

ISSN: 1130-2887

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA
PARTICIPATIVA EN CHILE:
ALCANCES, OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS
*Modernization of the State and participatory public management
in Chile: scopes, obstacles and perspectives*

Ingo GENTES

CEPAL/Universidad de Wageningen

✉ igentes@eclac.cl

BIBLID [1130-2887 (2006) 42, 61-91]

Fecha de recepción: julio del 2004

Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

RESUMEN: Con la resolución presidencial de diciembre de 2000, el gobierno chileno inicia un proyecto afanoso de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil, buscando, en un principio, que las políticas y programas públicos incidan en una mejor gobernabilidad y consolidación del sistema democrático, estimulando una ciudadanía proactiva que comparte un proyecto de país con el Estado. El artículo da cuenta de las dificultades conceptuales y metodológicas de llevar adelante el proyecto, sea por falta de un estilo participativo en el interior de muchos ministerios, o por el desinterés o la fragmentación temática y estructural de la sociedad civil. El autor plantea que el espesor cultural que aglomera a los nuevos grupos y redes asociativas en Chile se asemeja a las tendencias internacionales de demandas por nuevos derechos económicos sociales y culturales (DESC), que en lo sustantivo en el Chile de hoy, se expresan más por medio de actividades (temporarias y puntuales) de carácter sociocultural que político-legislativo, construyendo nuevas identidades territoriales y capitales sociales comunitarios a lo largo del país. En esta lógica, la oferta pública y estratégica de participación e inclusión social debe orientarse al diseño de políticas y programas que no se decidan y modelen en función del contenido de la oferta, sino de las demandas específicas y potenciales de colaboración de los grupos emergentes y vulnerables.

Palabras clave: modernización del Estado, políticas públicas, estrategias de participación, capital social, Chile.

ABSTRACT: The Chilean president's directives from 2000 onwards started an ambitious process of strengthening mechanisms of citizen participation, both in the sphere of public policy management and within civil society. The initial aim was to improve the relationship that existed between public policies and programmes on the one hand and governance and democratic consolidation on the other. In this way, it was hoped that a proactive citizenry would be stimulated that shared the project of the State. The present article shows the conceptual and methodological problems involved in the advancement of this project, due to lack of a culture of participation within public institutions, or because of a lack of interest or the thematic and structural fragmentation of civil society. The author argues that the cultural density that links the new social groups and associative networks in Chile is related to the demands of international social movements for economic, social and cultural rights (ESCR). In present-day Chile, these demands are more often expressed by temporary socio-cultural activities than by political or legal ones. As a result, new territorial identities and social capital have been constructed all over the country. According to this logic, public and strategic offers for participation and social inclusion should be orientated to the design of policies and public programmes that are neither designed nor formed according to the contents of what is on offer but rather according to the specific demands of and possibilities of collaboration with these emerging, vulnerable groups.

Key word: State modernization, public policies, participation strategies, social capital, Chile.

I. INTRODUCCIÓN¹

El gobierno chileno del presidente Lagos, en su proyecto de reforma y modernización del Estado, comenzó a fomentar a partir del año 2000 la acción política concreta para reformar la participación ciudadana en la gestión pública, incorporando principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales. En virtud de estas orientaciones básicas, el Ejecutivo buscó una mayor y mejor gobernabilidad democrática con la sociedad civil²: en concreto, se formulan 106 compromisos ministeriales en la perspectiva de incorporar la participación ciudadana en la gestión de sus órganos; se constituye un Consejo Ciudadano para el Desarrollo de la Sociedad Civil, que debe funcionar como eje articulador y facilitador entre sociedad civil y el Estado, proponiendo nuevos arreglos jurídico-normativos, de financiamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles; y se instruye al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para elaborar una Ley de Bases de Participación

1. El presente artículo se basa en gran parte en los resultados del informe «Estado de arte de los mecanismos de participación en el sector público en Chile y su comparación con nuevos instrumentos internacionales», elaborado para la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ en el marco del proyecto Región Activa (2004-2007). Mi agradecimiento a los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales.

2. Entendemos por sociedad civil, a un conjunto de instituciones, organizaciones y conductas, situadas entre el Estado, el mundo de los negocios y la familia (...), esto incluye organizaciones voluntarias y sin fines de lucro de diferentes tipos, instituciones filantrópicas, movimientos sociales y políticos, otras formas de participación social e involucramiento y los valores y patrones asociados con ellos (ver H. ANHEIMER, 2001).

Ciudadana, que actualmente se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados. Esta ley busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana, consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

Es adecuado investigar el desarrollo organizacional público para la participación en el marco de una política de modernización del Estado y descentralización de la gestión pública. La participación conecta a una organización, por ejemplo, un municipio o región, con sus variados públicos. Pero también conecta a una organización con una comunicación interna y con su desempeño general. Por lo tanto, es necesario hacerse algunas preguntas, como por ejemplo: ¿a qué tipo de participación se está refiriendo el discurso político chileno?, ¿qué prácticas participativas se incentivan desde la gestión pública?, ¿cuáles son sus limitantes y demandas a las organizaciones de la sociedad civil?, y finalmente, ¿qué tan constructiva y resolutive es la participación en lo relativo a la resolución presidencial?

En seguida, nos interesa analizar la discusión sobre ciudadanía, sociedad civil y participación en el contexto «glocal», revisando la resolución presidencial en sus principios orientadores. Este trabajo nos abre la posibilidad de mirar críticamente las metas y criterios de los programas públicos de participación, especialmente en sus dilemas y perspectivas para crear un nuevo contrato social y una sociedad civil emergente y empoderada. ¿Cómo se piensa, hoy por hoy, promover e incentivar desde el Estado la participación en la gestión pública y la sociedad civil? ¿Son suficientes los esfuerzos emprendidos para lograr mayor legitimidad y establecer un nuevo contrato social? ¿Qué prácticas participativas se realizan en el interior de los aparatos públicos? ¿Cómo podemos evaluarlas y compararlas con los instrumentos de organismos internacionales? Aquí nos interesan los principios e instrumentos de la División de Organizaciones Sociales (DOS), perteneciente al Ministerio Secretaría de Gobierno (SEGEGOB).

Y finalmente, estos avances o retrocesos públicos en materia de políticas participativas no pueden ser considerados sin un breve análisis de las transformaciones de la sociedad civil chilena en la última década. ¿Cómo mejorar, bajo estas circunstancias, las redes regionales y comunales de prestación de servicios desde y para la sociedad civil mediante políticas públicas y acciones público-privadas?

Las conclusiones incluyen tanto recomendaciones y sugerencias como proyecciones para las intervenciones público-privadas y corporaciones técnicas en el ámbito de construir una base social participativa y empoderada.

II. LOS DILEMAS CONCEPTUALES DE LA PARTICIPACIÓN EN UN CONTEXTO GLOBAL

La utilización de conceptos diversos en el ámbito público hace necesario conceptualizar y dimensionar las diferentes nociones de participación. Las características y comprensiones de la noción de participación varían de sociedad en sociedad y de contexto en contexto, pero se someten mínimamente a interrogantes como el interés de por medio, el poder acumulativo y la capacidad transformadora e innovadora de sus mecanismos.

En el caso concreto de Chile se pueden distinguir cuatro ejes, desde donde se fomentan acciones o políticas específicas: el primero conforma el ámbito de la identidad cultural, el desarrollo y capacidad innovadora por parte de la ciudadanía o comunidad política, lo que algunos autores identifican como el capital social³ comunitario (Durstón, 2001) y otros como las prácticas autogestionarias (Finot, 2003); en el segundo eje, se encuentra el vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública, sea local, regional o nacional, en forma de identificar las iniciativas y demandas que presenta una participación cooptada entre actores u organizaciones de la sociedad civil y el Estado; en el tercer eje figuran las prácticas participativas en la gestión interna de los aparatos públicos, es decir, los procesos y programas de mejoramiento de gestión que buscan mayor eficiencia y eficacia mediante la instalación de redes, plataformas o alianzas asociativas entre distintos sectores ministeriales; y, en cuarto lugar, se encuentran todos aquellos programas públicos y sociales por parte de la gestión pública que buscan incentivar uno o varios de los niveles anteriores, o sea, fortalecer tanto la interacción con el mundo público estatal, privado y civil, como motivar a las prácticas autogestionarias o al tercer sector⁴, especialmente en el ámbito local y comunal.

En cada uno de estos cuatro ejes se trabaja con determinadas nociones de participación, que se puede entender como la lucha por los términos de incorporación y que se aplican en mayor o menor grado en todos los (sub) sistemas democráticos:

3. Lejos de la originaria interpretación de Bourdieu, que definió el capital social de manera instrumental e individual, en el sentido de una relación social que permite a los individuos reclamar el acceso a los recursos poseídos por los asociados y el monto y calidad de estos recursos que deben beneficiar al individuo. Con ello, el autor reiteraba estar interesado en las diferencias de clase en función de este capital social, especialmente en cómo la elite usa este capital social para reproducir sus prerrogativas. Hoy día autores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como J. DURSTON y F. MIRANDA (2001) diferencian de manera mucho más funcional entre «capital social individual», que consta del crédito que ha acumulado la persona en forma de la reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad, a otras personas para las cuales ha realizado, en forma directa o indirecta, servicios o favores en cualquier momento en el pasado; y «capital social comunitario» que consta de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal, y que reside no en relaciones interpersonales, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestidoras y sancionadoras. Al contrario de estos autores, creemos que el capital social –sea comunitario o individual– sólo adquiere estas fuerzas o funciones transformadoras cuando se vincula con las estructuras estatales o económicas, que hacen posible la transformación del capital social «de la gente» en acuerdos institucionales, duraderos y respetados por las partes. Véase la disputa sobre la definición y uso del concepto en F. SCHUURMANN (2003).

4. Entendemos el «tercer sector» como el sector voluntariado, entre Estado y mercado, que se asocia políticamente a objetivos sustantivos como la defensa de derechos (de los consumidores), el involucramiento de hombres de negocios en estrategias de desarrollo local, la autoorganización comunitaria o el rol activo en la arena internacional globalizada. Los grupos del tercer sector pueden combinarse eficazmente con empresas para fomentar programas sociales, o como plantea A. GIDDENS (2001: 91) si se desarrollan de manera eficaz, los grupos del tercer sector pueden ofrecer opciones y sensibilidad en la gestión de servicios públicos. De igual modo pueden ayudar a promover la cultura cívica local y formas de desarrollo comunitario.

- a) Participación ciudadana o civil, que se puede definir como una forma de fortalecer a la sociedad civil, en el sentido de redefinir la frontera entre lo público y lo privado, y potenciar las capacidades autoorganizativas de la sociedad; además es un medio de socialización de la política en el sentido de generar nuevos espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad, en el sentido de transformación de lo estatal en público (Cunill, 1992). En consecuencia, se busca orientar a identificar el capital social comunitario hacia prácticas asociativas en el ámbito local, comunal y regional en sus demandas esenciales, acciones colectivas o comunitarias y poder de decisión (por ejemplo, sobre gastos, aportes, inversiones y planificaciones locales).
- b) Participación empoderada; esta noción de participación requiere mayores oportunidades de expresión a través de figuras como el referendo, la consulta popular, presupuestos participativos, o control social sobre programas socioeconómicos, y arreglos procedimentales de representación especial de grupos sociales (especialmente de los sectores pobres y vulnerables), que hacen que en los propios espacios subnacionales la participación adquiera una real importancia referida a los órganos políticos que desarrollan las funciones distributivas y redistributivas del Estado en el plano local, así como en relación con los entes públicos que las expresan. Como paso primordial para una participación empoderada se requiere identificar los grupos, actores civiles y privados que ya colaboran en algún nivel con los organismos estatales, la acción envolvente del Estado y el grado de autonomía e independencia en la decisión. Lo empoderante cobra validez, puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva.
- c) Gestión pública participativa, que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad de respeto, y una política de respeto mutuo. En este sentido, también las identidades (locales y nacionales) cobran una nueva validez como capital social comunitario en una política comunal con base en la movilización de los grupos e individuos, asociados por un interés común (*common sense*) de adquirir más y mejores derechos políticos, sociales, económicos y culturales, que se interconectan con una política oficial y se cohesionan en torno de las orientaciones globales de la igualdad de derechos⁵ y el discurso de la diferencia⁶. Los programas de mejoramiento de gestión interna

5. Para los comunitaristas el punto de partida para una política de igualdad de derechos para las minorías es la indispensable orientación del derecho individual de acuerdo a las necesidades colectivas, en el marco de comunidades políticas democráticas (ver J. LANE, 2003; I. GENTES, 2000).

6. Es J. TAYLOR (1993: 90) quien contrapone el «discurso de la diferencia», donde se recoge la aspiración de los distintos grupos a la sobrevivencia y no a la disociación. Tiene una meta colectiva, pero como consecuencia lleva también a una modificación casi inevitable de las leyes, cuya validez quedaría circunscrita a los diferentes contextos culturales. Las sociedades antiguas se vuelven, al mismo tiempo, crecientemente multiculturales y permeables, a través de procesos como la inmigración.

en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa.

- d) Participación social o política, que se puede entender como el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura –y por lo tanto los valores– del sistema de intereses dominantes (Pasquino, 1992). Aquí la inserción y colaboración de programas y proyectos públicos en torno de la sociedad civil redundan en una cierta apertura y transparencia directa e indirecta de los aparatos público-privados, en la transferencia semi-completa o completa de procesos de decisiones, y en la representación que dichos programas ante las preferencias de sus representados; además, su operatividad requiere adicionalmente de procesos de reconocimiento legal, e instrumentalización y monitoreo de la participación popular. Para lograr un mayor impacto es necesario aquí identificar aquellos grupos y actores civiles y privados que observan con cierto recelo la acción de los organismos estatales, especialmente en procesos de toma de decisiones, o para sostener mayor autonomía e independencia en la decisión, o por preferir y continuar luchando sobre los términos de inclusión, como algunos grupos indígenas, por ejemplo.

Sobre la base de estos criterios se puede buscar nuevas formas de inclusión, entre los ciudadanos y el Estado y «repensar los modos en que se articulan y representan las demandas ciudadanas en los procesos políticos, así como re-conceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con las formas que adopta, a nivel local, la gestión de los asuntos públicos» (Gaventa, 2004: 91). En el caso concreto, esto significa someter a juicio de manera diferenciada, primero, el resultado de las políticas y programas públicos con enfoque participativo a partir de la transición a la democracia en la década de 1990; segundo, el eje de acceso al beneficio de un desarrollo productivo local desde una mayor participación civil y del sector privado en procesos de descentralización, modernización y territorialidad y, tercero, el grado de responsabilidad social y ético y cuentas públicas (*accountability*) del entorno, sea regional o comunal.

En este contexto de cambio social aparecen nuevamente las preguntas por el poder y la arrogancia cultural (sobre todo del Occidente). En otras palabras, «la exigencia radicaba en permitir que las culturas se defendieran a sí mismas dentro de unos límites razonables. Pero la otra exigencia siguiente que tratamos aquí es que todos reconozcamos el igual valor de las diferentes culturas, que no sólo las dejemos sobrevivir, sino que reconozcamos su valor» (J. TAYLOR, 1993: 94-95).

III. LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL: TRABAJAR EN UN CHILE MODERNO, JUSTO Y PARTICIPATIVO

La resolución presidencial n.º 30, del 7 de diciembre del 2000, inicia un proyecto público de mejorar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en el interior de la gestión pública como en la asociatividad con el sector civil. En un principio, las políticas y programas públicos buscan una mejor gobernabilidad y consolidación del sistema democrático, con una ciudadanía activa y propositiva que comparte un proyecto de país con el Estado.

Es la primera vez en la historia del país que se pretende a partir del componente participativo reestructurar y reorganizar las entidades de la gestión pública, estimular y activar la ciudadanía, y regularizar legalmente el acceso y peso de una participación en el poder público. En este sentido, en los últimos cuatro años en transcurso de este proyecto modernizador se han creado nuevas instancias, dotadas de facultades extraordinarias, con el propósito de, primeramente, analizar, estructurar e incentivar los múltiples esfuerzos participativos hechos tanto por algunos organismos públicos como por las organizaciones de la sociedad civil. Trabajo que, en segunda instancia, debería redundar en un sistema de control de metas participativas y un marco regulatorio, la ley de participación ciudadana.

Los compromisos gubernamentales formulados con la participación ciudadana abarcan cinco ámbitos: a) el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y el deber de servicio del sector público; b) la transparencia en la gestión pública, a través de una mayor información y apertura a la ciudadanía; c) igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables; d) respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización y e) orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos.

Lo anterior se pretende lograr desarrollando un trabajo mancomunado con organizaciones locales, comunales e intercomunales en la difusión y enseñanza de los derechos y espacios de participación que tiene cada ciudadano y que aparecen garantizados en la Ordenanza y enmarcados en una futura ley de participación ciudadana (SUBDERE, 2002).

Para poner en práctica e instrumentalizar estos compromisos se conformaron algunos programas públicos pilotos (fortalecimiento de la sociedad civil, tolerancia y no discriminación, políticas públicas y voluntariado), todos ellos coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que pertenece al Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). En dichos programas se aplican diferentes metodologías para implementar dos tipos de redes de trabajo: una que convoca a representantes de distintos ministerios y servicios públicos, bajo la denominación de redes interministeriales; y otra que convoca a representantes de organizaciones de la sociedad civil, llamadas redes ciudadanas. Para garantizar el buen desarrollo de los programas se define que cada uno de los ministerios y servicios incorporados a la red interministerial colabora activamente por medio de «compromisos» acotados y traducidos en metas y acciones concretas para que efectivamente sean desarrollados por cada uno de ellos (DOS/FOSIS, 2003b).

Las cinco metas de la resolución presidencial buscan canalizar las prácticas y proyectos participativos anteriores de algunos ministerios que buscaban fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado desde mediados de los años noventa⁷, aprovechando la existencia de una participación cooptada y social mediante la formulación de nuevas responsabilidades para el sector público, civil y privado, y crear un marco regulatorio para la participación ciudadana.

Los fundamentos conceptuales de la participación en Chile a partir de la década de los noventa reflejan esta «nueva cultura política activa». En concreto la acción gubernamental de los últimos gobiernos de la Concertación consiste en: a) aumentar la transparencia con que opera el gobierno; b) recibir las demandas, críticas y sugerencias de los ciudadanos y desarrollar la sensibilidad del gobierno frente a las mismas; c) alinear los incentivos a los empleados públicos con la satisfacción a los usuarios (ciudadanos) y d) integrar a la ciudadanía activa en la planificación, gestión y evaluación de programas y políticas (Orrego, 1999).

En paralelo a las actividades de coordinación y supervisión de la participación en el sector público, la DOS encarga estudios sobre las áreas que incumben y organiza la red del observatorio social que implica encuestas e informes, un amplio debate con reuniones y seminarios con organizaciones de la sociedad civil a lo largo del país sobre el contenido de la futura ley de participación ciudadana (entrevista con Peralta, 2004). Hacemos hincapié por un instante en este último proceso.

IV. PROYECTO DE LEY DE BASES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La propuesta de ley busca, tras haber pasado por un proceso de consulta ciudadana el año 2003 (DOS, 2003d), consagrar las medidas y alcances de la participación en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. ¿Cuáles son los fundamentos de esta propuesta legislativa?

En concreto, se pueden diferenciar cuatro desafíos: a) fijar legalmente los niveles que tendrá la participación (informativo, consultivo, propositivo) según las actividades del quehacer público (diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas); b) establecer los tipos de canales y mecanismos para conocer la expresión e integración de las demandas, propuestas y contribuciones ciudadanas en el seguimiento de intereses generales; c) habilitar los instrumentos de control adecuados y d) dejar una cierta flexibilidad para incorporar nuevos mecanismos de acuerdo con las dinámicas entre la sociedad civil y el Estado (ver DOS, 2003d).

7. A partir de la articulación del Comité de Modernización de la Gestión Pública en el año 1995, la aspiración gubernamental se caracteriza marcadamente por conferir un carácter participativo a la modernización cuyos principios estratégicos en aquellos años fueron: probidad y responsabilidad; igualdad y no-discriminación; transparencia; accesibilidad y simplificación; eficiencia y eficacia y gestión participativa (véase F. MÁRQUEZ *et. al.*, 2001).

Según la versión del proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública a que se tuvo acceso (SEGPRES, 2003a), el proyecto de ley no insta a diseñar un sistema general de participación ciudadana, sino que discurre bajo la forma de una *ley miscelánea*, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones que el gobierno estima conveniente. El objetivo principal es reconocer constitucionalmente, por primera vez en la historia del país, el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, por lo que hace necesarias algunas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley n.º 18.695), la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley n.º 18.575) y la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones (Ley n.º 19.418). En esta lógica, la propuesta legislativa del gobierno se orienta a hacer efectivo el principio de la subsidiaridad, fortaleciendo la autonomía de los grupos intermedios por medio de dos modificaciones en la Constitución Política del Estado (CPE); el derecho a la personalidad jurídica de las organizaciones de la sociedad civil por medio de un simple registro de las actas constitutivas y estatutos en «la forma y condiciones que determine la ley» (modificación al art. 19, n.º 25 CPE) y el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil de interés público (agregar art. 23 a la CPE) para que puedan desarrollar objetivos y actividades de interés público en los diversos ámbitos de la vida nacional (DOS, 2003d).

En concreto, en las bases generales de la administración del Estado la futura ley pretende reconocer «a la sociedad civil el derecho de acceso a la información sobre las políticas públicas, salvo las excepciones establecidas por ley» (art. 70, parr. 1). El medio de difusión es elegible, o «una página *web* u otro medio de amplia difusión, la totalidad de los programas, políticas y acciones que se desarrollarán en cada periodo anual lo que se trate» (dto.). No obstante, el Estado se restará el derecho de canalizar la cantidad y calidad de información que se divulgará, garantizando a «la sociedad civil el derecho permanente (...) a formular observaciones a los órganos de la administración del Estado, en relación a materias de impacto o interés general (...)» (art. 71).

Como mecanismos de control se establecerán la consulta ciudadana, consejos ciudadanos y la propuesta ciudadana, frente a los cuales «los órganos de la Administración del Estado siempre tendrán la obligación de dar respuesta fundada» (art. 72). No obstante, se pone mayor énfasis en una política de prevención de conflictos y el diálogo abierto y permanente entre la sociedad civil y los órganos de la administración del Estado en forma de «construir mesas de trabajo, o convocar cabildos, asambleas o audiencias públicas, las cuales deberán incluir a representantes de todos los sectores involucrados» (art. 73).

En el tema de las infracciones y sanciones se pretende establecer el defensor ciudadano que deberá «velar por la defensa y protección de los derechos e intereses de la sociedad civil en materia de participación ciudadana» (art. 77, parr. 2). Las infracciones a los derechos y obligaciones prescritas se insertan finalmente en un listado de trece normas de conducta⁸ (art. 78), como será un reglamentario, que se debe decretar

8. Contravienen especialmente las normas sobre participación ciudadana en la gestión pública las siguientes conductas (art. 78): «1) excluir o discriminar, sin razón justificada, el derecho de

«dentro del plazo de un año a contar a la fecha de publicación de la presente Ley en el Diario Oficial» (art. 1 transitorio).

Ahora bien, un punto fuertemente debatido parece ser –y explica también el actual estancamiento en la ratificación comprometida para este año 2004– la creación de dos fondos públicos en su interior, con composiciones y regulaciones diferentes: el Fondo Mixto de Apoyo Social, ya creado por la Ley 19.885 de 2003, destinado a favorecer a las organizaciones que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados; con algunas reformas este fondo se deberá incorporar en la Ley de Participación Ciudadana. Paralelamente, se pretende crear el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, que a su vez busca financiar proyectos de las organizaciones sin fines de lucro y de interés público que la misma ley reconoce.

Este hecho causa revuelo y rechazo, principalmente entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) que lo consideran una nueva medida burocrática y discriminatoria, pues «introduce una separación artificiosa en el mundo de las organizaciones entre aquellas que se dedican a atender directamente a personas de escasos recursos y discapacitados y las demás que desarrollan otros variados fines de interés público. Sólo las primeras podrían acceder actualmente –y el proyecto no lo corrige en este vacío– a donaciones de contribuyentes privados con derecho a crédito tributario y sólo estas donaciones aportan al financiamiento del fondo respectivo» (ACCIÓN, 2003: 4).

En cambio, la red de ONG más grande del país exige la manutención de las responsabilidades en el fondo mixto, además de una mayor representatividad del sector civil en la composición de los fondos. Otro experto en materias públicas reitera que el mecanismo legislativo provisto por el Estado hace posible el financiamiento oculto de

participación a un ciudadano u organización ciudadana; 2) atender o escuchar, sin razón justificada, a un ciudadano o a una organización ciudadana, en desmedro de otro u otra; 3) no entregar la información, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 4) no dar cuenta pública anual de la gestión y ejecución presupuestaria, por parte de los órganos de la administración del Estado, en la forma prescrita por el art. 70 del presente título; 5) no dar respuesta fundada, por parte de los órganos de la administración del Estado, a las observaciones y preguntas formuladas por la sociedad civil; 6) no consultar a la sociedad civil en los casos en que los órganos de la administración del Estado están obligados a hacerlo (...); 7) no ponderar en los fundamentos de la resolución, por parte de los órganos de la administración del Estado, las observaciones, proposiciones o iniciativas que formule la sociedad civil (...); 8) no responder fundadamente, por parte de los órganos de la administración del Estado, las propuestas por la sociedad civil; 9) incumplimiento de los órganos de la administración del Estado, de los acuerdos adoptados con la sociedad civil, en los procesos de consulta ciudadana y propuesta ciudadana; 10) no entregar al comité o comisión de ciudadanos que tenga por objeto verificar y monitorear el cumplimiento de los acuerdos adoptados, la información necesaria para cumplir su objetivo (...); 11) no respetar el procedimiento establecido para lograr el referido acuerdo; 12) no otorgar a las organizaciones o grupos de ciudadanos asistencia técnica (...); 13) no dictar el reglamento a que se refiere el art. 76 o no consagrar en el mismo las materias que en dicho art. se dispone».

partidos políticos por parte de empresas, ya que «podrían ser interpretados ahora como organizaciones de la sociedad civil y quedarían al mismo nivel de las donaciones sin fines de lucro, arte y partidos políticos» (Espinoza, entrevista 2004).

No obstante lo anterior, este primer marco regulatorio para la participación definitivamente puede potenciar positivamente la práctica y armonizar mecanismos de participación, en forma de iniciativas y metas institucionales concretas, que incorporen como obligatorio el componente de prácticas participativas en los diferentes programas de mejoramiento de gestión pública a nivel central y regional. Actualmente el control de las metas participativas en el país obliga a la Secretaría General de Gobierno, en especial, a la División de Organizaciones Sociales, que a su vez se hace cargo de programas especiales de fortalecimiento de la sociedad civil, tolerancia y no-discriminación, voluntariado y políticas públicas.

V. POTENCIALES PARTICIPATIVOS DE LOS PROGRAMAS ORIGINADOS POR LA DOS/SEGOB

La SEGOB propone ya a fines de la década de 1990 una tipología de siete criterios de participación ciudadana en la planificación e implementación de programas públicos, que forman la base instrumental para el instructivo presidencial (véase Orrego, 1999: 24-25): a) manipulación, es decir, una participación nominal y simbólica como vehículo de las relaciones públicas, por ejemplo, comités consultivos formales; b) información, o sea, proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones, muchas veces unidireccional, del funcionario al usuario, sin espacio para la retroalimentación y negociación; además, en una etapa posterior a la planificación, donde ya es muy difícil hacer cambios, por ejemplo, cabildos, folletos, etc.; c) consulta, o invitación a los ciudadanos a opinar: es un nivel participativo que se debe combinar con otros para ser efectivo y tomado en cuenta, como por ejemplo, encuestas, reuniones de vecinos, audiencias públicas; d) representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias, colegios y/o cuerpos de policía. Este nivel requiere de apoyo técnico mínimo para rendir cuenta ante la comunidad y construir un peso importante; e) asociación, consistente en la representación del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades, que requiere de una base de poder organizada en la comunidad, dirigentes responsables, recursos financieros y asistencia técnica, como por ejemplo, responsabilidades compartidas en la planificación y toma de decisiones en consejos, comités de planificación e instancias de mediación de conformación mixta; f) poder delegado, aquí los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular, y g) control ciudadano, donde los ciudadanos administran el programa o la institución.

A partir de estos instrumentos, se presentan algunos mecanismos participativos para los organismos públicos, que se pueden calificar en torno de los grupos meta, como por ejemplo, los municipios o gobiernos regionales. Estos mecanismos se pueden

caracterizar como externos⁹ o autónomos, o internos¹⁰, o ser parte de la gestión local, debiendo ser evaluados. Aquí los indicadores para las evaluaciones por parte del organismo político son: a) según su potencial de incrementar el *accountability*, es decir, su desempeño programático y público; b) según la evaluación objetiva de los efectos promedio de cada mecanismo participativo en decisiones de políticas públicas a corto y mediano plazo, ordenándolos desde el menos participativo (manipulación, es decir, ningún efecto) al más participativo (por ejemplo, control ciudadano); c) según la factibilidad¹¹ de la participación en el contexto chileno, a partir de una evaluación objetiva de la política pública a fondo.

Ahora, la reforma modernizadora y participativa de la gestión pública a partir de la resolución participativa del 2000 se traduce en una serie de actividades y proyectos, encabezados y coordinados principalmente por dos ministerios: la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). Aquí el acuerdo político legislativo pactado del 30 de enero de 2003 apunta a consolidar un Estado capaz de responder con eficiencia y eficacia en el servicio a la ciudadanía. Contiene, en rigor, tres agendas distintas (modernización del Estado, transparencia y promoción del crecimiento), con 49 medidas en total, las cuales persiguen la modernización de la gestión pública, la descentralización del gobierno interior y cerrar los puntos incluidos en la Agenda Pro Crecimiento, que se acordaron con el sector empresarial más modernizador en el año 2002 (SEGPRES, 2003b).

Es así como cada ministerio incorporó la participación en una agenda distinta: mientras la SEGPRES incluye la noción de participación ciudadana en la agenda de institucionalidad y probidad, con el compromiso de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apunten a un mayor control ciudadano y mayor transparencia sobre los poderes públicos, la SEGEOB lo hace mediante diferentes programas de información ciudadana coordinados por la División de Organizaciones Sociales (DOS), que también ha asumido el desafío de catastrar y sistematizar los espacios de atención de los ministerios y servicios públicos, creando un directorio de espacios de atención ciudadana.

9. Según C. ORREGO (1999: 4), los mecanismos externos de participación son: defensor público local; comisión de calidad; ley de libre acceso a la información; grupos de vigilancia ciudadana; consultas obligatorias con grupos ciudadanos.

10. Representación ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones; referendos y otras alternativas populares; oficina de información y reclamos; consejos consultivos ciudadanos; consejos de planificación local; grupos de trabajo; cabildos comunales y audiencias públicas; encuestas y cuestionarios; actividades informativas y centros de difusión; implementación conjunta de programas.

11. Este criterio incluye, según C. ORREGO (1999: 52 ff.), tres aspectos diferentes: a) la factibilidad administrativa, es decir, cuán simple y costo-efectiva es la implementación de mecanismos en relación con otras alternativas; b) el énfasis en ciudadanos desaventajados y grupos vulnerables, es decir, los ciudadanos de muchas comunas pobres que carecen de acceso equitativo y poder igualitario en los procesos democráticos. Otro elemento para evaluar la factibilidad de un mecanismo participativo en el contexto chileno es preguntarse cuán útil y viable es dicho instrumento para personas y comunas pobres; y c) tipos y etapas de descentralización, en otras palabras, cuán bien se insertan los distintos mecanismos participativos en los diversos servicios y funciones descentralizados, donde éstos tienen que ponerse en práctica y ser efectivos.

En la práctica, la DOS trabaja con dos instrumentos. Por una parte, las resoluciones participativas en cada ministerio, y, por otra, los compromisos transversales. Dos veces al año se entrega un informe público sobre el cumplimiento de las diferentes metas. En el último informe al que tuvimos acceso y que data del mes de enero de 2003 (DOS, 2003c), se recoge la información de los 60 encargados públicos en total, de los 13 encargados nacionales y 241 regionales (un promedio de 19 por región) sobre el avance y cumplimiento de las 1.600 metas de participación. Esta información se ingresa en un sistema especialmente creado para medir y evaluar participación en la gestión pública, el denominado Sistema de Registro y Monitoreo de Metas de Participación Ciudadana (SIRNOM). En concreto, en este sistema estandarizado, el nivel central y 12 regiones poseen compromisos y metas y se considera que todas las regiones se incorporarán en 2004 al seguimiento y monitoreo a través del SIRNOM.

A nuestro juicio, son varios los desafíos para el trabajo de la SEGEJOB: a) la mayoría de la información todavía no se encuentra adecuadamente ingresada en el sitio (www.sirnom.cl), como éste parece el optado mecanismo de difusión, complica en algo medir tanto el grado, calidad y recepción del avance, como efectuar un análisis comparativo entre diferentes sectores y/o regiones; b) urge una priorización obligatoria de la función y el desempeño transversal de los «encargados de participación» en los diferentes ministerios o sectores asociados; c) también la resolución debe ser llevada adelante por equipos multidisciplinarios y multisectoriales que se «mueven» lo suficientemente por implementarla; d) los encargados de participación deben estar posicionados en niveles de toma de decisiones, para garantizar el proceso de instrumentalización, difusión y aceptación de las metas participativas en la gestión pública; e) la información que obtuvimos de la DOS sobre el avance de las metas debe ser menos abstracta, desglosable y diferenciar entre grado y calidad del tipo de meta participativa tratada (difusión, comunicación, foros, planificación, diseño, ejecución, evaluación, negociación, implementación, etc.); f) el sistema de Oficina de Información de Reclamos y Sugerencias (OIRS) requiere mejoras para su pleno funcionamiento en todas las instituciones, un sitio web perfeccionado que debe captar también la participación empoderante y no solamente la de usuarios o clientes de los servicios públicos; g) se requiere con cierta urgencia divulgar y unificar el trabajo de la DOS, que se originó en un préstamo del Banco Interamericano del Desarrollo, que finaliza en el año 2004. Si bien algunos funcionarios (Vera y Soto, entrevista, 2004) prometen la instrumentalización del sistema de monitoreo y de informaciones públicas, la red interministerial y los planes de participación, no existe certeza sobre la perseverancia de los programas especiales de políticas públicas, fortalecimiento de la sociedad civil, voluntariado, y tolerancia y no-discriminación. Estos programas son justamente los que más empatía y formas asociativas prometen con la sociedad civil; h) a partir de este año 2004, cuatro años después de la resolución presidencial y un año y medio antes de las elecciones presidenciales, la DOS comienza a capacitar a los funcionarios públicos nacionales y regionales para operacionalizar las metas. Aquí se abre una oportunidad clave para la colaboración con los organismos internacionales para evitar el riesgo de perder los avances en políticas participativas por cambios políticos, e i) tal vez el punto más central, el SIRNOM es básicamente un mecanismo de control de cumplimiento de

determinadas metas en el sector público, sea central o regional; todavía no incluye ni los municipios, ni la sociedad civil o privada, lo que conlleva el riesgo de crear otra instancia burocrática «externa» más. A cambio una administración descentralizada, inserción y complementación con el quehacer ministerial, local y las preocupaciones de grupos de sociedad emergentes, podrían entregarle un carácter más representativo y legítimo.

En paralelo a las actividades de coordinación y supervisión de la participación en el sector público, la DOS debería ampliar la investigación aplicada, especialmente los estudios sobre las áreas que incumben y organizan la red del observatorio social que implica encuestas e informes y un amplio debate con reuniones y seminarios con organizaciones de la sociedad civil a lo largo del país sobre el contenido de la futura ley de participación ciudadana (Peralta, entrevista, 2004).

Según las entrevistas efectuadas, se dividen las opiniones sobre los logros de esta política de control de metas participativas. En definitiva, los resultados positivos se constatan parcialmente –y tomando como barra de muestra las metas de la resolución– en el buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y el deber de servicio del sector público (meta 1) y la orientación al ciudadano para participar equitativamente en los programas y servicios públicos (meta 5). A cambio, los aspectos de la transparencia en la gestión pública (la privada no se menciona) (meta 2), o la igualdad de oportunidades para la participación (meta 3) y el respeto de autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil (meta 4), aún no figuran en su peso de crear mínimamente escenarios de una participación política o social, o una participación empoderante, que podrían sostener la resolución, más allá de la legislatura presidencial actual. Esta conclusión previa es subrayada por el juicio de la gran mayoría de nuestros entrevistados funcionarios públicos.

Como resultado, prevalece actualmente una gestión pública participativa (véase Cap. 2), que trata de fortalecer y masificar la acción pública comunitaria mediante nuevas relaciones de los distintos grupos culturales reconocidos bajo el estandarte de la hegemonía estatal, en el marco de una igualdad –pero no-reconocimiento explícito– de respeto, y una política de respeto mutuo. También los programas de mejoramiento de gestión interna (PMG) en su capacidad de incentivar, garantizar y perseverar en los procesos de modernización participativa y asociatividad inter e intraministerial, regional y comunal se insertan en esta noción participativa, como veremos en capítulo subsiguiente.

A modo de evaluar los PMG observamos que los grandes temas políticos se han transformado en una PMG, pero cuyo cumplimiento depende, más que de una política colectiva de cada institución, del compromiso individual de cada funcionario. Además se podría preguntar por qué la participación ciudadana no se ha formulado aún como PMG independiente, sino que se ve incorporada como meta transversal en los procesos de modernización del Estado. Esto limita claramente su sostenibilidad y poder transformador en el interior de la gestión pública administrativa, y su mayor inserción en la sociedad civil (Arredondo, entrevista, 2004).

En el estado de avance de implementar los PMG en los diferentes organismos públicos llama la atención que la mayoría de los impactos de participación registrados se caracterizan por ser componentes de mejoramiento de gestión pública interna realizados por

la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS). Sólo en pocas ocasiones, como por ejemplo en el Programa ORÍGENES del MIDEPLAN, se llegó a niveles de formar escenas y mesas participativas resolutorias, creativas, innovadoras y asociativas entre organizaciones indígenas y del Estado, donde el poder se comparte equitativamente entre órganos públicos, privados y civiles. Por lo tanto, el peso de las metas debe asemejarse, en un segundo paso, a las estrategias y tendencias internacionales que buscan una nueva gestión y movilización social mediante una participación empoderante de la ciudadanía que describimos en el capítulo anterior, especialmente mediante mecanismos como el referendo, la consulta popular, presupuestos participativos, o control social sobre planificación y programas socioeconómicos, y acuerdos negociados y procedimentales de representación especial de grupos sociales y vulnerables.

Entonces, ¿de qué fuerza proactiva y acción colectiva dispone la sociedad civil en el Chile actual?, ¿qué intenciones hay para cambiar el statu quo?, ¿dónde están los grupos y temas emergentes?

VI. LA PARTICIPACIÓN, ENTRE LEY Y COSTUMBRE

En materias legislativas es significativo el avance que ha hecho Chile en los últimos años, promulgando y modificando determinados marcos regulatorios con el objeto de asegurar derechos ciudadanos básicos como son el acceso a la información, la libertad de expresión, el acceso a la justicia o la participación ciudadana. Entre las leyes promulgadas en el último tiempo destacan la Ley n.º 19.653 sobre Probidad Administrativa de los Órganos de la Administración del Estado, que establece el derecho de la ciudadanía a la información pública de los órganos de la administración del Estado y de las empresas privadas o de capitales mixtos que prestan servicio de utilidad pública; y la Ley n.º 19.733 sobre Libertades de Opinión en Información y Ejercicio del Periodismo, más conocida como Ley de Prensa de 2003, que deroga muchas de las trabas que restringían la libertad de expresión y el debate público.

Ahora, ¿cómo evalúa la ciudadanía estas nuevas normativas? Según un estudio de la Corporación Participa del año 2004, que incluyó 14 servicios públicos, la mayoría cree que estas nuevas normas no son efectivas en la práctica y que se superponen legislaciones más poderosas. Además, no se respetarían por desconocimiento, tanto de la ciudadanía como de los mismos funcionarios, y de igual manera no estaría garantizado el fluido traspaso y acceso a la información (ver www.participa.cl/detalle_noticia.html).

En otro estudio de la SEGEOB, encargado al consultor internacional Gonzalo Falabella (Falabella, entrevista, 2004), la ciudadanía percibe la participación desde dos ejes: a) desde una sociedad civil constituida, es decir, una ciudadanía organizada y empoderada y b) desde un Estado facilitador, en temas de acceso y tomas de decisión autónomas.

Según este autor la participación se definiría como una «lucha por los términos de la incorporación» (Falabella, entrevista, 2004) e identificaría en el Chile actual cuatro tipos diferentes, según la relación entre Estado y sociedad civil: a) una participación externa,

donde las agrupaciones de la sociedad civil demandan un cambio político y una coherencia entre principios y normativas democráticas y la práctica política-legislativa (por ejemplo, los familiares de detenidos y desaparecidos, o los productores de leche en el sur); b) la cooptación, donde el Estado aparentemente dispone de más poder y fomenta la asociatividad y funcionalidad de la sociedad organizada, que arriesga perder grados de su autonomía (por ejemplo, las mesas agrarias); c) la rebelión, donde las decisiones autónomas y externas o contrarias de la ciudadanía a la gestión pública y el mandato político no se consideran lo suficientemente, se niegan o se convierten en instrumentos para cumplir metas contrarias a la *vox populi* (por ejemplo, las consultas ciudadanas, el plebiscito sobre la privatización de agua potable en Concepción); y d) la exclusión, donde se impide mediante el acuerdo público-privado la posibilidad de aglutinamiento civil y tomas de decisiones colectivas con trayectoria nacional, regional y local (por ejemplo, la negociación colectiva de trabajadores de los sectores fruta, pesca y comercio).

Según la visión de los encuestados de este estudio, la percepción de la participación en el Chile actual por parte de la ciudadanía se encuentra mayoritariamente entre la categoría b) y c), es decir, entre un país de alineación Estado y sociedad civil, a partir de la acción pública envolvente y no convocatoria, pero a partir de un Estado que «sostiene las riendas» y proclama una política de seguridad ciudadana ante el temor de la masiva acción popular. Al otro lado se encuentra una sociedad civil, si bien atomizada y clientelista en algunos aspectos, capaz de revertir decisiones públicas y ofrecer soluciones alternativas de un alto grado de autogestión local.

En general, es difícil cuantificar y cualificar la existencia y labor de las organizaciones de la sociedad civil en Chile. El informe del PNUD (2000) llegó a contar 87.046 organizaciones a lo largo del país, especificando que la cifra no agotara todas las formas asociativas existentes en el país, sino que reuniese preferentemente organizaciones con mayor grado de formalidad, en otras palabras, las que poseen personalidad jurídica o constan en algún registro. Estudios sectoriales subrayan que casi la mitad de la población pertenece a alguna organización civil sin fines de lucro (MINSAL, 2000). En el 2003 el estudio CASEN del MIDEPLAN incluye dos preguntas¹² respecto al nivel y carácter de la participación, o sea, en conjunto con las múltiples actividades de otros sectores gubernamentales parece haber una preocupación seria por parte del Estado, de incluir a los ciudadanos en el proceso de gestión política. No obstante, según los resultados de la encuesta CASEN de 2000, sólo el 30,4% de las personas mayores de 12 años declaraba participar activamente en alguna organización social, sin diferencias significativas entre hombres y mujeres a nivel nacional. La mayoría no lo hace, según datos de CASEN, o por falta de tiempo (47,1%), porque «no le interesa» (37,7%) y sólo un porcentaje menor menciona factores como «no existen organizaciones (5,7%) y «razones de enfermedad o edad avanzada» (4,2%).

Otro trabajo reciente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) *et al.* (2002) da algunos índices sobre la motivación para la participación social en

12. En concreto, la pregunta 18 (¿Participa usted en alguna de las siguientes organizaciones?) y 19 (¿Por qué no participa en una organización?).

Chile, especialmente en temas de voluntariado. Hay que tener en cuenta que el voluntariado constituye una forma particular de participación ciudadana, con características propias y distintivas que lo definen y distinguen de los demás. Bajo este esquema, el sujeto primario lo constituyen los voluntarios individuales (cualquiera que sea su orientación) agrupados u organizados en torno a proyectos o programas concretos (DOS, 2002). Esta aproximación implica la promoción de dichas actividades, en tanto expresan formas de participación social no contempladas como tales dentro de las políticas públicas actualmente existentes. En el estudio se vislumbran cuatro razones principales: a) la motivación social del ser humano; b) el deseo de provocar un cambio (personal, social e institucional); c) conocer y vincularse con la desigualdad social, y d) las motivaciones religiosas como una forma de subsistencia en la actual sociedad. A estos efectos, el gobierno define la realización durante los años 2001 y 2003 de un programa piloto en cuatro centros regionales (IV, V, VIII y metropolitana) que recoja los antecedentes, genere modalidades de intervención y convoque a espacios de discusión, para elaborar de manera participativa una política de fomento al voluntariado que sea sólida y sustentable (DOS, 2002). Se espera que la replicabilidad de las buenas prácticas recogidas abra nuevas potencialidades para el fortalecimiento de la sociedad civil.

¿De dónde proviene, entonces, tanta decepción en el propio actuar de los ciudadanos y la acción estatal?, ¿cómo explicar la apatía de muchos de estos organismos, o el hecho de que muchos sólo aplican una participación simbólica?, ¿por qué participan los chilenos?

Para contestar satisfactoriamente a estas inquietudes tenemos que escudriñar en los patrones asociativos en los últimos 14 años. Una interpretación relativamente aceptada es que la organización popular se ha debilitado con el advenimiento de la democracia, muchas de sus organizaciones desaparecieron y las restantes disminuyeron su visibilidad (Sunkel, 2003). Para captar bien la relación-identitaria, hay que considerar los cambios de la sociedad chilena en las últimas décadas. A consecuencia de estas transformaciones, algunos perciben la sociedad chilena actual como un «gigantesco mercado» (Moulián, 1997: 121), donde la integración social se realiza en el ámbito de los intercambios, más que en el político, es decir, no mediante la ciudadanía convencional, la participación, la cooperación y el cuestionamiento ideológico, sino por medio de adhesiones transitorias y frágiles y crecientes procesos de individualización al margen del tejido social. En una sociedad como ésta el poder participativo pareciera más bien de los «ciudadanos *credit-card*», la masa de consumidores y conformistas, producto de la instalación e institucionalización del espíritu mercantil en todas las esferas societales y familiares.

Otros autores, en cambio, perciben un escenario donde la sociedad civil que, si bien se encuentra atomizada por reclamos sectoriales y múltiples formas de organización, demanda que se restablezcan los controles y regulaciones del aparato político sobre las relaciones de mercado, haciendo prevalecer principios éticos y equitativos por encima del poder de determinados grupos de actores (Garretón, 2000: 184). Según esta visión, una nueva participación empoderada podría generar modernización basada en principios de eficiencia y eficacia funcionales al modelo de crecimiento «hacia afuera», y no democratizar una sociedad de mercado y reestructurar el Estado.

Un tercer grupo de autores categorizan el desarrollo de una sociedad emergente de consumo, diversa y más individualista, que, no obstante, conserva rasgos de una sociedad de costumbres colectivistas, pero con poca práctica comunitaria, y que va dependiendo más y más de poderes (globales y locales) dispersos, tanto en el interior y exterior, sea en el ámbito jurídico nacional o internacional o de organizaciones moralmente refortalecidas. Esta dependencia implicaría establecer nuevas facultades por encima de los actuales marcos regulatorios y una nueva cultura política del Estado-nación (Tironi, 1999: 231).

Algunos autores constatan los cambios en las formas de acción colectiva y redes sociales, por ejemplo, de los sectores pobres y vulnerables en las áreas urbanas (Rayo y Maza, 1998; Espinoza y Canteros, 2001): a) un desvanecimiento del movimiento poblacional como orientación de las experiencias asociativas de base territorial; a cambio se forman redes de temas específicos, orientando las organizaciones en torno a la «solución de problemas concretos»; b) las Juntas de Vecinos, a pesar de la apertura estatal que busca asociarse con todo tipo de organización social, continúan siendo el principal actor a escala local y referente organizacional en los barrios marginales y pobres, no obstante, muchos existen solamente en el papel o practican una participación simbólica; c) el creciente liderazgo femenino en las organizaciones de base territorial, y promotoras de sistemas de vigilancia y salud comunitaria; d) el rol central del Estado en la constitución de sujetos colectivos, por medio de formulación participativa de proyectos de inversión social financiados con recursos públicos y que «han servido para establecer un vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales tanto en la definición de algunas prioridades de inversión local, como en el modo de intervención de los poderes públicos» (Sunkel, 2003: 323); e) la existencia de redes sociales como un nuevo mecanismo de acceso a cualquier recurso, cuya solidez varía, dependiendo a partir de la década de 1990 de su carácter expansivo; mientras más miembros nuevos en posiciones más distintas incorpore la red, mayor capacidad para movilizar en el mercado de trabajo y más recursos; la paradoja está según Espinoza y Canteros (2001) en que los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí; los lazos débiles son justamente los que aseguran la inclusión social a una escala mayor.

¿Cuáles son las perspectivas de la participación y acción colectiva de los actores sociales en el Chile post 2000?

Garretón (2001: 40-42) ofrece un escenario para la emergencia de un principio central de constitución de actores sociales cuyos perfiles se definirán más por la cooperación que por la confrontación, en temas más ligados a «lo social» que a «lo político», como la vida diaria, las relaciones interpersonales, el logro personal y de grupo y aspiraciones de dignidad y reconocimiento social, y sentidos de pertenencia e identidades colectivas. Esta actitud individual-comunitaria también marcaría las futuras matrices de la acción social colectiva en Chile, al parecer a diferencia del resto del continente,

pareciera ser (...) una variedad de formas de lucha y movilizaciones más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas y relacionadas con las instituciones en lugar de comportamientos extra-institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios

globales radicales. El contenido de tales movilizaciones estará probablemente desgarrado entre las demandas concretas de inclusión, a la vez que la búsqueda de sentido y de identidad propios frente a la universalización de una «modernidad» identificada con las fuerzas del mercado y sus agentes. En ausencia de la satisfacción de estas demandas, es muy probable que se desarrollen algunas explosiones y rebeliones abruptas o la retirada a través de la apatía, el refugio individualista o comunitarista, o alguna combinación de estas fórmulas. Más que la generación de actores coherentes y estables (Garretón, 2001: 42).

Una perspectiva positiva ha surgido justamente del ámbito académico. El programa Ciudadanía y Gestión Local del Instituto de Asuntos Públicos y la Fundación Nacional para la Pobreza promueve y premia desde 1999 experiencias participativas autogestionadas y orientadas a: a) ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos; b) fortalecer el rol de las organizaciones y acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y c) promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del Estado a nivel local, su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2003).

La mayor línea de acción es el Premio Nacional a la Innovación en Ciudadanía, que luego de tres años de existencia, registra a fines de 2003 un total de 1.197 iniciativas válidamente inscritas, que dan cuenta de una diversidad tanto de temas y asuntos públicos como de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. De éstas, 434 iniciativas fueron evaluadas, 101 calificadas y 90 premiadas. Por otra parte, se encuentra el programa académico que a través de documentos de experiencias en terreno y otras acciones similares promueve procesos de investigación y disseminación en diversos centros de estudio, basados en análisis de experiencias participantes en el premio.

La lectura de las últimas dos publicaciones anuales del proyecto nos permite establecer algunas constataciones (Programa Ciudadanía y Gestión Local, 2002, 2003): a) en Chile funciona una ingeniería social entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil, hay un panorama diverso y una gama de interrelaciones entre la sociedad y las expresiones estatales; b) se reconoce una revitalización democrática de temas como el liderazgo social y promotoras con responsabilidad ética, muchas veces formados o por ONG o por programas sociales del Estado, especialmente entre las mujeres; c) el Estado basa más y más iniciativas (sociales, de subsidio o desarrollo comunitario) mediante una cooperación social abierta, al menos en la identificación de los problemas (no tanto en su planificación, ejecución y resolución); d) la cooperación activa y positiva entre Estado-sociedad civil pasa todavía desapercibida ante la opinión y el debate público; e) estas tendencias de modernización y reforma de la gestión pública local hacen posible generar a mediano plazo un ámbito mixto público asociativo, más ágil en costo efectivo a los actuales sistemas centralizados, lo que sí se requiere es de estrategias para incorporar y ligar de manera suficiente el sector privado.

Esta percepción coincide en gran parte con las observaciones de otros expertos (Maza, 2000; Matus 2001; Álvarez Puga, 2001) que ven mayores posibilidades de generar estructuras asociativas en el ámbito municipal, mediante la figura existente de

cooperaciones para administrar la salud y la educación de acuerdo a criterios de gestión empresarial (Maza, 2000), incluyendo a los jóvenes en su predominante organización informal, los adultos y otros grupos vulnerables (por ejemplo allegados, etc.). Según estos autores el potencial de la asociatividad no siempre está en los grupos tradicionales como Centros de Padres o Juntas de Vecinos que enfrentan problemas para renovar directivas y/o convocar a sus miembros, sino en grupos (inmigrantes a la urbe, mujeres, jóvenes, adultos mayores) cuya asociatividad justamente se considera precaria y donde el Estado solamente interviene con programas de subsidio o asistencialistas. Aquí mejores vínculos con programas estatales resultan ser también un desafío para la intervención de las cooperaciones técnicas internacionales.

No obstante, Maza (2000) es enfática cuando plantea que

los nuevos grupos, asociados a programas públicos son de carácter eminentemente temporal, la participación en ellos es alta, pero por períodos cortos, ya sea porque cumplido el objetivo inicial el grupo decae o porque el tiempo necesario para obtener un beneficio es muy largo y la motivación desciende. Los grupos de jóvenes, mucho más informales, normalmente carecen de estructura orgánica, pero su participación es directa e intensa: se reúnen todas las noches por largas horas para desarrollar sus actividades y poseen una acentuada identidad grupal (Maza, 2000: 13).

Un segundo gran ámbito de acción, que exige una mayor noción de participación, son los conflictos medioambientales, especialmente la vigilancia ambiental, que requiere de una ciudadanía plural constituida por diferentes actores que se articulan o por redes con apoyo de ONG¹³ o por las instancias tradicionales locales como la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Aquí nuevas formas de capacitación e investigación en gestión integral de recursos naturales, programas concretos sobre manejo alternativo de conflictos o proyectos de educación etno-ecológica, que se asocian con los respectivos sectores públicos, resultan beneficiosos y pueden redundar en buenas prácticas (ver Matus, 2001).

Un tercer ámbito se refiere a la creación de nuevos espacios de representación y participación a nivel local y barrial, propiciados por algunos municipios¹⁴, donde se reformulan políticas municipales de espacios locales y territoriales, respetando el patrimonio arquitectónico y cultural del barrio. Además, demuestra un claro ejemplo de cómo se puede transitar desde la participación ciudadana simbólica a la participación social real y efectiva.

13. Un ejemplo emblemático es la asesoría sociojurídica a las comunidades afectadas por externalidades de proyectos económicos que ofrece, entre otros labores, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (ver más detalles en <http://www.olca.cl/oca>).

14. Aquí resaltamos las buenas experiencias de la asociatividad de los Comités de Adelanto y los Centros Culturales asociados, municipios e universidades en la recuperación del barrio Yungay en el centro de Santiago, que constituye un buen ejemplo, que cuando hay voluntad política, de cómo propiciar espacios de participación barrial que poco a poco van siendo entregados y asumidos por la ciudadanía (véase más detalles al respecto en C. MATUS, 2001).

VII. PERSPECTIVAS E INDICACIONES

La nueva política de participación en Chile se pronuncia dentro de un marco y metas de lo que hoy en día se denomina una gobernabilidad compartida o gobernanza participativa, entre una sociedad civil empoderada y un Estado facilitador y subsidiario. El potencial del instructivo presidencial es progresista, ya que se sitúa más que en recuperar la confianza en la gestión pública, en fortalecer y potenciar una organización civil en sus capacidades sociales y responsabilidades civiles, para seguir con la meta de completar un proceso de modernización, profundización de la democracia y erradicación de la pobreza e indigencia.

El panorama de las organizaciones de base en Chile y la visión de los pobres y grupos vulnerables han cambiado significativamente. Si bien, por una parte, muchos actores aprovechan sus organizaciones hoy en día como un medio para conseguir los escasos recursos públicos, también y necesariamente son espacios para el ejercicio de la ciudadanía, especialmente para una «gran minoría nueva» de la sociedad chilena emergente, los nuevos colectivos, mujeres, etnias, jóvenes, grupos culturales y folklóricos, iglesias evangélicas, ambientalistas, *gays*, etc., quienes construyen sus identidades políticas y sociales muchas veces paralelas a la intervención directa o indirecta del Estado. Todavía operan en territorios considerados «propios», representan temas atomizados y tienen serias dificultades en coordinar acciones con los demás grupos consolidados. En fin, el proceso de formación de culturas organizativas parecidas al Estado trae nuevos desafíos para la acción política, como son las aproximaciones multidisciplinarias mediante alianzas estratégicas y la cooptación en las estrategias de desarrollo local y combate contra la pobreza (Díaz-Albertini Figueras, 2003: 281).

Pero hay otra expectativa para los programas estatales de fortalecimiento a la sociedad civil: deben apuntar seriamente al ámbito normativo y legislativo, a las prácticas autogestionarias y a una equitativa inserción comercial. Da la impresión de que las grandes y verdaderas escenas de participación, negociación y consenso siguen apropiadas en el caso chileno, por los partidos políticos, los medios de comunicación, el Senado, los tribunales. A cambio, la planificación y el fomento de un capital social comunitario requiere que lo plural y lo diverso sean realmente las dimensiones objetivas de una política democrática y la incorporación de la acción colectiva nacional en una gestión pública participativa.

Son notables los avances en materias legales. Una futura ley de participación ciudadana puede construir el marco de una verdadera apertura de la política para las prácticas de participación en todos sus niveles y dimensiones, aunque la oferta pública de participación debe resguardar escenas de autonomía y organización social de las comunidades, grupos y actores focalizados. En estos nuevos sistemas participativos se podrá realizar un trabajo de largo plazo con las organizaciones civiles, conduciendo una apropiación social del poder administrativo mediante la extensión universal de los derechos sociales culturales y económicos (Restrepo, 2003).

También las expectativas respecto a los organismos civiles, especialmente las ONG, sigue alta. Por una parte, deben renovar su compromiso con los excluidos y elaborar

estrategias participativas comunitarias en torno a una mayor y real participación en las instituciones públicas y privadas y, por otra, aprovechar bien los nuevos nichos y crear capacidades asociativas con el aparato público-privado.

La fortaleza de los programas comunitarios y participativos se debe comprobar en el ámbito municipal para crear una agenda abierta y controlada con las organizaciones y redes de la sociedad civil, logrando una instrumentalización de su gestión comunitaria en los programas sociales. En consecuencia, la demanda social comunal hace necesaria una lectura municipal y replantear el tema de la relación, especialmente con las ONG, redes asociativas y tercer sector con el carácter que tienen ciertas unidades municipales (DIDECO, CESCO) como agentes de promoción y participación (Álvarez Puga, 2001). Aquí, un elemento que cohesionaría a la relación municipio-comunidad sería la construcción y fomento de una identidad territorial con denominación de origen que se refiere a la gestión asociada, transparente y equitativa, una calidad y un control comunitario de los servicios y programas y planes y estrategias colectivas para la acción participativa. En este sentido, conformamos con otros expertos en el tema, que reclaman que

en los municipios existen los insumos necesarios para proponerse una gestión integrada de programas y proyectos sociales con la comunidad, de manera de avanzar en una estrategia de desarrollo comunitario. El tema es que si bien los municipios poseen este bagaje, no cuentan con un proceso de sistematización interna que les permita la elaboración de un modelo de gestión que dé cuenta de la relación con la comunidad (Álvarez Puga, 2001: 4).

Observamos en los capítulos anteriores –a pesar de los buenos intentos– el déficit de los gobiernos regionales y locales en empoderar la ciudadanía, las falencias de un determinado tipo de participación que se genera hoy a partir de la institucionalidad, junto con el desaire existente en parte de la ciudadanía. No obstante, si la meta política actual es la descentralización mediante un fortalecimiento de la democracia, junto a la inclusión social de masas de gente anteriormente marginada de la participación política y el bienestar o desarrollo (local, regional, nacional) para todos (Caro, 2004), hay que restablecer mecanismos de participación progresivos, sostenibles, justos y equitativos. Aquí el modelo de los Consejos Económicos, Sociales y Comunales (CESCO), por ejemplo, que se construyó en la década de 1990 recogiendo una propuesta de la asociación de municipalidades, y se compone por representantes de la comunidad local organizada, podría servir de modelo homogéneo para los municipios, especialmente en temas relacionados con el control y organización de la fiscalización (por ejemplo, cuentas públicas, presupuestos participativos, gestión integral territorial, infraestructura), incorporando un planeamiento participativo en todas las etapas, instrumentos simples y efectivos para facilitar la evaluación de la ciudadanía, y formas de consulta públicas, donde comienzan a participar todas las organizaciones y grupos emergentes, de presión, formales y no-formales, en especial aquellos grupos que demandan materias específicas al municipio. A opinión de algunos expertos (Caro, 2004) los CESCO tienen, a pesar de

su débil emprendimiento en los últimos años¹⁵, facilidades específicas en la Ley 19.175 –que fundó la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales y locales–, especialmente en temas de participación. En este sentido, los CESCO podrían ser reestructurados para convertirse en herramientas de consulta y participación empoderada efectiva de los ciudadanos en los temas relativos a la educación, salud, y seguridad ciudadana, ayudando, de paso, a aprovechar mejor los escasos fondos municipales, como, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Vecinal, FONDEVE.

En este primer tema transversal, la construcción de formas de capital social, entendidas progresivamente como acción colectiva que brinda beneficios a toda la comunidad al ser bienes públicos, las corporaciones internacionales, en conjunto con una gestión pública-privada, encuentran un vasto campo de oportunidades, principalmente para que las estrategias sean incorporadas y se puedan combinar la preocupación específica con proyecciones de mayor aliento, como son: a) mejorar la gestión de las organizaciones, centrar su «energía social» en su entorno territorial y socioestructural, por ejemplo, que el planeamiento estratégico sea incorporado en la práctica de las organizaciones de la sociedad civil, abriendo espacios para participación mediante el seguimiento (monitores, por ejemplo, de una vigilancia ambiental) y la evaluación. Momentos que permiten la rendición de cuentas de los dirigentes y autoridades y la vigilancia ciudadana; b) apoyar el diseño de estrategias participativas que responden a las necesidades y condiciones reales del territorio y sus habitantes; c) ayudar en la formación de identidades territoriales fuertemente asociativas, con percepciones colectivas que tienen los habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales y su acción colectiva de futuro; y d) perfeccionar y multiplicar estrategias de desarrollo endógeno participativo y local que fomentan las vocaciones locales y regionales a partir de sus potencialidades y limitantes, crean sinergias productivas para lograr denominación de origen y empoderan los diferentes actores como decisores en las planificaciones.

La fuerza emprendedora normativa de la sociedad chilena emergente también podría romper el círculo vicioso entre paternalismo, clientelismo y asistencialismo, ya que institucionalizaría e instrumentalizaría la inclusión por medio de la construcción social.

Es evidente que las políticas y programas sociales actuales buscan erradicar la pobreza. También que el Estado chileno refuerza en los últimos años la legislación de prácticas participativas en muchos ámbitos. Es aquí donde la planificación participativa resulta esencial especialmente para evitar una representación piramidal y corporativa (Díaz-Albertini Figueras, 2003: 289 ff), para: a) tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados (*stakeholders*), dando voz a los que habitualmente no la tienen y disminuyendo el control y dominio de las élites decisoras tradicionales. En las regiones y comunas del país han surgido una gama de experiencias autogestionarias (véase al respecto Programa Ciudadanía y Gestión Local,

15. En el 2003 un estudio interno de la SUBDERE trajo a la luz que de los 50 CESCO que deberían estar constituidos, sólo 14 lo estaban, de los cuales sólo 4 funcionaron en la práctica (J. CARO, 2004).

2003) que funcionan muy participativamente, de manera igualitaria entre los sexos y edades y muchas veces paralelas a la gestión pública que podría replicarlas; b) tener mejor y detallado conocimiento de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta. Esto significa más que hacer una cuenta pública por parte de la gestión administrativa oficial, efectuar permanentemente un *fund-raising*, y elaborar una base de datos transparentes sobre entrada y salida de recursos, su implementación y rendimiento; c) generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordados, de modo que estas negociaciones se reflejen en convenios, acuerdos y contratos en los que se especifiquen los deberes y derechos de todas las partes involucradas; d) crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes y estrategias, especialmente los operativos, dando lugar a ejercicios prácticos de control y vigilancia ciudadana; e) incentivar la participación al reducir el temor al otro y a la represión de las autoridades locales o centrales, es decir, construir escenarios de confianza y beneficio mutuo que permitan interiorizar las prácticas participativas y comunitarias en el canon ético de todos los actores; f) crear nuevos mecanismos y formas de integración social que garanticen justamente para los sectores vulnerables una plena representación en la escena política; g) apoyar la investigación, educación y formación dual técnica en gestión territorial participativa.

Ahora, ¿cuáles son los desafíos en el caso concreto de los mecanismos de participación en el sector público chileno? Al respecto, se pueden señalar seis factores claves: a) garantizar la fluidez en el traspaso de información concreta sobre el estado de avance de las metas presidenciales de participación en los diferentes sectores públicos; b) permitir la entrega de un contenido objetivo, con mecanismos de evaluación e institucionalización en los mismos organismos públicos, un mayor grado de reflexión sobre la calidad de los mecanismos e instrumentos de participación, y un análisis más conceptual y experimental, y menos fijado en las metas participativas generales y sectoriales; c) consensuar los tipos y nociones de participación en los discursos y prácticas; en concreto, logramos identificar siete tipos diferentes de participación (ciudadana, pública, privada, política, comunitaria, o simplemente prácticas participativas sectoriales), que figuran en los documentos oficiales, o se mencionan en las entrevistas, lo que también trae consigo implicancias para la investigación en sus aspectos normativos-legales (los derechos y deberes de la participación), socioculturales (los aspectos, métodos y mecanismos de la participación) y político-administrativos (la institucionalidad, operatividad y continuidad de los procesos y políticas participativas); d) la complementariedad de información existente en las páginas en Internet de los organismos del Estado, que debe ser compatibilizado con la entrega de poca pero oportuna información, y la posibilidad de que la ciudadanía conozca cuáles son sus derechos (y deberes), y cómo acceder a ellos y hacerlos respetar; e) la multiplicidad de recetas de procedimientos, mecanismos e instrumentos de participación, en el sector público, privado o civil, lo que implica homogeneizar pero no uniformizar las múltiples iniciativas y actividades a partir de la resolución presidencial; f) garantizar satisfactoriamente la continuidad y profundidad de los procesos de apertura política para la participación, en otras palabras, instalar y fomentar una política nacional de participación y crear un modelo participativo propio, adaptado a las demandas y necesidades civiles.

Queda el interrogante de si la simplificación estatista de la acción social mediante la formulación y el control de metas participativas puede resultar en una megaburocratización generalizada y una aparente inmovilidad social, que las leyes y reglamentos aún incrustan, o en un nuevo contrato social deseado por la mayoría de los actores. Indudablemente, el gobierno actual ha demostrado una voluntad de echar a andar la máquina e iniciar nuevos procesos de gestión social. Pero es evidente que el proceso de articulación social no se materializa por decreto, sino por cambios profundos de la cultura política y empresarial en el país, que permitan respirar (más) y actuar (mejor) a los sectores tradicionalmente excluidos y arraigar una cultura participativa en la sociedad.

Aún se torna visible, a pesar de los múltiples intentos por parte del Estado de fortalecer la ciudadanía, la fragilidad del capital social en Chile en general cuando entramos en los diferentes temarios comunales y regionales, por ejemplo de la cultura y educación. Aquí se recomienda –incluso más que a nivel nacional– avanzar en el temario de la participación principalmente en las estrategias participativas en reducción de pobreza y vulnerabilidad, lo que significa compartir responsabilidades. En lo local, la participación política de todos los sectores se debería posicionar en el centro de la labor, como parte de un capital social e instrumento para fortalecer el desarrollo integral e humano a nivel comunal y mecanismo de combatir la vulnerabilidad y pobreza (véase Atria y Siles, 2003). Los alcaldes se deben someter al juicio de una gestión y planeación participativa, por ejemplo por parte de los CESCOS renovados, lo que también implicaría su renovación en caso de no-cumplimiento de compromisos ampliamente acordados o sospechas de corrupción. Los gastos comunales en cultura y educación deben ser mayores y mejor distribuidos, para lograr un cambio de paradigma en las percepciones sociales sobre la oferta pública y la gestión territorial. Esto significa, más que mejorar el acceso y la difusión de información y oportunidades de consulta, permitir una participación real y emergente que tiene impacto positivo en las decisiones comunales.

El segundo tema transversal es el combate contra la pobreza e indigencia en el ámbito comunal y regional. No es un dato menor que en el ámbito de la consultoría internacional se asume que la pobreza ha reemplazado al desarrollo como tema central del sistema político mundial y regional, y de las ciencias sociales especializadas en los países del llamado Sur.

Por una parte, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo centran sus esfuerzos en estrategias participativas de reducción de pobreza, cuyos métodos e instrumentos pueden servir de insumos para las políticas locales y nacionales. Otros, como la CEPAL, ofrecen metodologías para la elaboración de estrategias de desarrollo local sustentable, con un fuerte énfasis en sistemas de solidaridad interinstitucional e interregional. Por otra parte, estudios cualitativos y cuantitativos han construido un número considerable de descripciones de pobreza y de los métodos seguidos por los pobres para enfrentarlos, especialmente en relación a la pobreza urbana, que subrayan en gran parte que las políticas públicas deben estar acompañadas por estrategias participativas específicas de mediano y largo plazo y experiencias autogestionarias, que reducen de cualquier forma la desigualdad social, en términos de acceder, usufructuar y defender a los bienes y espacios públicos. Es justamente en

la formulación de estrategias que tengan un alto grado de participación y consenso en el ámbito intersectorial, como, por ejemplo, temas del presupuesto participativo, focalización de programas sociales o inclusión de grupos vulnerables, donde instituciones municipales, en conjunto con las cooperaciones internacionales, pueden encontrar nuevos desafíos para colaborar.

En la misma línea apunta el tercer tema de incorporación de los componentes género y étnico en los planes y estrategias de desarrollo regional y comunal. Se requiere definir una metodología apta para la localidad, que va acompañada por una estrategia consensuada entre los actores, que se fundamenta mínimamente en dos conceptos: a) una flexibilidad y coherencia con la realidad organizacional de cada unidad municipal, que debería adecuarse a las dinámicas organizacionales, a los instrumentos de planificación, y tipos y estados de soportes institucionales y b) una participación que permite identificar las demandas diferenciadas, capacitar a los dirigentes legítimos y empoderarlos de acuerdo a los distintos tipos de implicación de la comunidad.

Hay suficientes condiciones en Chile que favorecen una incorporación de la planificación participativa en el ámbito local como son: a) una voluntad política y sensibilidad por el tema de la autoridad comunal; b) equipos comprometidos a procesos de cambios institucionales e intersectoriales; c) un proceso de planificación interna y participativa, que permite la discusión y la posibilidad de incorporar objetivos y estrategias en la materia y d) una contraparte a nivel central, de profesionales interesados y conocedores y facilitadores de la temática¹⁶. El aparato público debe avanzar un paso más allá de los concursos de innovación en calidad de servicio y fortalecimiento de la ciudadanía, o sorteos de programas públicos y sociales, y enfocar los desafíos internacionales en pos de una participación política real y empoderada de las múltiples redes y alianzas de la sociedad civil respecto a los medios, mecanismos y metodologías por los cuales se pretende lograr el desarrollo territorial y la inclusión social.

En suma, la futura acción pública y concertada requiere diferentes medidas de asesoría, que incluyen la formulación de productos con los programas de instituciones propuestas así como la incorporación de nuevas metodologías analizadas y un planeamiento participativo con las organizaciones sociales específicas, y redundaría en un impacto positivo, institucionalizando una política de participación en el interior de la gestión pública y la sociedad civil. Nos consta que las diversas organizaciones y comunidades de la sociedad civil realizan en la sociedad chilena –ciertamente a pequeña escala, en el ámbito local, y con tensiones internas y con su medio– principios normativos universales como la autonomía, autogestión y autogobierno. Estos principios dan sentido a la sociedad moderna y representan indudablemente la actual búsqueda de comunidad en la sociedad chilena, como un claro intento de superar su entropía negativa de fragmentación y de atomización social (Lechner, 2002). Por ende, la existencia de estas formas de actividad constituyen un germen de renovación e innovación social, que debe brotar para incrementar todos los niveles de desarrollo y garantizar la paz social.

16. Véase al respecto el aporte crítico del MINISTERIO DEL INTERIOR. *Género y desarrollo municipal*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2000.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ PUGA, Christian. *Gestión municipal y participación: pistas para su articulación*. Santiago de Chile: Acción, 2001.
- ARRIBAS, María Inés y VERGARA ESTÉVEZ, Jorge. Modernización neoliberal y organizaciones del tercer sector en Chile. *POLIS, Revista Online de la Universidad Bolivariana*, 2001 vol. 1, n.º 1.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES. *Aspectos vitales del proyecto de ley sobre participación ciudadana: observaciones y propuestas*. Santiago de Chile: Acción, 2003.
- ATRIA, Raúl y SILES, Marcelo (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco. Documento no-público*. Washington D.C.: Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Participación y Sociedad Civil, 2002.
- CÁCERES, María Cecilia. *Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual*. Santiago de Chile: Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), 2001.
- CARO, Jorge. Avances y límites en la participación ciudadana en Chile: herramientas y actores. En MAZA, Gonzalo de la; FERNÁNDEZ, Margarita y NAVARRO, Iván (comps.). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004, pp. 219-223.
- COLE, Laurie. *Civil Society Participation in the Inter-American System: The case of the Organization of American States*. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas, FOCAL, The Summit of the Americas Follow-Up Series, n.º 2, 2003.
- CONNOR, Dean. *Participación pública. Un manual sobre cómo prevenir y resolver los conflictos públicos*. Victoria: Development Press, 1997.
- CORVALÁN MORELLI, Estela y EDI FERREIRA, María. *Desarrollo local. Una metodología para la participación*. Santiago de Chile: LOM, 2003.
- CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- Ciudadanía y participación: la necesidad de su reconceptualización. *Revista América Latina*, 2002, n.º 1: 68-88.
- DÍAZ-ALBERTINI FIGUERAS, Javier. Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. En ATRIA, Raúl y SILES, Marcelo (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University, 2003, pp. 247-303.
- DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. *Bases generales del Plan Nacional para superar la discriminación en Chile, 2001-2006*. Santiago de Chile: Programa Tolerancia y no Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEOB, 2001.
- *Voluntariados en Chile: lo plural y lo diverso. Sistematización de antecedentes generales en Chile y el exterior*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEOB, Programa de Fomento al Voluntariado, 2002.
- *Guía metodológica. Sistema oficina de información, reclamos y sugerencias*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2003.
- *Informe segundo registro de los avances 2003 de metas de participación ciudadana*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2003.
- *Participar en nuestra ley. Resultado de debates: Talleres comunales y encuentros regionales para la discusión de iniciativas legislativas de gobierno en materia de participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Programa para fortalecer las alianzas entre la sociedad civil y el Estado, 2003.

- DOWBOR, Ladislau. Tendencias de la gestión social. En MAZA, Gonzalo de la; FERNÁNDEZ, Margarita y NAVARRO, Iván (comps.). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004, pp. 19-34.
- DURSTON, John y MIRANDA, Francisco (comps.). *Capital social y políticas públicas. - Investigaciones recientes*, vols. I y II. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales n.º 55, 56, 2001.
- ESPIÑOZA, Vicente y CANTEROS, Eduardo. Contactos sociales y carreras laborales en hogares chilenos de escasos recursos. *Proposiciones*, n.º 32.
- FLACSO-MORI-CERS. *Investigación sobre la conversación social y opinión pública acerca del voluntariado en Chile*. Santiago de Chile: DOS/SEGEJOB.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Políticas Sociales, n.º 56, 2001.
- GAVENTA, John. Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: seis propuestas para la discusión. En MAZA, Gonzalo de la; FERNÁNDEZ, Margarita y NAVARRO, Iván (comps.). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004, pp. 87-103.
- GENTES, Ingo. Derecho colectivo y comunitarismo como modelos sociales de futuro. *Estudios Atacameños*, 2000, n.º 19: 189-195.
- GORDON R., Sara. *Ciudadanía y derechos, ¿criterios distributivos?* Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, n.º 70, 2003.
- JIMÉNEZ DE LA JARA, Marcela. *Tercer sector y voluntariado en Chile. - Recapitulación*. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/etica.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Capital social y cultura, claves esenciales para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAÑ). Documento de Trabajo, n.º 7, 2000.
- LACAYO, Carlos. Participación ciudadana, desarrollo local y descentralización: Lecciones y experiencias del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua en proceso de transformación. En ATRIA, Raúl y SILES, Marcelo (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University, 2003, pp. 339-361.
- LANE, Jan-Erik. Conceptualising Globalisation, Cultural Identity and Democracy. *Brazilian Journal of Political Economy*, 2003, vol. 23, n.º 4: 74-96.
- LECHNER, Norbert. *Las sombras de mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile: LOM, 2002.
- LIRA COSSIO, Luis. *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Gestión Pública, n.º 44, 2003.
- MARÍN, Daniel. *La crisis del concepto ciudadanía*. Santiago de Chile: PARTCPA. http://www.particpa.cl/detalle_noticia.html?id=37202&id_seccion=89.
- MÁRQUEZ, Francisco; SANHUEZA, Andrea; FERARI, Manuel de; MUJICA, Pedro; GONZÁLEZ, Rodrigo y MATUS, Christian. *Participación y construcción de ciudadanía: reflexiones de la cultura de post-dictadura*. Santiago de Chile: ACCIÓN. <http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=208>.
- MAZA, Gonzalo de la. Sociedad Civil en América Latina: dos apuntes para su reflexión. En 4.ª *Conferencia Internacional de la Internacional Society for Third Sector Research*. Dublin, 5 al 8 de julio, 2000.
- MAZA, Gonzalo de la; FERNÁNDEZ, Margarita y NAVARRO, Iván. *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago de Chile: Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004.

- MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. *Informe ejecutivo. Encuesta de satisfacción a usuarios*. Santiago de Chile: Unidad de Atención a Usuarios y Participación Ciudadana, 2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Compromisos y metas de participación*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2003.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. *Informe metas regionales de participación ciudadana*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2003.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES. *La política ambiental y territorial participativa del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2001. <http://www.moptt.gov.cl/mop/dgop/documentos/politica-ambiental.pdf>.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Política nacional y transversal de participación ciudadana, 2000-2003*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2000.
- *Observatorio social enero 2003. El juicio ciudadano sobre las políticas sociales*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, División Social, 2003.
 - *Informe Consejo fortalecimiento sociedad civil*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2003.
 - *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.- Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2004. http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/noticias/htm/doc_politicaindigena.htm.
- MINISTERIO DE SALUD. *Encuesta de calidad de vida y salud, Chile 2000*. Santiago de Chile: Departamento de Epidemiología/Departamento de Promoción de la Salud, 2000.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Experiencias participativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Aprendizajes de una década 1990-1999*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2000.
- *Estado de arte en participación ciudadana. Síntesis resultados gira I a XII regiones, julio-octubre 2001*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2001.
 - *Gestión ministerial y participación ciudadana. Documento de discusión*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2002.
 - *Primer registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de enero al 30 de septiembre de 2002*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2002.
 - *Segundo registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2003.
 - *Registro de avances metas participación ciudadana, MINVU. Período 1 de octubre al 31 de diciembre 2002*. Santiago de Chile: Unidad de Difusión e Información al Usuario, 2004.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Proyecto de ley de bases de la participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2003. http://www.modernizacion.cl/doc_info/leybasespart_proyecto4.pdf.
- MOULIÁN, Tomás. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM, 1997.
- OLIVERA, Patricia. Legislación sobre participación ciudadana. Antecedentes sobre su discusión. *Boletín Informativo Programa Ciudadanía, Participación y Políticas Públicas*, abril, 2004, n.º 8. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Políticas Públicas. <http://www.ciudadania.uchile.cl/leyparticipacion.html>.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Proceso de participación de la sociedad civil.- Propuestas y recomendaciones de la sociedad civil para la OEA y sus Estados miembros*. Quito, XXXIV Asamblea General de la OEA, Foro Hemisférico de la Sociedad Civil, 26 y 27 de abril, 2004.
- ORREGO, Claudio. *Participación ciudadana y el fortalecimiento de la accountability de los municipios en Chile*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), LOM-Ediciones, 1999.
- PRESACCO CHÁVEZ, Carlos Fabián. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Universidad Javeriana, 2000.

- PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL. *Caminos de innovación en ciudadanía III*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Fundación Ford, 2002.
- *Iniciativas sociales locales y ciudadanía. - Hacia un Chile democrático*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 2003.
- RAYO, Gustavo y MAZA, Gonzalo de la. La acción colectiva popular urbana. En TOLOZA, Cristián y LAHERA, Eugenio (comps.). *Chile en los noventa*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1998.
- RESTREPO, Darío I. Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) Reforma y Democracia*, 2003, n.º 25: 87-124.
- SCHUURMAN, Frans J. Social Capital: the politico-emancipatory potential of a disputed concept. *Third World Quarterly*, 2003, vol. 24, n.º 6: 991-1010.
- SHAMSIE, Yasmine. *Engaging with Civil Society. Lessons form OAS, FTAA, and Summits of the Americas*. Ottawa: Foundation canadienne pour les Amériques. Centre International des Droits de la Personne et du Développement Démocratique, 2000.
- STIGLITZ, Joseph E. The role of participation in development. *Development Outreach*, World Bank Institute, 1999, vol. 1: 10-13.
- *El malestar en la globalización*. Madrid, Taurus Ediciones, 2002.
- SUNKEL, Osvaldo. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. En ATRIA, Raúl y SILES, Marcelo (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, Michigan State University, 2003, pp. 303-338.
- TIKARE, S.; YOUSEF, D.; DONNELLEY-ROARK, P. y SHAH, P. *Organizing Participatory Processes in the PRSP*. Washington: Worldbank Draft Paper, 2001. <http://www.worldbank.org/participation>.
- TIRONI, Eugenio. *La irrupción de las masas y el malestar de las élites*. Santiago de Chile: Editorial Grijalbo, 1999.
- WAGLE, Swarnim y SHAH, Parmesh. *Participation in Public Expenditure Systems. - An Issue Paper*. Washington D.C.: The World Bank, Social Development Department, 2002.
- WORLD BANK. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington D.C.: Environmentally Sustainable Development Division, 1996.

IX. ANEXO: ENTREVISTAS EFECTUADAS

- AHUMADA, Ximena. Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile.
- ARREDONDO, Juan. Jefe del Departamento de Identidad y Cultura Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- BLÁSQUEZ, Marisa. Asesora del Gabinete, Ministerio de Educación, MINEDUC. Santiago de Chile.
- BARRA, Alejandra de. Jefa del Departamento Estudios Municipales, División Políticas, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE. Santiago de Chile.
- BARUETTO, Alejandra. División Social, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- CALDERÓN, Rodrigo. Departamento Cultura Ambiental y Medio Ambiente Humano, Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. Santiago de Chile.
- CANCINO, Alberto. Presidente Nacional Asociación Nacional de Radios Comunitarias y Ciudadanas de Chile, ANARCIH. Santiago de Chile.

- CASTRO, Ingrid. Secretaria Ejecutiva de Departamento de Participación Ciudadana, Medio Ambiente y Territorio (SEMAT), Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, MOPTT. Santiago de Chile.
- CHAVARRI, Reinclina. Subdirectora ejecutiva, Fundación PROhumana. Santiago de Chile.
- COFRÉ, Ángela. Jefa Unidad de Difusión e Información al Usuario, Ministerio de Vivienda e Urbanismo, MINVU. Santiago de Chile.
- ESPINOZA, Vicente. Académico Universidad de Santiago de Chile, USACH. Santiago de Chile.
- ESTENSSORO SAAVEDRA, Jaime Fernando. Jefe Proyecto Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile.
- FALABELLA, Gonzalo. Consultor FAO. Valparaíso.
- JARA, Ana María de la. Directora RED Acción. Valparaíso.
- JARA, Viviana. Fondo Nacional de Salud, FONASA. Santiago de Chile.
- LABRAÑA, Patricia. Jefa de Comunicaciones y Relaciones Públicas, Tesoría de la República, Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.
- MATTA, Fernando. Programa tolerancia y no-discriminación. División de Organizaciones Sociales, DOS/Secretaría General del Gobierno, SEGEOB. Santiago de Chile.
- MEDINA, Álvaro. Secretario Técnico Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), Ministerio de Bienes Nacionales. Santiago de Chile.
- PERALTA, Juan Carlos. Jefe del Gabinete División de Organizaciones Sociales, DOS/Secretaría General del Gobierno, SEGEOB. Santiago de Chile.
- RIVERA AHUMADA, Susana. Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias. Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, Gabriel. SERCOTEC, Región Metropolitana, Jefe del Magister Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Universidad de Santiago de Chile, USACH. Santiago de Chile.
- ROJAS, Claudia. Programa Voluntariado, División de Organizaciones Sociales, DOS/Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEOB. Santiago de Chile.
- SALDIVIA, Enrique. Coordinador Red Regional de Participación Ciudadana, Área Metropolitana, Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN. Santiago de Chile.
- SALINAS, Judith. Departamento Promoción de la Salud, Ministerio de Salud, MINSAL. Santiago de Chile.
- SÁNCHEZ, Isabel. Unidad de Difusión e Información al Usuario, Ministerio de Vivienda e Urbanismo, MINVU. Santiago de Chile.
- SOTO, Francisco. Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil, División de Organizaciones Sociales, DOS/Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEOB. Santiago de Chile.
- VERA, Francisco. Programa Política Pública, División de Organizaciones Sociales, DOS/Ministerio Secretaría General de Gobierno, SEGEOB. Santiago de Chile.