inscripción de sus estatutos en un registro nacional las convierte automáticamente en “Asociaciones Voluntarias con Personalidad Jurídica”. En otra categoría se encuentran las “Asociaciones de Interés Público”, que se definen como “personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como fin esencial la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales, y que [...] se incorporen al Registro de Organizaciones de Interés Público” (Mensaje del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, 4 junio 2004). Las Asociaciones Voluntarias con Personalidad Jurídica que cumplan los objetivos de las Asociaciones de Interés Público se considerarán como tales, aunque para serlo no es requisito estar constituido como asociación voluntaria. El proyecto establece además un Fondo de Fortalecimiento Asociativo para las Asociaciones de Interés Público, administrado por un consejo que operará como un fondo concursable. Habrá un reglamento, que debe contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda respecto del tipo de proyectos que resulten aceptables.

En la actualidad, la constitución de “redes asociativas” para el trabajo comunitario es una práctica relativamente extendida (Espinoza & Gutiérrez, en publicación). Su forma más habitual es la reunión regular de coordinación entre los actores sociales, públicos y comunitarios que se reconocen como participantes en un mismo campo de acción. Las “mesas de trabajo” son su expresión más conocida. La dinámica de estas redes permite la relación –en igualdad de condiciones– de organizaciones que poseen diversos objetivos, distinta constitución jurídica, y grados diferenciados de poder. Todas ellas reconocen en las otras organizaciones participantes un actor que posee recursos necesarios para desarrollar en mejor forma un interés común. Esta es la base para la formación de acuerdos vinculantes o alianzas estratégicas –consorcios, acuerdos, franquicias, licencias, subcontrataciones, estandarizaciones, *joint-ventures*–, las cuales ocurren sólo de forma limitada. En la medida que tales alianzas adquieran regularidad en la operación de las redes asociativas locales, ellas podrán ganar un espacio en la institucionalidad e incidir finalmente en la asignación de recursos. El control ciudadano es clave para el buen desarrollo de este modelo.

El concepto de “interés público” o “promoción del interés general”, que introduce el mismo mensaje resulta clave para comprender el sentido que el ejecutivo otorga a la participación. Si bien enumera algunos tópicos que pueden considerarse como tales, éste se define laxamente como una “finalidad social y pública relevante”. De forma taxativa, sin embargo, excluye las asociaciones laborales, religiosas, mutuales, cooperativas, clubes deportivos profesionales, así como las que prestan servicios médicos o educacionales pagados, por estar más

enfocadas al beneficio propio o de sus asociados. El concepto de interés público privilegia la operación de las asociaciones en el marco de la ciudadanía más que en el marco de los intereses corporativos.

En este contexto, una red de asociaciones sería consustancial a una democracia “moderna y vigorosa” porque “constituye un límite al ejercicio abusivo del poder, favorece la transparencia y la racionalidad de las decisiones públicas y acrecienta el sentido de comunidad” (Mensaje del Ejecutivo...). El marco en el cual se comprende la red asociativa supone que la sociedad civil opera como límite al abuso del poder y mejora las decisiones públicas. Esta vigorosa red se constituirá seguramente a partir del tejido asociativo actual; no olvidemos que esta ley es el resultado de las demandas de las organizaciones sociales, insatisfechas por un marco jurídico que no se ajusta ni respeta las características de su operación. Aunque el planteamiento puede interpretarse en términos de control ciudadano, no resulta claro que las disposiciones del Proyecto de Ley recojan adecuadamente la fuerza del mensaje del ejecutivo. Además, una participación ciudadana efectiva requiere también de modificaciones en el marco administrativo que regula el funcionamiento de los servicios públicos.

### **Conclusiones**

La pérdida de legitimidad de la política pública, implícita en el diagnóstico que sustenta el Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, puede interpretarse en términos de que la integración funcional de la población –reducción de la pobreza, oportunidades de escolarización, acceso al consumo, mejor calidad de vida– no se traduce en un apoyo a la gestión del aparato público. Desde el punto de vista de la experiencia cotidiana, las políticas públicas aparecen como caminos interrumpidos hacia un objetivo de integración, que tampoco está bien establecido. La demanda insatisfecha se entiende por los usuarios como el resultado de la desigualdad de las relaciones sociales, que limita el esfuerzo individual. Vale decir, la población objetivo de la política reclama una responsabilidad estatal sobre la operación de las relaciones sociales, lo que no es otra cosa que una demanda por ciudadanía.

La deslegitimación del sistema de representación no surge de la carencia de espíritu cívico, sino precisamente de la falta de espacio para ejercer el civismo. Toda vez que se abren los espacios de participación surge la ciudadanía. Mientras la participación quede reducida a programas focalizados y transacciones de mercado, el sistema político enfrentará crecientes problemas de deslegitimación. En la medida que las políticas sociales del sector público no incorporan la participación como un fin valioso por sí mismo y la ciudadanía como un objetivo de interés, aumentará la deslegitimación del sector público que, a la larga, puede tener consecuencias negativas para la estabilidad del sistema democrático.



La respuesta del gobierno consiste en separar las políticas de superación de la pobreza de las políticas de participación. Las políticas de superación de la pobreza parecen retroceder hacia la focalización, para privilegiar la integración de las familias indigentes a una red pública de asistencia. La participación misma queda expresada en términos de un marco jurídico que vincula a las organizaciones sociales e instituciones filantrópicas con el interés público, sin poner como requisito la funcionalidad con las políticas sociales. La política pública parece reconocer que la brecha entre los objetivos de las políticas sociales y las expectativas de los beneficiarios no puede satisfacerse con más consumo. La superación de tal desfase debe concebirse en términos de ampliación de la ciudadanía, un aspecto que las políticas sociales debieran incorporar como objetivo explícito.

El tema que abordo en este artículo puede plantearse en términos de los cambios en la demanda que los ciudadanos plantean a la política social a medida que mejoran sus condiciones de vida. Los casos examinados pueden presentarse como una progresión que comprende desde las políticas centradas en las necesidades básicas hasta aquellas que abordan las demandas que surgen de la sociabilidad comunitaria. La política social se mueve así desde los "problemas materiales" a otros que podríamos denominar "problemas post-materiales". El elemento común a los casos es la búsqueda de participación asociativa. Ahora, la participación no logra expresarse realmente cuando sus objetivos están confundidos con los objetivos de la política social: la participación posee autonomía frente a ésta.

Las experiencias analizadas en estos casos muestran la necesidad de avanzar en la construcción de un espacio institucionalizado en el cual puedan definirse los términos del nuevo contrato de ciudadanía social. Tanto los casos vinculados a problemas materiales propios de la pobreza, como los fondos concursables muestran que la percepción de los beneficiarios ya no puede codificarse exclusivamente en términos de satisfacción de necesidades básicas. Los vecinos y sus dirigentes perciben en las nuevas políticas sociales la redefinición de los términos del contrato de ciudadanía. La ausencia de interfaz o la existencia de una interfaz improvisada no contribuyen a legitimar las nuevas orientaciones de la política social, porque ellas establecen un cambio de contrato que no ha sido discutido en la relación con los pobladores. El problema radica en que este contrato no parece estar explícito, y mucho menos ser resultado de una deliberación en la cual participaran los interesados.

Las condiciones para desarrollar el encuentro institucional de los ciudadanos con el Estado se ven favorables, porque la participación parece haber transitado desde el conflicto a la cooperación. La agregación de intereses en redes solidarias –horizontales, diversas, de baja jerarquía– juega un papel crucial en la organización de la acción colectiva, que se plantea hoy más en términos de coordinación

que de negociación o conflicto. Los procesos asociativos operan en un campo de organizaciones que no aspiran a convertirse en movimiento social ni se consideran antagónicas con la gestión estatal. Las condiciones que establecería la Ley de Participación permiten anticipar la posibilidad de construir sentidos colectivos en el marco de la institucionalidad que ofrece el Estado a la sociedad civil, sin que ello se convierta en manipulación del movimiento sino, al contrario, un camino hacia la autonomía.

## Bibliografía

- Concha, Ximena; Angélica Pavez, *et al.* 2001. "Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales". En Raczyński, Dagmar, Serrano, Claudia (editoras). *Descentralización. Nudos Críticos*. Santiago: CIEPLAN Asesorías para el Desarrollo S.A.: 173-269.
- Corvalán, Javier. (coordinador). 2001. "*Programa Fondo Social del Ministerio del Interior*". *Evaluación de Programas Gubernamentales*. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- Dasca, Guillermo. (coordinador). 2003. *Programa de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. Evaluación de Programas Gubernamentales*. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- De la Maza, Gonzalo. 2001. "Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. Chile Iniciando el siglo XXI". Ponencia presentada en Congreso Latin American Studies Association (LASA) Washington DC, 6-8 septiembre.
- Dipres. Chile. Dirección de Presupuesto Ministerio de Hacienda. 2002. "Programa Chile Barrio". *Evaluación de Programas Gubernamentales*. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- Espinoza, Vicente. 2003a. "E-Democracia. Retos y oportunidades para el fortalecimiento de la participación y la democracia en la sociedad de la información". *Polis*. Revista de la Universidad Bolivariana. Vol 2(6): 527-536.
- Espinoza, Vicente. 2003b. *Ciudadanía y participación en las políticas públicas. Dos casos chilenos*. U. Texas, Austin: Claspo.  
<http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/chileSintesisfinalespinoza..pdf>
- Espinoza, Vicente. 1999. "Continuidad Histórica de la Acción Colectiva de los Pobladores Chilenos. Redes Sociales e Interacción Estratégica". En *Antigua Modernidad y Memoria del Presente. Culturas Urbanas e Identidad*. Editado por Ton Salman y Eduardo Kingman (editores). Ecuador. FLACSO: 189-218.
- Espinoza, Vicente. 1998. "Historia Social de la Acción Colectiva Urbana: Los Pobladores de Santiago 1957-1987". *Revista EURE*. Vol. XXIV Nº72: 71-84.
- Espinoza, Vicente, Gutiérrez, Paulo. En publicación. *Redes asociativas: aportes del enfoque analítico a su desarrollo*. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile.
- Espinoza, Vicente, *et al.* 2004. *Intervención comunitaria con redes sociales*. Informe Final Proyecto Fondecyt 1020273. Documento de Trabajo. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Paulo; Espinoza, Vicente. 2003. "Intervención comunitaria con redes sociales. La interfaz asociativa-institucional en la prevención del consumo de drogas ilícitas en una Comuna Urbana de la Región Metropolitana". U. Texas, Austin: Claspo. <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/final%20reports/Chile%20gutierrez.doc>

- Hidalgo, Luis. 2000. "Uniando voluntades. Mesa de concertación interinstitucional para la superación de la pobreza en los campamentos, comuna de Cerro Navia, Región Metropolitana". En *Los caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local*. Santiago: Fundación nacional para la superación de la pobreza – Centro de Análisis de Políticas Públicas – Programa de Ciudadanía y Gestión Local & Universidad de Chile: 341-372.
- Long, Norman. 1999. *The multiple optic of interface analysis*. Wageningen University, The Netherlands: UNESCO Background Paper on Interface Analysis.
- Márquez, Francisca. 2004. *Historias e imaginarios de movilidad en sujetos pobres urbanos: respuestas estatales a historias singulares*. Informe Final. Proyecto Fondecyt 1020318.
- Oxhorn, Philip D. 1995. *Organizing Civil Society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Paley, Julia. 2001. *Marketing Democracy. Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*. Berkeley: University of California Press.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1998. *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. Santiago: Naciones Unidas.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2000. *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: Naciones Unidas.
- Raczynski, Dagmar. 2002. "Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile". Social Policy Overview Paper. U. Texas, Austin: Claspo.  
<http://www.utexas.edu/cola/depts/lilias/centers/claspo/documentsoverviews.htm>
- Raczynski, Dagmar. 1994. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balance y Desafío". *Colección Estudios CIEPLAN*. 39 (Junio): 9-73.
- Rounce, Andrea D. 2004. "Political Actors' Perceptions of Public Opinion: Assessing the Impact of Opinion on Decision Making". Paper delivered at the Canadian Political Science Association's Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba. 3-5 de junio.
- Serrano, Claudia. 1998. "Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo". Documento de Trabajo. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political brokers in Chile*. Durham. N. C.: Duke University Press.