

NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

Enrique Correa y Marcela Noé
Editores

Nociones de una Ciudadanía que crece

273
C824 mo

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

323 Correa, Enrique; Noé, Marcela, Eds.
C824 Nociones de una Ciudadanía que crece
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
382 p. Serie libros FLACSO
ISBN: 956-205-126-9

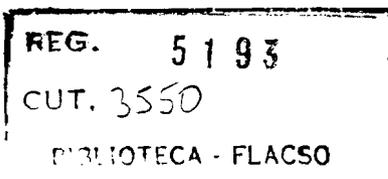
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOBERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 107.214 Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño portada: A°DOS Diseñadores
Impresión: LOM Ediciones.



ÍNDICE

Introducción	5
<i>Enrique Correa - Marcela Noé</i>	
Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
1ª Sección: Argumentos desde el Estado	
Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales	15
<i>Rodrigo Baño</i>	
Ciudadanía y Políticas Públicas	38
<i>Marcela Noé</i>	
Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria	61
<i>Vladimiro Sáez</i>	
Participación Ciudadana y Gobernabilidad	83
<i>Enrique Correa</i>	
2ª Sección: Miradas desde la Sociedad	
Participación y Exclusión: Una Aproximación al Tema desde la Experiencia de las Comunidades de Base	91
<i>Fernando Castillo</i>	
De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género	102
<i>Natacha Molina</i>	
Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación	121
<i>Francisco Sabatini</i>	
Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

Participación Social y Prevención Delictual	245
<i>Hugo Frühling</i>	
La Inseguridad Ciudadana y la Participación	263
<i>Luis Vial</i>	
Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal	303
<i>Soledad Jaña</i>	
Parte 3 CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO	
Hacia la Modernización del Estado y su Gestión	344
<i>José Joaquín Brunner</i>	
Ex Ministro Secretario General de Gobierno	
Participación de las Mujeres y la Participación Ciudadana para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	351
<i>M. Josefina Bilbao</i>	
Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer	
Ciudadanía y Políticas de Vivienda	357
<i>Alberto Etchegaray</i>	
Ex Ministro de la Vivienda y Urbanismo.	
Seguridad Ciudadana en Sectores Populares: en Torno a las Soluciones.	363
<i>Patricio Tudela</i>	
Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones Ministerio del Interior	
Participación y Políticas Municipales	374
<i>Juan Pablo Valenzuela</i>	
Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa de Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.	

INTRODUCCIÓN

Enrique Correa

Marcela Noé

En este libro se publican un conjunto de artículos con los resultados del trabajo de investigación exploratoria sobre la participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas, llevada a cabo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con el apoyo de la Fundación Ford, durante los años 1996 y 1997. El análisis del tema de participación ciudadana en evaluación de políticas públicas surgió inicialmente como un intento de enfocar de un modo distinto el tema de la gobernabilidad. Tal como se argumenta en el artículo de Enrique Correa, en esta investigación se adopta una acepción de gobernabilidad considerándola no sólo como la constitución de institucionalidades fuertes para contener las demandas de la sociedad, incluso para reprimirlas, -concepto de gobernabilidad de los '80-, sino que con una mirada más moderna y progresista. Se concibe la gobernabilidad como la capacidad que desarrollan los gobiernos para tener relaciones más fluidas con los ciudadanos, al mismo tiempo que la capacidad que tienen los gobiernos de construir legitimidades ciudadanas muy amplias en torno a sus políticas. Este concepto nos aproximó a la noción de participación ciudadana, sin embargo el tema de la participación y particularmente el concepto clásico de participación parecía estar en crisis, en la medida en que fue construido en otro momento histórico de los movimientos sociales, y con otro concepto del Estado que correspondía a un modelo distinto de desarrollo del país. Nos pareció evidente, en cambio, que el tema de la participación en la formación de políticas públicas, constituía una mejor aproximación, considerando que éstas pueden establecer el punto más fluido o más directo de relación entre el ciudadano y el Estado.

Uno de los objetivos de estudiar la participación ciudadana en las políticas públicas era aportar al proceso de construcción de conceptos nuevos a partir de palabras antiguas. Los conceptos de Estado, de participación, de mercado, de gobernabilidad, aparecen como conceptos claves para alcanzar una dimensión democrática más profunda en las sociedades de América Latina y de Chile y, tal como afirmamos anteriormente, escogimos como temas las políticas públicas, en la medida en que éstas nos permiten observar formas directas de vinculación del Estado con la ciudadanía.

La investigación se hizo a través de estudios de casos en políticas de educación, género, municipio, salud, seguridad ciudadana y vivienda, para observar al ciudadano más allá de todo discurso, donde se encuentra cara a cara con el Estado. En ese espacio, el ciudadano muchas veces aparece como inerte en las políticas públicas y preguntas tales como ¿cuánta capacidad tiene el ciudadano de tener injerencia en las políticas públicas y cuánta capacidad tiene, además, para evaluarlas?, se constituyen en objeto o problema de investigación, para develar algunos modos de profundizar la democracia en el país.

Al respecto, nuestra investigación ha permitido observar que la estrategia de modernización en marcha en Chile, está siendo impulsada por los actores políticos desde el Estado y por los grupos dominantes de poder económico, del conocimiento, de la cultura y de la información. Pero el grueso de la ciudadanía o de la sociedad civil permanece, todavía, al margen. En general, no desempeña un papel activo en las decisiones que involucran a la sociedad, o bien, realiza papeles subalternos que son indispensables para el desenvolvimiento de la vida social, pero muy insuficientes para lograr una sociedad moderna y democrática. En otras palabras, en Chile, por mucho que se ha extendido el mercado y se ha redimensionado el Estado, esos procesos todavía no repercuten en un fortalecimiento y un engrosamiento real de la ciudadanía. Esta desproporción entre la profundidad de la ciudadanía y los grados de modernización que el país va alcanzando, permiten poner en duda y levantar preguntas respecto de lo integral, equilibrada y sistémica que es la modernización en la que está involucrada el país.

En esta perspectiva se puede hablar de ciudadanía pasiva y activa. La pasiva confiere al ciudadano el carácter de sujeto de derechos y de obligaciones consagrados en la institucionalizada vigente. La ciudadanía activa agrega la calidad de agente en la determinación continua del contenido de fondo de las políticas, el concepto de ciudadanía activa hace referencia a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quiénes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas, cuáles son los que se priorizan tanto entre los problemas comunes como en los problemas más particulares.

Esto nos lleva a un dilema conceptual complejo en relación con la gobernabilidad y el debido resguardo del interés general, la participación ciudadana debe ser implementada con algunas restricciones políticas que exigen a las instituciones del Estado asumir enteramente su responsabilidad de definición del interés general o bien común. En este sentido, obliga a manejar cierto equilibrio entre la apertura y cierre del Estado a la intervención directa de los ciudadanos. La apertura puede hacer más difícil la acción pública oportuna, porque hace más lento y complejo el proceso de decisión y por otra parte, permite o puede abrir ventanas y puertas a la participación de intereses privados colectivos de la sociedad civil en la administración del Estado, los que pueden entrar en contradicción con la participación política. Es decir la apertura del Estado puede permeabilizarlo a presiones corporativas, a presiones privadas o a presiones particulares que adquieran más peso en la decisión que el interés general. Pero por otra parte, el cierre del Estado y la estricta aplicación de la institucionalidad (la autoridad está elegida para mandar, para tomar decisión y para aplicarla para salvaguardar precisamente el interés general), puede alejar al Estado del control ciudadano y producir un Estado hermético o burocrático. El artículo de Enrique Correa como hemos dicho plantea los problemas centrales que se relacionan con la participación ciudadana.

Los trabajos de Rodrigo Baño y de Marcela Noé, analizan los sentidos del concepto de participación ciudadana a partir de una discusión acerca de los conceptos de Estado, sociedad civil y de su vinculación a través de la institucionalidad política y de la gestión o administración del Estado.

Rodrigo Baño sostiene que la noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, llegando a plantear dudas acerca de la utilidad de tal término. Normalmente se llama participación ciudadana a una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”, con lo cual se involucra bajo ese término a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios. Por otra parte, la propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. En una aplicación más restrictiva del término participación ciudadana, pareciera corresponder a la participación en la administración pública, la cual representa una serie de dilemas políticos y administrativos que exigen un cuidadoso análisis.

El artículo de Marcela Noé analiza algunos cambios históricos de la noción participación ciudadana. En referencia a la experiencia chilena, plantea que en la formación de políticas públicas predomina actualmente una confrontación de las lógicas del Estado y del mercado, sin que se observe una efectiva incorporación de la sociedad civil como espacio legítimo de determinación de intereses colectivos, de carácter más o menos general. El concepto de ciudadanía que existe tras las políticas puestas en práctica corresponde a lo que se define como participación en el Estado, esto es, como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del estado y del mercado.

Para ampliar el debate sobre el concepto de participación ciudadana se abordan diferentes miradas o sentidos que ésta puede tener desde distintos campos o perspectivas de la sociedad. Los trabajos elaborados por Fernando Castillo, Natacha Molina y Francisco Sabatini, se refieren a la participación ciudadana mirada desde las comunidades de base, desde los derechos ciudadanos de las mujeres y su participación en el mundo público y desde la localidad, respectivamente. Estas diversas aproximaciones al tema amplían la complejidad involucrada en el análisis de la participación ciudadana, en especial, en el actual período de transformaciones cruciales en las relaciones Estado-sociedad, tal como lo enunciamos anteriormente. Fernando Castillo interroga acerca de las características de la ciudadanía en sociedades como las latinoamericanas, donde predomina la exclusión social y política de amplios sectores sociales. La ciudadanía en América Latina es débil, fragmentaria e inestable y las experiencias de participación como las de las

comunidades de base, que tienen lugar en contextos fuertemente marcados por la exclusión, pueden aportar elementos interesantes. Uno de los puntos claves que subraya la experiencia de las comunidades es que la participación implica la constitución de sujetos. Los sujetos necesariamente tienen rostro: tienen identidades y proyectos. Cuando los excluidos se constituyen en sujetos, construyen sus identidades y proyectos, y sólo entonces pueden intentar entrar en la ciudad. Con esta premisa se concluye que no basta con abrir canales de participación, si no hay sujetos. Por otra parte, los sujetos no se construyen a partir de las instituciones, sino a partir de sus propias prácticas y proyectos. Dicho de otro modo, detrás del ciudadano debe haber sujetos con identidades específicas y diversas. Si no es así, el ciudadano se hace formal y vacío.

Natacha Molina analiza cómo las mujeres en su diversidad perfilan la participación ciudadana como una propuesta de igualdad asociada a los procesos de construcción de democracia y fortalecimiento de la sociedad civil, determinados históricamente. Plantea los factores que limitan los derechos de las mujeres y la constitución de su identidad como sujeto de derechos. Analiza, también, las restricciones a la expansión del horizonte de ciudadanía, por ejemplo a través de la demanda de nuevos derechos de igualdad de género, derechos reproductivos, protección ambiental, afirmación de las diferencias. Son demandas de ampliación de la ciudadanía que no concitan el consenso político, ni tampoco el consenso social, ni a nivel cultural, ni político. Con ello se produce un doble movimiento de discriminación para muchas categorías sociales excluidas, en las cuales las mujeres también están presentes, aquel que proviene de la negación de los derechos clásicos universalmente consagrados por la ciudadanía, y aquel que niega la expansión hacia nuevos derechos.

Francisco Sabatini estudia el campo de los problemas urbanos y ambientales derivados de la organización y convivencia de grupos humanos y de actividades en el nivel territorial local, considerándolos como oportunidades para sustentar procesos de participación ciudadana con capacidad de incidir en la formación de políticas públicas y, en general, de poner los temas que preocupan a las personas en la discusión pública, incluido el de la distribución de la riqueza. Estas oportunidades radican, en medida importante, en los conflictos ambientales y urbanos locales.

Un problema presente en el debate político en Chile, que se ha vuelto más agudo después de la última elección parlamentaria, por el número de votos nulos y blancos, es lo que se puede llamar la crisis del sistema político tradicional y la necesidad de realizar transformaciones institucionales para construir una nueva forma de relación entre un Estado en proceso de modernización y una sociedad cada vez más diversificada. En la realidad política actual se observa el dilema que, mientras la ciudadanía no adquiere mayor peso, incluso como contrapeso al propio

poder político, el Estado está más referido a las presiones de los poderes fácticos de diverso tipo, o a los grupos corporativos que pugnan en favor de sus intereses más directos y particulares. Por otra parte, en tanto las fuerzas dinámicas del país se reducen al Estado y al mercado, no se desarrolla la democracia la cual requiere que la sociedad, como tal, tenga una fuerza mayor. Como lo señala la literatura sobre este tema, se ha producido un cambio en el paradigma del desarrollo, los fenómenos de mundialización o de globalización del mundo científico y técnico, de la economía, de las comunicaciones y de los distintos elementos de la cultura provocan una diversificación y a la vez fragmentación en las sociedades nacionales, dando lugar a nuevas divisiones, a nuevas demandas y a requerimientos de nuevos arreglos sociales.

El concepto de ciudadanía democrática, tradicionalmente se ha referido a la periódica aprobación a desaprobación de las gestiones de las autoridades políticas en los periodos de elección. Otra acepción de ciudadanía la define como el derecho que todos los ciudadanos tienen a usar los servicios públicos entregados por el Estado. Por otra parte, la ciudadanía puede ser entendida también como proceso de construcción de derechos y deberes, y esta visión, históricamente ha tenido como referente al Estado encarnado en los aparatos institucionales del poder político, en el aparato jurídico y en las instituciones del bienestar. Sin embargo, hoy en día aparece más débil la capacidad de los mecanismos de la democracia formal, para garantizar de una vez y con una permanencia de estabilidad en el mediano plazo, que estas instituciones sean miradas como representativas por los ciudadanos. Este problema que es común a las democracias más o menos consolidadas, en Chile mantiene diversos elementos heredados del régimen militar que ponen trabas a la relación dinámica entre ciudadanía y Estado. Entre ellos están el sistema electoral vigente que distorsiona la expresión de la voluntad popular, el régimen presidencialista fuertemente centralizador, y otros importantes problemas institucionales heredados del autoritarismo, tales como la conformación del poder legislativo y del poder judicial y un sistema de partidos políticos cada vez más alejado de la ciudadanía y la vida social.

Por otra parte, el Estado en tanto aparato de gestión pública, está en Chile en un proceso de modernización que presenta características de una fuerte connotación técnica, procurando aplicar en la administración del Estado algunos enfoques gerenciales de las organizaciones empresariales del sector privado. Se busca perfeccionar la gobernabilidad, con iniciativas y acciones de racionalización del aparato administrativo estatal, así como mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, estas últimas están aún cerradas a la participación ciudadana, no obstante que la participación en la evaluación de políticas públicas podría mejorar los sistemas de toma de decisión pública y lograr una asignación y uso más eficientes de los recursos estatales. El trabajo de Vladimiro Sáez aborda estos temas y argumenta que la participación ciudadana en

la gestión pública puede ser un eficaz complemento a una asignación de recursos más cercano a los problemas de la gente.

En definitiva, aparece como falsa y engañosa la supuesta contradicción que se aduce muchas veces por parte de los funcionarios del Estado central y por los alcaldes, entre mayor eficiencia en el uso de recursos del Estado y una mayor participación de los ciudadanos. En nuestro trabajo postulamos precisamente que sí se necesita de un Estado más eficiente, así como de una asignación de mejor calidad de los recursos públicos para que el gasto público gane mayor legitimidad social, y que eso no es contradictorio con la participación ciudadana.

En la investigación hemos seguido algunos planteamientos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en especial de algunos científicos políticos como Kliksberg, Sulbrandt, Tomassini¹, que sostienen que en los hechos, la trayectoria que siguen las políticas es afectada por las conductas reales de los actores que se encuentran involucrados en los problemas. Es decir en la construcción y ejecución de políticas públicas se produce un juego interactivo y todavía más, una lucha entre presiones sociales y corporativas, antes y durante la adopción de las decisiones por parte de las autoridades políticas e igualmente, se desenvuelven luchas burocráticas en torno al resultado final de esas decisiones. Un ejemplo de esto en Chile se puede observar si se analiza cómo se ha formado toda la legislación del sector salud, desde el año 1990 en adelante. Si puede sacar una radiografía de las luchas burocráticas entre el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de la Presidencia, el Ministerio de Salud, los colegios profesionales, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud, (CONFENATS), las municipalidades, las ISAPRE, y se podrá ver que ninguna de esas leyes se ha correspondido con una pura decisión gubernamental que haya sido sometida al Parlamento. En la aprobación de cada una de esas políticas ha habido un juego muy intenso con los actores, sin embargo, esta participación tiende a ser muy corporativa y el ciudadano común y corriente, el usuario, tiene muy poca capacidad de tener injerencia en las políticas.

La segunda parte de este libro presenta los resultados de diversos estudios de casos que formaron parte de la investigación. Hugo Frühling trata el tema de la seguridad

¹ Kliksberg, B. (Compilador) (1994). "El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional". INAP, FCE. México. (1993). "Pobreza. Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial". Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD. (1992) "¿Cómo transformar el Estado? Más allá de los mitos y dogmas" México. Sulbrandt, J. (1997) "Modernización del Estado y ciudadanía en los procesos de democratización. Una perspectiva desde América Latina". En: Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda. Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público. Dolmen ediciones, Chile. (1993) "La evaluación de los programas sociales. una perspectiva crítica de los modelos usuales". En: Kliksberg, Bernardo, compilador. "Pobreza: un tema impostergable". Fondo de Cultura Económica, México. (1993) "La concentración social para la reforma del Estado". CLAD. Tomassini, Luciano. (1994) "La reforma del Estado y las políticas públicas". Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

ciudadana, el cual en forma creciente ha concitado una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía. Sin embargo, observa que existe un pobre desarrollo de políticas públicas que promuevan la participación en ésta área. María de la Luz Nieto aborda el tema de la participación en políticas de vivienda y los problemas vinculados a su entorno, mostrando los aportes y dificultades que ha traído la participación para el ministerio del ramo. Cabe señalar que este sector gubernamental ha desarrollado una práctica de apertura a la participación que logra una mayor cercanía entre el discurso y la práctica de las autoridades.

Incorporamos en esta publicación los trabajos elaborados por Marisa Weinstein y Hernán Courard, acerca de los resultados de los respectivos estudios de casos de participación en políticas de género, de salud y de educación, realizados en el año 1996. Y por último, se presentan los estudios sobre participación ciudadana en el ámbito municipal, de seguridad ciudadana y de vivienda de Soledad Jaña, Luis Vial y Patricia Correa.

En general, los resultados de la investigación sobre la percepción de ciudadanía que tienen ciertos usuarios de servicios públicos en educación, género, municipio, seguridad ciudadana, salud y vivienda indican que ellos no tienen una orientación en términos de derechos precisos ante las políticas públicas que les afectan y les conciernen. Por otro lado, al estudiar cómo los ejecutores de las políticas perciben la participación ciudadana y cómo ellos mismos se identifican con esos conceptos de participación, desde su papel de servidores públicos, hemos podido determinar que los funcionarios no saben cuántas obligaciones tienen respecto del ciudadano. En síntesis, en los actuales esquemas de relación, ni los usuarios ni los ejecutores de políticas actúan sabiendo cuántos derechos tienen unos y cuántas obligaciones tienen otros.

Una de las conclusiones centrales del trabajo es que en el país actual se requiere un proceso más sistemático de acción de los actores sociales y políticos, para un efectivo desarrollo de la ciudadanía y de la democracia. El concepto clásico de participación, como ya se dijo, fue construido en otra época, con otro tipo de movimientos sociales, otro concepto del Estado y otra sociedad y hoy en día, el espacio de las políticas públicas permitiría avanzar en la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto éstas son un campo de relación directa entre el ciudadano y el Estado, y hacen posible ensanchar el espacio público más allá del Estado.

Otro resultado de este estudio exploratorio sobre participación ciudadana, mirada como una actualización de las relaciones Estado-sociedad en la vida cotidiana, es decir, desde las políticas públicas, deja planteada una pregunta clave para investigaciones futuras: si se puede o no hablar de ciudadanía y de ejercicio de la ciudadanía en el ámbito de las políticas públicas o de la gestión, o si la ciudadanía es una sola.

En cualquier caso, y retomando lo anteriormente dicho sobre el concepto de ciudadanía y participación ciudadana, en la sociedad chilena actual parece no ser completo o suficiente aquel concepto de ciudadano como el sujeto que elige y es electo, sino que involucra o supone una participación mayor y más sustantiva de las personas y grupos en los asuntos de fondo que son definidos en el debate sobre las políticas públicas en el país. Por ejemplo en las reformas a la educación, por mucho que el Estado flexibilice el curriculum, aumente el gasto en infraestructura, extienda la jornada continua en la enseñanza escolar, se puede tener un fiasco si no se generan reformas en la manera de regular la educación, permitiendo una participación mayor de los ciudadanos en el modo de provisión de este servicio. Este derecho a incidir en la provisión de la educación en Chile existe, pero sólo para las clases medias, medias altas y altas, porque éstas se salen del sistema público y concurren a los colegios privados donde adquieren el derecho a decir cómo debe ser y no debe ser la educación de sus hijos. Mientras tanto tal derecho es inexistente para la mayoría del país sujeta al sistema público. Más aún, si la reforma educativa no amplía este derecho a todas las personas, independientemente de sus ingresos, no sólo no va a fortalecer la ciudadanía, sino que obtendrá una mala reforma desde el punto de vista educativo, porque no va a existir esta participación ciudadana respecto de lo sustantivo de las políticas educacionales.

En la tercera y última sección, se presentan algunos discursos gubernamentales sobre participación ciudadana, pronunciados por autoridades del Gobierno en las sucesivas Conferencias sobre Participación Ciudadana. Estas Conferencias formaron parte de la metodología de investigación que pretendió establecer una instancia de debate con distintos actores sociales sobre los problemas que reporta la participación ciudadana, así como debatir las propuestas para su resolución. Se publican aquí los discursos del Ministro Secretario General de Gobierno, José Joaquín Brünner en la inauguración de la I Conferencia de Participación Ciudadana en septiembre de 1996. El Discurso de la Ministra Josefina Bilbao, Directora del Servicio Nacional de la Mujer, pronunciado en la II Conferencia de Participación Ciudadana en enero de 1997. Finalmente, se publican tres exposiciones realizadas en la III Conferencia de Participación Ciudadana, en enero de 1998: de Alberto Etchegaray, ex Ministro de la Vivienda durante la administración de Patricio Aylwin, de Juan Pablo Valenzuela Jefe de División de Modernización y Reforma Administrativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, y Patricio Tudela, Jefe de División de Coordinación Dirección de Seguridad e Informaciones del Ministerio del Interior, respectivamente.

1ª Sección

ARGUMENTOS DESDE EL ESTADO

PARTE 1

**CONSIDERACIONES ACERCA DE LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Rodrigo Baño A.

Aspectos Preliminares

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”. Tal definición es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones. Sin embargo, aún cuando se aceptara ésta u otras definiciones semejantes, no se tendría una noción clara de lo que esto significa en términos genéticos ni los alcances que podría tener en su desarrollo, de manera que nada se ganaría en cuanto a explicación del fenómeno, su delimitación y comprensión. Principalmente tendríamos el grave problema de que, sin mayor especificación y análisis, no podríamos diferenciar este tipo de intervención de otras, como ocurre precisamente con las conocidas como de tipo político, corporativas, de grupos de presión, movimientos sociales, etc. La especificidad de la participación ciudadana se escapa e, incluso, sería dudoso rechazar que tal especificidad sea justamente la de abarcar a todas las formas de intervención de particulares en actividades públicas. Con lo cual podría haber serias dudas acerca de la utilidad del término.

Lo único que parece claro al principio es que con la expresión “participación ciudadana” se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva, valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor. De aquí resulta que se plantea para la práctica la exigencia de que se incentive, impulse y desarrolle la “participación ciudadana”. Propuestas éstas que encuentran dificultades cuando se observan ciertos vicios en actividades presentadas como “participación ciudadana” (manipulación, sustitución de la participación política, clientelismo, etc.) y que obligan a elaboraciones acerca de la “verdadera” o la “falsa”, como suele ocurrir con los conceptos sobrecargados valorativamente. Situación que es tanto más compleja en la medida que se trata de conceptos confusos (o polisémicos, como se dice en la actualidad).

El problema se hace más complejo por el hecho de que están comprendidos en la idea de participación ciudadana dos términos que carecen de una significación unívoca: Estado y sociedad civil. Situación ésta que suele sembrar de confusiones el tratamiento del tema y que, incluso, puede tener serias repercusiones en las

propuestas de acción que se plantean. Sobre tales términos no corresponde establecer simplemente las delimitaciones conceptuales abstractas, lo que desde ya sería bastante difícil, sino entender la construcción histórica de significaciones que va a ir cargando de contenido a tales conceptos hasta hacer comprensible el sentido que ellos tienen en la sociedad aquí y ahora.

Por cierto que no se tiene aquí la pretensión de aclarar lo que muchos, con más lucidez y saber, no han aclarado. Pero es posible aventurar que una esquemática presentación de ciertas connotaciones de Estado y sociedad civil puede establecer una base inicial para abordar el significado de lo que se denomina “participación ciudadana”.

La Unidad y la Diferencia

No parece majadero aquí repetir conocidas relaciones entre las ideas de unidad y diferencia (lo uno y lo múltiple) que están en la base del desarrollo del pensamiento humano. Al fin y al cabo, desde los griegos clásicos hasta la actual discusión acerca de la participación ciudadana estas nociones tienen un papel central. Situación que tal vez quede más clara al recordar este principio en el desarrollo de las nociones de Sociedad y Estado a partir de la identidad aristotélica y las diferenciaciones que desde entonces se establecen. Esta identidad aristotélica, debe recordarse, no abarcaba solamente el hecho de que ser social y ser político es lo mismo, sino que también establecía una unidad con la naturaleza, puesto que el hombre era por su propia naturaleza un ser político (social). Pero el hombre es un animal político porque posee la razón y es así capaz de ordenar, constituir un orden social, lo cual implica, como contrapartida, la existencia de un aspecto irracional, pasional, que es preciso ordenar. La razón, que es única, debe ordenar el interés (la pasión) que es múltiple y conflictiva.

Será el contractualismo político, en sus diferentes versiones, el que establecerá un corte más nítido entre sociedad natural, en que rigen los instintos y las pasiones, y sociedad civil o Estado, donde rige un orden racional impuesto por un poder central. Ya antes, en el tan vituperado Maquiavelo, se encuentra esta misma concepción: el fin justifica los medios, porque el fin es la obtención o mantención del poder y el poder es la constitución del orden; el predominio de la razón sobre el conflicto de intereses. La teoría del Derecho sigue un desarrollo paralelo.

El desarrollo del capitalismo y la revolución burguesa conducirán a la separación de la sociedad civil con respecto del Estado. No hay que olvidar que sociedad civil es en alemán sociedad burguesa. Significa en los hechos que ciertos intereses privados de tipo económico se separan de la consideración del todo social, se sustraen al orden racional, éstos son los que conforman la sociedad civil, que se distingue del Estado en cuanto a que en éste se desarrolla la política, que tiene que ver con el

todo social. Esta es la inicial distinción entre esas dos esferas.

La definición posterior de una economía y un mercado nacional concurrirán a la conformación del Estado Nacional, en el cual se condensará la noción de totalidad social, especialmente en la visión de Hegel que elevará la idea rousseauiana de voluntad general a la concepción idealista del Estado como objetivación del espíritu absoluto. Con ello establecerá teóricamente una clara distinción entre la sociedad civil y el Estado. Aquí la sociedad civil es vista como el antecedente histórico del Estado, que ordena las relaciones humanas de cierta manera que le permita un arreglo de los intereses particulares, una administración de las diferencias y una optimización de los beneficios materiales para los sujetos, pero que carece de la fuerza moral que identifica a los sujetos con el todo social. Esto último constituye precisamente al Estado en el cual los sujetos individuales se reencuentran como iguales en su participación en la voluntad general.

Marx, inspirándose en Hegel, aunque no con mucha precisión, redefinirá la sociedad civil como el ámbito de las relaciones de producción y del conflicto de clases, señalando para el Estado un carácter superestructural. La concepción de unidad o totalidad se desplazará hacia el futuro, en términos de la misión histórica de una clase universal. La reelaboración de Gramsci del concepto de sociedad civil no sólo invertirá su ubicación en el esquema arquitectónico marxista, sino que volverá a plantear el tema de la razón como unificadora, sólo que esta razón no tendrá carácter universal, sino que particular, no es la razón del hombre, sino que es la razón de una clase.

Será la concepción marxista de sociedad civil la que tenderá a primar en el análisis socio político, en el sentido amplio de establecer en ella el lugar de la multiplicidad, de la diferencia, del interés. Los problemas se plantearán en relación con el Estado. La idea de unidad social, de razón ordenadora, seguirá subsistiendo, pero se postulará como construcción futura de una clase de carácter universal, pero se verá el Estado capitalista en su carácter de aparato de dominación. De hecho la concepción del Estado como la expresión de la unidad, del orden, del bien común, de la razón, que de alguna manera se corresponden con el sentido más clásico de la diferenciación entre Estado e interés particular, no da plenamente cuenta del significado de la revolución burguesa en cuanto emancipación de la política de esta clase, expresada en términos de predominio de los derechos subjetivos sobre la noción de derecho objetivo que corresponde al desarrollo jurídico. Es así como la expresión de unidad del Estado deja de estar referida a la idea de totalidad social irreductible al interés individual y pasa más bien a constituirse en términos de un acuerdo entre tales intereses. Sin embargo, como el acuerdo de intereses presupone la idea de una unidad en la que tales intereses se acuerden, un interés general al que se subordinen los conflictos, no es posible prescindir de tales concepciones. En este proceso pareciera adquirir creciente importancia la diferenciación entre la idea de

Estado y el Gobierno como cabeza del aparato de personas y recursos que administran el poder público; las discusiones en el marxismo sobre destrucción o extinción del Estado apuntan en esta dirección.

En la elaboración de la teoría política el Gobierno aparece así como el encargado de ejecutar el consenso de intereses, armonizándolo con las necesidades del Estado, que es la unidad social construida ahora a partir del principio de las nacionalidades. En estas condiciones, el poder público pierde su carácter trascendental, tanto en el sentido de no depender de los individuos como en el sentido de estar por sobre el interés privado. La desigualdad y el conflicto ya no son explicados trascendentalmente con argumentos de tradición y religión, pero, también, dejan de ser una cuestión pública. A la vez, el poder público se fundamenta en la construcción de una razón que emana de los individuos libres e iguales, igualdad definida por idéntica participación en la voluntad general y libertad dada por la abstracción del interés particular. Queda así definido el espacio de la ciudadanía como correspondiente a los sujetos que, en su individualidad, son considerados con independencia de sus intereses y conflictos sociales.

Serán pues los ciudadanos los que concurran a la formación de la voluntad del todo social, de ahí la justificación del sufragio censitario en cuanto la participación de sujetos “desinteresados” y de mayor desarrollo intelectual, puesto que son ellos los que tienen mejores aptitudes para definir la razón correspondiente a la unidad social, se trata de definir la “verdad de razón” apropiada a la conducción social.

La revolución burguesa mantiene, entonces, un reconocimiento a la totalidad social y radica ese principio de totalidad en el Estado. Sin embargo, en su versión más ortodoxa, se funcionaliza al Estado en términos de garante de lo que es el orden natural; el pleno desarrollo de las leyes del mercado. Este mercado, supuestamente autoregulado, se transforma en constitutivo de todos los campos de la actividad humana. La separación entre la economía y la política, con el predominio de la primera, reduce la concepción del Estado a su característica de aparato de administración coactivo de las relaciones de producción capitalista. Concepción ésta que aumentará las confusiones respecto a la significación del Estado, el que en los hechos no abandonará nunca su connotación de totalidad, definida modernamente en cuanto nacionalidad.

De hecho, la autorregulación del mercado se mantendrá como una utopía liberal, puesto que el Estado intervendrá siempre en la economía, siendo la máxima expresión de esto el desarrollo del “Estado de Bienestar” a partir de la grave crisis económica que sufre el capitalismo mundial. La redefinición de éste en las últimas décadas, volverá a plantear la crítica al “Estado interventor” y la utopía de la autorregulación del mercado. La globalización de la economía capitalista y los problemas que enfrenta el Estado Nacional como máxima unidad social, debido a la

desagregación interna y a la dependencia externa, le otorga gran fuerza a la pretensión de establecer a la economía mercantil como principio organizador de la sociedad. No se trata sólo de establecer la regulación del mercado para la vida económica, sino que es este el principio que aparece como constituyente de todas las relaciones sociales. Paradojalmente es el Estado el que tiene que generar las condiciones para desaparecer como instancia de identidad colectiva, permaneciendo, en la medida de lo necesario, sólo como administrador. Esta definición ideológica del Estado, como poder coactivo, permite invertir la relación clásica entre Estado y sociedad civil. El Estado sería la encarnación del poder ajeno y hostil a la sociedad, no la razón liberadora de la universalidad individual o voluntad general. La sociedad civil sería la sede de la libertad de los individuos que a través de las relaciones mercantiles generan un orden social natural, no el lugar del interés y el conflicto.

A pesar del discurso neoliberal, de hecho el Estado no tiende a desaparecer en cuanto expresión del todo social. Por el contrario, la utopía del mercado autoregulado se muestra lejana y la intervención estatal se mantiene en cuanto garantía de la vigencia del mercado y en cuanto principio de orden de las relaciones sociales. Los procesos de desregulación estatal y regulación mercantil impulsados mundialmente requieren efectivamente de una activa participación de la administración estatal, pero esta administración estatal necesita a su vez justificar su poder en términos de la asunción de la representación de intereses generales, esto es, de ser representación del Estado. Las dificultades en articular tales objetivos planteará crisis de administración reconocidas como “crisis políticas de representación”. La respuesta suele ser en algunos casos el replanteo de las relaciones entre lo público y lo privado, entre interés general e interés particular, entre multiplicidad y unidad, una discusión sobre el orden y su génesis.

La generalidad de este enfoque, únicamente pretende recordar un esquema muy amplio de análisis al cual sólo las singularidades históricas pueden aportar alcances interpretativos. De tales singularidades históricas pareciera conveniente señalar la distinta evolución que han experimentado ciertos sistemas, lo cual explicaría las connotaciones que podrían tener los ensayos de relación Estado sociedad civil entre los cuales se ubicaría la noción de “participación ciudadana”. Al respecto sería digno de considerar la distinta tradición que corresponde al modelo norteamericano en comparación con el europeo, puesto que permitiría ensayar algunas consideraciones respecto de los alcances que podría tener tanto el debate teórico como la implementación práctica de aquello que se tiende a nominar “participación ciudadana”.

Las Distintas Tradiciones

El desarrollo de la idea de Estado europeo se corresponde a lo que se ha venido señalando con anterioridad, en relación a su derivación del concepto de unidad de sociedad y Estado clásica hasta las diferenciaciones modernas. En tal sentido, el Estado, como lugar de la totalidad social por sobre la diversidad, de la razón por sobre el interés y expresión de la voluntad general que consagra al individuo universal, sigue una misma línea que desemboca tanto en la glorificación del Estado en Hegel como en la crítica marxista. La teoría de la soberanía encuentra ahí su fundamento y la formación de los estados nacionales establecerá las bases de la soberanía nacional que se desarrollará en las teorizaciones sobre la democracia representativa.

En esta tradición se fundará la separación estricta de la figura del Jefe de Estado con la de Jefe de Gobierno. El primero representativo de la totalidad social y el segundo de una determinada propuesta de dirección de la cosa pública. Esta separación, hasta cierto punto simbólica, mantendrá la idea de que existe una continuidad entre el antiguo y el nuevo régimen, en el sentido de que la comunidad social se mantiene. El Parlamento se define como la presencia de los intereses de la sociedad civil en el Estado, pero esos intereses sólo admiten tal representación en la medida que lo hacen para operar en la idea del interés general. Los representantes elegidos al Parlamento no son en su conjunto ni cada uno de ellos en particular representantes de sus electores, ni de los territorios donde fueron elegidos, sino que son representantes de la nación. De entre ellos se forma el Gobierno y se orienta la dirección del Estado de acuerdo a la correlación de fuerzas político partidarias, pero esas necesarias divisiones, que produce la formación de Gobierno, no alteran la unidad del Estado, que permanece simbólicamente inmovible y que fuerzan al Gobierno y al Parlamento a asumir la representación del todo social.

Por otra parte, la preocupación fundamental de la política es la conformación del orden social, preferentemente en cuanto orden garantizado por el Estado, esto es, el Derecho. La preocupación por el orden y por la construcción racional del orden se expresará en un marcado énfasis legal. La construcción del sistema normativo preforma la acción política. La importancia asignada a la dictación de constituciones y a la reforma de ellas, así como la reglamentación sistemática se apoya formalmente en la tradición del Derecho Romano y sus codificaciones (algunos autores señalan la importancia que también tiene en esto el Derecho Canónico de la Iglesia Católica).

Estados Unidos de Norteamérica es en cambio un país nuevo, su mismo nombre da cuenta de una diversidad que se asume como el principio fundante de una nación. Cuando Tocqueville analiza su democracia señala certeramente que ésta nace en situación distinta a Europa, pues no se encuentra la herencia del antiguo régimen en

términos de privilegios y diferenciación social casi estamental. Pero tampoco tiene la herencia de la comunidad social que antecede a su organización jurídico política y que cristaliza en el principio de unidad estatal. Por el contrario, tenderá a tener aquí un papel mucho más importante la esfera privada que la pública. Esta última se verá más como arreglo de intereses privados que como interés general.

Tal vez la principal explicación de esto habría que verla en el hecho de que Estados Unidos se constituye inicialmente como capitalista, lo que hace más probable el predominio de la noción de organización de las relaciones sociales en términos mercantiles. Pero existe una serie de otros antecedentes que podrían estar detrás de la noción de que la unidad se construye a partir de la sociedad civil. Su organización religiosa predominantemente más local que universal podría también haber influido en esto. Pero pareciera ser más decisivo el carácter de su derecho. La herencia anglosajona del common law se orienta aquí preferentemente por la casuística y la práctica porque, a diferencia de la Gran Bretaña, justamente no existe una real tradición de esa especie de derecho natural que legitimaba las decisiones judiciales las que, a la vez, aparecen como una dictación legal casuística. No es casual el anecdótico hecho de que en este país haya existido una sola constitución de pocos artículos.

La debilidad de la idea de Estado como expresión de la totalidad social se observa también en que es uno de los primeros países que prescinde de la separación entre jefe del Estado y Jefe de Gobierno, puesto que el presidencialismo concentra en una sola mano ambas funciones. Incluso los representantes ante el Congreso se consideran más representantes locales que nacionales y el ciudadano norteamericano considera como "suyo" a quién eligió. La organización general de la política sigue estas mismas líneas: partidos no ideológicos orientados a la repartición de cargos, articulación empresarial de la competencia por sufragios, localismo exacerbado que a nivel nacional se manifiesta en un fuerte federalismo. Hay además un claro predominio de la lógica de control, más propia del contractualismo de Locke, por sobre la lógica del proyecto.

Como contrapartida existe un elevado asociacionismo de carácter privado. Proliferan las organizaciones autónomas de interés privado a nivel sindical, patronal, vecinal, religioso, de consumo y de variados intereses colectivos particulares. Aunque en algunas ocasiones tales asociaciones actúan como grupos de presión sobre los poderes públicos, en general se constituyen para enfrentar o negociar sus intereses particulares con otros intereses particulares.

La sociedad norteamericana adquiere así un fuerte carácter tribal, con comunidades nacionales, raciales, vecinales, laborales, religiosas y de otras especies, donde el principal sentido de totalidad de tipo estatal se plantea en relación con el exterior. La definición de la unidad social descansa en el papel de los Estados Unidos en las

relaciones internacionales más que en un sentido de identidad autoconstituido, puesto que a nivel interno prevalecen las identidades locales. En estas condiciones, el aparato estatal y el Gobierno Federal no aparecen asumiendo la dirección de la totalidad social con la misma fuerza que ello ocurre en los países europeos, aunque asume tal dirección respecto de las relaciones políticas y económicas de carácter internacional.

Si recordamos la situación chilena en cuanto a esas tradiciones, se verá que tiene un entronque de tipo europeo continental bastante acentuado e, incluso, se podría decir exagerado, debido a sus particulares circunstancias en la constitución como país independiente. Aunque también en América Latina en general y en Chile en particular se confunde en un sólo personaje al Jefe de Estado y al Jefe de Gobierno, tiende a primar el carácter de Jefe de Estado, con una fuerte concentración del poder en la persona del Presidente encarnando el principio de unidad que precisamente se trata de constituir. Lo que se conoce como “fuerte estatismo”, da cuenta de un predominio de la lógica de la totalidad social en un Estado que se articula en relación a un orden jurídico que se presenta como fúndante de la unidad social de la nacionalidad. El “legalismo”, tantas veces criticado por muchos, es un fenómeno común de las elites políticas latinoamericanas, que en el caso de Chile pareciera adquirir mucho mayor profundidad, puesto que no se refiere sólo a un formalismo, sino que corresponde a una orientación al orden que se da en todas las manifestaciones de la vida social.

Esta orientación normativa jurídica, el reconocimiento de la “autoridad”, la temprana organización burocrática, incentivada por el largo período de guerra, tenderán a hacer expresivo en el poder público constituido el lugar de una identidad común que, como suele ocurrir en otros países de la región, se establece desde ahí. Será así en el aparato de Estado y, más precisamente, en el Gobierno, desde donde se planteen “objetivos nacionales”, como es el caso centralmente del desarrollo económico.

El asociacionismo privado es bastante débil, pues las relaciones sociales no presentan con claridad un carácter mercantil, dada la naturaleza subdesarrollada y dependiente de su economía y la subsistencia de formas de sociabilidad precapitalistas. Más aún, en la medida que se desarrollan formas de organización social, éstas adquieren una clara orientación en relación con el aparato público y con el Gobierno. El conflicto de intereses no se plantea entre intereses colectivos particulares, sino que en relación con el principio de totalidad social en el ámbito del Estado, reconociéndose en los poderes públicos la concreción de tal principio. Consecuentemente, las movilizaciones sociales se realizan para conseguir la intervención de los poderes público en nombre de su representación de la sociedad en su conjunto. En otras ocasiones, organizadas ideológicamente, se colocan en disposición de disputar la conducción estatal desplazando al poder constituido. La

apelación puede ser tanto insurreccional como golpista y tener distinta orientación, pero siempre con la pretensión de apropiarse de la dirección estatal. No es raro que las movilizaciones sociales contemplan ambas orientaciones a la vez, apelando al arbitraje del poder público o tratando de hacerse de él, según se defina la correlación de fuerzas.

Naturalmente que las diferenciaciones establecidas tienen connotaciones tipo ideales a las cuales se aproximan las distintas tradiciones concretas. Deberá, pues, entenderse más en cuanto predominio de uno u otro tipo que como realidades excluyentes. Lo que interesa resaltar aquí es que, aunque partiendo del mismo tronco común, la tradición norteamericana, donde se desarrolla la idea de participación ciudadana, presenta características distintas a la chilena y que tales características apuntan al fondo del problema, que son las relaciones entre Estado y sociedad civil. Por cierto que no se trata de sacar de estas consideraciones indicaciones prácticas respecto a las posibilidades de desarrollar la participación ciudadana en uno y otro caso o qué tipo de participación ciudadana tiene mayores probabilidades de operar, ni mucho menos dar instrucciones sobre la mejor forma de operar para quién se proponga incentivar tal tipo de participación. La cuestión apunta más bien a tratar de entender cuál es el tipo de problema que da lugar a la idea de participación ciudadana para intentar entender lo que esto significa en la histórica construcción de Estado y sociedad civil.

Participación Política, Participación Social y Participación Ciudadana

En principio resulta extraño el término participación ciudadana para referirse a una participación que no es la propiamente política. Extraño, puesto que inicialmente la ciudadanía es el concepto que define precisamente la participación política. El ciudadano es quien tiene “derechos” (“El aire de las ciudades hace libre”) y estos derechos pasan a constituirse en cuanto su capacidad para participar en las decisiones que competen a la comunidad. Modernamente las constituciones consagran como derechos del ciudadano precisamente los derechos políticos, de los cuales el principal en la democracias representativas será el de elegir y ser elegido.

Independientemente de problemas terminológicos, la participación política se presenta aparentemente como relativamente clara, puesto que es aquella que se relaciona con el poder público que se arroga la representación del Estado. Sin embargo, la relatividad de esta significación de participación política se plantea en cuanto se sale de la reducida esfera del sistema político partidario, puesto que nada determina que la participación política sólo se pueda ejercer a través del sistema de partidos, ni nada impide que a través de los partidos se realice una participación que no sea estrictamente política. De modo que el órgano a través del cual se realice la participación no determina necesariamente el tipo de participación de que se trata. Esto lleva a que la participación política siga presentándose con un alto grado de

generalidad, tanto como correspondería a la amplia definición de Estado que se ha planteado con anterioridad, puesto que participación política sería lo mismo que participación en el Estado.

La delimitación más conocida que quizás se podría hacer de la participación política tiene que ver con la definición del Estado moderno en términos institucionales y no en el más amplio de sistema político que se ha estado usando hasta aquí. Institucionalmente el Estado se define en relación a una cierta normativa que regula la distribución y el ejercicio del poder público y que es la que consagra jurídicamente como ciudadanía el derecho a intervenir, según normas legales, en la conformación de decisiones de dicho poder. Es esto lo que suele conocerse como participación política y corresponde al funcionamiento regular de una democracia representativa que, definida en términos de sistema, consagra la existencia de poderes públicos que se ejercen sobre una determinada sociedad que, a su vez, determina las decisiones de estos poderes a través de los partidos políticos. En fin, no es cuestión de entrar en mayores precisiones o discusiones al respecto, puesto que lo único que se pretende dejar sentado aquí es la noción restringida de participación política que usualmente se hace en términos de funcionamiento de una institucionalidad definible gruesamente como democracia representativa.

Independientemente de la importancia que pueda tener la distinción de una participación política institucional normal o de la valoración que pueda hacerse de ella, es difícil soslayar el hecho de que la determinación de las decisiones políticas no se produce sólo a través ella. Por el contrario, y al menos ello resulta claro en países como Chile, la intervención de fuerzas distintas a los partidos políticos y de procedimientos diversos a los consagrados institucionalmente, suele tener una considerable importancia en la formación de la voluntad política. No se trata aquí sólo de la obvia referencia a las fuerzas armadas, sino que también a personajes y organizaciones sociales cuyo impacto es evidente. En el tema aquí abordado interesa especialmente destacar el peso que pueden tener ciertos movimientos sociales, dado que ellos se vinculan muy estrechamente con lo que gruesamente pareciera apuntarse con la expresión "participación ciudadana".

En realidad el sentido más fuerte de movimiento social hace referencia a la movilización de los sectores populares orientada a la transformación del sistema capitalista. Tal movimiento sólo tardíamente emprende una actividad política de tipo institucional en medio de fuertes discusiones al respecto que son bien conocidas. En todo caso, el movimiento social adquiere desde ahí un carácter contestatario al sistema económico social, ya sea que él se desarrolle directamente desde la clase obrera o desde otros sectores definidos gruesamente como populares. Difícilmente se podría sostener que este movimiento tenga orientaciones asimilables a lo que actualmente pareciera entenderse por "participación ciudadana", dado que no está dirigido a la participación, sino que a la transformación. Ello no implica que,

de hecho, no haya promovido y alcanzado formas de participación, como ocurre especialmente respecto del movimiento sindical, el cual tiene, al menos en el caso de Chile, un carácter doble que combina un discurso revolucionario con una práctica reivindicacionista. Pero, que se pueda decir que el movimiento sindical es uno de los primeros en los cuales se podría establecer una cierta participación muy directa en relación con los poderes públicos, no pareciera corresponder a la actual conceptualización de la participación ciudadana, la cual tiene connotaciones mucho más ligadas a la lógica del mercado en cuanto negociación y carece del impulso de transformación global que solía enmarcar al movimiento obrero.

Con lo que sí pareciera tener una cierta correspondencia la noción de participación ciudadana es con aquello que se denominó genéricamente como “nuevos movimientos sociales”, de acuerdo con la concepción de Touraine, Offe y otros. Tales nuevos movimientos, que recibieron, por lo demás, variadas denominaciones, sí que parecieran tener un parentesco próximo con la “participación ciudadana”, si nos atenemos al hecho de que propuestas concretas de desarrollar tal participación se dirigen a tales movimientos, como es el caso particularmente de las mujeres.

Ahora bien, la característica de esos “nuevos movimientos sociales” (de mujeres, ecologistas, pacifistas, de minorías étnicas, de alternativas de sexualidad, etc.) es que, a diferencia del “movimiento popular”, se plantean fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político partidario. A la vez, su tendencia es la de centrarse en el espacio de lo cotidiano y corresponderse con ciertos niveles de desarrollo socioeconómico del capitalismo que provoca, según algunos, una erosión de la centralidad del trabajo como elemento definidor del tipo de sociedad vigente. En cambio, lo que sí plantean tales movimientos es una genérica demanda por una politización de lo social, puesto que se trata de acciones dirigidas hacia los poderes públicos con el fin de obtener decisiones de ese carácter respecto de problemas que normalmente eran definidos como propios de una cotidianeidad particularizada.

Naturalmente no todos los reconocidos como “nuevos movimientos sociales” plantean demandas de politización de cuestiones definidas como privadas, aunque se podría señalar esta tendencia en uno de los principales de ellos, como es el caso del movimiento de mujeres. Hay demandas también por reconocimientos de “derechos”, como los denominados “derechos humanos” o “derechos a la diversidad”, estos últimos planteados como extensión de la protección jurídica para la realización de opciones de vida diversas a las predominantes (minorías culturales, étnicas, homosexuales, etc.).

Resulta interesante considerar este reclamo por los “derechos a la diversidad”, el “derecho a ser distinto”, que se plantea no sólo a nivel de estos movimientos sociales, sino que se constituye en un valor cultural, presente incluso en la nueva apreciación existente respecto a las anomalías de tipo físico o mental. Resulta

interesante, porque a menudo se presenta tal cambio como expresivo de una especie de disolución estatal en su sentido de totalidad o, se presenta ya en algunos análisis como la crisis de la idea de sociedad como referencia de vida social. De alguna manera, a la pérdida de la centralidad del trabajo como elemento definidor de la identidad social se seguiría la pérdida de cualquier definición de identidad social única. Por el contrario, se señala, los sujetos tienden cada vez más a definirse respecto una amplia variedad de posiciones, sin que ninguna de ellas aparezca como más importante que otra. El sujeto es de un determinado club deportivo, pertenece por su trabajo a una empresa, forma parte de su Junta de Vecinos, se reconoce en una cierta comuna, forma parte de una comunidad religiosa, etc., etc. Tal tipo de consideraciones tiene, por supuesto, fuertes implicancias en la definición de las posibilidades de acción colectiva y redefine completamente la participación política. Esta última pasa a ser analizada en términos propios del individualismo metodológico, adquiriendo un fuerte predominio el enfoque conocido como “*rational choice*”.

Sin embargo, no se considera suficientemente el hecho de que la demanda de diversidad es demanda al reconocimiento público de la diversidad. Si se pide a los poderes públicos que reconozcan ese “derecho a ser distinto”, se les pide en cuanto representantes del principio de totalidad que es el Estado, con lo cual ciertamente se refuerza más que debilitarse la idea de sociedad. De la misma manera, que un sujeto admita distintas orientaciones sociales no debilita la idea de sociedad, aunque, si aquello efectivamente ocurriera, podría incidir en el tipo de conflicto de intereses que los sujetos asuman. En consecuencia, no se podría sostener que los “nuevos movimientos sociales” tienen un carácter antipolítico.

Muchas expectativas se generaron alrededor de la emergencia de estos “nuevos movimientos sociales”, especialmente en cuanto ellos podrían significar alguna especie de transformación en las relaciones entre Estado y sociedad civil. Situación que parecía más clara debido a que ellos aparecían en condiciones de que se diagnosticaba una cierta crisis en los sistemas de representación político partidaria que había sido visto como el tipo de intermediación prevaleciente. Sin embargo, el entusiasmo por los “nuevos movimientos sociales” cedió ante el claro declinar de estos y la clara limitación de su accionar. No es que hayan desaparecido, pero parecieran haber quedado reducidos a la categoría de grupos de presión de alcance limitado. En general las demandas planteadas tienden a institucionalizarse en el Gobierno o en el accionar de los propios partidos políticos.

Las ideas de “participación ciudadana” parecieran derivar de alguna de estas experiencias, aunque sus concepciones parecieran ser aún más extensas y confusas. Como ya se señaló, aparece con una alta carga valorativa. Prácticamente se podría decir que lo que primero aparece es la intención de impulsar y desarrollar la participación ciudadana y luego se trata de determinar sus características y

especificidades. Cabe naturalmente la pregunta respecto de qué es lo que se pretende al impulsar eso que se llama “participación ciudadana”. Tal vez si se pudiera determinar el objetivo perseguido se tendría una idea más clara respecto a lo que es. Hay varias lógicas posibles en la noción de “participación ciudadana” que aparecen sugeridas en los escritos que se refieren al tema y en las propuestas de impulsarla. Está la lógica de la eficiencia administrativa. Está la lógica de privatización de la gestión desarrollada por el aparato estatal. Está la lógica de la sustitución de la participación política partidaria. Está la lógica del status público del interés privado. Está la lógica del mercado sustituyendo al Estado. Está la lógica de las asociaciones intermedias. En fin, pareciera que el problema de la “participación ciudadana” no se puede enfrentar directamente en términos de definiciones más o menos precisas y la determinación de sus distintas especies y posibilidades de desarrollo, sino que más bien tratando de establecer cuáles son las condiciones que hacen que se plantee como un tema relevante el ensayar o desarrollar un cierto tipo de relación entre los intereses particulares, individuales o colectivos, y el Estado. Debiendo precisarse respecto del Estado si éste está definido en cuanto administración pública, en cuanto Gobierno o en cuanto principio de totalidad.

Los Objetivos de la Participación Ciudadana

Es posible que las diferentes lógicas implícitas en la noción de participación ciudadana se entiendan mejor si se intenta establecer lo que pareciera estar detrás de esta conceptualización en cuanto a visión normativa. Dado que la participación ciudadana se plantea como una acción “deseable”, más en el terreno de la práctica que de la teoría, sería tal vez fructífero comenzar por establecer cual es la finalidad que se pretende conseguir con esto.

No se trata de analizar la vinculación de la participación ciudadana con determinados valores. Está claro que la propuesta de una práctica lleva implícita la afirmación de que con ella se cumplen determinados valores sociales, sean estos de carácter genérico, como la libertad y la igualdad, o sean ellos más delimitados temporalmente, como la democracia y el mercado. Independientemente de estas y otras valoraciones de carácter más específico y más o menos discutibles o consolidadas en el momento actual, lo que permitiría aproximarse a la comprensión de lo que se está proponiendo como participación ciudadana sería establecer los ámbitos en que ella tendría lugar, el ámbito de acción en el que se propone intervenir. Es en este sentido que cobra especial importancia tener presente los distintos significados que son atribuidos al término Estado y a los cuales se ha estado haciendo referencia.

La participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en “actividades públicas”. No tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados

intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público. Pero cuando se está haciendo referencia a lo público es necesario hacer distinciones que se corresponden con las significaciones atribuidas al término Estado. Al respecto es preciso reconocer las grandes confusiones que existen en estas materias y que tal vez lleven a más de alguien a señalar que no corresponde identificar lo público con el Estado. Incluso es una afirmación corriente, en quienes propugnan acciones como las de los llamados nuevos movimientos sociales o de las que corresponderían a la participación ciudadana, que lo público no se agota en el Estado. No se trata, por cierto, de entrar en discusiones semánticas, sino de establecer diferencias conceptuales significativas y es lo que aquí se pretende al señalar las connotaciones diversas del término Estado, el que, simplícidamente, se podría señalar que unas veces es utilizado en cuanto principio de unidad social y otras veces como Gobierno y Administración. Más allá de las consideraciones teóricas que pudieran hacerse acerca de la formación y condiciones de la unidad social, el tema de la participación ciudadana se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público. Desde esta perspectiva podría señalarse que la propuesta de participación ciudadana apunta a dos grandes objetivos que estarían referidos a la esfera política y a la administrativa.

Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuanto a la administración, la participación ciudadana es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento. Corresponde analizar lo que esto significa.

Los Objetivos Políticos de la Participación Ciudadana

El antiguo tema del régimen político es planteado en este caso como lo que se denomina la "crisis del sistema representativo" y, más específicamente aún, "crisis de la democracia representativa". No es del caso referirse aquí a la larga historia de este problema sobre el que existe una abundante discusión. Sólo es posible hacer una genérica referencia a las condiciones y consecuencias de esta situación en cuanto pareciera incidir en los planteamientos sobre participación ciudadana.

Respecto a las condiciones, se señala que se han producido grandes transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de la democracia representativa. Dentro de tales transformaciones se suele analizar con detención los cambios ocurridos a nivel de la estructura social que alteran las bases de generalización y organización de intereses, multiplican los posicionamientos sociales significativos y generan una gran fluidez entre ellos. Por otra parte, la modernización de las sociedades incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las

decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y el requerimiento de conocimientos especializados, además que el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación los problemas y sus alternativas. Finalmente, habría que agregar las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, los que habrían derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o “clase política” de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.

Naturalmente que existen otros factores que se agregan a los señalados y que nutren las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa. En conjunto todas ellas apuntan a señalar que no sólo no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse en la democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

Las alternativas planteadas respecto a esta crisis de la democracia representativa han tomado dos direcciones que han llegado a implementarse prácticamente. Estas alternativas son las de establecer limitaciones, hasta la sustitución, de la democracia representativa; o, por el contrario, proponer su ampliación.

Naturalmente, las limitaciones o sustituciones de la democracia representativa suelen ser más visible en situaciones de gobiernos autoritarios. En el caso chileno es claro como, ya al comienzo del régimen militar, se plantea la sustitución de los sujetos colectivos de clase, centrales en la articulación de posiciones en el conflicto político que desemboca en la intervención militar, por la diferenciación en términos de ciertas categorías sociales, como es el caso de las mujeres, los jóvenes y los gremios, para los cuales se crean canales especiales de presencia institucional a través de las respectivas Secretarías Nacionales. Pero más importante que esto es el intento explícito por sustituir la “democracia de partidos” por la participación de los “interesados” Situación ésta que se impulsa a través de la consagración del principio de subsidiaridad del Estado y la privatización de sus funciones, especialmente en el ámbito de la llamada reproducción social. Por otra parte, se pretende consagrar como principio legitimador del Gobierno la articulación social corporativa de la población a través de la representación de sus asociaciones de interés en instancias de carácter territorial, como es el caso específico de las COREDES.

Independientemente de análisis más detallados del proyecto e implementación que en esta materia tuvo el régimen militar, conviene resaltar el hecho de que ello se planteó ideológicamente como una forma de sustitución de la democracia representativa y que se corresponde en general con los planteamientos neoconservadores. Estos planteamientos se orientan hacia una redefinición restrictiva de la políti-

ca, eliminando de ella importantes materias para las cuales se asumen ciertas pautas incontestables de naturaleza económica, moral o cognoscitiva. De tal manera, éstas aparecen como cuestiones ajenas a la voluntad política, aunque en los hechos esa voluntad política sea la garantía de que esas pautas incuestionables se cumplan.

La alternativa a la limitación o sustitución de la democracia representativa es la propuesta de ampliarla, para así enfrentar los problemas que la aquejan. Esta alternativa cobra especial fuerza precisamente como respuesta coyuntural al autoritarismo, pero tiene un alcance mucho más genérico como crítica a la partidocracia y autonomía de la clase política, así como a lo que se ha dado en llamar “democracia delegativa”, en la que sólo se participaría eligiendo entre los postulantes a quién va a tener el poder de realizar su voluntad personal.

Pero no se trata sólo de un planteamiento reactivo, sino que se establecen ciertas apreciaciones valorativas que apuntan a consideraciones genéricas acerca de la participación política. Ellas señalan que aunque la democracia representativa funcionara bien existiría una insuficiencia en referirla exclusivamente a la participación institucional. Esto significaría una sobrevaloración del poder establecido y limitaría también el control social sobre el poder público. Posiciones éstas que alcanzan su máxima expresión cuando cuestionan el principio de totalidad como una ideología obsoleta frente a la necesidad de articular una pluralidad que es la sociedad actual. Es en este terreno donde cobran fuerza las expresiones anteriormente citadas respecto a que lo público no se agota en lo estatal y que hay que fortalecer a la sociedad civil (lugar de la libertad) frente al Estado (lugar de la dominación).

Es en este punto donde parecieran presentarse las mayores confusiones, según se ha venido señalando, por lo que podría ser conveniente sistematizar las materias. La participación ciudadana, según la difusa caracterización que se hace de ella a través de la denotación de acciones concretas, no altera la representación política, tenga esta carácter electoral o virtual, de quién detenta el poder público, puesto que más bien supone su existencia. La participación social, según se ha dicho, no se considera participación ciudadana sino en tanto y en cuanto se relaciona con el poder público. La participación ciudadana corresponde a intereses privados (aunque sean colectivos) de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos, ante los que apela. Lo que está pidiendo es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público, sino que se puede hacer público la consideración de ese interés.

La participación ciudadana no trasciende su interés privado, el cual tiene que ser procesado de acuerdo al criterio de totalidad prevaleciente. La concertación de vecinos sobre el diseño urbano y la concertación de una mafia para el control de la seguridad de un barrio tienen la misma forma de participación social, que se plantea

como participación ciudadana en cuanto buscan una relación con el poder público. El cual tiene que ver su integración con el interés general. Puede ser, y de hecho ha ocurrido, que el detentador del poder público integre indiferentemente a una u otra demanda, pero formalmente tiene que hacerlo de acuerdo a un criterio de interés general si es que quiere que éste sea un acto de autoridad. El que el criterio de interés general sea aparente o ideológico es una cuestión de hecho difícil de determinar en el caso concreto, pero es indudable que en principio debe tener un respaldo en la conciencia social si es que quiere seguir siendo reconocido como expresión de la voluntad general (nacional) de esa sociedad.

Es en este sentido que la participación ciudadana encuentra dificultades como para ser considerada una forma de ampliación de la democracia representativa. La democratización es un objetivo político que se implementa por medios políticos. Dado que la democracia es un régimen político para hacer efectiva la soberanía nacional, lo correspondiente sería activar la participación política de la "ciudadanía" en la definición del interés general. Por lo tanto, participación en lo que se constituye como poder público, poder del Estado.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana como propia de la sociedad civil, esto es, correspondiente al interés particular, puede ser contradictoria con la participación política. Esto no obsta para que dentro de los aspectos que algunos señalan como correspondiendo a la participación ciudadana se encuentren algunos que son propiamente cuestiones de participación política, con lo cual pierde bastante su delimitación aquel concepto. Sería preferible, pues, no hacer de la participación ciudadana un término omnicomprendivo que le hiciera perder toda utilidad. Cuando se propugna una reforma del Estado, entendida en su aspecto político y no administrativo, no se están planteando consideraciones de tipo privado. Es lo que ocurre con propuestas de descentralización de las decisiones del poder público, referéndum de carácter nacional o regional, iniciativa popular, audiencias públicas y otras iniciativas sobre procedimientos que se definen como de democracia directa, o regulaciones y controles entre poderes del Estado.

Los Objetivos Administrativos de la Participación Ciudadana

Según se ha señalado, en general, cuando se opone el Estado a la sociedad, se está entendiendo a aquél fundamentalmente en cuanto aparato del Estado, dentro del cual se incluye o no al Gobierno. Como aparato del Estado se comprende al conjunto de personal y recursos con los cuales se administra el poder público. Aparece así como el aspecto visible del poder y se entiende que se pueda tener a su respecto la consideración de que constituye un elemento que no se confunde con el interés general y que incluso puede aparecer como un poder que oprime.

En realidad, en las confusiones sobre el significado del Estado se encuentra una clara distorsión de la conocida definición webérian que, dado su carácter formal, suele ser comúnmente aceptada por los estudiosos del tema. Lo que ocurre es que se pone todo el énfasis en “el monopolio de la coacción física que ejerce un cuadro administrativo” y se olvida que eso es un medio para la existencia de “un instituto político de actividad continuada” que tiene un “orden”. El Estado aparece así como pura administración coactiva que limita la libertad y ahoga las expresiones de la sociedad. De ahí que se proponga limitar al Estado, extendiendo esa limitación no sólo a la administración coactiva sino que al principio de totalidad social ordenada, que es precisamente el fundamento de la libertad individual según señalan los teóricos del Estado y el Derecho.

La participación ciudadana pareciera encontrar su terreno específico en la gestión pública, la administración. Se podría señalar que es ante el diagnóstico de determinados problemas en la gestión administrativa donde las propuesta de intervención de interesados tienen mayor fuerza, tal como se aprecia específicamente con la preocupación existente respecto de políticas públicas. Incluso habría que señalar que, aunque en algunos casos pueda parecer limitrofe, no se comprenden aquí los problemas relativos a los procedimientos de formación de la voluntad política que pretende traducir el interés general en Gobierno. Como se vio, tales problemas serían los propios de la participación política y no de lo que se trata de delimitar como participación ciudadana.

Los problemas de administración se presentan paradójicamente como contradictorios. Una parte de ellos pareciera derivar del predominio estricto de una racionalidad formal que aparece en contradicción con las exigencias de la racionalidad material. Otro grupo de problemas se ven como consecuencia de una orientación material no deseada en la administración. En el primer caso se critica el riguroso formalismo que pierde de vista los objetivos perseguidos por la administración y se reclama por una acción más directa de solución de problemas y no el seguimiento estricto de rutinas. En el segundo caso se está criticando la orientación de la actuación administrativa en términos de intereses particulares de personas, grupos o sectores (incluida la propia administración) alterando los procedimientos regulares. En el primer caso se habla de ineficiencia, en el segundo de corrupción.

En cuanto a los problemas derivados del formalismo, estos aparecen más estrictamente ligados al carácter de medio que tiene la administración, de manera que no obtiene los objetivos que se supone que debe conseguir. Pueden señalarse deficiencias en el personal, en los recursos o en los procedimientos, como también pueden existir dificultades en la relación de todos ellos. Básicamente esto se traduce en un perjuicio para los intereses particulares afectados por la administración, independientemente de la significación política que pueda tener en términos del interés general. Es el momento en que se cuestiona la eficacia y la eficiencia de la

administración pública.

FLACSO - Biblioteca

El enfoque general de solución de este tipo de problemas se presenta como “reforma del Estado”, entendida en términos de gestión burocrática, existiendo diferentes propuestas al respecto, casi siempre presentadas como procesos de modernización. Se habla en este sentido de descentralización, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, actualización de recursos y diseños de racionalización. Aunque no siempre se considera, la participación ciudadana se inserta aquí como uno de los mecanismos que pudieran ser centrales en el mejoramiento de la administración y así es planteado por quienes propician este tipo de intervención.

En el ámbito de las políticas públicas, las propuestas de participación ciudadana abarcan prácticamente todas las etapas del proceso, teniendo un énfasis especial el planteamiento de las demandas de los interesados definidos por las respectivas políticas. Se trataría de intereses sociales que, en cuanto reconocidos como de interés público, se activan para ser objeto de las acciones de administración orientadas a su satisfacción. Al mismo tiempo, la participación de los interesados en la gestión de tales políticas tendría la pretensión de obtener una acción más eficaz y eficiente, rompiendo el formalismo burocrático desinteresado con el impulso hacia la mejor y más directa solución impulsada por los interesados en ella. Esto implicaría una intervención que partiría desde la cuantificación y calificación de las demandas hacia las discusiones de planificación, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas. Entendiéndose que la participación se extiende tanto a los entes colectivos organizados con cierta permanencia como a las agrupaciones coyunturales y transitorias que se formen, así como la posibilidad de intervención de carácter individual que pueda plantearse de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

En suma, se trata de incentivar o recibir la activación de los sujetos cuyos intereses particulares son afectados por la realización de las políticas públicas, de manera que no aparezcan como meros receptores de las acciones que la administración pública realiza al efecto. Intención ésta que suele resumirse en frases relativas a la transformación de súbditos en ciudadanos, las que tienen claramente un contenido más expresivo simbólico que ajustado al estricto significado político que tienen estos términos en relación con la ausencia o presencia de derechos individuales. Menos felices aún son las referencias al mercado que se hacen en algunos casos para indicar la libertad y derechos que tendrían los ciudadanos como consumidores de las políticas públicas.

Por otra parte, habría que señalar que las posibilidades de la participación ciudadana no se plantean sólo respecto de las políticas públicas, sino que en general respecto de toda la administración, donde interesados directos podrían involucrarse

en el mejoramiento de la gestión a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones, etc. Sin embargo, en este caso se presentan aún más claramente las limitaciones de la participación ciudadana respecto de las cuestiones que tienen que ver con definiciones sustantivas propias de la voluntad política, si es que no se tiene la intención de alterar el propio régimen político.

El otro tipo de problemas de administración, para los que se plantea la participación ciudadana, es la posibilidad de una orientación sustantiva particularizada de la administración pública. Aquí la cuestión no es el formalismo, sino la alteración de la racionalidad legal formal en beneficio de un interés particular. Situación ésta que perfectamente podría ocurrir justamente debido a que la privatización de la decisión pública a través de mecanismos de participación ciudadana introduce en esa decisión la lógica del mercado como negociación de intereses privados. Independientemente de la significación que esto tiene en términos del orden político, es muy posible que produzca directamente problemas en la administración, ya sea por bloqueo del consenso, debido a la heterogeneidad de intereses y motivos en juego que aparecen con respaldo de poder; o por la autonomización de los procesos de consenso, cuyos resultados la administración no puede cumplir por no corresponder a la orientación del interés general (político).

Pero la orientación sustantiva particularizada de la administración puede ser evaluada en términos de su desviación de la que correspondería a la definición política y, por tanto, considerada como indeseable y definida en términos de cohecho, corporativización, poderes indebidos o genéricamente como corrupción. En tal caso la participación ciudadana se plantea como control de parte de los directamente interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos. Mecanismos como la planificación y revisión presupuestaria, información y evaluación de la gestión podrían, entre otros, resultar adecuados al efecto.

Por último habría que señalar un problema de administración que, aunque de gran importancia, suele ser poco señalado y respecto del cual también cabría suponer cierto desarrollo de la denominada participación ciudadana, aunque es preponderantemente un problema político. Se trata de la apropiación que hace la administración de decisiones propiamente políticas, transformándose en un verdadero poder.

La gravedad de este hecho radica en que afecta al fundamento declarado del régimen democrático: el principio de soberanía nacional como base de la voluntad del todo social, del Estado. Ya se ha hecho referencia a las postulaciones neoconservadoras que pretenden consagrar órdenes indiscutidos al margen de la política por considerarlos de carácter natural; de la misma manera se podría hablar de privatización de cuestiones públicas por un supuesto interés público en que ello

ocurra así. Pero respecto de la administración el problema de enajenación política que se presenta tiene que ver con el conocimiento. En tal sentido, la administración se suele arrogarse la decisión de un asunto sobre la base de su mejor conocimiento de ella, transformando así una cuestión pública en una cuestión de expertos.

Tal como se señalaba, este tipo de problema es eminentemente político. No obstante, es posible, en cierta medida, oponer al conocimiento del experto de la administración el conocimiento propio del interesado en la cuestión específica, situación que puede hacerse a través de formas de participación ciudadana en las diferentes etapas de la gestión administrativa. Desgraciadamente, de no haber un control público de la discusión es muy posible que no haya ninguna garantía de que ella se resuelva en función de los intereses generales definidos políticamente. Ello implicaría una planificación muy rigurosa respecto a esas posibilidades de intervención.

Puede apreciarse así como las propuestas de participación ciudadana parecieran encontrar su espacio de aplicación en el ámbito de la administración, entendida genéricamente como aparato del Estado. Tal intervención podría tener efectos en relación con problemas que usualmente suelen señalarse en este ámbito, aunque, se puede repetir una vez más, tendría que evitar la peligrosa invasión de la esfera de la decisión política. Esto no porque se piense en un orden intangible, en el que los sujetos sólo puedan intervenir a través de mecanismos institucionalizados que el mismo orden establece, sino porque la participación política, por cualquier medio que se realice, se establece por principio en la esfera del interés general como fundamento del poder político.

Recapitulación

En el intento por contribuir a la delimitación conceptual del término participación ciudadana se han estado haciendo diversas consideraciones que parecieran apuntar a un uso más bien restringido que extensivo de tal denominación. Pero no se trata meramente de establecer fórmulas adecuadas de economía del lenguaje, sino también de analizar las significaciones que en la práctica pueden tener determinadas tendencias de acción. La propuesta de participación ciudadana se presenta en la actualidad con una alta carga valorativa, de manera que no se cuestiona su bondad, sino que sólo se discute acerca de la mejor forma de impulsarla y desarrollarla. Es muy posible que esta aparente generalizada deseabilidad se deba a que se atribuya a tal denominación muy distintas significaciones. Corresponde, pues, tratar de aclarar esas diversas significaciones a fin de entender qué es lo que de hecho se está valorando como positivo o como negativo.

Ha parecido conveniente al efecto recordar la construcción genética de las nociones de Estado y sociedad civil, como nociones analíticas de la unidad y la diferencia, de manera de despejar la confusión que suele cometerse al definir al Estado en cuanto aparato de Gobierno y administración que pareciera estar presente en muchas de las propuestas de participación ciudadana. De la misma manera, se ha aludido a las distintas tradiciones históricas que, naturalmente, otorgan distinto sentido a las prácticas planteadas como participación ciudadana y cuyo desarrollo muy probablemente generará también consecuencias distintas. Este trasfondo histórico conceptual pareciera señalar que en general las propuestas de participación ciudadana se entienden mejor desde la perspectiva de la intervención de los intereses privados en la esfera pública y no en la definición de lo público que corresponde a la política.

Es perfectamente posible utilizar el concepto de participación ciudadana para englobar a todo tipo de actividades referidas al poder público, de manera que queden comprendidos ahí los movimientos sociales de antiguo y nuevo cuño, la participación política formal, las formas de acción no convencional, los grupos de presión, la acción directa, etc. Pero esto carecería de valor para el análisis. También sería posible reservar el término para hacer referencia a la participación no institucionalizada, pero eso se acercaría bastante a lo que se entiende como nuevos movimientos sociales, con las complicaciones adicionales que tiene toda delimitación por negación. En estos y otros casos se volverían a encontrar las distintas opciones valorativas que están detrás de la lucha por el contenido de los términos.

Si se ha preferido aplicar el término de participación ciudadana a la intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas o, como señala un autor, "intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales", es porque esto pareciera corresponder a un tipo de actividad diversa a la participación política (institucional o no) y distinta también de la participación social de tipo asociativo o comunitario. Es desde estas de consideraciones que se concluye que el espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública, a lo que se denomina genéricamente como aparato del Estado.

Frente a lo que se conoce como "crisis de la democracia representativa" se han planteado alternativas que algunas veces han sido consideradas como formas de participación ciudadana. Tanto desde las alternativas de restricción o sustitución de la democracia representativa, como desde las propuestas de su ampliación, se han realizado planteamientos relativos a otras formas de participación. En todo caso, independientemente de las consideraciones valóricas que puedan hacerse respecto de tales alternativas, ellas corresponden claramente al problema político y, específicamente al régimen político, que es el mecanismo a través del cual la soberanía se transforma en Gobierno.

En cambio, es muy posible asignar objetivos administrativos a la participación ciudadana, en cuanto pudiera ser propuesta para enfrentar problemas de gestión pública. Estos problemas, referidos al predominio de la racionalidad formal burocrática de énfasis procedimental o, casi a la inversa, la orientación sustantiva particularizada, suelen apuntar a las repetidas denuncias de ineficiencia y corrupción. La participación ciudadana en las diversas etapas de la gestión podría contribuir a la solución de estos problemas. Es evidente que podría también contribuir a agravarlos.

Finalmente, habría que hacer notar que la participación ciudadana es una forma de acción y no tiene ninguna garantía respecto de la consideración ética. Es una forma de acción que lo mismo puede corresponder a un comité de pobladores que participa con oficinas públicas para obtener agua potable que a una organización de narcotráfico que gestiona acuerdos con la policía. La adopción que aquí se hace respecto del significado de lo que vagamente se designa como participación ciudadana, no tiene la pretensión de justificarse por su mayor proximidad a determinados valores de alta dignidad, sino que por la mayor fuerza analítica que podría tener. De la misma manera, la recuperación de la idea de unidad o totalidad social en el concepto de Estado no pretende una glorificación de éste, sino sólo señalar que es su derivación a la noción de Estado Nación la que establece el fundamento de la convivencia social actual. Que pueda haber alternativas al principio de unidad no pareciera lógicamente posible, pero nada impide transformaciones históricas a la objetivación de tal principio.

CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcela Noé Echeverría

Esta investigación exploratoria sobre participación ciudadana en evaluación de políticas públicas proporciona una ventana para observar la acción política en marcha en campos seleccionados de la vida social. El enfoque adoptado pretende reconstituir el camino que siguen algunos programas o políticas para determinar las principales relaciones de poder que se desenvuelven en este proceso, y vislumbrar las percepciones acerca de la fuerza relativa de los diferentes actores que se mueven en el dominio político. Así, se pretende construir un concepto sobre ciudadanía y participación ciudadana desde una aproximación a la formación de políticas públicas¹. Este enfoque se sustenta en un concepto de políticas públicas que las define como procesos netamente políticos y no puramente una ordenación técnica de medios para el cumplimiento de metas u objetivos. En la construcción o formación de políticas se produce un juego de poder entre múltiples actores que intentan incidir directa o indirectamente en el curso de la formulación, implementación, ejecución y evaluación de ellas, extendiendo el campo de la acción política más allá de la esfera estatal y de la institucionalidad formal del sistema político. Uno de los problemas que busca explorar este enfoque es cuál es la intervención o incidencia de la ciudadanía, sea en su calidad de actor singular o plural, y a través de qué formas o mecanismos.

Una hipótesis que orienta este estudio es que la participación ciudadana en la formación de políticas públicas cambia históricamente siguiendo las transformaciones que se producen en las relaciones Estado-sociedad.

La noción de participación ciudadana alude, en términos generales a una relación entre estado y sociedad, sin embargo esta tiene matices, según si se enfatiza la participación en el estado o la participación en la sociedad civil en cuanto espacio público. Por otra parte, tanto el estado como la sociedad civil son conceptos multi-dimensionales, y al hablar de participación ciudadana como vínculo entre ambos, conviene precisar las distintas dimensiones o elementos constitutivos de ellos. El sentido de la participación ciudadana puede variar si se refiere a una intervención de los ciudadanos en el estado: a) en cuanto comunidad política; b) como institucionalidad que establece un orden social general; c) en tanto gobierno representante de la autoridad pública encargada de asegurar la vigencia de la institucionalidad y de conducir el desarrollo futuro de la sociedad; d) como aparato de administración o gestión de los asuntos públicos esto es, de interés del conjunto de la sociedad. El concepto de sociedad civil por su parte, también tiene variados sentidos y dimen-

¹ Para una definición de la noción de formación de políticas públicas ver. Noé, Marcela. "Agenda pública y los temas de los empleos de las mujeres". En: *Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo*. SERNAM. 1996.

siones que se refieren a distintos espacios de interacción entre actores sociales. Estos pueden ir desde la familia, el barrio o vecindad, la escuela, el trabajo, los negocios, las corporaciones, las iglesias, las instancias de desarrollo de las ciencias y las artes, las asociaciones sociales voluntarias, hasta denotar indistintamente al conjunto de organizaciones sociales de diverso carácter que dan vida a las sociedades contemporáneas, sin importar que estas sean cada vez más diferenciadas.

Este estudio intenta examinar cómo se actualiza la participación ciudadana y hasta qué punto el espacio público en el cual se adoptan decisiones sobre asuntos de interés colectivo está abierto a la intervención de actores de la sociedad civil, cómo se distingue de las distintas formas de corporativismo y cuáles son sus implicancias sobre la democracia.

Este texto comienza con una revisión de la noción de ciudadanía y su transformación histórica, luego menciona algunos problemas en la definición del concepto de ciudadanía democrática. En seguida examina las formas de coordinación de la vida social y su combinación diferencial en diversos momentos o etapas de desarrollo.

Con este marco conceptual se caracteriza gruesamente las formas de coordinación de la vida social en Chile en las últimas tres décadas. Luego se analizan los conceptos de ciudadanía implícitos en los Programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. Se examina la agenda de las políticas sociales a la luz de los actores que participan en ella y por último algunos planteamientos sobre participación en la gestión pública y su fiscalización. En las palabras finales se plantea la importancia de aumentar la participación ciudadana en las políticas públicas, en la medida en que esta contribuya a reformar el modo elitista de hacer política. Las políticas públicas pueden constituir un campo de acción propicio para el desarrollo de una ciudadanía activa y autónoma, que ejerza un control sobre la dirección de los asuntos públicos que inciden en la vida actual y en el futuro personal y colectivo. Sin embargo, se advierte el riesgo de caer en voluntarismos ingenuos que soslayan las tensiones y conflictos que encierran los cambios en las instituciones y medios que se relacionan con el ejercicio del poder.

La Noción de Ciudadanía y su Transformación Histórica

La noción de ciudadanía se origina en una sociedad cuyo centro es el estado y el sistema político. La ciudadanía se entiende como la relación que liga entre sí a los miembros de un cuerpo político en cuanto tal, constituyendo un vínculo adscrito y al mismo tiempo un lazo de inclusión en el estado mismo como totalidad².

² Donati, Pierpaolo. "Un nuovo approccio a diritti di cittadinanza". En: *Il Progetto* 74, marzo - aprile, 1993.

Este concepto se remonta históricamente a la sociedad muy poco diferenciada y compleja de la ciudad-estado de Grecia o Roma. Allí la comunidad política es el centro de la vida cotidiana de los ciudadanos hombres y es en la vida pública de la ciudad donde el ciudadano logra principalmente su bienestar³. Este ciudadano en cuanto miembro de una comunidad política goza de prerrogativas, pero también asume las responsabilidades unidas a dicha pertenencia. Hay unidad moral que surge del primado de la identidad ciudadana sobre otras identidades. El ser libre y de la ciudad, a diferencia de los esclavos y extranjeros, es el sentimiento de vínculo o pertenencia principal y confiere igual status a todos. Ser ciudadano implica ser gobierno y ser gobernado, ser parte de la asamblea, asumir rotativamente cargos públicos y estar permanentemente sometido al control de quienes le confieren el poder. Existen lazos de confianza entre quienes se conocen y encuentran cotidianamente en el espacio público, tienen una misma cultura, tradición, religión.

Con la expansión de Roma y la extensión de la ciudadanía a otros pueblos, etnias, religiones, formas de vida, la ciudadanía pierde su vinculación con lo cotidiano y se hace más heterogénea, otras identidades que emanan del trabajo, los negocios, el arte, la amistad, y otras relaciones sociales adquieren importancia y la ciudadanía pasa a tener importancia formal como estatuto legal. El ciudadano es protegido por la ley más que ser un activo participante en su elaboración o aplicación, es un detentador de derechos y títulos, más que un miembro activo de la comunidad política.

En la edad moderna la teoría del estado soberano, levanta y recupera la importancia del estatus legal que confiere la ciudadanía, en cuanto asegura protección de parte de la autoridad y otorga el gozo de las libertades privadas, pero pierde primacía su concreción en el espacio político y el derecho implícito a ocupar los cargos públicos. La existencia de la comunidad política es una condición necesaria para la convivencia, pero es externa al espacio donde se desenvuelve la sustancia de la vida. Los teóricos comunitarios y después los jacobinos, según Walzer, pretenden volver a la actividad pública como el lugar prioritario donde deben lograr el bienestar los ciudadanos, porque esto permite que la búsqueda del bienestar refuerce las estructuras de responsabilidad cívica. Asumir el rol del ciudadano implica un compromiso activo con la vida política, la ciudadanía es un deber universal. la actividad política tiene un carácter enfáticamente positivo.

En la actualidad la comunidad política de pertenencia aparece como marco exterior, un cuerpo diversificado donde los miembros están involucrados en otras relaciones y donde se mezcla apertura e inclusión. La actividad política, la elaboración y aplicación de las leyes y la administración, se han constituido en un asunto de profesionales de la política y el quehacer cotidiano del ciudadano se desenvuelve

³ Walzer, Michael. "Communauté, citoyenneté et jouissance des droits". En: *Esprit*, mars-avril, 1997.

en otras profesiones. No obstante, la ciudadanía no es enteramente pasiva, ya que involucra al menos cada cierto tiempo, una actividad política de los ciudadanos. Además, mediante el 'control', los ciudadanos debieran asegurar activamente que las autoridades garanticen sus derechos.

Otro sentido que se asigna a la ciudadanía hoy día, adicionalmente a la protección de los derechos civiles básicos, comprende la concesión en un grado u otro, de la educación, la atención médica, seguridad social, y otras prestaciones para satisfacer necesidades elementales. También en esta perspectiva es responsabilidad de los ciudadanos el procurar en forma activa la expansión de los sectores o grupos que pueden gozar de tales derechos.

Por lo tanto, le incumbe a la ciudadanía incidir en la determinación acerca de quienes pueden efectivamente participar de las libertades o derechos comunes, así como intervenir en la definición y extensión de los derechos o beneficios comprendidos en la ciudadanía. En ambos sentidos la ciudadanía implica organización y lucha por la obtención de derechos.

Uno de los problemas que se manifiesta crecientemente es el debilitamiento progresivo de la solidaridad colectiva o sentido de comunidad. La identidad política en términos de pertenencia a una nación tiende a perder primacía y la política compete en tiempo y dedicación con la clase social, la etnia, la religión, la familia, pertenencias que tienden a dividir más que unir a los distintos segmentos de la sociedad. La separación y división llevan al predominio del campo privado. En este esquema el fortalecimiento de la sociedad civil se puede ver como una amenaza al primado de la comunidad política. La sociedad civil es efectivamente el dominio de la fragmentación, de la diferenciación, los individuos se dispersan y persiguen intereses separadamente. Sin embargo, también es un campo de cooperación, donde las personas aprenden a trabajar juntas en vistas de intereses comunes, y la lucha por la prosecución de estos intereses los coloca en la política en un sentido amplio. Ella los prepara para, y también demanda, jugar cada cierto tiempo el rol de ciudadanos.

Problemas de la Definición de Ciudadanía Democrática

Antes de entrar a este punto conviene puntualizar que el concepto de estado involucra distintos aspectos: a) principio de totalidad que sustenta una comunidad política; b) institucionalidad que ordena la distribución y ejercicio del poder; c) aparato estatal que cumple determinadas funciones para resolver los problemas de subsistencia y desarrollo de un país o sociedad determinada. El estado en sus diversos aspectos ha tenido transformaciones históricas en la medida que la sociedad se ha hecho más compleja, en especial interesa abordar los cambios que tienen que ver con la democracia y gobernabilidad en cuanto alteración de las reglas del juego que gobiernan las relaciones estado-sociedad.

El nexo histórico entre democracia y ciudadanía se ha hecho más complejo junto con los cambios que ha tenido el significado de la democracia: de ser un conjunto de valores y principios que conforman diversos proyectos de emancipación y transformación de la sociedad, y que legitima las relaciones de poder entre los miembros, pasa a ser un método o forma institucional de gobierno y termina por ser considerada como un código de procedimientos formales de gestión estatal, puramente funcional.

Los estudios sobre las transiciones a la democracia han enfatizado que lo distintivo y la condición de existencia de una democracia es la institucionalización formal y la efectiva vigencia de un cuerpo de normas, derechos y reglas que garantizan la libre participación ciudadana, sea directa o indirectamente, en las decisiones políticas que incumben a los intereses colectivos. Sin embargo, luego se ha revisado esta concepción de democracia mínima, para establecer que la institucionalidad formal es sólo la base necesaria pero insuficiente para el funcionamiento de la democracia, que se requiere también la posibilidad de actores sociales autónomos, que se identifiquen como ciudadanos y que ejerciten sus derechos y libertades civiles y políticas, participando colectiva y responsablemente en la construcción de la vida social⁴.

En este contexto la democracia se concibe como el desarrollo pleno de una ciudadanía más compleja y articulada con la sociedad y no como un proyecto de ingeniería institucional para lograr la realización de una ciudadanía cada vez más inclusiva en el estado. El rol de ciudadano debe articularse con los demás roles sociales y como tal dar vigencia efectiva al conjunto de reglas del juego básicas, reconocidas por todos, para hacer posible el desempeño de los otros roles que conforman la diversificada vida social moderna. Sin embargo, esto requiere descentralizar la política, al mismo tiempo que procurar un reforzamiento de la vida organizacional de la sociedad civil para dar representación a la diversidad y la diferencia.

Uno de los problemas de actualidad es cómo el estado, como comunidad política, puede representar la diversidad creciente de valores, pensamientos, intereses, de la sociedad civil. ¿Cuál es la identidad común de la sociedad civil, que permite hablar de una ciudadanía con un sentido de pertenencia a la comunidad política como proyecto de sociedad futura?

⁴ Al respecto ver el trabajo de Marcelo Fabián Sain, *Democracia y democratización. Actores, condiciones históricas y redefinición teórico conceptual*. Cuadernos de Investigación N° 1. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal octubre. 1996. quien hace una interesante discusión acerca de las teorías de la transición y otras teorías sociales vinculadas a los cambios producidos por la globalización y la segmentación social, revisando entre otros los planteamientos de Bobbio, Dahl, Giddens, Touraine.

La sociedad civil concebida como una forma de conciencia colectiva, como una solidaridad social universalizante, se extiende en amplitud y profundidad tales que permiten incluir todos los grupos variados existentes en un dominio territorial determinado⁵. Independientemente de que sea histórica o políticamente apropiado, la verdadera amplitud de esta conceptualización crea confusión teórica y desarreglo práctico. Porque ofrece sólo un principio a la sociedad civil, el de 'no-estado', funde instituciones y procesos -públicos y familiares, económicos y solidarios, corporativos y voluntarios- que son a menudo divergentes y contradictorios.

Las personas pueden ser miembros de la sociedad civil y participantes en instituciones sociales diferenciadas al mismo tiempo. Cuando la gente participa en la corporación, el estado, la iglesia y la familia, si ellos son ciudadanos también lo son como miembros de la sociedad civil. A causa de tal membresía dual, los participantes en estas instituciones más discretas y más particularistas están conectadas a personas, experiencias, normas y sanciones externas a sus esferas específicas. Sólo en el grado que se mantiene una solidaridad civil más universal, son 'personas' con derechos garantizados y comprometidos con obligaciones, derechos y obligaciones que pueden y a menudo rivalizan con las oportunidades y con las restricciones que ellos experimentan en otras esferas de sus vidas, en el trabajo, en el hogar o en el barrio o vecindario.

La contribución del liberalismo a la democracia moderna es su concepción de la comunidad política como un modo de asociación que no requiere la existencia de un bien común sustantivo, pero sí que se reconozca la existencia de un lazo ético -político que crea un nexo entre los participantes en ella. Esto no significa proclamar el fin del bien común, sino que hay diversas formas de concebirlo e interpretarlo.

Sin embargo, si la democracia se entiende sólo como institucionalidad normativa, la identidad del ciudadano como parte de una comunidad política tiende a perder sentido, porque exige una noción normativa abstracta y una elevada capacidad de integración de sus componentes (civiles, políticos, sociales, éticos), se expresa más como libertades negativas⁶. Esto dificulta la institucionalización y realización de los muchos y variados derechos nuevos de ciudadanía de los usuarios de los servicios y de la administración pública, así como de los productores y consumidores. Por otra parte, no responde a la interrogante acerca de qué es lo distintivo o constitutivo de ciudadanía democrática y cómo se relaciona con formas más contemporáneas de promoción y defensa de derechos del ciudadano como consumidor, como usuario, como contribuyente, como sujeto de la vida cotidiana⁷.

⁵ Alexander, J. C., "The Paradoxes of Civil Society". En: *International Sociology*, vol. 12, N° 2, Junio, 1997.

⁶ Se entiende por libertad negativa, la protección prioritaria de la libertad de la vida privada y de la opción individual. Tener parte en la libertad común llega a ser estar protegido contra diferentes tipos de peligros, vengan de otros ciudadanos o de la misma autoridad.

⁷ Donati, Pierpaolo, op. cit.

Si la democracia es un proyecto que busca realizar un orden político que asegure el cumplimiento de los derechos ciudadanos, y estos son derechos universales, se plantea el problema de la concreción de estos. Los derechos siempre se relacionan con necesidades, demandas e intereses particulares si no individuales, que tienen relación con la diferenciación de la sociedad moderna. La universalidad presupone igualdad para determinar qué derechos asegurará a quiénes el estado y la sociedad, si se deja a un nivel de abstracción sus consecuencias producen e incrementan la desigualdad.

Si las relaciones normativas son producto de la interacción entre sujeto actor y sistema y la actividad normativa se concibe como algo puramente instrumental, procedimental, transable o negociable, se plantea el problema de si existe un sistema normativo de referencia que precede al sujeto actor y del cual depende, aún cuando en la relación sujeto - sistema se pueda establecer o modificar el sentido y las implicaciones de esa relación. En la ciudadanía existe una base o fundamento no negociable en la relación entre el sujeto y el sistema político de referencia, que es independiente de como siente y actúa el sujeto, hay una relación de pertenencia, adscriptiva. Así lo asumen las nociones de anomia y apatía, que denotan comportamientos que aparentan que no existen o que hay un retiro de las relaciones vinculantes, no obstante, la relación en cuanto tal no desaparece.

Desde otro ángulo, si el concepto de ciudadanía se refiere a intereses concretos de los ciudadanos que se agregan en categorías o grupos de interés, la democracia termina concibiéndose como un sistema de intercambio donde parecen tener primacía los intereses que hay que hacer jugar y defender y se pierden de vista los proyectos de cambio o transformación de la sociedad que apelan a elementos solidarios de naturaleza valórica. Esto plantea la dificultad de llevar a la práctica el sentido de pertenencia o identidad colectiva a través de las organizaciones sociales.

Volviendo a nuestra pregunta inicial acerca de si la participación de la ciudadanía en la formación de políticas públicas corresponde a uno o muchos actores colectivos, si involucra la identidad de los actores y sus dimensiones o componentes valóricos o sólo los considera en términos funcionales y de sus diversos intereses. Nos parece que el grado de elaboración alcanzado en los conceptos de ciudadanía y sociedad civil no permiten una demarcación empírica de lo que implica una democracia en el sentido ideal.

Del concepto de ciudadanía como vínculo que liga a los miembros de un cuerpo político en el estado como principio de totalidad hemos llegado a un concepto de ciudadanía que se actualiza en la sociedad civil, como una esfera de solidaridad e identidad colectiva, que a la vez protege los derechos individuales y configura obligaciones de los individuos con la colectividad. Esta esfera de la sociedad civil como solidaridad se distingue del estado y del mercado, así como de otras esferas

no civiles, sin embargo hay dificultades y conflictos en las relaciones entre los límites o fronteras entre ellos.

Los Cambios en los Papeles del Estado y de la Sociedad

Los cambios en el significado de la democracia, como hemos visto, involucran variaciones en cuanto a las reglas del juego que gobiernan las relaciones estado - sociedad, al igual que la distribución de funciones y responsabilidades en la coordinación y conducción de la vida social. Al respecto, Norbert Lechner ha elaborado un esquema para estudiar los temas de la democracia y la gobernabilidad en el que distingue tres formas de coordinación que articulan la vida social: el estado, el mercado y las redes, las que se combinan de diversos modos a medida que transcurren los procesos de diferenciación de la sociedad*.

El estado en cuanto autoridad máxima legítima que tiene el monopolio de la toma de decisiones vinculantes para todos los miembros de la sociedad, articula la vida social mediante una coordinación política. Las dimensiones implícitas en este modo de coordinación política son: a) la regulación, que establece y pone en vigencia las leyes que ordenan las relaciones entre diferentes procesos y actores, y resuelve los conflictos. b) La representación, en cuanto refleja las ideas predominantes de orden social deseado y ofrece el símbolo de unidad de la vida social o "comunidad" que hace a los diferentes actores sentirse pertenecientes a una misma sociedad. c) La conducción, que articula la diversidad social en una perspectiva compartida de futuro.

Desde una perspectiva histórica, luego de la crisis económica mundial de 1929, el estado interviene la economía y comienza a desplegar una planificación racionalizadora de la vida social que se aplica en forma jerárquica, y es apoyada por los grupos sociales y políticos dominantes. Este paradigma se desarma en los años setenta, cuando se extiende la globalización y aumenta la diferenciación y complejidad de la realidad social. Frente a las dificultades de controlar procesos sociales y económicos que se desenvuelven en diversas direcciones, se debilita el estado y su modo de coordinación política, y el neoliberalismo logra imponer el mercado como una nueva forma de coordinación social. Se llevan a cabo un conjunto de reformas estructurales que fortalecen el mercado y lo constituyen en un instrumento adecuado para dinamizar la vida económica, pero éste no puede sustentar por sí solo un orden social. No resuelve los problemas de coordinación de la vida social, los cuales se ven incrementados por la propia complejización y dinamización de la sociedad. En particular afirma Lechner, "la coordinación

* Lechner, Norbert. "Tres Formas de Coordinación Social". En: *Revista CEPAL*, N° 61, abril, 1997. *→ "3" de "g.i"*

mediante el mercado no asume dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción”.⁹

El análisis de los problemas de la diferenciación así como las tensiones entre diferenciación e integración propios de la vida social actual pueden abordarse siguiendo la teoría de sistemas y subsistemas funcionales de Luhmann. La coordinación, según esa teoría, se produce mediante autorregulación al interior de cada subsistema y por adaptación recíproca, entre subsistemas. Sin embargo, a medida que crece la autonomía de las lógicas funcionales de cada subsistema (economía, derecho, ciencia, educación, política), la coordinación social es cada vez más exigente. Al respecto, Lechner hace referencia al concepto de Messner de coordinación horizontal, mediante redes, entre distintos actores para negociar y acordar una solución común frente a problemas de interés mutuo. De la sociedad estado-céntrica se ha pasado a una sociedad policéntrica, la articulación entre actores sociales lleva a la necesidad de un fortalecimiento de la sociedad civil y vuelve a requerirse la política para establecer acuerdos básicos sobre las reglas comunes del juego y para la concertación sectorial e intersectorial.

En Chile, como en los otros países de América Latina, el ‘estado desarrollista’ de los años sesenta encarna la forma de articulación política de la vida social, como motor del desarrollo económico social interviene activamente en el proceso de industrialización hacia dentro del país; como representante de la nación incorpora política y socialmente a los sectores marginados y legitima un proyecto de modernización cuyo eje es la acción política estatal.

El proceso de globalización trae consigo una exacerbada crisis del estado tradicional. Los acelerados cambios tecnológicos, científicos, productivos y financieros en el sistema mundial, dentro de una sociedad global cada vez más interrelacionada, aumentan la complejidad y la dificultad de predecir los cambios del entorno. Esto representa desafíos difíciles de manejar para los aparatos estatales y los grupos dirigentes¹⁰. En efecto, el aparato estatal a medida que interviene en el desarrollo de los países latinoamericanos, se constituye en una burocracia, con una elevada jerarquización, rigidez y desarticulación, la cual llega a ser incapaz de responder a las demandas de la sociedad y a los mandatos de las autoridades democráticas. El aparato estatal funciona con una lógica y dinámicas propias, no articuladas con la vida política, las exigencias del desarrollo económico y los cambios en la sociedad civil.

⁹ Lechner, Norbert, op. cit., p. 11.

¹⁰ Sulbrant, J. “Modernización del Estado y ciudadanía en los procesos de democratización. Una perspectiva desde América Latina”. En: Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda. *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*. Dolmen ediciones, Chile. 1997.

Las crisis de gobernabilidad de los años setenta muestra los límites de este modo de coordinación política: la intervención del estado en diversos espacios de la sociedad excede los niveles mayoritariamente aceptados, se multiplican los problemas de legitimidad del orden establecido y se llega a un quiebre insostenible de la capacidad gubernamental de conducción de los procesos de desarrollo económico y social. En Chile, a partir del quiebre político de 1973, se impone el esquema neoliberal, propugnando el mercado como mecanismo de coordinación. Se aplican medidas de estabilización y procesos de ajuste estructural que involucran la desregulación de la vida económica y la drástica reducción de la provisión de servicios sociales por parte del estado. Se pone término a la gratuidad y acceso universal a los servicios estatales, se procede a focalizar en los sectores de extrema pobreza la asignación de subsidios.

El desmantelamiento del estado asistencial provoca una nueva dinámica en las organizaciones sociales de diverso carácter. Estas desarrollan distintas acciones para enfrentar solidariamente los problemas de sobrevivencia, generados por el elevado y persistente desempleo y la drástica reducción de las condiciones de vida. En este proceso juegan un rol crucial organizaciones no gubernamentales creando redes de apoyo entre las organizaciones sociales, y contribuyendo en la gestión, la obtención de recursos financieros y técnicos, así como en la capacitación para el desempeño de diversos trabajos.

Frente a los desafíos del mercado se despliegan redes horizontales y verticales entre personas y asociaciones para acceder a las fuentes estatales y privadas de financiamiento y de transferencia tecnológica, al igual que para la comercialización de bienes y servicios. Por otra parte, ante las restricciones en el acceso a los servicios sociales estatales o privados subsidiados por el estado, las organizaciones y líderes sociales deben aprender, y tienen que construir, nuevos instrumentos para resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, aprenden a gestionar subsidios para satisfacer necesidades de subsistencia y a presentar proyectos para obtener recursos de fondos concursables estatales o de agencias externas, para resolver problemas de empleo, de consumo y de organización social.

Las nuevas formas de articulación de la vida social, sin la mediación de las instituciones político-estatales tradicionales, llevan a la creación de una nueva institucionalidad formal e informal, pero ello no significa la extinción del estado. Por el contrario, como sostiene Lechner, la acción del estado es indispensable, de una parte, para darle validez jurídica a la regulación alcanzada mediante estas interacciones horizontales, y de otra parte, el estado es insustituible para lograr la representación de la sociedad en su conjunto, así como para alcanzar una capacidad

de conducción que asegure cohesión y una forma aceptada de convivencia social. Aquí pareciera radicar la función coordinadora del estado democrático¹¹.

La vuelta a la democracia en los noventa genera grandes expectativas de cambio en los distintos actores opositores al régimen militar, tales como: el fin de la hegemonía de los “poderes fácticos”, la efectiva y muy pronta acción estatal para resolver los problemas sociales de arrastre, la redistribución del ingreso en favor de los más pobres, la relegitimación de la institucionalidad política y la pronta reconstitución de su rol de mediación y representación de las demandas sociales en la formación de las políticas públicas. En este contexto se desarticulan muchas redes y organizaciones sociales, mientras que se van reconstituyendo los tradicionales grupos de presión, al igual que las organizaciones y redes que defienden y gestionan intereses corporativos.

El Predominio en Chile de los Ejes Estado y Mercado en las Políticas Públicas

Hoy día en Chile, el debate acerca del espacio y los mecanismos de realización de políticas públicas continúa anclado en la tensión entre estado y mercado, al igual que en el esquema del liberalismo moderno. Este arreglo social no tiene en cuenta una componente clave de la modernidad que es el pluralismo, lo cual involucraría el reconocimiento institucional y activo de la diferenciación de la sociedad, que debiera expresarse en una sociedad civil dinámica y autónoma, como espacio de formación de políticas públicas.

En la acción del gobierno podemos apreciar que los principios ordenadores de la vida social que orientan su lógica siguen siendo el estado y el mercado. Así lo expresan, en primer lugar, las plataformas programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia cuando plantean como objetivos principales, la consolidación de la democracia y el logro de un desarrollo económico social que conjugue el crecimiento económico con la equidad social. En segundo lugar, los mismos ejes predominan en la formación de la agenda de las políticas sociales.

La consolidación de la democracia se entiende, principalmente, como la recuperación y afianzamiento del estado de derecho, y el funcionamiento pleno de la democracia representativa. Esto involucra la mantención de un orden social que se sustente en el acatamiento de la autoridad soberana de los poderes del estado, cuya legitimidad emane de elecciones universales y periódicas de los representantes de la ciudadanía, y que estos cumplan y hagan cumplir un conjunto de normas básicas que regulen el ejercicio del poder a la vez que aseguren el respeto de las libertades civiles y políticas básicas. Para tales efectos, los Programas de la Concertación plantean un conjunto de reformas institucionales que

¹¹ Lechner, Norbert, op. cit.

pretenden cambiar aquellas instituciones autoritarias heredadas del régimen militar que restringen de diverso modo la democracia representativa, sea por la conformación de ciertos organismos de poder que no se basan en formas democráticas de designación de sus miembros; sea por la necesidad de perfeccionar la independencia, conjuntamente con la fiscalización o control, entre poderes del estado; sea para eliminar cualquier poder de veto o de decisión vinculante que no emane de la soberanía popular y que pueda comprometer el interés general de la nación. En este objetivo programático, democracia y ciudadanía plena aparecen como dos nociones intrínsecamente unidas que se expresan en la institucionalidad del sistema político.

El otro objetivo, de desarrollo económico social pretende obtener a través del fortalecimiento del mercado, al cual se le define como instrumento principal de ordenamiento de las relaciones económicas, tanto en la asignación de recursos como en la priorización de las inversiones que debieran sustentar un crecimiento económico sostenido. En esta perspectiva se propone reformar las políticas sociales de modo de resolver los problemas más graves de exclusión y pobreza que trae consigo este tipo de ordenamiento de la vida social, así como generar igualdad de oportunidades para que todos los habitantes del país puedan incorporarse a la economía de mercado y tengan posibilidades de progresar y beneficiarse con los frutos del desarrollo. Tras este concepto del crecimiento con equidad o con igualdad de oportunidades, hay una visión de cohesión e integración de la nación que se obtiene a través de la extensión de los derechos económicos y sociales a todos los sectores de la población, esto se entiende como "ciudadanía económica y social". El lugar donde se expresa esa ciudadanía es el mercado y las políticas sociales estatales deben dirigirse principalmente hacia aquellos sectores de la población que no están plenamente incluidos o que no cuentan con las capacidades mínimas para el ejercicio autónomo de tales derechos. Adicionalmente, se plantea el propósito de crear mecanismos que corrijan la desigualdad de posibilidades de opción para el ejercicio de derechos y satisfacción de necesidades y aspiraciones personales y grupales.

Estas visiones de ciudadanía que están en el substrato de los objetivos programáticos de la Concertación, no reconocen necesariamente la diversidad social, más allá de la diferenciación de intereses o demandas contingentes. Asumir la diversidad en términos de identidades, valores, y orientaciones, exige revisar y reformar los modos de representar dicha diversidad en el estado como comunidad política y, al mismo tiempo, requiere considerar, efectivamente, a la sociedad civil en la formación de políticas públicas. De hecho, los sectores de la sociedad con mayor capacidad de influencia irrumpen en distintos momentos y `desordenan` el flujo planeado de la políticas públicas o las `particularizan`, llevando hasta la esfera estatal, relaciones y conflictos que podrían resolverse en la sociedad civil, si esta tuviese los mecanismos, la legitimidad y el poder necesarios para hacer políticas públicas.

El dilema es cómo el estado mantiene su papel de garante del interés general o bien común en la formación de políticas públicas y reconoce la universalidad de derechos de los ciudadanos, cuando estas se relacionan con intereses sociales diversos y los actores o agentes tienen marcadas desigualdades en las oportunidades de ejercer tales derechos, así como en la disposición o control de herramientas de poder para influir en la dirección de ellas. Si se observa el modo como se formulan, debaten e implementan las políticas sociales actualmente en Chile, ello no representa un cambio del modo tradicional de formación de estas políticas en las que el estado y su aparato central dirige hasta el mínimo detalle tanto la selección de los problemas a abordar, como los mecanismos y medios para su solución. En el debate participan los grupos políticos y corporativos, pero no se han abierto espacios para la participación ciudadana desde la sociedad civil con una perspectiva más amplia. Es decir, no se han instrumentado o no se han puesto en práctica los medios para que todos los sectores de ella puedan incidir en las decisiones claves sobre la definición y jerarquización de objetivos, en la selección de criterios de calidad, en la definición de indicadores de evaluación del desempeño o de los resultados de la gestión pública.

La Agenda de las Políticas Sociales

Las políticas sociales en el contexto de la agenda pública de los años 90, forman parte de los temas que se vinculan con la calidad de vida de los ciudadanos, los cuales adquieren un énfasis particular en las propuestas programáticas de los partidos y coaliciones de partidos especialmente en períodos electorales. Se habla de la necesidad genérica de 'reformas sociales para abordar los problemas de pertinencia y calidad de las políticas sociales, y avanzar en el proceso de modernización del país, en vistas de una inserción competitiva de Chile en la mundialización del desarrollo'. En este contexto, se reduda en los temas ya tradicionales de la 'privatización' (incorporación de instrumentos de mercado) o 'estatización' (fortalecimiento del sector público o mejoramiento de la regulación estatal). La calidad de las propuestas programáticas está muy lejos de alcanzar la sofisticación requerida para los complejos problemas involucrados en las reformas sociales, no abordan los contenidos de ellas en cuanto a los derechos sustantivos que la sociedad debe garantizar, cómo se distribuyen las responsabilidades para poner en vigencia el ejercicio de tales derechos y cómo se sancionan y corrigen oportunamente los incumplimientos y las violaciones de estos derechos.

El debate termina centrándose en los problemas de los prestadores de los servicios sociales, siendo liderado por los grupos corporativos que se ven directamente afectados o anticipan cambios en sus posiciones de poder en cada campo o dominio particular en el que se ejecutan las políticas¹².

¹² Estas afirmaciones se basan en un seguimiento de las políticas sociales en la prensa durante los años 1994 a

La discusión año a año en torno a las políticas sociales se tiende a concentrar en dos momentos: con motivo de la discusión de la Ley de Presupuestos de la Nación, donde generalmente predominan los problemas y contenidos que se refieren a la racionalización y contención del gasto social. El otro momento es el Mensaje Presidencial del 21 de mayo que inaugura el período de legislación ordinaria del Congreso Nacional, en este contexto, generalmente las políticas sociales se presentan como parte de las estrategias de desarrollo nacional.

La Ley de Presupuestos de la Nación y el Mensaje Presidencial, son dos mecanismos claves en la formación de las políticas públicas, porque tienen que ver con la jerarquización y orden de prioridad de los objetivos que se propone alcanzar el gobierno y con la disponibilidad y flujo de los recursos para su consecución. Su importancia deriva del carácter y gravitación del sistema presidencialista vigente en el país, toda vez que los temas a abordar por políticas sociales involucren materias de carácter económico y especialmente presupuestario. Como se sabe, el Presidente tiene exclusividad en la iniciativa de todas las leyes sobre estas materias, así como los asuntos relacionados con la administración financiera son controlados centralizadamente por el Ministerio de Hacienda¹³.

El manejo centralizado y unificado de las finanzas públicas, está normado por la Ley de Presupuestos de la Nación y la Ley de Administración Financiera del estado, estos cuerpos legales determinan reglas operativas y contables comunes a todos los órganos de la administración pública. Por otra parte, la acción estatal debe regirse por el ordenamiento institucional determinado por la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del estado, que obligan a los órganos de la administración pública a ceñirse a los principios de legalidad, fiscalización política, control de juridicidad, así como autonomía frente a los grupos intermedios de la sociedad para cumplir con sus propios fines. En este marco, las tareas de gobierno se llevan a cabo a través de una serie de rutinas y procedimientos dentro de una estructura muy institucionalizada y autorreferente.

Esto se puede apreciar en los procesos anuales de determinación de las prioridades político-programáticas que conforman el Mensaje Presidencial, al igual que en la construcción del Presupuesto, ambos son realizados en forma unilateral por la jerarquía estatal, y dan un fuerte peso a la burocracia y a las instituciones tradicionales de la acción pública. Durante el proceso de instrumentación de las políticas públicas, los temas claves suelen diluirse en múltiples proyectos de ley que tienden a permanecer más o menos estancados en diferentes fases de la tramitación interna del aparato Ejecutivo o en las oficinas del Parlamento.

1997.

¹³ Marcel, Mario. "Modernización de la gestión pública en Chile: orientaciones, propuestas y avances". 1994. (multicopiado).

Las políticas sociales que debieran llevarse a cabo para cumplir con las propuestas programáticas antes mencionadas, siguen un recorrido en el cual la ciudadanía permanece alejada y sólo aparece en el discurso como destinataria de ellas. No existen mecanismos operativos que permitan su participación activa de en la definición de qué temas se priorizan, ni en cómo se implementan, ni en la evaluación y control de los resultados de la ejecución de los programas y actividades.

En efecto, en la elaboración y ejecución de reformas sociales se tienden a aplicar modelos y técnicas de planeación y gestión de países desarrollados, cuyos estados, mercados y sociedades, son diferentes y tienen una historia y tradición cultural distinta. En nuestro país el manejo de los conocimientos y el instrumental técnico de estas reformas se ha mantenido en un nivel centralizado, controlado por equipos de especialistas técnicos junto a un nuevo estamento de gerentes públicos, que aplican las políticas de "arriba a abajo". En la práctica, no se han descentralizado las decisiones, ni se han entregado atribuciones y recursos que permitan una efectiva participación de los distintos estamentos de los niveles regionales y locales en los que se aplican las políticas, menos aún se ha previsto la participación de la comunidad directamente afectada.

Parece perfectamente posible separar la planeación y conducción de políticas nacionales -que deben ser centrales y deben establecer un marco regulatorio que asegure la responsabilidad política ineludible del estado-, de la formulación, instrumentación, ejecución y control de programas en niveles descentralizados, que pueden constituirse en instancias de interlocución y negociación entre agentes públicos y miembros de comunidades, asociaciones voluntarias, grupos de interés de la sociedad local. Para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en asuntos locales que afectan su vida cotidiana, se requiere la transferencia de poderes a instituciones locales y estas, a su vez, deben transferirlas a sus bases sociales¹⁴.

La propia complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas hace que no siempre pueda ser manejado por el centro sin cometer errores. Las interpretaciones de las políticas, normas e indicadores de desempeño, probablemente son diferentes en los distintos niveles (nacional, regional, provincial y local), y también, entre las diversas instituciones estatales (ministerios, servicios, direcciones, departamentos), que muchas veces deben concurrir para la cabal ejecución de programas intersectoriales. De igual modo, en la interpretación y aplicación de las medidas inciden la diversidad de objetivos e intereses de distintos estamentos intragubernamentales¹⁵.

¹⁴ Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado una perspectiva internacional*. INAP-FCE, México, 1994.

¹⁵ Sulbrant, José. "La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales".

El sistema uniforme y centralizado de programación de las políticas frecuentemente está atado a un esquema de causalidad estricta en relación a los resultados. Se definen los objetivos de políticas en términos de programas y actividades, se predeterminan los costos y beneficios, se confecciona un presupuesto, y se evalúa según el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, el sistema de levantamiento, registro y elaboración de la información, no permite que el centro cuente con la información acabada y oportuna para determinar los parámetros de productos a obtener, así como respecto a los medios de cada realidad local. Por otra parte, los servicios sociales tienen algunos objetivos que no son fácilmente cuantificables, los plazos de maduración pueden ser medianos o largos. En plazos más largos, es probable que ocurran entre medio procesos electorales que cambien las estructuras de poder y las prioridades de los programas¹⁶.

Si se aplicara, en cambio, un esquema pluriforme y diversificado en la construcción de políticas, se podría contemplar la negociación con diversos actores y la conformación de redes políticas, presumiendo así que los resultados dependerán de la intervención de diferentes factores y actores, en distintos momentos, durante el proceso de formación de las políticas. En este esquema no es necesario ni conveniente detallar por anticipado las tareas e instrumentos de cada parte del programa, ni precisar el aporte específico de cada actor, más aún cuando intervienen diferentes actores públicos y privados. Habrá actores que entren y otros que salgan, según los temas o aspectos de la política en cuestión, pero no siempre esto podrá ser completamente previsible, puesto que pueden ocurrir hechos o procesos políticos ajenos al programa o red de políticas del ámbito determinado, que alteren el poder o grado de influencia y participación de los actores. Hay que considerar que hay interdependencias entre actores sociales y políticos y que no operan en forma totalmente autónoma en cada área de política. En la formación de las políticas sociales en el país no siempre se ha atendido en forma diligente el problema de la viabilidad política de las medidas que se pretende implementar, esto ha tenido consecuencias en la agilidad de los trámites legislativos, así como en la adopción oportuna de las medidas administrativas y técnicas necesarias para su aplicación. Se han efectuado procesos de negociación y concertación a marcha forzada, una vez desatados los conflictos, esto es en los momentos en que no se cuenta con mayor capacidad de conducción de parte del gobierno. Como consecuencia ha habido lentitud en la implementación, se han generado conflictos de interés o de poder no anticipados e incluso, se ha dejado abierto el campo para la acumulación de demandas sociales o conformación de mayorías adversas que unen

En: Kliksberg, Bernardo (compilador). *Pobreza: un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹⁶ Veenswijk, Marcel B.. "Introducción de procesos de monitoreo permanente para la evaluación continua de los efectos de políticas públicas básicas". En: Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado una perspectiva internacional*. INAP - FCE, México, 1994.

a diversos sectores en la búsqueda de soluciones “populistas”, que dificultan el manejo global del programa de Gobierno.

El gobierno no ha resuelto los problemas observados en la institucionalidad política vigente para representar los diversos intereses de la sociedad civil, ni ha logrado moderar el control desigual del poder por parte de los grupos corporativos, esto obliga a una conducción estratégica de elevada sofisticación para acumular fuerzas de apoyo a sus políticas. El déficit en este último aspecto ha llevado a un constante escalamiento de los conflictos y de algún modo, ha ido validando la representación y expresión de intereses corporativos, así como de las instituciones de la sociedad que tienen poder económico, de conocimiento o de influencia en la opinión pública, disminuyendo el poder relativo de los parlamentarios en cuanto representantes de los ciudadanos. Esto ha planteado uno de los dilemas característicos de gobernabilidad: las medidas tendientes a construir mayorías sociales de apoyo que se adoptan cupularmente y en forma centralizada, en la práctica distorsionan la operación de la institucionalidad política formal, dando lugar a distintas expresiones de democracia delegativa¹⁷.

Lo anterior plantea el problema de responsabilización de los actores que intervienen en las políticas públicas. Otro problema concomitante, es la pérdida de distinción o la colusión de intereses públicos y privados, al igual que los problemas de clientelismos y de colonización del estado por distintos grupos de interés o rentistas (incluidas aquí las redes entre las que se tejen intercambios entre variados actores individuales y colectivos, como funcionarios públicos, partidos políticos, autoridades elegidas, organizaciones sociales, gremiales, económicas, organizaciones no gubernamentales, medios de información, entidades académicas).

A modo de ejemplo, las reformas educacionales y en el área de salud que han completado los trámites legislativos y administrativos y están en aplicación, han sido modificadas por la participación de los grupos corporativos de distinto tipo, los que han tensionado la orientación o sentido de las políticas en favor de sus intereses sociales, pero particulares o parciales. Se ha procedido a la dictación de estatutos para los profesionales y personal que presta los servicios, lo que ha obligado a segmentar o desglosar por el camino los proyectos de reforma, algunos han sido retirados del proceso o sólo llegaron a su ingreso inicial al Parlamento, otros ni siquiera han llegado a formularse como políticas públicas. De modo que los grupos corporativos han terminado interponiéndose al compromiso asumido por los partidos y candidatos con la ciudadanía, en los períodos electorales.

¹⁷ O'Donnell, G. “Delegative Democracy”. En: *Journal of Democracy*; Vol. 5, N° 1, January, 1994; también en “Ilusiones sobre la consolidación”. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 144, julio - agosto, 1996.

Por otra parte, las políticas sociales que han sido implementadas no han acrecentado suficientemente la ciudadanía, ya que han seguido siendo definidas y sancionadas centralmente, y la responsabilidad sigue siendo imputada al gobierno central. Las instituciones políticas estatales se mantienen ancladas en una concepción que los derechos no son de los ciudadanos sino ‘concedidos’ por el estado y que, por tanto, son derechos que no pueden extenderse en forma ilimitada. La mantención de la disciplina fiscal y el control tecnocrático central para asegurar la consistencia de las políticas, tiende a dejar fuera la responsabilidad cívica y los derechos promovidos tienden a favorecer a los que tienen más poder, produciéndose un “particularismo generalizado”,¹⁸ quedando en manos de la burocracia pública en último término la gestión de los instrumentos o mecanismos de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Todavía en las políticas sociales aparecen los resabios del estado desarrollista y modernizador que encontró límites a los intentos de extender los derechos sociales de ciudadanía, a través de políticas públicas estatales universales, pesan aún las sucesivas crisis fiscales, los problemas de administración por el peso de la burocracia sobredimensionada y siguen obteniéndose resultados pobres en términos de satisfacción de necesidades. Las políticas progresivas de inclusión no han logrado superar su carácter asistencialista y tienden a generar nuevas desigualdades a través de transferencias y subsidios cruzados. Los temas de ciudadanía social requieren ser redefinidos en la medida en que se reforma el estado desarrollista y se cuestiona la capacidad del estado de gestionar con eficiencia y eficacia las políticas sociales, pero no basta con la mantención de los criterios de inclusión -exclusión vinculados al binomio estado- mercado. Se requiere abrir y poder traspasar la gestión de políticas públicas a organizaciones autónomas de la sociedad, esto es organizaciones no estatales (organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales) de este modo se podrá incorporar a la sociedad civil en la resolución de problemas de la ciudadanía¹⁹.

Se trata de que las acciones y tareas públicas no sean exclusivas del ámbito estatal, lo cual exige diversificar y ampliar los actores que puedan legítimamente intervenir en la formación de voluntad política y, por otra parte, se requiere fomentar que la producción y provisión de bienes públicos sea efectuada por la sociedad²⁰. Pero esto último no significa restringir la participación ciudadana a una forma instrumental de “devolución” de ciertas actividades a la sociedad, a través de la gestión de programas o servicios públicos, sin que ello involucre también, control social y poder efectivo en la deliberación y confrontación de propuestas sobre la sociedad.

¹⁸ Ver los conceptos de particularismo generalizado, gobierno delegativo, y rendición de cuentas horizontales. En: O’ Donnell, *Op. Cit.*, 1994 y 1996.

¹⁹ Donati, Pierpaolo, *Op. cit.*

²⁰ Cunill, Gloria, “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. En: *Reforma y Democracia*, Revista CLAD N° 4, julio, 1995.

Participación Ciudadana, Responsabilización o Ejercicio de Derechos

Las reformas del estado o de la administración del estado que se han llevado a cabo en Chile intentan acercar las decisiones a los ciudadanos. El concepto de ciudadanía que existe tras las políticas puestas en práctica corresponde a lo que hemos distinguido como participación en el estado, como inclusión dentro de la institucionalidad estatal, más que como promoción de la autonomía de la sociedad civil, en cuanto creación de un espacio de decisiones públicas distinto del estado y del mercado.

Así se puede apreciar en las declaraciones gubernamentales que anuncian el propósito de reconocer nuevos derechos al usuario de la administración pública, y hacer efectivo el control ciudadano, a través de una supervigilancia de las acciones y agentes estatales. Por otra parte, se afirma la necesidad de dar un nuevo sentido de la ética del servicio público, la que debe ser asumida por los funcionarios públicos de modo de cambiar su actitud y comportamiento hacia los usuarios. Esto involucra más exigencias y esfuerzos de los que trabajan en el estado en su carácter de servidores públicos y de mandatarios del poder delegado por la ciudadanía. En esta perspectiva se plantea la necesidad de dar mayor transparencia a las acciones públicas, mejorar la entrega de información y crear mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas de los agentes y funcionarios públicos²¹.

Otra noción más instrumental se sugiere en la suscripción de compromisos e indicadores de desempeño de parte de ministerios y servicios estatales, que pretenden agilizar y simplificar los trámites, así como disminuir los tiempos para la obtención de servicios públicos. Se busca responsabilizar también al usuario o destinatario de la administración pública para que actúe como informante o contraparte que haga posible medir la eficacia de programas o servicios. Con el mismo sentido instrumental, se plantea que el ciudadano debe actuar como contribuyente o ejecutor de determinadas actividades que hacen posible la producción de un servicio determinado, por ejemplo, el financiamiento compartido o copago en educación, salud, pavimentación; la mantención o equipamiento de establecimientos educacionales a cargo de los centros de padres; los grupos de autocuidado de enfermos crónicos unidos a ciertos establecimientos de salud o la participación de la comunidad en campañas de salud.

Si el gobierno asimila la noción de ciudadano a la de usuario es porque ha puesto énfasis en modificar en favor del mercado, la forma de obtener la coordinación de la vida social. Es el mercado y las relaciones mercantiles entre usuarios y servicios públicos, lo que lleva a la creación de derechos de ciudadanía económica y social "protegida" por el estado y no los derechos soberanos de los ciudadanos

²¹ Ver Discurso del Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en inauguración.

depositados en el estado como garante de su actualización. La participación ciudadana se asimila a la de clientes o consumidores más que a sujetos políticos cuyos derechos y responsabilidades involucran una acción de crítica y control ciudadano que trasciende los intereses particulares como usuarios y las transacciones mercantiles con las instituciones del estado²². Cunill, Gloria, *Op. cit.*

Al respecto, hay quienes abordan el tema de la participación ciudadana como una forma de implementar la responsabilización de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Claudio Orrego propone la participación ciudadana como política para fortalecer la responsabilización (accountability) en los gobiernos municipales en Chile. Define la participación ciudadana como las acciones a través de las cuales los ciudadanos influyen en el resultado de los servicios públicos y la forma en la cual el Gobierno lleva a cabo sus funciones, sea a través del ejercicio de presiones por organizaciones externas o mediante la participación directa en la planificación, toma de decisiones, gestión o evaluación de los servicios y programas públicos²³.

Orrego distingue mecanismos de participación según si la institución a través de la cual esta se expresa forma parte de la estructura interna del organismo de gobierno en cuestión, es parte de una burocracia centralizada o de una institución independiente. Distingue, además, siete niveles de participación ciudadana, que van desde la manipulación para la obtención de adhesión hasta el control de las decisiones por los ciudadanos²⁴- Control ciudadano: los ciudadanos gobiernan el programa o institución.

Distintos autores que estudian las reformas del estado, visualizan la participación ciudadana como instrumento de un nuevo modo de gobernar o ejercer el gobierno, más que como parte de transformaciones institucionales²⁵. La capacidad de gobierno se identifica con la capacidad de resolver problemas conflictivos y con la habilidad de constituir mayorías que apoyen la aplicación de determinadas

²² II Encuentro sobre Modernización del Estado, mayo de 1996. En: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda, *Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público*. Dolmen Ediciones. Chile, 1997.

²³ Orrego, Claudio, *Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments*, abril, 1995.

²⁴ Orrego menciona los siguientes niveles de participación: - Manipulación: cuyo objetivo es construir apoyo de la comunidad mediante participación "nominal" como medio de relaciones públicas, ej.: comités asesores.
- Información: información unilateral acerca de derechos, responsabilidades y opciones, que tiende a efectuarse en las etapas finales de planificación, ej.: asambleas o cabildos, medios masivos de comunicación, panfletos, posters.
- Consulta: levantamiento de opinión de los ciudadanos, que no asegura que se tengan en cuenta a los ciudadanos implicados, ej.: encuestas, audiencias públicas, encuentros con los vecinos.
- Conciliación: implica algún grado de influencia a través de la inclusión de ciudadanos en los directorios de agencias de la comunidad, y corporaciones de educación y salud. Comités de planificación y mecanismos de mediación.
- Poder delegado: los ciudadanos dominan las decisiones sobre un programa específico.

²⁵ Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*

medidas²⁶. Una forma de llevar a cabo este esquema propone que en cada organismo formal de toma de decisiones se creen mecanismos de negociación y adopción de acuerdos que comprometan tanto la acción gubernamental como la de los actores sociales, dejando la implementación bajo la conducción del gobierno²⁷. Se plantea que los mecanismos de concertación permiten diversificar objetivos con diferentes plazos y el mismo proceso de negociación puede constituir un medio para vigilar el cumplimiento de tales objetivos. En los casos en los que intervienen actores con poder de decisión, sea como agentes económicos o como actores claves para la consecución del objetivo buscado, la negociación en si misma favorece o crea un clima que contribuye a resultados exitosos.

Por otra parte, la participación ciudadana y responsabilización es vista como un forma de profundizar la democracia. Sulbrandt²⁸ plantea que el tema de la democracia política moderna y su profundización requieren de una precisión mayor en su definición. Al respecto menciona la definición elaborada por Schmitter y Karl quienes sostienen que la democracia política es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos en forma indirecta hacen que los gobernantes se responsabilicen de sus acciones públicas. Esto supone una relación fluida entre ciudadanía y aparato estatal, con gobernantes que estén dispuestos a atender las demandas, propuestas y críticas de los ciudadanos y éstos puedan pedir cuenta a las autoridades por sus actos en el dominio público.

Palabras Finales

El tema de la ciudadanía democrática cobra interés en estos días en los que pareciera ir creciendo fenómenos tales como la desafección y la abstención en los procesos de elección de las autoridades del estado. Desde esta perspectiva se argumenta que los temas de la agenda política no interesan a los ciudadanos, que el sistema electoral ha distorsionado la representatividad de los que obtienen los cargos públicos, que el sistema político ha perdido credibilidad, que la acción estatal está fuera del control ciudadano.

Por otra parte, el desarrollo de la sociedad aumenta la diferenciación y el crecimiento socioeconómico impulsado por los instrumentos del mercado acrecientan la desigualdad, impactos ambos que plantean mayores desafíos al estado para acrecentar su capacidad de representar las ideas predominantes acerca del bien común deseado y recuperar el sentido de pertenencia o identidad colectiva universalizante, en el cual la diversidad se acepte y reconozca. Como se ha

²⁶ Sulbrandt, J. "Presidencia y Gobernabilidad de la Presidencia Autocrática a la Democrática". En: *Reforma y Democracia* N° 2. Revista CLAD. Caracas, Venezuela, 1994.

²⁷ Del Búfalo, Enzo. "Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social". En: *Reforma y Democracia*. Revista CLAD N° 5. Enero, 1996.

²⁸ Sulbrandt, J. Idem nota 10.

argumentado en este texto, la interpretación del bien común o interés general en términos de derechos universales es demasiado abstracta, se mantiene a un nivel de principios o máximas en las que es fácil encontrar un acuerdo mayoritario, pero la dificultad comienza cuando se llega al campo de la acción o adopción de decisiones políticas, donde se hacen opciones y prioridades que necesariamente implican discriminación y particularización, las que serán mayores mientras menores sean los períodos de tiempo considerados.

Por otro lado, dado que la acción estatal conserva su legitimidad en tanto se ciña estrictamente a la defensa y promoción del bien común o general, se suele justificar cada decisión política en términos de su vinculación con estos principios universalmente aceptados y su constante repetición en el discurso político termina por banalizarlos y hacerles perder su contenido sustantivo. Las ideas y valores comúnmente ligados a la democracia no tienen ni encuentran una relación articulada con la vida sustantiva de los ciudadanos, con sus intereses, deseos y aspiraciones de la vida cotidiana, en la medida en que su concreción exige distinguir la diversidad en la cual se desenvuelve la vida social, lo cual se contrapone a la unidad abstracta en el bien colectivo.

Además, el requerimiento de mantener un orden social general mayoritariamente aceptado, exige al estado el ejercicio de una conducción de la acción pública que contribuya a articular esa diversidad social en una perspectiva de futuro compartido. Esto lleva a extremar muchas veces la búsqueda *per se* de la fórmula del consenso y a omitir o neutralizar la expresión del conflicto, tendiéndose con tal actitud a la mantención de los intereses de los grupos dominantes y a la marginación de los intereses de sectores o actores emergentes.

Esto explica, en parte, el desapego de muchos sectores frente a la acción política que es percibida como distante de las preocupaciones prioritarias de la ciudadanía y al mismo tiempo puede contribuir a disminuir la credibilidad en el discurso político que nominalmente afirma representar intereses mayoritarios, pero no da lugar a la expresión de los proyectos alternativos de cambio de la sociedad futura.

La participación de actores sociales en los programas sociales puede abrir oportunidades de enriquecer no sólo los resultados de determinadas políticas públicas sino también contribuir a consolidar o iniciar procesos de asociacionismo, a través de la incorporación de habilidades, aprendizajes y recursos en las organizaciones sociales. A partir de algunas experiencias se puede fortalecer la capacidad de participación de las organizaciones en la toma de decisiones sobre cuestiones de política, así como alcanzar progresivamente una representación del sector social respectivo, logrando instalar sus demandas en la agenda pública²⁹.

²⁹ Ver en CLAD. *Anales 2 Reforma y Gestión Social. Lecciones de la Experiencia*. 1997, los artículos de

Pero también esta privatización de las funciones estatales involucra riesgos. Se pueden profundizar las desigualdades sociales entre los que obtienen más recursos para fortalecer su capacidad de demanda y su acceso al mercado y los que se mantienen como beneficiarios de los servicios estatales con recursos insuficientes e infraestructuras arcaicas. También existen los riesgos de cooptación, debido a la penetración de las lógicas estatales en las organizaciones sociales. Por último, las nuevas vinculaciones entre actores sociales y el estado pueden crear formas renovadas de clientelismo, en la medida en que nada asegura que no se creen relaciones asimétricas de poder y la lógica de la negociación e intercambio siempre termina por favorecer a los sectores dominantes.

Alfaro, M. Inés. "El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales: ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso?"; y Levy, Bettina. "Límites y oportunidades de la participación ciudadana en las políticas sociales: la experiencia de los Fondos de Inversión Social en seis países de la región".

GESTIÓN ESTATAL Y CIUDADANÍA DESTINATARIA

Vladimiro Sáez R.

El tema eje que organiza las reflexiones del presente trabajo, se refiere a la posibilidad de hacer gestión en el sector público con participación de la ciudadanía destinataria de su acción.

Para este efecto, en la primera parte se hace un análisis de discursos de los dos gobiernos de La Concertación, específicamente de los Presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y de los ministros de la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría general de Gobierno y MIDEPLAN quienes abordaron el tema de la participación ciudadana en diferentes intervenciones en estos últimos siete años. Se ha buscado identificar en ellos, los elementos de políticas públicas que permitan fundar la aplicación de criterios, metodologías y estilos de gestión con participación ciudadana.

En la segunda parte, se formulan definiciones de participación y de gestión y se aborda una reflexión acerca de las orientaciones que, sobre participación, entrega la moderna teoría de la administración, con especial énfasis en el tema de la gerencia pública.

Finalmente, se desarrollan algunas materias cuyo incorporación en las prácticas de gestión son facilitadoras de la participación ciudadana. Es el caso de los temas de, planificación, control, calidad de los servicios entregados, centralidad del usuario y comunicaciones.

En este análisis se ha priorizado la relación entre el aparato público del Estado, especialmente del nivel central, y su entorno externo. Es decir, las personas destinatarias de la acción pública individualmente consideradas o integradas en asociaciones u organizaciones. No se ha examinado el tema de gestión participativa desde el punto de vista interno de las organizaciones del sector público.

Para abordar el tema de la participación ciudadana en el marco de las instituciones del sector público, resulta útil apelar a un esquema que distingue dos grandes finalidades asignadas a este sector y dos grupos de funciones asociadas a cada una de ellas.

Estas dos finalidades de las instituciones del sector público se pueden enunciar como:

- La satisfacción de necesidades de la población, vinculada a la función de Administración.
- La representación de intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, relacionada con la función de Gobierno.

Considerando lo anterior, se pueden distinguir dos visiones o enfoques principales de participación ciudadana, que se presentan en el discurso gubernamental y en las prácticas de gestión del sector público:

- La participación entendida como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado.
- La participación concebida como influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la definición de la agenda pública.

1. Aspectos del Discurso Gubernamental que Aparecen Vinculados con los Enfoques de Participación

Los principales temas de políticas públicas que integran planteamientos sobre participación ciudadana son: la democratización del Estado, la descentralización, la implementación de políticas sociales y la modernización del Estado.

1.1 Participación, Ampliación y Profundización de la Democracia

Existe una frecuente apelación a la participación ciudadana a propósito de la democratización del Estado y del sistema político. Entre los énfasis planteados cabe destacar:

Restablecimiento del Estado de Derecho, reformas a la institucionalidad política y consolidación de las libertades públicas, especialmente la libertad de expresión. Específicamente se impulsa una reforma constitucional para dar curso a la nueva legislación regional y municipal. Junto a estos puntos están: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales el establecimiento de instancias formales, democráticas de participación.

Se consagran condiciones tales como información, libertad de expresión, reconocimiento a las diversas asociaciones y organizaciones sociales y mecanismos para la participación.

Se asocia participación con la incidencia o influencia de la ciudadanía en lo relativo al manejo del poder en la sociedad, para la definición de las prioridades y modalidades de desarrollo que debe asumir el país.

Algunos textos seleccionados de discursos de los presidentes Aylwin y Frei Ruiz-Tagle, especialmente aquellos hechos ante el Congreso Nacional, dan cuenta de ello:

- "No hay verdadera democracia sin participación" (P. Aylwin A. 21/5/91).
- "Los chilenos no sólo quieren desarrollar espacios para la creatividad y la

capacidad económica de emprender, quieren ejercitar en plenitud el derecho ciudadano a la libertad para decidir políticamente los rumbos de la sociedad” (E. Frei Ruiz-Tagle 21/5/97).

- “Una democracia más plena requiere que el pueblo participe de una manera más permanente que el mero sufragio periódico. Y la sociedad se va democratizando más en la misma medida en que sea mayor esa participación” (P. Aylwin A. Enero de 1994).

- “Creemos en la dignidad de las personas y en que ellas necesitan condiciones materiales, libertades públicas, herramientas y capacidades para expresarse plenamente” (E. Frei Ruiz-Tagle 21/5/97).

1.2 Participación y Descentralización del Estado

La descentralización es entendida dentro de la institucionalidad del Estado como la transferencia a niveles regionales y locales, de competencias, atribuciones, capacidad de decisión sobre diferentes materias y sobre recursos¹.

Se puede afirmar que el énfasis del enfoque de descentralización está puesto en los aspectos de Administración y menos en los elementos que hacen a un tipo de descentralización política donde lo principal es entender la descentralización como una forma de dispersión del poder en el conjunto de la sociedad.

En esta materia las autoridades gubernamentales conciben la participación como un proceso que, generado desde abajo hacia arriba, se encuentra con la “descentralización administrativa”, que es impulsada desde arriba hacia abajo. Esto permite dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios y hace posible la regionalización no sólo como un exclusivo acto administrativo.

- “Entendemos la descentralización como un proceso de transferencia de poderes y atribuciones desde el centro a las regiones y comunas. Esto tendrá pleno sentido si culmina con el traspaso de más poderes y más capacidades a las personas y a las organizaciones” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Al referirse a la Ley de Reforma Constitucional sobre Administración Comunal y Regional, el Presidente Aylwin afirmaba que “es en el ámbito de la administración comunal donde la ausencia de participación ciudadana limita mayormente el carácter democrático de nuestra sociedad” (P. Aylwin A. 21/5/91).

Respecto al proceso de descentralización que se está impulsando, se afirma su vínculo con la democratización: “para que los ciudadanos incidan no sólo en la

¹ Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Guía de Gobiernos Regionales. 1993.

dimensión nacional de lo público, sino especialmente en la que les es más inmediata: la dimensión local” (P. Aylwin A. Enero de 1994).

Por otra parte, la relación entre participación y descentralización, aparece en planteamientos oficiales que señalan la búsqueda de una sociedad autoregulada. Se habla de la necesidad de una Sociedad Civil fuerte y se afirma la responsabilidad de la propia Sociedad Civil en la utilización de los espacios institucionales de participación.

- “El ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social” (Ministro J.J. Brunner, Sept. 1996).

- “El Estado favorece el desarrollo de la Sociedad Civil, particularmente de las asociaciones voluntarias y organismos de participación, y de las empresas que operan en el mercado. Con este objeto, las instituciones del sector público deben traspasar competencias y dotar de autonomía a los agentes que operan en los niveles de base e intermedio, especialmente en el ámbito local y regional” (Ministro J.J. Brunner, Sept. 1996).

1.3 Participación, Políticas Sociales y Superación de la Pobreza

El enfoque gubernamental en este punto, es que los procesos de participación deben ser coadyudantes de la gestión de políticas y programas sociales. Permiten focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial. Facilitan la adecuación de una oferta homogénea del sector público a una demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso, que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolonga sus brazos y facilita su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.

Según esta perspectiva, se debe buscar mayor autonomía de las organizaciones y de las personas en la perspectiva de desarrollar capacidades propias. En esta línea de pensamiento, la participación puede en una primera etapa concebirse como un medio, tener un carácter instrumental, pero en la medida que produce autodesarrollo de las personas puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar y en esta perspectiva, ser definida como un valor. La participación vista desde la óptica del crecimiento, del desarrollo personal y comunitario, fortalecimiento de las capacidades propias. La participación entendida como proceso de aprendizaje, como proceso educativo.

Se destaca también la propuesta para la creación de instancias de diálogo, para consensuar definiciones de políticas (es el caso del ámbito laboral y también de los foros de desarrollo productivo). Además se ponen en práctica estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

En el período de gobierno del Presidente Aylwin, la política gubernamental planteaba las siguientes afirmaciones:

- “Considerar la aplicación de una política social que apunte a poner fin a la dependencia de las personas del Estado. Se trata de generar vínculos de protección del Estado hacia las personas, que no tengan una duración infinita en el tiempo. Se busca aplicar una política destinada a incorporar al mercado y a la actividad general de la sociedad, de manera autónoma y no precaria, al conjunto de sectores que hoy está enteramente excluido. Para ello es indispensable la intervención del Estado” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).
- “Abrir canales generando los mecanismos e instrumentos pertinentes para el impulso de la participación directa, estable y mayoritaria, de las personas familias y grupos usuarios de los programas sociales, en su priorización, gestión y evaluación de resultados (.....) modernizar la institucionalidad, la gestión y el proceso de toma de decisiones del sector público, y en particular de los Ministerios Sociales y Servicios relacionados, para adecuarlos a las exigencias que la dinámica de la participación busca” (Ministro S. Molina. MIDEPLAN 1993).
- “Este es un proceso que dignifica a las personas, les da responsabilidad en la solución de sus propias necesidades, fortalece la democracia y despierta la creatividad. Más descentralización, organización social y más participación son tareas fundamentales para crear una sociedad solidaria e integrada con conciencia nacional” (Ministro S. Molina. MIDEPLAN 1993).

Por otra parte, el Presidente Frei Ruiz-Tagle formula, en el marco de las políticas sociales una iniciativa denominada Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Uno de los aspectos abordados en dicha propuesta fue impulsar una gestión social innovadora que hacía de “la coordinación, la participación y la descentralización, los grandes ejes rectores de su acción”.

- “La participación activa y directa de los usuarios y de la comunidad, de sus familias y organizaciones, reconociéndolos en su dignidad y capacidad, es el mejor recurso que tiene la sociedad para hacer posible el logro de resultados exitosos en distintos programas y proyectos de superación de la pobreza”.
- “La calidad de las soluciones depende, tanto o más que de las capacidades técnicas puestas al servicio de la comunidad, de la capacidad de desatar energías sociales que permitan desarrollar esfuerzos e iniciativas propias, incentivando la

creatividad y la solidaridad, convirtiendo a las personas en actores de su destino y no receptores pasivos de ofertas externas”.²

Finalmente, el Presidente Frei Ruiz-Tagle, en su Mensaje al Congreso Nacional el 21 de Mayo de 1997 señalaba, al referirse a la lucha contra la pobreza y al “Programa Chile Barrio”, “Este programa tiene como objetivos (.....) resolver la situación de los asentamientos precarios mediante el acceso de sus habitantes a una vivienda y a los servicios básicos asociados (...); y fortalecer el tejido social y la organización, a fin de asegurar la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de las medidas conducentes a superar su condición de extrema pobreza”.

1.4 Participación y Modernización del Estado

La participación es considerada, en el discurso oficial sobre la modernización del Estado, como uno de los factores que definen o caracterizan este proceso. Se habla de una modernización inclusiva, democrática y participativa, que pretende hacerse con todos “con los trabajadores y empresarios, con el Estado, las empresas, los usuarios, con los partidos y las organizaciones representativas de la sociedad” (Ministro G. Arriagada .Discurso en la ENADE 1994).

Es un enfoque de modernización vinculada con la participación ciudadana porque “uno de los significados y aspectos fundamentales de la modernización de la sociedad se relaciona con la ampliación de las libertades, la soberanía popular, la autodeterminación de los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Se pretende articular en este sentido modernización y democratización del Estado y de la Sociedad, proyectando esta perspectiva a la gestión del aparato público del Estado. Buscando superar en el marco de estas definiciones, la dicotomía o incompatibilidad, que en términos de gestión a menudo se hace, entre eficacia, eficiencia y participación ciudadana.

Al respecto se afirma que “la modernización del Estado no es un cometido puramente técnico, es también político. Requerimos un Estado mejor como requisito para un país más democrático” (Ministro E. Correa R. Enero de 1994).

Por otra parte, se afirma que, “el reto de la modernización encuentra uno de sus mayores impulsos en un cambio sociopolítico y cultural que está experimentando tanto nuestra sociedad como muchas otras en el planeta. Un cambio, cuyo impulso es una de las preocupaciones del gobierno del presidente Frei. Me refiero a lo que

² Documento Plan Nacional de Superación de la Pobreza. MIDEPLAN. 1995.

podríamos llamar el tránsito desde una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos” (Ministro G. Arriagada ENADE 1994).

- “En forma creciente las personas tienden a concebirse como ciudadanos, es decir como titulares de derechos que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos mucho más simétrica, donde la gente juega un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico” (Ministro G. Arriagada ENADE 1994).

La participación se puede entender en esta línea, como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, como posibilidad de acceder al control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su labor, hacerse y mantenerse responsables de ella ante la ciudadanía.

- “Las instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para eso deben informar al público, sujetarse a su escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia” (Ministro J. J. Brunner, Sept. 1996).

El Presidente de la República al referirse al tema de la modernización de los servicios públicos, desde el punto de vista del público usuario, afirmaba que este enfoque “Significa asumir seriamente que quienes nos evalúan son, además de los superiores jerárquicos, el público que consume los servicios prestados” (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Marzo 1997).

Al abordar más específicamente la relación entre participación ciudadana y mejoramiento de la eficiencia del sector público, se hace referencia al rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan. Se habla de la centralidad del usuario.

La participación se entiende aquí como medio de retroalimentación y escucha, que hace posible la incidencia en el rediseño, en los cambios y en la adaptación de las instituciones públicas, de los servicios que proveen y de su gestión.

- “Conscientes de este desafío estructural de los organismos públicos, colocar al usuario como el centro de gravedad de la acción del Estado significa una decidida y explícita política por conocer sus características, escucharlo en sus demandas y considerar sus propuestas. En definitiva significa valorarlo como ciudadano, titular derechos por los cuales el Estado se constituye. El Estado, por ende sirve al ciudadano y no al revés. La Administración Pública sirve al público y no se sirve de él” (E. Frei Ruiz-Tagle, Marzo de 1997).

- “Hay algo profundamente democrático en esta actitud. Colocar como titular de derechos al ciudadano, es favorecer el hecho de que el Estado sirva a los más

débiles, combata la exclusión, favorezca la participación y la información de los ciudadanos” (E. Frei Ruiz-Tagle. Marzo de 1997).

2. Definición Operacional de Participación Asociada a la Gestión

El análisis de diferentes definiciones sobre participación ciudadana propuestas por algunos autores, permiten identificar elementos claves del concepto que pueden ser utilizados en la construcción de un concepto operacional de participación ligado a los procesos de gestión.

Básicamente es posible distinguir en las definiciones analizadas la presencia de temas como: la intervención en la toma de decisiones, el acceso al control y el involucramiento en la ejecución de acciones.

Se hace referencia a la toma de decisiones para designar, principalmente, la capacidad de incidencia o influencia que puede tener la ciudadanía en la definición de políticas públicas³.

Por otra parte, se habla de la intervención de cada persona o de las comunidades o colectividades, en el control de su propio proyecto de vida, o proyecto de desarrollo⁴.

El involucramiento en acciones directas se asocia especialmente con la intervención de las personas y comunidades, en la resolución de materias que afectan su vida cotidiana y su entorno geográfico y social más cercano⁵.

Se asume que las personas son ciudadanos, sujetos de derecho, que intervienen frente a un determinado poder⁶.

Entre las condiciones requeridas para hacer efectiva la participación está la existencia y la posibilidad de acceso a información de buena calidad.

Con estos elementos podemos ensayar definir la participación ciudadana asociada a la gestión, como “el proceso mediante el cual, los diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades, organizaciones e individuos), intervienen en el diagnóstico de sus propias necesidades sociales, definen prioridades, establecen relaciones de

³ Boeninger E. Concepto, Objetivos y Oportunidades de Participación. Publicaciones CED. 1982; Gyarmati G. Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación. Estudios Sociales N° 73. 1992.

⁴ Ministro E. Correa. Seminario: Modernización y Participación Social. Santiago de Chile. 1994.

⁵ Pozo, H.. Participación Local: metas, desafíos y perspectivas. PAS. Serie de Documentos de Análisis. 1993.

⁶ Garretón, M. A.. Revista Temas de Participación N° 1. 1995.

cooperación, negocian y se concertan con la autoridad pública, prueban y ponen en práctica soluciones concretas ante las diversas situaciones que les afectan”.⁷

Más específicamente podemos entender la participación como el criterio de gestión que se orienta a favorecer y hacer factible en distintos ámbitos y niveles, la intervención de la ciudadanía destinataria de la acción pública en la definición, gestión y evaluación de las políticas, programas y proyectos del sector público.

2.1 Elementos para una Definición de Gestión

Algunos temas relevados por la moderna Teoría de la Administración y las conclusiones y recomendaciones de los Congresos, Seminarios de Administración Pública y otros eventos similares realizados en los últimos años, especialmente en América Latina, recomiendan la puesta en práctica de modalidades de gestión participativa.

Los citados eventos y diferentes autores, cuando abordan el rediseño del Estado en nuestro continente ponen de relieve un conjunto de materias tales como: planificación estratégica; las comunicaciones en la gestión interna y hacia el entorno externo (retroalimentación y escucha); la necesidad de enfatizar el trabajo en equipo y desarrollar liderazgo en las organizaciones públicas como parte del rol que debe ejercer el directivo o gerente público moderno; la necesidad de impulsar el desarrollo organizacional; los enfoques de calidad total y centralidad del usuario o cliente; el control de gestión*.

Asimismo se enfatiza la responsabilidad pública por la gestión que se realiza; hacerse y mantenerse responsable, dar cuenta de ella. Hacer transparente el quehacer del sector público para la ciudadanía.

Por otra parte, cabe destacar el privilegio dado a las relaciones interorganizacionales, la prioridad asignada a la acción articulada, intersectorial. El impulso a la acción descentralizada y desconcentrada de las instituciones⁸.

En la perspectiva de modernización de la “Administración Pública”, las definiciones de gestión asumidas en la actualidad, priorizan enfocar esta actividad como aquella destinada a asegurar que las cosas se hagan, que los objetivos se cumplan, que los compromisos acordados se lleven a la práctica, oportunamente, eficiente-

⁷ Documento de Trabajo. Taller interministerial sobre Participación y Políticas Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno-MIDEPLAN, 1995.

⁸ Pérez Salgado, Ignacio y Valdés, Mauricio, “Balance de los movimientos de Reforma Administrativa en A. Latina”. En: Flores Gilberto y Nef. Jorge (editores). Administración Pública: Perspectivas Críticas. San José. Costa Rica. ICAP 1984.

⁹ Kliksberg, B.. Documento de la Relatoría General. II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca, México, 1993.

mente; mediante una adecuada combinación de recursos humanos, materiales y financieros. Se afirma que el núcleo de la gestión es la toma de decisiones.

Al caracterizar la práctica de los gerentes públicos modernos, se señala entre otros aspectos significativos, que éstos evalúan las demandas del entorno externo, de los usuarios o clientes y buscan compatibilizarlas con los objetivos de la organización. Como asimismo, toman medidas correctivas en base a un sistema de información que les permite retroalimentar la toma de decisiones¹⁰.

Los directivos públicos, en su acción hacia el interior de la organización, buscan establecer un sistema orgánico de relaciones interpersonales, que privilegia el trabajo en equipo y una aceptación de la autoridad más que una imposición de ella¹¹.

Es un tipo de directivo que valora el quehacer del sector público como función pública (servicio público). Esto es, una actividad fundamental que también debe cautelar intereses y aspiraciones de la ciudadanía. Se involucra aquí un principio ético, de servicio y no sólo el aumento de la tasa de rentabilidad¹².

El directivo público moderno, asume o hace suyo el criterio de participación ciudadana en la evaluación de la gestión pública, en la línea de dar cuenta o hacerse responsable de las acciones realizadas y por otra parte, releva este criterio en su valor instrumental que hace posible retroalimentar la planificación y la reformulación de actividades de las organizaciones públicas.

El Comité Interministerial de modernización de la gestión Pública señala en una de sus publicaciones a este respecto:

- “De lo que se trata es de renovar los estilos de gestión de los servicios públicos basándose en los siguientes criterios:
- El liderazgo y compromiso de la dirección: esto supone preocupación por los valores de la organización y sus relaciones con otras instituciones.
- La satisfacción del usuario: esto supone la medición de requerimientos, expectativas y estándares de servicios comprometidos.
- El desarrollo de las personas y la organización: esto supone el interés por la gestión del personal, relaciones laborales, estímulo al desempeño, capacitación, compromiso del personal, seguridad y calidad de vida de la organización.
- La planificación: que implica desarrollar una visión estratégica de las metas y procesos, capacidad operativa y sistemas de seguimiento y evaluación.

¹⁰ I. Pérez Salgado. Apuntes de clases U. de Santiago de Chile. Facultad de Administración y Economía. 1995.

¹¹ Rosales Carlos. Manual: Los secretos del buen Alcalde. Santiago de Chile. 1994.

¹² Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento de Trabajo. Area gerencia pública. 1997.

- El aseguramiento de la calidad de los servicios y/o productos entregados: esto supone preocupaciones por el diseño, gestión, mejoramiento continuo, control y evaluación de los procesos, documentación y aseguramiento de la calidad de los proveedores.
- Información y análisis: implica manejar datos, fuentes y gestionar la información.
- El impacto sobre la comunidad: esto supone interés por la protección y conservación del ambiente y sus recursos, percepción de la comunidad sobre y su nivel de información.
- Los resultados: implica la evaluación de los programas, del mejoramiento de la productividad y calidad de los procesos, de la calidad de los proveedores, financieros, de la satisfacción de los usuarios y del personal”.¹³

El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública plantea que, este enfoque permite a su vez “estimular las potencialidades de las personas que trabajan en las organizaciones, así como reconocer sus derechos y capacidades de aportar y decidir sobre aquellos aspectos que conocen y que pueden mejorar la calidad de los servicios que prestan”.¹⁴

En cuanto a ámbitos de acción, esta publicación afirma que “la participación debe desarrollarse en dos niveles:

- A nivel interno: generando un cambio organizacional, desde una gestión tradicional a una gestión participativa que comprometa a directivos y funcionarios.
- A nivel externo: orientado a establecer un diálogo e interlocución permanente y eficaz entre responsables de la gestión pública y usuarios, organizaciones sociales, líderes comunitarios, organismos solidarios y diversas expresiones de la sociedad civil organizada”.

“Complementariamente, la participación ciudadana consiste en que la gente asuma su responsabilidad en el control social y la mejoría de los servicios públicos”.¹⁵

2.2 Situación de las Modalidades de Gestión Participativa en el Sector Público Chileno

Se puede afirmar que en el sector público chileno conviven distintas realidades institucionales y estilos o metodologías de gestión, predominando un enfoque tradicional, más bien formal, jerárquico y verticalista, acorde con la actual institucionalidad pública, su historia y tradición. Existe la tendencia a priorizar el cumplimiento de procedimientos mas que la obtención de resultados.

¹³ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Política y Orientaciones en calidad de Servicios y Participación Ciudadana. 1997.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

Se trata de un enfoque tradicional de gestión, según el cual el directivo público (gerente público), centraliza en alto grado el ejercicio de sus atribuciones, no hace delegación de ellas, se alinea con enfoques de autoridad formal institucional, por oposición a algunas tendencias modernas, según las cuales se debería afianzar las líneas de liderazgo (motivación, compromiso del personal, fortalecimiento de las comunicaciones internas y con el entorno externo, trabajo en equipo, visión estratégica de su quehacer).

Aquí se aprecia una lectura o interpretación del Derecho Administrativo, y de la Ley de Bases de Administración del Estado, que apunta a centrar la mirada de la organización pública sobre sí misma, y no en los destinatarios de su acción¹⁶.

Se ha privilegiado una lectura restrictiva del derecho administrativo y, más específicamente, de la Ley de Bases de Administración del Estado. En este enfoque la institucionalidad pública aparece más como un obstáculo para una moderna gestión, en lugar de ser considerada como un marco y una base generadora de buenas oportunidades para realizar una gestión pública eficaz.

Al considerar los estilos o metodologías de gestión puestos en práctica, se constata que, en el caso de los programas nacionales de instituciones del gobierno central, se da prioridad al tema usuarios y mejoramiento de la calidad del servicio. En lo referente a las instancias regionales y locales, se tiende a involucrar a la ciudadanía en diferentes ámbitos de la gestión: diagnóstico, ejecución, evaluación y toma de decisiones.

Cuando se plantea la participación, ésta no se concibe como un criterio de gestión que hace posible por ejemplo, una sistemática retroalimentación que permite formular un nuevo diseño de la institucionalidad del sector público (misión, objetivos, funciones), o bien, nuevas formas de relación Estado-Sociedad, aparato público del Estado-ciudadanía.

2.3 Temas Facilitadores de una Gestión Participativa

Existen diferentes instrumentos de gestión o temas vinculados al mejoramiento de ella, algunos recientes y otros más tradicionales, que abordan o incorporan el elemento de participación.

¹⁶ Robles, O.. Factores multireguladores de las instituciones públicas. Revista de Administración Pública. 1995.

- Planificación y Participación

La planificación participativa se ha incorporado en algunas instituciones públicas con motivo de la modernización de ellas y debido a la necesidad que tienen de involucrar a la ciudadanía especialmente, en la definición e implementación de políticas, programas y proyectos, sociales¹⁷.

Lo anterior se ha hecho junto con la introducción de procesos de planificación estratégica; específicamente al abordar el diagnóstico del entorno externo, en el cual está inserta la organización pública.

Se trata con la planificación participativa de interpretar las necesidades, aspiraciones, prioridades de la ciudadanía. Para esto último se necesita un largo proceso de convencimiento, que comporta negociaciones y compromisos¹⁸.

Para este efecto, resulta más eficaz desarrollar estos pasos de articulación con el entorno externo, en el momento inicial del accionar público. Es decir, en el momento de la planificación.

Por otra parte, las instituciones públicas cuentan con recursos limitados para responder a las necesidades de la ciudadanía.

El Estado tiene “los brazos muy cortos” para vincularse de manera eficaz con los diferentes ámbitos, territoriales, sociales y culturales de su entorno externo.

Por esta razón requiere involucrar a la multiplicidad de actores que actúan en dicho entorno, apelando a ellos como recurso que le permita ampliar sus capacidades.

- Características de la Planificación Participativa¹⁹

Entre las características de la planificación participativa que cabe relevar están:

- Trabajo en equipo: el diagnóstico y el plan de acción son fruto del trabajo en equipo, del trabajo colectivo, cooperativo.

Esto significa que los actores del entorno externo tengan espacios, canales, mecanismos para intervenir.

¹⁷ MIDEPLAN: Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y Proyecciones. Santiago de Chile, 1993.

¹⁸ Ahumada, J., “Planificación descentralizada y participación social en el nuevo contexto del desarrollo”, ILPES, Santiago de Chile, 1994.

¹⁹ Lastra, Carolina, Notas sobre metodología de planificación participativa, Santiago de Chile, 1994.

Al integrarse a equipos de trabajo con el sector público cada participante aporta su experiencia y conocimientos. Es una instancia de intercambio donde se generan compromisos de solución de problemas.

Existe un momento inicial de diseño, formulación de políticas que está entrelazado con otro momento inmediatamente posterior de formación de dichas políticas que significa rediseño, readaptación, recreación, con la integración de los puntos de vista de los actores interesados. La planificación participativa permite desarrollar mejor este momento.

- Se requiere aplicar una metodología de trabajo, de acuerdo con la cual se tiene una expresión visual del proceso de planificación, de los pasos que se están dando, donde se documenta permanentemente el fruto de la discusión colectiva. El grupo va teniendo a la vista el producto de su discusión.

- Se debe asegurar una secuencia lógica de los pasos de la planificación. Para asegurar que se orienta efectivamente a la acción la planificación participativa debe articularse a través de etapas que se van cumpliendo una por una.

Limitaciones de la planificación participativa²⁰.

- El buen resultado, la calidad de la planificación participativa depende de la calidad y de la cantidad de información que manejen los participantes. De esta manera, si los participantes carecen de información suficiente, o esta es dispar, o bien entre ellos existe déficit de conocimiento, la planificación será incompleta e insuficiente, no se podrá asegurar un buen resultado. Si un tema es desconocido por los participantes, no podría ser considerado dentro de la planificación.

- Otro punto a tener en cuenta, dice relación con el hecho de que esta metodología supone un proceso transparente, en el cual todos los comparten información y están dispuestos a colaborar.

- Un tercer aspecto, que se debe considerar es el impacto que este enfoque de planificación podría generar. En efecto, la planificación participativa plantea a los participantes la posibilidad de acceder a intervenir en distintos grados, en la definición del quehacer público. Desde el punto de vista de la ciudadanía que interviene en estos procesos, las instituciones públicas adquieren compromisos en aquellas materias que han sido motivo de la planificación.

- Control y Participación

El tema del control interno y externo de las actividades del sector público, se ha puesto de relieve a propósito de materias como la probidad administrativa, la transparencia de los actos administrativos y la posibilidad de intervención de la ciudadanía en la evaluación de la gestión pública²¹.

²⁰ Ibid

²¹ Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Discurso inaugural 1ª Muestra de Modernización de los Servicios Públicos. Santiago de Chile. Marzo. 1997.

Según un enfoque tradicional, los puntos principales que comprende el proceso de control son:

- a. Fijación de estándares.
- b. Medición y comparación.
- c. Corrección de desviaciones.
- d. Retroalimentación.

Considerando el proceso de control descrito y su articulación con la participación ciudadana, el paso correspondiente a la retroalimentación resulta clave.

Los sistemas de control en las instituciones públicas chilenas presentan diferentes problemas y carencias. Entre otras cabe destacar las siguientes:

- Están influidos por el alto grado de centralización y la modalidad principalmente jerárquica de organización y funcionamiento del sector público;
- Los sistemas de control interno normalmente presentan limitaciones que los debilitan o los hacen ineficaces. Si en el ámbito interno de las instituciones quisiéramos replicar a nivel “micro” el papel de la C.G.R., nos encontraríamos con límites de recursos humanos y materiales para llevar a cabo esta labor.
- Se trabaja con un estatuto administrativo bastante abstracto que contribuye a la centralización y a la rigidez.
- Existe la tendencia a practicar cierta “cultura del secreto”, a la falta de transparencia del quehacer público. Hay dificultad para acceder a la información relativa al funcionamiento de las instituciones públicas.
- Se aprecia falta de preparación entre los directivos públicos sobre el tema de control, especialmente del control de gestión. Se da una prioridad menor a esta materia²².

En el último tiempo, a propósito de las iniciativas de modernización de la gestión pública, se ha enfatizado el tema de “hacerse responsable o mantenerse responsable” por el desempeño de las funciones y tareas asignadas a los funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas instituciones. Esto incluye el dar cuenta tanto a lo superiores del servicio como a la ciudadanía²³.

Se habla en este caso principalmente de la responsabilidad pública, aquella de la cual el funcionario y las agencias públicas dan cuenta ante la ciudadanía y no ante instancias especializadas.

²² I. Pérez Salgado. Manual de Gestión Municipal. Santiago de Chile, 1996.

²³ Orrego, Claudio. Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Accountability de los municipios en Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Santiago de Chile, 1995.

En este ámbito de las responsabilidades públicas, se puede afirmar que la participación ciudadana contribuye a fortalecer y hacer de mejor calidad las actividades de control haciendo más eficaz la gestión.

La participación ciudadana puede ser considerada como “instrumento de control social de la gestión pública que aumente responsabilidades en el mejoramiento de los servicios y en las tareas de mejorar la calidad de vida de la población. Requiere por tanto una inserción regular en la gestión de las políticas públicas”.²⁴

- Comunicación y Participación

Para el desempeño de las actividades correspondientes a la dimensión de gobierno, en que está involucrado el aparato público del Estado, especialmente del Ejecutivo, el tema de las comunicaciones es un tema crucial. Hoy día hacer política, gobernar en un sentido amplio, supone resolver bien el tema de las comunicaciones. Una parte del quehacer gubernamental consiste en coordinar y articular instituciones del sector público con muy diversos actores y sectores de la sociedad. Aquí la función comunicacional resulta clave.

Para implementar la función comunicacional entre el Estado y la ciudadanía es necesario definir el tipo de relación que el ente público requiere establecer con ella, diseñar los mecanismos, canales o medios a través de los cuales la comunicación se lleva a cabo.

Se busca por una parte, involucrar a las personas para que hagan suyos los temas de la agenda pública. Por otra, hacer que esta acción sea creíble y representativa de los intereses de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la moderna gerencia pública, el ejercicio del liderazgo, como factor eje de un estilo de gestión participativo, requiere abordar eficazmente el tema de las comunicaciones tanto internas como con el entorno externo.

Hablar de las comunicaciones nos reenvía al tema de la información como materia prima o insumo de éstas.

- La Información

La información aparece como un recurso fundamental de la sociedad moderna contemporánea. Esta va a ser en el próximo tiempo una sociedad de la información y del conocimiento, factores claves para las posibilidades de desarrollo. Sin esto es difícil que una sociedad se abra paso hacia el futuro.

²⁴ Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Publicación: Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana. 1997.

Por otra parte, la información es base y condición para el ejercicio de la ciudadanía (conozco mis derechos), para alcanzar una participación más plena.

¿Qué debe hacer un gobierno, desde el punto de vista de una gestión participativa de su aparato público, para fortalecer la democracia?

- Debe preocuparse como primer paso, de informar sobre sus políticas, programas, logros, fracasos, etc. Debe informar para hacerse accesible a la ciudadanía, para darse a conocer, para hacer transparente su quehacer. En esta línea se trata de persuadir a la opinión pública no de manipularla.
- Debe garantizar a los usuarios un eficaz servicio de información. Por ejemplo, que haya un buen funcionamiento de la información al público en ventanillas. Se busca entregar un tipo de información útil, operacional, de fácil acceso, continua, creíble.
- Debe activar canales de comunicación directos, de relación cara a cara con la ciudadanía, con la comunidad, buscando descentralizar al máximo el proceso de información. Operando al revés de lo que sucede con los medios masivos de información, que tienden a centralizar en alto grado la información²⁵.

Aquí la acción comunicacional tendrá elementos de interacción para involucrar a las personas. Hay un flujo en dos direcciones: hay una acción y una respuesta. Es decir hay un intercambio, un diálogo del ente público que busca la colaboración con la ciudadanía.

La función comunicacional hoy día en el sector público, es una función que no tiene un desarrollo apropiado, tiene un desarrollo insuficiente.

Esta función, se entiende normalmente como una suerte de agregado y no como un componente esencial de la moderna gestión pública. En este marco de realidad, la comunicación de carácter directa, está poco elaborada, no está suficientemente considerada al formular las políticas de las instituciones públicas, sus programas y funciones. Desde el punto de vista del usuario de los servicios públicos, la relación entre éstos y las instituciones del sector público puede ser interpretada como la sucesión de interacciones comunicacionales o conversaciones de coordinación. Es en esta interacción donde los ciudadanos efectúan trámites, postulan a programas, a diversos beneficios, participan, aportan capacidades, recursos: cierran contratos con el sector público, etc.

Es en este espacio, donde se da el contacto más directo entre el Estado y la ciudadanía. Para ello se requiere establecer canales de comunicación que tengan este carácter directo.

²⁵ Ministro J. J. Brunner, Seminario Interministerial Comunicación y Participación, Santiago de Chile, 1996.

Se puede afirmar que para las personas sigue siendo más confiable el contacto cara a cara, una relación más personalizada. Para ello se requiere contar además con canales de comunicación directos o canales de “base comunitaria”.

Desde una perspectiva de participación, desarrollar gestión con componente comunicacional o dimensión comunicacional, apunta a considerar a las personas destinatarias de la acción del sector público, como sujetos activos, capaces de superar su condición de receptores pasivos de dicha acción.

No existe hoy día en el sector público una consideración prioritaria para el tema comunicacional vinculado a propósitos de participación ciudadana. Llevar adelante este punto de vista, significaría una transformación de gran envergadura en el sector público, tanto en los estilos de hacer gestión como en la consideración de las personas destinatarias de la acción públicas, asumiéndolos como sujetos de derecho y no sólo como beneficiarios²⁶.

Para que los procesos comunicacionales que desarrollan las instituciones públicas se articulen eficazmente con la participación ciudadana, la función comunicacional debe estar presente en el conjunto del quehacer de la institución, desde la generación de una política, programa o proyecto hasta su ejecución junto a la coordinación que supone la puesta en marcha de ellos. Esta función debe ser desarrollada en diferentes grados y calidades por cada funcionario del sector público. Es toda la institución pública la que hace comunicación con su entorno externo, con la ciudadanía.

La función comunicacional integrada en los estilos o metodologías de gestión pública no debe limitarse únicamente a una actividad meramente publicitaria y de convocatoria. No se puede entender como un modo de comunicación unilateral, desde el sector público hacia los destinatarios de su acción.

El entorno externo de la organización pública, la ciudadanía destinataria de la acción, está constituida por muy diversos elementos: percepciones, preguntas, necesidades, problemas, prejuicios, requerimientos, demandas, reclamos, quejas, proposiciones.

En definitiva estos elementos se pueden considerar como mensajes que van dirigidos hacia las instituciones públicas. Sin embargo, existe un déficit de capacidad instalada en dichas instituciones, de fórmulas o modalidades de gestión, para captar estos mensajes y retroalimentar la gestión.

²⁶ Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. 1997.

Respecto del punto anterior, podemos afirmar que la función comunicacional juega un rol clave para ejercer una eficaz gestión pública, porque da cuenta no sólo de los procesos de información desde el sector público hacia la ciudadanía, sino que también incluye la “escucha” de los intereses, prioridades, percepciones que tienen las personas acerca de la implementación de la agenda pública que se hace a través de programas, proyectos y diversas acciones. Esta escucha es parte de la retroalimentación para una eficaz gestión.

En esta línea de reflexión, la función comunicacional no debe estar separada de la gestión ni constituir un segundo momento de ella. Debe ser un componente sustantivo, transversal que debe cruzar toda la gestión pública, en una perspectiva de participación ciudadana.

- Calidad del Servicio y Participación Ciudadana

La modernización de la gestión pública y el mejoramiento en la calidad, que se está impulsando actualmente, tiene como referente clave la situación del ciudadano destinatario de la acción pública, más específicamente los grados de satisfacción que puede generar en ellos la provisión de bienes y servicios ofrecidos por las instituciones públicas.

Es posible afirmar que, el enfoque de gestión centrado en el usuario, considera un aspecto de la relación que existe entre gestión pública y participación ciudadana. “Nuestro desafío, en síntesis, es impulsar en conjunto una labor que aumente la valoración y conciencia ciudadana sobre la importancia de tener un servicio público de calidad, fortaleciendo así nuestra legitimidad como gobierno para conducir un proyecto de país con mejores oportunidades para todos los chilenos”.²⁷

La calidad se define como la provisión de un servicio que satisfaga las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. Por lo tanto, un servicio será de mayor o menos calidad, desde el punto de vista de los usuarios, en la medida en ese servicio sea coherente con las necesidades declaradas o implícitas de los usuarios. “Desde esta perspectiva, Calidad para el sector público consiste en ser sensible a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas a las que se pretende servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio o producto, que determinan su capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. La satisfacción entonces resulta de trabajar un delicado equilibrio entre los logros que se pueden mostrar y las expectativas de la gente”.

²⁷ Ministro Juan Villarzú. Publicación: Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile, 1997.

Entre los componentes principales de la calidad cabe destacar: la oportunidad, la accesibilidad, la transparencia, la libertad de elegir, el buen trato, los adecuados espacios de atención y espera.

Al considerar la relación entre los temas usuario, entendido como sujeto de derecho y la participación ciudadana, se pueden hacer los siguientes alcances:

- la transparencia, en términos de la información operacional que debe manejar sobre el accionar del sector público, es significativa para los usuarios, porque le permite conocer la trayectoria interna que debe recorrer para acceder a un servicio. Asimismo, ésta se refiere a la existencia de mecanismos o canales, que hacen posible el vínculo entre cada institución y sus usuarios. Esto nos relaciona con el tema de la accesibilidad.
- el buen trato está ligado a la consideración de la dignidad de las personas usuarias. Los servicios que se entregan están relacionados con el reconocimiento de derechos que tienen las personas y que deben ser cautelados por el Estado a través de algunos bienes y servicios que provee.

- Centralidad del Usuario

Respecto de esta materia y su vínculo con enfoques de gestión asociados a participación ciudadana, resulta ilustrativo consignar los resultados de un diagnóstico empírico realizado en 1997, que abarcó 20 instituciones principalmente del gobierno central, el cual constató que en los servicios analizados existía un abanico de acciones que dan cuenta de diversos enfoques acerca del tema usuarios. Asimismo, verificó que no había un vínculo u horizonte común claro y explícito, con el tema de participación ciudadana.

Las principales iniciativas o acciones que se implementaron en estas instituciones en el último tiempo fueron:

- Conocimiento de los usuarios y estrategias de retroalimentación. Interesa saber qué piensan, qué proponen los usuarios para incorporar estos antecedentes a la gestión. Esto se puede hacer a través de encuestas, estudios, buzones para reclamos y sugerencias.

La identificación interna y externa de los usuarios es necesaria para abordar el tema de la participación de los usuarios, ya que permite aplicar estrategias diferenciadas de atención junto a la adecuación interna a los distintos tipos de usuarios.

- Información a los usuarios. En algunos servicios se ha retomado la fórmula de oficinas de información. En ellas se sintetiza la información destinada a la atención del usuario.

- Desconcentración de la institución. Se refiere a las acciones destinadas a acercar la institución al usuario y desconcentrar el servicio. Aquí se destacaron distintas iniciativas de “móviles” de atención de público y otras modalidades de atención directa en terreno.

Esta fórmula fue altamente valorada por las personas, porque generaba una dinámica diferente de relación entre el servicio y los usuarios, puesto que se producía un encuentro cara a cara entre los funcionarios y las personas en su propio ámbito, mejorando además la cobertura de la atención.

- Muchos servicios reconocieron que, en relación a los usuarios han hecho racionalización de procedimientos, simplificación de trámites, disminuyendo el tiempo de espera. Esto tuvo como resultado que la gente sabía lo que tenía que hacer, para obtener el servicio que requerido.

- Recursos humanos de la organización. Se planteaba la necesidad de complementar los sistemas de evaluación de desempeño incorporando el tema de la calidad de la atención²⁸.

3. Conclusiones

La primera parte de nuestro trabajo, da cuenta de la existencia de diversos enfoques sobre participación ciudadana en los discursos de los dos gobiernos de “la Concertación”.

Estas diferentes visiones del tema, se verifican en las políticas formuladas en materia de descentralización del Estado, acción social del sector público y modernización. Se constata que los contenidos analizados presentan elementos básicos de continuidad entre ambos gobiernos.

En el paso desde el discurso oficial y los enunciados de políticas sectoriales, hacia los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas, los componentes de participación se insertan en una realidad institucional, donde conviven distintos estilos o metodologías de gestión, predominando un modalidad más tradicional, verticalista y jerárquica.

Asimismo, se puede afirmar que, en las instituciones públicas chilenas, especialmente del nivel central, la visión sobre participación ciudadana tiende a privilegiar en la actualidad, el enfoque de satisfacción del usuario, en lugar de la incidencia en la toma de decisiones y el control ciudadano de la gestión públicas.

²⁸ Ministerio Secretaría general de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Documento de Trabajo: Taller Interministerial Usuarios de Servicios Públicos. Santiago de Chile, 1997.

En la segunda parte, al analizar diferentes aproximaciones teóricas a la participación ciudadana y distintos enfoques de gestión, hemos propuesto un concepto operacional de participación articulado con los procesos de gestión.

En definitiva, podemos concluir que existen fundamentos sólidos, en el marco del discurso gubernamental de los años noventa y en las elaboraciones conceptuales sobre participación y gestión, que permiten fundar metodologías y estilos de gestión pública con participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD

Enrique Correa Ríos

La revisión de los conceptos de Estado, de participación, de mercado y de gobernabilidad, aparece necesaria en la medida en que son conceptos claves para la profundización de la democracia en las sociedades de América Latina. En Chile, por su parte, se puede observar de que por mucho que se haya extendido el mercado y se haya redimensionado el Estado, eso todavía no repercute en el fortalecimiento, ni en el engrosamiento real de la ciudadanía. La participación ciudadana se levanta como un factor estratégico que puede afianzar la gobernabilidad y la democracia, sin embargo, es un concepto complejo y requiere de un prolijo análisis de sus dimensiones, modalidades y condicionamientos; puesto que bajo este término hay distintas nociones y puntos de vista y no todas contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

De ahí que resulte oportuno detenerse en ciertas afirmaciones que se refieren a problemas o interrogantes que presenta este tema.

Una de las primeras afirmaciones es que la nación chilena tiene muy poca tradición de una efectiva combinación entre política y participación, porque es *un país muy construido desde la institucionalidad*, es decir, desde el Estado. Al respecto, es interesante citar una afirmación que Portales hace en una carta al Mariscal Santa Cruz, es esa misiva Portales le dice a Santa Cruz que nosotros no tenemos riquezas naturales, quedamos mal distribuidos geográficamente, estamos lejos del mar principal, del Océano Atlántico y, por lo tanto, nuestra única riqueza y superioridad, es nuestra institucionalidad. Es interesante, porque Portales es el verdadero padre de la República y este estatismo, o este modo estatista de considerar la democracia, sesga toda nuestra historia institucional. Por tanto, hace que en Chile, todavía más que otros países de América latina, se mire a la democracia como una cuestión de Estado y no como una cuestión de sociedad.

Por otra parte, creo que *sería riesgoso imaginar que la participación es una especie de teoría oficial*, a partir de la cual el Estado construye un cierto modo de participación social. La participación existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos en los que efectivamente la ciudadanía logra o gana la posibilidad efectiva de participar. La participación no es una deducción cartesiana de una teoría oficial sustentada por el Estado. Mientras menos teorías tenga el Estado es mejor, porque interviene en un ámbito muy extremadamente peligroso.

A esta altura y, como una tercera afirmación, es entender que el concepto de *governabilidad ha sufrido evoluciones*, tantas que se llama del mismo modo a cosas bien distintas. En rigor, la gobernabilidad en su momento (década de los setenta y

ochenta), fue la constitución de instituciones fuertes, capaces de constreñir demandas sociales que pudieran complicar la puesta en marcha de las reformas económicas y del modelo económico. Algunos de los textos sobre gobernabilidad de los años 1987-88 de Edgardo Boenninger, son muy expresivos desde el punto teórico en el que el tema de la gobernabilidad estaba puesto en esos momentos. La gobernabilidad no era sino puro reforzamiento del límite de la razón de estado. Sin embargo, en la medida en que se desarrolla el fenómeno democrático, la gobernabilidad empieza a comprenderse y a medirse, en cuanto grados de mejor relación del Estado con los ciudadanos, así como en tanto las instituciones republicanas, las instituciones estatales, sean capaces efectivamente, de ganar legitimidad ciudadana.

Este concepto es muy interesante porque hace reposar la gobernabilidad no sólo en el entendimiento político de las fuerzas sustantivas en torno a políticas de Estado, sino además, en lo que Boenninger llama la coalición societal - y aquí se puede encontrar una buena pista, de carácter más estructural, para la participación.

En esta argumentación se debe puntualizar acerca de la idea de coalición societal, como la percepción que tienen todos los sectores acerca de los beneficios que les reporta el modelo de desarrollo en curso. O dicho de manera negativa, es la percepción de los perjuicios catastróficos que le podría acarrear a los actores el fin o la transformación del modelo imperante, cualquiera que éste sea.

La coalición societal, entonces, no es un pacto social escrito, sino que es la percepción de beneficios compartidos en relación con el modelo en curso. En una sociedad abierta como la chilena, sin esa coalición societal el entendimiento político es precario. Entonces, en la propia gobernabilidad hay un componente social muy fuerte que tiene que ver con la efectiva satisfacción, con una relación fluida entre la autoridad y la ciudadanía. Mientras más fluida sea la relación, mayor es la gobernabilidad.

Dentro de este tema cabe hacer una sub-afirmación. El momento del auge de lo que clásicamente debiéramos llamar neoliberalismo está quedando en el pasado en América Latina, esto es, la creencia de que en definitiva, todo se resuelve por más mercado y que el requisito del desarrollo es definir más y más los derechos de propiedad. Está en curso una segunda oleada de reformas que apuntan, en primer lugar, a modernizar instituciones y a fortalecer las capacidades endógenas de cada país para competir en el mercado mundial. Vale decir, se tiende hacia mayores grados de relación entre Estado y mercado.

Por otro lado, esto conduce a que no sólo evolucione la noción de gobernabilidad, sino que también evoluciona la propia noción de competitividad. Un país es competitivo no solamente cuando tiene buenos productos, sino que cuando

efectivamente tiene condiciones de armonías y de equilibrios básicas. Es decir, en el propio corazón de la gobernabilidad se instala, cada día más, el tema de la ciudadanía y por ende, el de la participación.

Otro asunto, que resulte inevitablemente importante, es que el Estado y la sociedad están en procesos de cambios profundos, lo que lleva a nuevas formas de relación entre ambos. Al respecto, sólo deseo consignar que no hay que identificar participación, con participación organizada. La participación organizada es uno de los géneros de la participación. Cada vez adquiere una relevancia mayor la ciudadanía, los derechos individuales del ciudadano y su derecho individual de tener injerencia en las políticas de Estado respecto de las cuales es el directo beneficiario. Un aspecto fundamental también, es que el ciudadano pueda tener recursos ante el Estado, cuando sus intereses son agredidos o violados por éste.

Entonces, la participación organizada no es sino uno de los giros posibles de participación, por eso se debe tomar debida nota de que las agrupaciones y los movimientos ya no obedecen en absoluto a las pautas de los movimientos sociales clásicos, y eso ya no tiene retorno. Los movimientos tienden a ser más temáticos y más locales. Esto aún no ha sido recogido en las reformas de la Ley de las Juntas de Vecinos.

La ciudadanía, como ya se ha dicho, tiene que ver con la relación de las personas y grupos con el Estado. Las transiciones políticas desde regímenes autoritarios a democráticos tienen un dudoso impacto en el fortalecimiento de la ciudadanía, porque las transiciones políticas no son sino un pacto, cuando no una tregua, entre los bandos en conflicto para generar una nueva normalidad. De ello no se deduce automáticamente un fortalecimiento dirigido al ciudadano, y eso es lo que exactamente ha pasado en Chile, no se ha terminado de construir el nuevo pacto. Cuando se construyó el pacto en los años 20 y los años 30, ese pacto con todos sus aditamentos, fue un pacto político, un pacto social, fue un consenso respecto al modelo económico.

Como se afirmó antes, si se busca un Estado que administre gobernabilidad, tiene que ser un Estado cada día más atento a sus fluidas relaciones con los ciudadanos. Pero, el Estado tiene que prevenirse también de una ilusión. Y esa ilusión es creer que se tiene una relación fluida con el Estado cuando éste acepta de buena gana todas las presiones corporativas que llegan a sus decisiones. En la sociedad moderna se puede distinguir cada día más y muy precisamente, lo que es interés ciudadano, propiamente tal, de lo que son intereses corporativos. Por ejemplo, se puede sostener que los intereses del Colegio de Profesores en cuanto a mejoría de la educación, no son enteramente coincidentes con los intereses de los educandos ni con los intereses de los ciudadanos. Si eso es así en educación, lo es todavía más en salud. Con eso no se quiere decir que unos intereses sean legítimos y los otros no, sino que son dos intereses distintos. Cuando se habla de una relación fluida con el

Estado, entonces, el Estado debe prevenir de la ilusión de confundir presión corporativa con ciudadanía.

La ciudadanía tiene que ver con el mercado. Al respecto corresponde hacer una alusión a Michel Foucault, historiador de la revolución francesa que murió hace poco, quien en “El pasado de una ilusión”, a través del fenómeno del comunismo y del fascismo reconstruye una historia del siglo XX, y hace una afirmación clave sobre el mundo moderno, el mundo del liberalismo, dice que es un mundo que está atravesado por una contradicción sin solución: una gran oferta de igualdad de oportunidades unida a un gran desamparo, el desamparo del mercado. Lo que ocurre es que ello no puede ser reemplazado por la aspiración al retorno a una sociedad estamentaria, corporativa y que protege a los ciudadanos a cambio de su libertad. Eso es exactamente, el corazón del drama de la vida moderna y el drama del hombre moderno.

En Chile, en la medida en que va accediendo a esta modernidad híbrida, va viviendo cada vez más este drama. Por ejemplo, si se miran las encuestas de opinión pública de los últimos años, se puede ver que la gente piensa que está mejor, piensa que va a estar mejor todavía mañana que hoy día; piensa que sus hijos van a estar mucho mejor que ellos. Hay una encuesta en la que la gente, incluso de manera explícita, dice que está mejor que el país. Pero en la misma encuesta, los mismos encuestados expresan gran temor al infortunio social, a la enfermedad, sienten un grado de desamparo muy grande. Cuando se habla de ciudadanía y mercado hay que tener en cuenta ese corazón del problema de la sociedad moderna.

La ciudadanía, naturalmente, tiene que ver con la sociedad. Al momento de definir ciudadanía, no se debe reducir a una sola dimensión política, porque el ciudadano tiene una dimensión naturalmente de elector, pero también como ciudadano es vecino; también como ciudadano es contribuyente y puede exigir sus derechos como tal. También como ciudadano es consumidor, también es cliente; también es usuario y, por último, también es opinión pública. Es decir, cuando el ciudadano hace uso de la Ley del Consumidor o la de Medio ambiente o cuando, en fin, bajo distintas dimensiones y diferentes modos se va construyendo el ciudadano, probablemente con el único cemento o locus común que son los medios de comunicación, debemos asumir que la ciudadanía tiene todas estas características y, desde ese punto de vista, es una realidad compleja, múltiple.

Otro asunto importante es la relación entre pobreza y ciudadanía, cuando existe una sociedad tan desigual como la chilena, porque en el fondo, para obtener el fortalecimiento de la ciudadanía, el primer gran tema que se debe discutir es el de la superación de la exclusión. En Chile no se puede hablar de ciudadanía como si se estuviera en Holanda o en Suecia, hay que hacerse cargo de un arcaísmo mucho mayor incluso, que se llama pobreza. Se debe entender todo el tema de la pobreza

como un tema de acceso a formas cada vez más fuertes de ciudadanía.

La ciudadanía tiene también que ver con el rol del Estado y su modernización, y con un nuevo concepto de lo público y de lo privado.

La modernización del Estado se puede pensar en cuatro capítulos: la reforma del subsistema de toma de decisiones; la reforma de la administración civil del Estado; los fortalecimientos de los roles reguladores del Estado, en la medida en que la economía se privatiza; y, la reforma de las políticas públicas.

Estos cuatro asuntos sólo tienen sentido, si están destinados a darle un mejor servicio al usuario del sector público, al cliente del Estado, que es el ciudadano. Pero el usuario no tiene manera de protestar, de corregir, de incidir en el producto que el Estado le entrega. Ese es el quid del asunto del tema de evaluación ciudadana de políticas públicas, que ha sido nuestro problema de investigación.

En relación con el tema de lo público y lo privado, resulta, ser un problema que es particularmente complejo de aceptar para la cultura del clásicamente llamado progresismo. Pero vamos hacia un punto de desarrollo del país, en el que no sólo la economía se privatiza más, sino en el que son más indefinibles las fronteras entre lo público y lo privado. Por ejemplo, en el sector salud es imposible imaginar reformas modernizadoras del sistema, sin una participación privada mayor, o sin componer de otro modo las relaciones entre el subsistema privado y el sistema público. Así como ya va cuesta abajo el Estado empresario, creo que va en repliegue el Estado proveedor directo de servicios, y ese es un punto que habrá que tener en cuenta cuando se hable de lo público y lo privado, porque se estará conversando de cosas distintas de lo que se hablaba hace diez años atrás.

En mi opinión, esa es también una forma de participación, porque un Estado demasiado regulado y que tiene establecido un monopolio completo en la ejecución de los servicios, no tiene espacio para la participación, sino que sólo para la demanda. Sin embargo, un Estado en el que se articulan de otro modo lo público y lo privado, crea efectivamente intersticios para la participación, no sólo en la evaluación sino que ya en la propia ejecución de políticas públicas, en la medida en que éstas se desregulan.

La primera modernización del Estado, no es sólo racionalización del Ejecutivo; tiene que ver también con el poder Legislativo y el poder Judicial. Se hará referencia sólo a una nota sobre cada poder.

Actualmente en América Latina, se está viviendo una cierta decadencia del poder Legislativo debida al acentuado presidencialismo. Se puede afirmar que finalmente, los Parlamentos son lugares de contiendas secundarias, porque la iniciativa o el

poder del Ejecutivo bien usado, es capaz de vencer a un Parlamento, aunque no tenga mayoría en él. Así lo han demostrado los dos gobiernos de la Concertación en Chile, cuando han perdido es porque no han sabido contar bien. Pero, esto provoca un daño muy severo a la participación, porque el Parlamento con todos los defectos que presenta, tiene una obligación de cercanía ciudadana mucho mayor que el Ejecutivo, el parlamento tiene el requerimiento político de representar a su distrito. El reequilibrio entre Ejecutivo y Parlamento no es un tema menor, si pretende construir una sociedad pluralista y participativa.

Por otra parte, nada vuelve más teórico y papel picado a la ciudadanía que la situación de los poderes Judiciales en América Latina. Creo que no hay mayores comentarios que hacer al respecto, puesto que ya se sabe suficientemente, y Chile esta casi a la vanguardia de los problemas más agudos. El problema mayor en el país tiene que ver con la indefensión ciudadana que es muy profunda.

Por lo tanto, mientras no tengamos un poder Judicial competente y mientras tengamos un Ejecutivo un tanto omnipotente, no va a haber espacio para la participación. Y la descentralización y otras medidas, no van a ser sino hechos administrativos y no hechos, que efectivamente, abran espacios a la autorregulación y a la iniciativa de las personas.

Es muy importante tener en cuenta un elemento cultural, referido al estado de derecho y el imperio universal de la ley. Una pura nota al respecto: el estado de derecho y el imperio universal de la ley es una afirmación de la laicidad del Estado. Los ciudadanos no tienen más normas que la ley escrita, aprobada por sus Parlamentos y electos por ellos. No hay una metalegalidad administrada en nombre de la moral por la iglesia o quizás por quien.

El estado de derecho y el imperio universal de la ley, es la afirmación del pluralismo. Porque si seguimos apegados a la idea de que la sociedad tiene que tener un sólo concepto del bien, también la participación queda acotada a quienes participan más o menos de ese bien. Se establece de inmediato una especie de metajerarquía ajena a la ley.

Finalmente, se puede preguntar si el tema de la participación pone en tensión democracia representativa - democracia participativa. Se puede descartar de inmediato una fórmula, no cabe llamar democracia participativa a nada que se parezca a una democracia corporativa, a ningún tipo de introducción en el régimen político de ningún tipo de privilegio estamentario.

La participación tiene que ver con este otro conjunto de elementos que se ha mencionado, con un modo de incidir en el Estado. Sin embargo, aquí hay que enfrentar un problema efectivamente mayor todavía y es que se está en vísperas de

una mutación muy grande del rol de los partidos políticos en las democracias modernas. Los partidos de militantes han estado en crisis y no parece que tengan salvación en el plazo grande, incluso en el mediano plazo. Pero todavía no hay un modelo distinto. Se habla de partidos de vecinos, se habla de partidos programáticos, se habla de partidos de ciudadanos, pero falta conocer en qué va a consistir eso. Un eje efectivo de transformación de los partidos, frente al tipo de oligarquía en que empiezan a constituirse gradualmente, pudiera ser el cambio en la forma de nominar a sus autoridades. Si las autoridades unipersonales de los partidos y sus candidatos a cargo electos se designan de otro modo, por ejemplo a través de plenarios abiertas participativas, efectivamente, los partidos se pueden abrir y acercar más a la gente.

2ª Sección

MIRADAS DESDE LA SOCIEDAD

PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN: UNA APROXIMACIÓN AL TEMA DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS COMUNIDADES DE BASE

Fernando Castillo

Una Reflexión Previa para Situar el Tema

Si bien -a mi juicio- no puede negarse que la práctica de las comunidades de base en Chile y, más en general, en América Latina, constituye una forma de participación social, ello no puede transferirse sin más a un concepto de "participación ciudadana". Es necesario entonces situar este tema, con el fin de que él pueda aportar algún elemento a la discusión sobre participación ciudadana.

Los conceptos de "ciudadanía" y de ahí, "participación ciudadana", sea cual sea su definición más precisa, presuponen que los miembros de la sociedad están presumidos de ciertos derechos que les permiten incidir en algunas instituciones del Estado, en la toma de decisiones, o en la realización de determinadas políticas. Presupone, por tanto, ciertas instancias del Estado y sus instituciones que posibilitan -con mayor o menor grado de apertura y flexibilidad- dicha incidencia. Ciudadanía es así una dimensión de un determinado tipo de relación entre Estado y sociedad. Ella se hace posible sobre la base de un cierto grado de integración social y política en la sociedad.

El reverso de esta medalla -y lo que ha predominado y aún predomina ampliamente en las sociedades latinoamericanas- es la exclusión social y política de amplios sectores sociales. La ciudadanía en América Latina es débil, fragmentaria e inestable. La reflexión sobre participación ciudadana no debería pasar por alto este dato de nuestra realidad. Es en este sentido que puede resultar pertinente referirse a experiencias de participación como la de las comunidades de base, las que tienen lugar -como se explicará a continuación- en contextos fuertemente marcados por la exclusión. ¿Tiene algo que decir ese tipo de experiencias a aquellas otras que se dan en el contexto de integración y ciudadanía?

Hacia una Caracterización de la Experiencia de Participación de las Comunidades de Base

Las comunidades de base son un "caso", entre varios, de lo que puede llamarse "participación popular".¹ Su experiencia puede equipararse en buena medida a la de pobladores urbanos y campesinos pobres. De hecho en las comunidades se ha viabilizado parte importante de los intentos de participación de esos sectores en las

¹ A mi juicio no es sustentable el análisis que ha hecho E. Tironi, para quien las Comunidades de Base encarnan una "lógica comunitaria" de acción entre los pobladores, la cual -junto con la "lógica revolucionaria"-, no se orientan a la participación, sino que son lo contrario de ella, orientándose sólo a la ruptura. Cfr. E. Tironi, *Autoritarismo, Modernización y Marginalidad*. Sur Editores, Santiago, 1990, pp. 214-219.

últimas décadas en América Latina. De ahí proviene en principio su significación social y política. Pero, por otra parte, esta experiencia de participación tiene lugar a partir de un horizonte conceptual, simbólico y práctico que es propio de las comunidades de base y que constituye su "identidad cristiana", es decir, que proviene de una manera específica de comprender el cristianismo y su pertenencia a la Iglesia Católica.

Me parece que ambos aspectos son importantes de tener en cuenta y, si bien se los puede distinguir analíticamente, no son disociables: el ser expresión de una participación popular (podría decirse: pertenecer al "movimiento popular") y su identidad cristiana y manera propia de pertenecer a la Iglesia Católica. También respecto a este segundo aspecto, las comunidades han tenido una significación importante para la Iglesia y su relación con los procesos de cambio social y democratización; de ahí que este segundo aspecto también constituya parte de su significación social y política y debe ser tomado en cuenta en la perspectiva de la participación.

Si bien no hay que exagerar la significación de las comunidades de base y sus experiencias de participación popular, no se la puede minimizar como un episodio exclusivamente intraeclesial².

El Contexto

Como ocurre con numerosas organizaciones y movimientos, las comunidades tienen un período de auge y una declinación. Su auge en América Latina tiene lugar desde comienzos de los '70 y se extiende hasta fines de los '80. A partir de allí -y por factores que no voy a analizar aquí- comienza una paulatina declinación. Estamos analizando entonces una experiencia que se sitúa preferentemente en el pasado reciente. La distribución territorial de las comunidades de base ha sido desigual: en Brasil, especialmente en el Nordeste y en San Pablo; en Perú, en el sur andino; en Centroamérica (Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala); en algunas regiones de México; en zonas indígenas del Ecuador. En Chile también su distribución ha sido desigual. La referencia más próxima de las reflexiones que expongo ahora es Santiago. En todo caso, la relevancia de las comunidades de base como experiencia de participación no puede basarse en criterios cuantitativos, sino en las formas de práctica que desarrollan y en su capacidad de imprimir determinados rasgos sociales y políticos a la presencia de la Iglesia en ciertas zonas.

² No podría afirmarse de ellas lo que ha observado C. Lalive en las comunidades pentecostales, como grupos donde se realiza una "retirada del mundo", esto es una radical abstención de la participación social y política. Cfr. C. Lalive, *El Refugio de las Masas*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1968. En las comunidades de base el acento es precisamente el contrario: abocarse a un "compromiso" con el cambio social.

En Chile, el contexto social y político del momento de auge de las comunidades se sitúa más o menos entre 1975 a 1988. Coincide casi exactamente con el período de la dictadura. El contexto es el mundo poblacional marginal bajo el impacto de la dictadura, tanto en lo que se refiere a la represión y violación de los Derechos Humanos, como en lo que toca a las políticas económicas. Es un contexto fuertemente marcado por la exclusión de los sectores poblacionales. Si no se tiene presente esa situación concreta no se pueden comprender las experiencias de solidaridad, movilización, lucha, temor, etc. que forjaron la identidad de las comunidades.

Está fuera de los límites de este trabajo intentar una reconstrucción analítica de ese contexto. Es necesario empero referirse a aquellos aspectos que impactaron más profundamente la vida de los sectores populares y condicionaron así las experiencias de las comunidades. Probablemente el rasgo más común en el mundo popular en ese período es el miedo y la sensación de inseguridad y precariedad, que provenían tanto de la política represiva, como de la política económica. La política represiva fue continua y combinó formas “selectivas” y “masivas”, apuntó no sólo a destruir organizaciones políticas, sino también sociales y a paralizar por el miedo las posibilidades de articulación de los sectores populares. Por su parte, las políticas económicas llevaron a un deterioro sostenido de la situación de los pobladores en lo que se refiere a ingresos, a vivienda, a salud y educación. Las políticas de ajuste, así como las de apertura a los mercados internacionales, que pusieron las bases del proceso de modernización de la economía, castigaron especialmente a los sectores más pobres. El problema de la supervivencia se hizo cada vez más agudo y extendido. Desde la perspectiva de los afectados, el hecho más grave y amenazante fue la elevada cesantía que produjeron esas políticas económicas. Al miedo provocado por la represión se sumó así este otro miedo, más cotidiano y más extendido: el miedo de la inseguridad, de la precariedad de la vida; el miedo que golpeaba provocando abatimiento y desesperanza en quienes día tras día fracasaban en encontrar un trabajo; el miedo que cotidianamente hacía perder la autoestima a miles de pobladores.

Se puede señalar que el contexto de las comunidades en otros lugares del continente presenta rasgos muy parecidos: está marcado por la pobreza y la inseguridad y por la violencia sea ésta de los terratenientes o de una dictadura o por la guerra civil.

La Composición y las Prácticas de las Comunidades de Base³

Para caracterizar la experiencia de las comunidades es importante referirse a su composición y a las prácticas que realizaron. ¿Quiénes son los personajes presentes en las comunidades? En el caso de Santiago, la mayor parte de los miembros de comunidades estaban entre los “excluidos”: cesantes, trabajadores eventuales o informales; una importante proporción de mujeres, debido en parte a factores culturales relacionados a la religión, y en parte, a la división de roles en la sociedad. Hasta el período de las protestas, hubo una presencia también importante de jóvenes pobladores en las comunidades. En otros lugares, los rostros son más o menos los mismos: indígenas, campesinos y pobladores pobres y excluidos. Por lo regular no son personas que hayan tenido una experiencia organizacional o de participación previa, en sindicatos, organizaciones vecinales o partidos políticos. No se puede desconocer sin embargo, que también hubo personas que traían ya una experiencia en este sentido y que muchas veces significaron un aporte importante a la comunidad. Pero en la mayoría de los casos la comunidad de base ha sido para esas personas la primera -y a veces la única- experiencia de organización y de participación social.

En el contexto que hemos esbozado anteriormente, un número considerable de comunidades de base desarrollaron iniciativas y diversas formas de prácticas orientadas a enfrentar los problemas más urgentes e hicieron así experiencias que las marcaron profundamente. El grueso de estas prácticas puede resumirse en dos líneas principales: la solidaridad y los Derechos Humanos. Hay que consignar desde ya que en ambas líneas fue muy importante el apoyo de la Iglesia institucional. Es así como se llevaron a cabo iniciativas que buscaban enfrentar la situación económica extrema de los pobladores y el problema de la supervivencia, y que se cristalizaron en distintos tipos de organizaciones como fueron los comedores, las ollas comunes, los comprando juntos, los comités de allegados, los grupos de salud, los comités de cesantes, etc. En la línea de los Derechos Humanos, las comunidades organizaron grupos de Derechos Humanos y principalmente acciones de denuncia de carácter simbólico, como fueron las romerías, los via crucis, las vigiliás, etc.

Es importante destacar que a través de estas prácticas las comunidades se constituyeron en espacios importantes para la rearticulación de prácticas y organizaciones populares. Fueron así un punto de referencia importante -a veces el único punto de referencia en una población- para la participación popular. De este modo, en aquel contexto de fuerte exclusión y represión, en torno a las

³ Una exposición más detallada sobre las prácticas y la identidad de las comunidades de base puede encontrarse en F. Castillo, *Experiencia de fe y acción solidaria*, Tópicos 90° N° 4, Nov. 1992, pp. 71-86 y *Comunidades de base: fe y política*, Tópicos 90° N° 5, Junio 1993, pp. 99-139.

comunidades o impulsadas desde ellas surgieron distintas organizaciones populares solidarias o culturales.

La Iglesia como Mediación Institucional: Potencialidad y Límites

Se ha señalado ya que las comunidades tienen una manera específica de comprender su pertenencia a la Iglesia y también que el apoyo de ésta jugó un papel de importancia en el desarrollo de las prácticas de las comunidades. Es útil detenerse un poco a examinar esta relación, especialmente en lo que concierne a la dimensión institucional de la Iglesia.

El marco institucional de la Iglesia significó un apoyo a la práctica de las comunidades en tres aspectos: como protección, como servicio y como impulso. La relación con la Iglesia-institución ofreció una protección relativa para la realización de prácticas de denuncia y defensa de los Derechos Humanos, así como también a algunas organizaciones de la comunidad o vinculadas a ella que eran objeto de la represión, como grupos juveniles o comités de allegados. Por cierto que esta protección relativa no constituía una garantía de inmunidad. Muchos miembros de comunidades fueron víctimas de la represión, varios locales de comunidades fueron quemados, otros fueron asaltados; numerosos actos de comunidades fueron violentamente interrumpidos. En otros terrenos, relativos a las prácticas de solidaridad, el apoyo institucional consistió en proporcionar los servicios de personal especializado y en aportar recursos materiales. En algunos casos, ciertas prácticas fueron también impulsadas o inducidas desde la institución sea directamente o porque ofrecía las posibilidades de apoyos concretos específicos.

Pero el marco institucional de la Iglesia operó también como una seria limitación a las prácticas de las comunidades. De hecho esto ha sido uno de los factores determinantes de la declinación de las comunidades en Chile y en toda América Latina. Durante las dos décadas a las que nos referimos, ha tenido lugar dentro de la Iglesia católica un duro conflicto, en cuyo centro han estado la teología de la liberación y las comunidades de base. Ambos momentos se corresponden mutuamente como teoría y praxis. El fortalecimiento de los sectores conservadores en la Iglesia ha llevado a que de manera creciente la teología de la liberación sea censurada y marginada y crezca la presión por redefinir el perfil de las comunidades de base como grupos exclusivamente religiosos, sin una práctica social relevante y subordinadas a las estructuras más tradicionales de la Iglesia. Sería largo analizar las formas concretas que asume este proceso. Pero puede resultar pertinente volver sobre la relación entre comunidades e Iglesia desde otro ángulo que permita ver que allí está en juego de alguna manera la relación entre Iglesia, democracia y participación en el contexto de las sociedades latinoamericanas.

Catolicismo, Democracia y Participación

En una síntesis muy apretada y asumiendo el riesgo de simplificaciones, puede decirse que la participación, en sus distintas versiones, social o política, aparece como un rasgo, si no exclusivo, al menos bastante característico de la democracia. El contenido y amplitud de la democracia está de alguna manera definido por las posibilidades de participación. Esto por su parte representa lo más propio del proyecto político de la modernidad. Si a nivel del individuo la “ilustración” consiste según Kant en atreverse a hacer uso de la propia razón, esto es, deshacerse de las ataduras que imponen las tradiciones como factor heterónomo en la toma de decisiones, en el nivel de las sociedades esta invitación a constituirse como sujeto de sí misma, es decir, a la autonomía, es una invitación -y más bien una exigencia- a configurarse como sociedad democrática. Solamente así se pueden poner las posibilidades para la libertad. Es importante subrayar este aspecto. Es el tema de la libertad, aquel viejo sueño de la humanidad, y no los temas de la eficiencia o del cálculo de comportamientos sociales lo que está en el corazón del proyecto político de la modernidad⁴. Estos últimos pertenecen al ámbito de la “necesidad”, es decir, de aquellas condiciones que deben ser puestas bajo control para que se despliegue la libertad.

Y precisamente en este punto es donde se ha abierto un conflicto y una brecha histórica entre la modernidad y la Iglesia católica. La afirmación de la autonomía de la razón, tanto en cuanto razón científica como también en cuanto razón práctica (moral y política) está en la base de este desencuentro o divergencia histórica. Por cierto que el proyecto moderno no se ha realizado exento de dificultades. Después de alrededor de tres siglos de construcción de la sociedad moderna, se pueden contabilizar probablemente tantos tropiezos y claudicaciones como logros en la realización de la libertad. Pero lo que interesa destacar aquí es que esta sociedad moderna ha emergido y se ha ido constituyendo en un contexto de agudas confrontaciones con la religión, y especialmente con la Iglesia católica. Si por una parte el pensamiento político moderno asumió casi ineludiblemente caracteres anti-religiosos, que se expresan en buena parte en la crítica de la religión presente en numerosos pensadores, en parte también en reducirla a un asunto meramente privado; por otra parte la Iglesia católica levantó murallas contra la modernidad y construyó una identidad marcada por la confrontación con sus afirmaciones políticas, rechazando las ideas democráticas, los derechos humanos y otras demandas de libertad. Para calibrar la profundidad del conflicto basta con leer algunos documentos del papado en el s. XIX. Con esto la Iglesia católica se constituyó en un adalid de las fuerzas políticas más conservadoras⁵.

⁴ Cfr. H. Krings. Art. “Freiheit” en *Handbuch philosophischer Grundbegriffe*. München 1973. Bd. 2. pp. 493-510. También la obra ya clásica de T. Adorno y M. Horkheimer. *Dialektik der Aufklärung*. Amsterdam, 1947.

⁵ Para un análisis más detallado de este tema, cfr. F. Castillo, *Iglesia liberadora y Política*. Ediciones Eco, Santiago, 1986.

El precio histórico que ha debido pagar el catolicismo por este desencuentro con la construcción práctica de la libertad, es evidente. No tan evidente o quizás no tan investigado y reflexionado es el precio que ha debido pagar el proyecto moderno de libertad por su desencuentro con el cristianismo. A diferencia de lo que pensaban los críticos de la religión, ésta no se disuelve con el progreso material, ni con el avance de la democracia. Mantiene un insospechado potencial simbólico -capacidad de dar sentido- que normalmente no ha sido puesto en acción para la democracia y para la realización de la libertad.

La situación de confrontación cambia en la mitad del s. XX, como fruto de procesos de largo aliento, así como de la catástrofe más inmediata del nazismo y la guerra. Dentro de la Iglesia católica adquiere fuerza una actitud positiva hacia el mundo moderno. Se busca un reencuentro que pueda recomponer la brecha histórica. La expresión más importante de este cambio fue el Concilio Vaticano II. Allí oficialmente se plantea esta nueva relación entre "Iglesia" y "Mundo". Detrás de la categoría teológica de "mundo", están la sociedad y la cultura modernas. Lo que, sin embargo, ha quedado claro en el período del post-concilio es que el cambio no es tan fácil y que se ha inaugurado más bien un período de agudas confrontaciones dentro de la Iglesia católica misma. Si va a haber una efectiva convergencia entre catolicismo y mundo moderno, en el sentido de proyecto de libertad, eso es aún una pregunta abierta.

En este contexto de Iglesia, la experiencia de las comunidades de base tiene un nivel de significación más amplio y complejo. El impulso a establecer una nueva relación con el "mundo", lo que en Europa indicaba un reencuentro con la modernidad, aboca a la Iglesia católica latinoamericana a un mundo bastante más complejo y caótico, donde la modernidad existe sólo en jirones y caricaturas, donde predomina la exclusión social sobre la integración, donde la "violencia institucionalizada" ensombrece los fragmentos de democracia y donde el dato de realidad más masivo y contundente es la pobreza: la enorme cantidad de pobres y la profundidad de su pobreza.

El encuentro con este mundo no puede sino ser crítico. Asumir en estas condiciones el proyecto de libertad y de humanismo, que es aquello positivo en la modernidad, implica necesariamente enfrentar el problema de la pobreza y exclusión. En otros términos, es asumir una opción fundamental por el cambio social. No puede haber realmente libertad, ni democracia, mientras existan esos grados de pobreza, exclusión y violencia. En América Latina entonces para el encuentro entre cristianismo y propuestas políticas de libertad deben concurrir necesariamente los pobres. Por cierto que no todos en la Iglesia católica latinoamericana han asumido estas posiciones. Las tres últimas décadas han estado marcadas por duras confrontaciones en torno a este punto. Entre los sectores que han dado cuerpo más decidida y significativamente a esta línea, han estado las comunidades de base. No

han sido ellas los únicos actores, ni han sido sus prácticas la única manera de impulsar el encuentro entre Iglesia y libertad, pero ellas son probablemente la experiencia en la que más importantemente han estado involucrados los propios pobres y excluidos en esta empresa de conjugar cristianismo, libertad y participación de los pobres. Lo han hecho construyendo al mismo tiempo un ideario, es decir, un conjunto de categorías y conceptos, en el que se expresa su experiencia y a la vez su horizonte de expectativas y esperanzas. Para comprender la práctica de las comunidades como participación es necesario examinar -aunque sea brevemente- algunas de esas categorías.

Algunos Conceptos que Ayudan a Entender la Práctica de las Comunidades de Base como “Participación”

Es bastante notable la unidad del ideario de las comunidades a través de América Latina más allá de la diversidad de regiones. Me limitaré a referirme a algunas de las categorías más directamente vinculadas con la participación social. El origen de estas categorías, como puede verse es diverso: la Biblia, la tradición de pensamiento social de la Iglesia, los movimientos sociales, el pensamiento político de izquierda. Sin embargo, siempre hay -a mi juicio- una elaboración o lectura propia de los conceptos.

En una relación dinámica están *persona y comunidad*. La comunidad no está compuesta por “individuos”, ni tampoco por “familias” (como lo quisiera la teoría oficial de la Iglesia), sino por personas. La persona tiene un valor absoluto, es decir una dignidad intransable. Todo hombre es persona porque es Imagen de Dios e hijo de Dios. Pero, si bien esto es cierto, también lo es que todo hombre tiene un “derecho a ser persona”. Hay un proceso. No se es automáticamente persona, porque esa dignidad está de hecho conculcada en la sociedad; está negada al pobre. En el proceso de personalización juega un papel importante la comunidad: allí el pobre es acogido y se le reconoce en su dignidad como persona. De hecho, no se trata solamente de un reconocimiento por principio, sino que la comunidad -por sus prácticas, por los espacios de comunicación que abre, por las relaciones afectivas que establece, porque pone en marcha procesos de aprendizaje, etc.- es efectivamente una instancia muy importante para el desarrollo de la persona. Crecimiento personal y desarrollo de la comunidad como actor colectivo se alimentan mutuamente. Tiene lugar así un proceso de construcción de *identidad* tanto a nivel personal como colectivo. En ese proceso se recogen y valoran las raíces y al mismo tiempo se construye y proyecta algo nuevo. Se recogen las raíces indígenas, populares, obreras, femeninas. De hecho, las comunidades han sido frecuentemente un impulso para ahondar en esas identidades específicas. A su vez se construye una nueva identidad cristiana, marcada por ciertas prácticas y por determinados símbolos (como son canciones, ritos, personajes de referencia, etc.) y por un horizonte de sentido. Las comunidades de base son así un movimiento que

se configura no sobre demandas específicas, sino sobre una identidad. La construcción de esta identidad es el presupuesto y a la vez la trama de la constitución de la comunidad y de sus miembros en sujetos.

Ya me he referido a las prácticas de las comunidades. De ahí surgen dos categorías centrales en la vida de las comunidades: *solidaridad y derechos humanos*. A través de ambas líneas de prácticas se expresa y toma cuerpo la pertenencia de las comunidades al *pueblo*. El “pueblo” es una categoría muy importante, en la que confluyen claramente vertientes bíblicas y otras provenientes de los movimientos sociales y del lenguaje político. Hay inequívocamente una tendencia a “idealizar”, porque este ideario implica la necesidad de un sujeto histórico. El último sujeto es el pueblo. La defensa de los derechos humanos es hacerse parte de un pueblo que es victimizado. La dimensión ética y jurídica de esta práctica no es ignorada, pero el primer plano lo ocupa una dimensión antropológico-teológica que es muy real en la vida de los excluidos: el sufrimiento. El sufrimiento no es un asunto privado, sino que es un rasgo de la existencia del pueblo. Es algo público y colectivo. Por eso está también en el trasfondo de la práctica de la solidaridad. Pero en esta práctica se hace visible otro aspecto, pues ésta se inserta en una solidaridad espontánea que existe en el pueblo y que se manifiesta en los momentos críticos. A partir de esta base de solidaridad espontánea, las comunidades ven su práctica como un servicio en el que se combinan la ayuda de la Iglesia institucional y la capacidad organizativa de la comunidad. Si la solidaridad espontánea del pueblo se muestra en momentos extremos, la solidaridad organizada de las comunidades hace frente de manera más permanente a situaciones de precariedad y no satisfacción de necesidades básica y señala a su vez un camino hacia la construcción de una sociedad solidaria.

Finalmente debo mencionar, aunque sea muy brevemente, categorías que se sitúan en el último nivel de sentido. Me refiero a la antítesis *muerte-vida*. En esta antítesis se condensa de manera simbólica la tensión que viven no sólo las comunidades, sino en definitiva el pueblo como sujeto histórico. Las experiencias cotidianas de exclusión y pobreza, esto es, la cesantía, la falta de vivienda digna, la droga, la deficiente atención de salud y educación, etc., así como las experiencias de violencia y atropello a los derechos humanos son experiencia de muerte. Son “signos” masivos de muerte en la sociedad. A pesar de la masividad de la muerte, las comunidades afirman su esperanza en la vida y ven su práctica como “signos” de vida. La vida es, en este nivel de significación, la construcción de una sociedad justa y solidaria.

Nivel Simbólico y Racionalidad Democrática

Como se puede ver, en el lenguaje y en las prácticas de las comunidades hay un fuerte componente simbólico. Se recurre a numerosos símbolos y a categorías que

pueden llamarse “míticas” para comprenderse a sí mismas y a su contexto, para dar sentido a su acción y para modular sus prácticas. Me refiero aquí a la categoría de “mito” en un sentido específico. Mito no equivale a lo irracional, a lo falso o fabuloso. En los mitos se expresa el hombre enfrentado a los límites de su condición humana. Mito no se opone a “logos”, sino que es una forma del logos cuando éste quiere hablar del límite de la existencia. Que esto aparezca en la política y en la sociedad no es una casualidad o un capricho. La exclusión confronta inevitablemente a estos actores con los límites de la existencia. No es casual entonces que se recurra a la categoría “muerte” y su oposición con la “vida” para caracterizar lo desgarrado de la propia situación. En este aspecto las comunidades de base son similares a otros movimientos entre los excluidos. También ellos han debido constituir un universo simbólico y recurrir a mitos o construirlos para autocomprenderse y proyectar su práctica. La diferencia de las comunidades estriba quizás en que ellas lo pueden hacer más fluidamente, dado que pueden recurrir directamente al acervo simbólico del cristianismo y apropiárselo.

Este componente simbólico es indisoluble de las prácticas de las comunidades. Es parte de la fuerza de esa práctica, porque en ese universo la comunidad se constituye como sujeto con una identidad específica. ¿Significa esto que la práctica y la existencia misma de las comunidades se mueve en un mundo de alegorías fantasmales? No es así. Esa práctica no es puramente “expresiva”, sino que tiene una dimensión política. A través de sus prácticas e iniciativas las comunidades contribuyeron a reconstruir un mundo popular que había sido profundamente desarticulado, no solamente por el golpe militar y la represión, sino por la avalancha ideológica con la que los militares y la derecha fundamentaron el nuevo modelo de sociedad que estaban implantando. De este modo, en un contexto en el que se afirmaban como valores supremos el individualismo, el logro y la capacidad empresarial; en el que se justificaba el “costo social” del “saneamiento” de la economía y se tildaba a los opositores de “antipatriotas”, las comunidades contribuyeron a afirmar la solidaridad, la dignidad humana y el carácter de sujeto que deben recuperar los sectores populares en la construcción de una sociedad libre. Se trata así de una “política” (que también estuvo presente en otras organizaciones populares) en la que toman cuerpo y se expresan temas, intereses y aspiraciones del mundo social popular. Son prácticas que prioritariamente construyen sociedad (organizaciones, relaciones, cultura). Ellas se presentan entonces como una forma de participación social popular. La participación no tiene que ser necesariamente afirmativa de las instituciones y de los canales existentes. Más aún, en condiciones de fuerte exclusión, no puede ser afirmativa, sino que debe articularse como participación crítica y contestataria que apunta a crear relaciones alternativas.

Al comienzo de esta exposición planteaba la pregunta: ¿Tiene algo que decir esta experiencia de las comunidades de base a un modelo de participación ciudadana?

La misma pregunta podría plantearse respecto de la experiencia de otros movimientos populares. Pienso que la pregunta debe quedar en gran medida abierta. Ello se debe en buena medida a que no hay aún suficientes referencias concretas y prácticas de participación ciudadana en Chile y según me parece, en América Latina. Por su parte, las experiencias que puede haber en los países de Europa o en EEUU están socialmente demasiado lejos de nosotros, en la medida en que está ausente allí aquel dato fundamental de nuestra realidad social que es la exclusión. Lo que puede decir la experiencia de las comunidades, se refiere precisamente a ese dato. Ella subraya un punto, a mi juicio, que es clave y a la vez bastante evidente: la participación implica la constitución de sujetos. Los sujetos necesariamente tienen rostro: tienen identidades y proyectos. Cuando los excluidos se constituyen en sujetos, entonces pueden intentar entrar en la ciudad. No basta con abrir canales de participación, si no hay sujetos. Y los sujetos no se construyen a partir de las instituciones, sino a partir de sus propias prácticas y proyectos. Dicho de otro modo, detrás del ciudadano debe haber sujetos con identidades específicas y diversas. Si no es así, el ciudadano se hace formal y vacío.

DE LA DENUNCIA A LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD: NUEVAS ARTICULACIONES ENTRE CIUDADANÍA Y GÉNERO

Natacha Molina G.

El objetivo de este trabajo es explorar los nuevos sentidos y contenidos del concepto de ciudadanía a partir del análisis de la participación de las mujeres en el mundo público. La participación ciudadana es, ante todo, una propuesta de igualdad y autonomía estrechamente asociada a los procesos históricos de construcción de democracia y fortalecimiento de la sociedad civil. ¿En qué medida las mujeres, en la diversidad de sus expresiones de participación, se acercan o se alejan de este tipo de participación? ¿Qué procesos ilustran ese acercamiento y cuáles las distancias? ¿Cuáles son los canales (ofertas) de participación disponibles en nuestra sociedad y en qué medida expresan esa propuesta de igualdad y autonomía para las mujeres?

El análisis de la participación de las mujeres y la reflexión acerca de ella desde la teoría y práctica democrática sigue siendo un tema pendiente. El debate clásico sobre la democracia -afirma A. Phillips- “ha procedido durante siglos como si las mujeres no estuvieran allí, o como en el caso de Rousseau, sólo nos ha reconocido para mostrarnos nuestro lugar” (Phillips, 1996). Las teorías contemporáneas, agrega esta autora, suelen hacer breves referencias, más para cubrir una omisión que resulta cada vez más escandalosa, que para profundizar en el debate político y conceptual de la propia democracia.

El tema en cambio, ha sido abordado desde hace tiempo por el feminismo en todas las latitudes. En América Latina, las primeras investigaciones sobre el comportamiento electoral femenino y la obvia pregunta acerca del porqué de comportamientos mayoritariamente indiferentes hacia los asuntos públicos, aportaron información valiosa sobre las distintas modalidades de participación femenina y sobre los aportes que las mujeres han hecho a la política, revelando que tal “indiferencia” esconde un proceso mucho más complejo, para el cual las categorías y esquemas tradicionales del análisis político son insuficientes. Este recorrido es el preámbulo que llevó a muchas investigadoras/es a denunciar el carácter masculino de las estructuras y procesos de participación y a la necesidad de redefinir los conceptos de participación y ciudadanía (Martínez Diz, 1994).

Hoy el tema hace foco en la relación entre ciudadanía y género, una relación que el feminismo latinoamericano a comenzado explorar en diversos seminarios y tribunas, buscando puntos de encuentro con el debate contemporáneo sobre la democracia. el cual -salvo esporádicas incursiones- se mantiene aún impenetrable a los asuntos de género en nuestro continente.

Este artículo no hace más que ofrecer algunos puntos de reflexión sobre estos temas, recogiendo el debate del feminismo latinoamericano sobre democracia, temática que sin lugar a dudas constituye una de las preocupaciones más relevantes de la ciencia política de fin de siglo.

Se examinarán tres aspectos: primero, una aproximación al concepto de participación ciudadana, tomando como referencia algunas definiciones clásicas y los procesos contemporáneos que obligan a hacer un ajuste de cuentas entre el concepto y la realidad de las mujeres. Segundo, un análisis de los procesos de participación de las mujeres en el mundo público, con énfasis en las interpretaciones a que esos procesos ha dado lugar, y finalmente, una exposición breve de los puntos más álgidos de la crítica feminista al debate político contemporáneo sobre ciudadanía.

Participación y Ciudadanía: un Ajuste de Cuentas entre Conceptos y Realidades

Los conceptos de participación y ciudadanía, así como otros relacionados (democracia, política, y sociedad civil) son conceptos determinados históricamente y también determinados por las diferentes corrientes teórico filosóficas que los sustentan. Por consiguiente, requieren ser permanentemente confrontados con la dinámica de relaciones y el debate teórico-político de cada época y país, pues es en ese marco que adquieren su significado más pleno y desde allí es posible cuestionarlos, actualizarlos, enriquecerlos. Por ejemplo, para la teoría liberal clásica la ciudadanía tiene una connotación predominantemente individual, centrada en el ejercicio libre de derechos fundados en la propiedad (la base de la ciudadanía civil, según T. H. Marshall 1949). Las concepciones más modernas y progresistas agregan que la ciudadanía implica además derechos políticos (a participar en las decisiones a través del voto u otros mecanismos) y sociales (a contar con estándares básicos de bienestar y acceso al desarrollo).¹ Esta ampliación del concepto le imprime un significado colectivo y político a la participación y por lo tanto, abre el espectro al reconocimiento de actores colectivos en condiciones de demandar y ejercer esos derechos.

Pero a pesar de las transformaciones históricas y de los distintos sustentos filosóficos en que se inspira, existe una noción más o menos compartida de la ciudadanía moderna que resulta indispensable explicitar, al menos para saber de qué estamos hablando. Como bien han destacado algunas investigadoras latinoamericanas “en el proceso histórico de ampliación y conquista de derechos, el

¹ T. H. Marshall “Ciudadanía y Clase Social” 1949, citado en N. Fraser y L. Gordon, contrato versus caridad, North University, 1992.

concepto se ha vuelto tan elástico que se hace difícil distinguir entre ciudadanía, derechos humanos y derechos en general”.²

Las diferencias no son banales puesto que repercuten en la práctica de los y las ciudadanas. Por ejemplo, los menores de 18 años en nuestro país no son ciudadanos, pero sí cuentan con derechos humanos consagrados en diversas convenciones internacionales. Igualmente, los extranjeros, aún los inmigrantes, no tienen la misma membresía ni los derechos que las personas nacidas en el territorio nacional.

Por otra parte, es habitual asimilar la noción de derechos al de ley. La extrema identificación entre el derecho y la normativa legal que lo regula deja fuera numerosas prácticas sociales que afirman o niegan algunos derechos y obligaciones para determinados sectores o categorías sociales. La distinción es de vital importancia para examinar las relaciones entre ciudadanía y género, puesto que permite visibilizar la brecha entre la igualdad formal que gozan las mujeres, consagrada en las constituciones y leyes de gran parte de los países del mundo, y la (des) igualdad real que se manifiesta en la familia, el trabajo, la acción pública y en las prácticas sexuales y cotidianas de hombres y mujeres; apelando a la connotación dinámica del concepto, puede decirse que la ley o norma consagrada es en realidad el punto de llegada de un proceso social y cultural que progresivamente va plasmando nuevos derechos. Expresa más que nada el consenso político-legislativo logrado alrededor de ese proceso. La distinción ayuda entonces a identificar las costumbres y tradiciones que se erigen como fundamento para negar la ampliación de derechos de las mujeres, así como para otras categorías: edad, etnia y raza por ejemplo.

Volviendo a la aproximación conceptual, cualquiera sea la perspectiva desde la cual se aborde, la ciudadanía remite a un conjunto de derechos y responsabilidades de los individuos (en masculino, puesto que así es consagrado en la práctica y en la teoría) reconocidos socialmente y regulados por un orden político institucional. En consecuencia, la ciudadanía adquiere sentido y contenido en el marco de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Más que una definición con ello se quiere indicar que por más que cambien las modalidades históricas y los énfasis dados a cada polo de la relación, la referencia a derechos como rasgo básico de la condición de ciudadanía siempre estará presente.

Considerando las relaciones entre ciudadanía y género, esta sola afirmación lleva a preguntarse por cuáles son los derechos y responsabilidades que afirman la

² Montaña. Sonia. La Ciudadanía de las Mujeres y el Sistema Político “En memoria Foro Género y Ciudadanía”. CIDEM- REPEM. La Paz. Julio de 1996.

ciudadanía de las mujeres en la actualidad y de qué manera ésta recoge las demandas de ampliación de los derechos de las luchas de mujeres.

En el marco de esas relaciones, hay tres rasgos comunes al concepto moderno de ciudadanía que resultan relevantes:

- Primero, *la pertenencia a una comunidad de intereses* (N. Lechner, 1994) o la existencia de un interés general compartido y negociado desde la diversidad. La ciudadanía por tanto, supone la posibilidad y libertad de acordar ese interés compartido; de hacer política en un ambiente plural (H. Arendt, 1994; J. Habermas, 1981). Presupone por consiguiente, la posibilidad de contar con mecanismos e instituciones públicas, reguladores de esos intereses y de actores sociales activos en esta tarea. Esto es, presupone un orden político democrático que considere y respete la diversidad.

- Segundo, presupone un *espacio de interacción pública*, que puede ser más o menos complejo y diversificado, en el cual sea posible poner en juego los derechos y responsabilidades, así como procesar las demandas por nuevos derechos y por esa vía ampliar la ciudadanía. Es la parte dinámica del concepto desde la cual es posible reflexionar acerca de los actores y poderes que están en condiciones de participar e interactuar en esos espacios. ¿Qué es lo público hoy en día? ¿qué poderes lo constituyen? ¿qué cambios y qué nuevas fronteras dibujan o desdibujan la tradicional dicotomía entre público y privado?

- Tercero, *la existencia de sujetos conscientes de sus derechos, activos en la vida social y política* (Astelarra, 1995), y *libres para ejercerlos en condiciones de reciprocidad* (Amorós, 1990). Esto, presupone influencia en las decisiones públicas y tener poder y capacidad de decisión en los espacios públicos. Si las mujeres han estado ausentes en esos espacios e invisibles en el debate y construcción democrática, ¿cómo se construye ciudadanía desde la exclusión?

Como se desprende de lo anterior, en la literatura es posible encontrar propuestas más amplias o restringidas del concepto, pero en todos los casos el término remite al ejercicio de derechos y responsabilidades de personas y actores sociales en contextos históricos y regímenes políticos determinados. Se trata, por consiguiente, de una noción asociada a pertenencias comunes y colectivas (Dahrendorf, 1994), remitidas al espacio público entendido como el escenario de realización y regulación de esos derechos (N. Fraser, 1993). Por consiguiente aluden a derechos "universalmente" consagrados, en la medida en que cuentan con un consenso político básico respecto de quienes tienen cartel de ciudadanía y quienes no.

En síntesis, la ciudadanía es un asunto político por excelencia, es parte de un proceso a construir por la sociedad, estrechamente vinculado a la negociación de intereses presentes en ella. *La incorporación y regulación de esos intereses "se juega" en el escenario político dentro del espacio público.* Por consiguiente lo que

define y determina sus contenidos y modos de ejercicio son los procesos de construcción de democracia.

- ¿Cuál es hoy el significado de la democracia y ciudadanía en nuestros países?

Las democracias latinoamericanas nunca llegaron a desarrollarse como poder que emana de la sociedad civil, sino que fueron creadas y reguladas por los Estados, en un proceso en el cual partidos y movimientos surgieron de un mismo proceso (N. Lechner, 1990). En el caso de Chile existe una larga tradición política desde la cual la participación ciudadana estuvo casi siempre asociada a la constitución de colectivos sociales masivos representados por los partidos, así como a movimientos con gran poder de convocatoria y movilización social, cuyo eje de acción era la presión al Estado por mayores cuotas de integración y beneficios sociales. Siguiendo la clasificación de derecho de Marshall³, diríamos que la ciudadanía social predominó por sobre la civil y la política, entendiéndolo que ésta última era patrimonio de las dirigencias de los movimientos, habitualmente militantes de partidos⁴.

Hoy estas formas de participación están en crisis y asistimos a un cambio profundo en los modelos de participación. Ha cambiado el escenario nacional y mundial en que se sitúan, así como los actores, las modalidades de participación y sus demandas. Por una parte, el Estado reduce su tamaño y modifica su rol, y emergen con fuerza otros espacios de regulación de lo públicos: el mercado y los medios de comunicación. Por la otra parte, surgen expresiones sociales diversificadas y múltiples, en donde las mujeres están presentes, cuyas reivindicaciones de ciudadanía ya no son solo los derechos ciudadanos consagrados como universales (también históricamente negados a las mujeres), sino que son derechos que provienen de identidades diversas y particulares determinadas por la edad, género, etnia, raza, condición sexual, residencia, etc.

La participación tiende a ampliarse y tiene lugar en diferentes espacios. Participar es influir y controlar las decisiones públicas en base a derechos y poderes que muchas veces se sitúan fuera del sistema de partidos, en un proceso que se acerca más a la ampliación de ciudadanía -diversificada y con múltiples expresiones-, que a los modelos del pasado.

Si bien estas nuevas modalidades tienen potencialidades democráticas no están libres de dificultades, riesgos y ambivalencias. La otra cara del contexto en que se insertan estos procesos, revela que:

³ Recordemos que en Beijing, la ciudadanía de las mujeres no fue tema. Es el Foro de ONGs quien lo plantea como eje para la acción futura del movimiento de mujeres.

⁴ T. H. Marshall Op. Cit.

a.- Transcurren en un marco de modernización económica de corte liberal que enfatizan lo individual por sobre lo colectivo, y cuyos ejes de articulación se localizan principalmente en la esfera económica. En ese marco, los principios de libertad, igualdad, pluralismo y primacía de la sociedad civil adoptan formas y contenidos que comprometen el desarrollo y profundización democrática. La libertad se transmuta en libertad de consumo, la igualdad deviene en una formalidad normativa y discursiva cuya base es la desigualdad; el pluralismo en segregación y fragmentación. Es así como en nombre de la igualdad ciudadana, encontramos posiciones y comportamientos que terminan por aumentar las brechas de desigualdad para diversos sectores y categorías sociales.

b.- La expansión del horizonte de ciudadanía a través de la demanda de nuevos derechos: igualdad de género, reproductivos, de protección ambiental, de afirmación de identidades específicas, no cuentan con el consenso cultural y político que permita su consagración normativa. Con ello se produce un doble movimiento de discriminación para muchas categorías sociales excluidas en las cuales las mujeres están presentes: aquel que proviene de la negación de los derechos básicos de ciudadanía ya consagrados históricamente y aquel que niega la expansión hacia estos nuevos derechos (M. A. Garretón, 1995).

c.- La legítima necesidad de afirmación de identidades específicas en un contexto de grandes exclusiones, contiene el riesgo de fortalecer comportamientos fundamentalistas o apolíticos que, o bien niegan la existencia de otras identidades, o prescinden de los referentes colectivos plurales que le dan sentido democrático a estas expresiones.

d.- La constante histórica de las ciudadanías ha sido siempre la exclusión, por la razón o la fuerza, de las mujeres como sujeto de derechos. Desde Grecia, en adelante pasando por la revolución francesa, la declaración universal de los DD.HH. hasta la Conferencia de Beijing⁵, la idea proyectada es más o menos la misma: una extraordinaria permanencia del universal masculino al hablar de ciudadanía.

Pese a los cambios históricos en su participación y a los avances en el plano de las políticas públicas, aún hoy la mujer no es sujeto de derechos como ciudadana plena. En la opinión pública y en las instituciones persiste la tendencia a considerarlas “grupo vulnerable” en términos económicos, calificación que permanece en tensión con la necesidad de responder integralmente a las carencias de derechos de las mujeres.

- ¿Cómo controlar estas tendencias en una perspectiva democrática?

⁵ Elizabeth Jelin. Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina. Universidad de Buenos Aires. Argentina. CONICET. B. Aires. Argentina. Marzo. 1996.

Recogiendo estas reflexiones, la búsqueda de una nueva forma de ciudadanía, moderna y democrática, parece circular por tres caminos complementarios. *En el plano cultural*, en la necesidad de afirmar la tolerancia, pluralidad y multiculturalismo como principios democráticos básicos. *En el plano social*, en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la creación de una masa crítica favorable a la igualdad de oportunidades. *En el plano político*, en la constitución de una nueva comunidad de intereses que, a partir de estos principios, sienta las bases para un orden político distinto (Lechner 1990).

Es en este contexto ambivalente de oportunidades que se abren y se cierran, es que se inserta o debería insertarse la búsqueda por hacer de la ciudadanía una noción y una práctica que incluya a las mujeres.

Las Experiencias de Participación Política de las Mujeres: De la Denuncia de la Discriminación a la Construcción de Igualdad

La historia de las luchas sociales de las mujeres en A. Latina, con independencia de sus contenidos y demandas, puede ser leída de acuerdo a cómo estas han hecho valer o conquistado derechos a su favor, lo que permite codificarlas en términos de acción ciudadana. Para E. Jelin (recogiendo el debate de otros autores al respecto) esa historia, al igual que la de otros movimientos sociales ha manifestado una tendencia a ampliar la base social de la ciudadanía y a incrementar el ejercicio futuro de la ciudadanía. Sin embargo, esa misma historia muestra resistencias culturales y políticas tan extraordinarias que llevan a concluir, como lo hace Jelin, que la constante política de los movimientos sociales y de mujeres ha sido la lucha por "el derecho a tener derechos".⁴ En la década de los noventa este tipo de luchas adquiere visibilidad y relativa legitimidad como demanda democratizadora, como nunca antes en la historia de nuestra región. Así como Jelin, el análisis de la participación de las mujeres, ha sido abordado en diversos estudios y ensayos, tanto a nivel latinoamericano como mundial, por numerosa autoras. En prácticamente todos ellos, pese a las diferentes perspectivas con que es abordado, se consignan cambios en las prácticas, énfasis y demandas de los movimientos de mujeres en los últimos veinte años, cambios que son interpretados como síntomas/evidencias de una transformación sustantiva en la orientación y formas de acción política de los movimientos progresistas de mujeres.

Para A. Phillips el cambio es descrito como el tránsito de lo micro a lo macro, esto es, desde la reivindicación del cuerpo y de los procesos que transcurren en la vida privada ("lo personal es político"), al relevamiento de las desigualdades de género

⁴ Anne Phillips. Género y teoría democrática. Instituto de Investigaciones Sociales. Programa Universitario de Estudio de Género. UNAM, México. 1996.

como un problema consustancial a la vida de las personas y de las sociedades, susceptible de ser incorporada a las agendas políticas⁷.

En un sentido similar J. Astelarra, afirma que el debate y preocupación por el tema de la ciudadanía refleja un cambio en el discurso de los movimientos y corrientes de pensamientos asociados a la izquierda y al feminismo. De hablar de la desigualdad y mostrar evidencias de la opresión de las mujeres, se pasa a hablar de cómo construir una determinada igualdad⁸. El cambio ocurre en el momento en que las mujeres ingresan a la arena política (partido, parlamento o gobierno) y se enfrentan a la necesidad de transformar la reivindicación de derechos en proyectos viables, negociados, que requieren ser conectados con los intereses de otros sectores y actores políticos, y sobretodo, ser incorporados en una institucionalidad para la cual los temas de género siguen siendo una rareza, una concesión o una cuestión intrascendente.

En A. Latina, la reflexión sobre las prácticas políticas de las mujeres es también numerosa. Virginia Vargas afirma: “Las certezas de los ochenta sobre lo que las mujeres en movimiento buscaban modificar en relación a la opresión de género, en la sociedad y en la vida cotidiana, dieron paso a un período de mayor incertidumbre, y a tendencias más reflexivas, más lejanas de las grandes utopías, más ancladas en una utopía realista y sobre todo, más sensibles a conectar sus luchas y propuestas con las perspectivas transformadoras de otras expresiones de las sociedades civiles democráticas”⁹.

En palabras de Sonia Montañó (1997), en este proceso muchas mujeres pasaron de “ser actoras de la democracia a protagonistas de la gobernabilidad”, expresión que refleja las múltiples formas desde las cuales las mujeres feministas y progresistas han buscado articular sus demandas con las agendas políticas de sus respectivos países y “sacar provecho de ello” a favor de las mujeres. Montañó centra su análisis en la necesidad de democratizar los pactos de gobernabilidad que se desarrollan cada vez más en nuestra región (permeados por las variables económicas), de tal manera que éstos no transcurran al margen de los procesos “siempre precarios y en construcción de las democracias latinoamericanas”. A partir de allí, esta autora es enfática en demandar -junto con una reforma de Estado-, una reforma de la práctica política de feminismo, acercándola a las instituciones públicas y fortaleciéndolas,

⁷ Judith Astelarra. Ciudadanía: El proceso del Debate. En: La Construcción de la Ciudadanía desde las múltiples identidades de las mujeres. Ed. Foro de Ongs sobre la Mujer. Beijing 1995 e Instituto de la Mujer. España. 1995.

⁸ Judith Astelarra. Ciudadanía: El proceso del Debate. En: La Construcción de la Ciudadanía desde las múltiples identidades de las mujeres. Ed. Foro de Ongs sobre la Mujer. Beijing 1995 e Instituto de la Mujer. España. 1995.

⁹ Virginia Vargas. Ciudadanía. Documento de trabajo preparado para el seminario: “Más allá de El Cairo y Beijing. Fortaleciendo las capacidades de las Ongs”. Lima. Perú. 1997.

pues no es posible construir ciudadanía para las mujeres si prescindimos de uno de los polos de la relación Estado y sociedad civil¹⁰.

De alguna manera, todavía incipiente, la práctica política de las mujeres tanto en las organizaciones sociales como en la institucionalidad política va encontrando, no sin dificultades y polémicas, un punto de convergencia alrededor de la necesidad de promover una ciudadanía activa en las mujeres. Bareiro¹¹ sintetiza esa práctica señalando dos aspectos que inspiran la lucha de las mujeres en la actualidad: la aspiración de toda persona a ejercer derechos ciudadanos en todos los campos de la vida, y la necesidad de que las mujeres accedan a puestos de decisión en los espacios públicos. Para esta autora, el punto de inflexión que distingue estas prácticas de las del pasado está en una progresiva aceptación, aunque conflictiva, por parte de las mujeres en especial de las feministas de su participación política en las instituciones del Estado: partidos, parlamentos y gobiernos.

En Chile algunos estudios y análisis también dan cuenta de este proceso, aunque el debate no ha llegado a desarrollarse aún en forma sistemática entre las investigadoras. En este caso, los análisis parecen transcurrir por dos caminos complementarios que indirectamente apuntan en la misma dirección: los referidos a las condiciones, oportunidades y limitaciones que ofrece el Estado (más bien el gobierno) para la formulación de políticas públicas que consideren a las mujeres como sujetos de derechos, y los que tocan más directamente las condiciones para el ejercicio de ciudadanía y liderazgo de las mujeres¹².

La trayectoria de las demandas del movimiento de mujeres en Chile es emblemático al respecto. Las primeras manifestaciones surgidas en la lucha antidictatorial reivindican “democracia en el país y en la casa”, lema que logró conjugar, con mucha elocuencia, la consigna levantada por el feminismo a nivel mundial: “lo personal es político”, y la aspiración democrática de otros sectores y grupos sociales. Posteriormente, ante la proximidad de recuperación democrática, las demandas se concentraron en la elaboración de propuestas de políticas en los ámbitos sociales en donde la evidencia empírica mostraba las mayores desigualdades y problemas para las mujeres: salud, vivienda, educación, trabajo y familia¹³; Una vez que estas propuestas pasan a formar parte de la agenda pública y que se dispone de importantes instrumentos nacionales e internacionales para controlar las prácticas discriminatorias, el eje de las preocupaciones -sin abandonar

¹⁰ Sonia Montaña. Mujeres: De actoras de la Democracia a Protagonistas de la Gobernabilidad. Doc. de Trabajo preparado para el Seminario: Más allá del El Cairo y Beijing. Fortaleciendo las Capacidades de las ONG. Lima, Perú, 1997.

¹¹ L. Bareiro. “Las recién llegadas. Mujer y Participación Política”. En: Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. IIDH. San José, Costa Rica, 1996.

¹² Entre estos últimos, ver: V. Hurtado, G. Santa Cruz y Alejandra Valdés. Un Antecedente Deseo. Instituto de la Mujer, Chile, 1995.

¹³ Programa de la Concertación de Mujeres por la Democracia.

lo anterior- se extiende a la necesidad de mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y su participación en las instancias de tomas de decisiones. La igualdad de oportunidades y derechos -principio inherente al ejercicio ciudadano-, pasa así a ser el eje orientador de las luchas políticas en el movimiento.

Tras estos cambios hay algunos hechos y procesos relevantes de la historia reciente de A. Latina que de una u otra manera todas las investigadoras apuntan.

a.- Los efectos de la globalización y de los cambios económicos y tecnológicos a nivel mundial. Con plena conciencia de las consecuencias dramáticas que estos cambios han generado en términos de acrecentar las desigualdades y exclusiones sociales, existe también conciencia que la articulación entre lo local y lo global ha generado profundas modificaciones en la vida de las mujeres y en sus horizontes referenciales. A nivel colectivo, se manifiesta en la orientación de sus luchas y negociación de sus intereses¹⁴.

A nivel individual, la presencia continua y ascendente al trabajo remunerado, reforzado por los cambios globales ha dado lugar un proceso inédito de expansión de oportunidades para las mujeres y una mayor libertad para diversificar sus proyectos de vidas. A la vez que se expande su participación en lo público, más mujeres experimentan por sí mismas las limitaciones al ejercicio de una ciudadanía plena.

b.- Los procesos de transición democrática a partir de los 90. Estos procesos, insertos en el clima mundial apertura liberal, tienen tras de sí la reflexión político intelectual latinoamericana acerca de la democracia y la revalorización de la misma asociada a los principios de diversidad, pluralismo y respeto a las diferencias; principios y valores que se levantan como oportunidad para el reconocimiento de los diversos intereses e identidades específicas. Se abren así potencialidades para debatir y confrontar el tema de la igualdad y ciudadanía de las mujeres como un componente indispensable del proceso democratizador¹⁵.

c.- La movilización internacional alrededor de los problemas que afectan a las mujeres. A partir del Decenio de las Naciones Unidas (1975-85) proliferan diversos esfuerzos teóricos y prácticos por generar condiciones favorables a la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo y en la vida política de las naciones. Desde ese momento se suceden conferencias y convenciones internacionales que llaman la atención sobre la desigualdad de género en distintos campos: derechos humanos, medio ambiente, pobreza, población, además de los eventos específicos para el adelanto de las mujeres. Las Conferencias Mundiales, junto con fortalecer

¹⁴ Virginia Vargas. Op. Cit.

¹⁵ Norbert Lechner. Op. Cit.

las tendencias anotadas, se convierten en apoyos importantes a las propuestas y demandas desarrolladas por los movimientos de mujeres en cada país, con lo cual se consagra la posibilidad de integrar la igualdad de oportunidades y derechos en las políticas públicas y en la institucionalidad de los estados. Pero, lo más significativo desde el punto de vista de las prácticas políticas asociadas a los movimientos de mujeres es el aprendizaje de negociación, articulación y advocacy desplegado por numerosas mujeres en ese proceso. Desde allí se logra -afirma las protagonistas más cercanas- recuperar el carácter internacional del movimiento, apropiarse de una dinámica hasta ese momento ajena al quehacer político del movimiento y elaborar una agenda internacional por los derechos de las mujeres.

En estrecha relación con ese proceso se desarrollan y fortalecen las ONGs de mujeres y programas de género en ONGs y universidades, organismos claves para la producción de conocimientos de la situación de las mujeres y para el traspaso de información hacia las organizaciones sociales. Desde allí el quehacer político se profesionaliza, a la vez que estimula la reflexión acerca de los procesos de expansión de la ciudadanía en directa relación y diálogo con la base social organizada de mujeres.

En síntesis, el registro de estudios acerca del carácter político de las prácticas de las mujeres nos dice que el movimiento crece y se consolida como tal en tanto afirma su autonomía como sujeto (V. Vargas - 1996), supera su autorreferencia y las visiones mesiánicas y estereotipadas del ser mujer; que se "politiza" en la medida en que, posicionado de identidad y autonomía, logra negociar e influir en las mujeres, en otros actores sociales y en las estructuras de poder público. En definitiva, en la medida en que logra relacionar sus propuestas y luchas con el movimiento global de la democracia y el desarrollo.

Un indicador de este proceso, es la trayectoria de las relaciones entre Estado y los movimientos de mujeres en los últimos treinta años.

En la década de los ochenta las luchas de las mujeres se concentran y articulan alrededor de la lucha antidictatorial. El Estado aparece marcado por la impunidad y como uno de los principales instrumentos de subordinación y exclusión de las mujeres. Esa constatación es la que lleva al feminismo a preguntarse por los regímenes democráticos del pasado en lo que a género se refiere, y a constatar que la exclusión se aplica también a los procesos políticos anteriores a la dictadura (Kikwood, 1986). *En este periodo hacer política era denunciar las prácticas discriminatorias y la violación a los derechos humanos.*

A fines de los ochenta, la creciente movilización social y la posibilidad de recuperación democrática promueve un leve giro en las prácticas y demandas del movimiento: si bien se mantiene una lógica resistente a la participación política

tradicional, se reconoce busca interlocución con los referentes políticos democráticos. *Hacer política es entonces construir interlocución y autonomía hacia esos referentes, construir movimiento* en base a las demandas específicas de las mujeres y los problemas que las afectan.

En la década de los noventa, en el marco de la transición democrática y de la mayor visibilidad de las mujeres en las conferencias mundiales, el giro es mayor: no sólo es necesario formular propuestas al Estado, sino asegurarse que éstas se implementen, para lo cual es preciso negociar, establecer alianzas adentro de éste y sobretudo ampliar las bases para una mayor representación de mujeres en los poderes públicos. *Hacer política es acceder a las decisiones públicas, e influir en ellas desde la sociedad civil*, para lo cual es necesario generar procesos que permitan demandar al Estado el cumplimiento de los compromisos.

Paralelamente transcurre otra nueva dimensión: *hacer política es también participar en el Estado y desde allí contribuir a construir una perspectiva de género*, hasta ahora ausente en la mayoría de las instituciones y personas que lo dirigen. En efecto, el género es una perspectiva a construir en la sociedad, en el Estado y en los demás poderes públicos por los que hoy circulan las decisiones.

Oportunidades y Limitaciones al Ejercicio de Ciudadanía de las Mujeres

El análisis de las situaciones y procesos ocurridos en la última década marcan cambios cualitativos favorables que acercarían a las mujeres a una lógica de participación ciudadana, entendida como un proceso de construcción de autonomía y ampliación en el ejercicio de derechos. Sin embargo, por ahora ésta es más bien una demanda del movimiento progresista de mujeres que una realidad extendida en mujeres y hombres de nuestro país. ¿cómo ingresa esa demanda en la sociedad?

No es fácil. Como veremos se necesita hacer converger a favor de las mujeres distintas dimensiones y planos de la vida: el de la identidad, de las formas de organización social y el de las instituciones.

a.- A nivel de identidad, la naturalización del sexismo, no obstante los cambios culturales en marcha, se erige como un rasgo en la cultura política nacional y constituye la principal dificultad para el ejercicio de derechos de las mujeres y su disposición a una participación activa en este plano.

Entendemos por cultura política el conjunto de dimensiones cognoscitivas, afectivas y evaluativas que las personas tienen respecto del sistema político y sus objetivos, determinados por sus aprendizajes y experiencias tanto en la familia y en la escuela, como en la vida adulta. Sobre esa base, investigaciones en otros países han llegado a la conclusión de que la mayoría de las mujeres tendrían una "cultura

de súbditos”, combinada con elementos participativos a nivel local-territorial¹⁶, cuestión que también tiende a ocurrir en Chile.

La vieja idea que considera natural la división de roles y que en su nombre justifica y defiende la condición subordinada de las mujeres, junto con la exclusividad de las responsabilidades familiares y domésticas, tiene aún una fuerte gravitación entre hombres y mujeres de nuestro país, especialmente en los estratos socioeconómicos más bajos, precisamente en los sectores en los que las mujeres participan menos en la fuerza de trabajo y tienen niveles de escolaridad más bajos. Las encuestas al respecto¹⁷ señalan que son los sectores de más altos ingresos en los que se advierte una cierta flexibilización de roles en tareas tales como compras al supermercado, ayuda a tareas de los hijos o lavar los platos los días domingo. Sin embargo, no se registran diferencias sustantivas respecto de la imagen de las mujeres, en el sentido de que sus obligaciones prioritarias son la casa y los hijos, ante lo cual los únicos derechos reconocidos son los relativos a la administración doméstica del hogar (no los patrimoniales) y a la protección de la maternidad.

Por otra parte, en el sentido común el tema de la igualdad de derechos para las mujeres se confunde con identidad, vale decir, con el deseo de “ser como los hombres” o bien, con la intención de eliminar todo tipo de distinción individual. Para superar estas asociaciones no basta una buena explicación en el sentido de afirmar que nada hay más reñido con la noción de ciudadanía, que la de eliminar al individuo/a en condiciones de decidir por sí mismo. Como se ha dicho tantas veces, la igualdad de derechos es justamente lo que permite reciprocidad e intercambio en igualdad de condiciones (Amorós, 1990).

b.- A nivel social, las identidades pesan y han marcado por mucho tiempo el contenido de algunas luchas sociales orientadas por el servicio a otros. E. Jelin afirma que en ellas no existe una lógica política, sino la lógica del afecto, con primacía de los vínculos familiares¹⁸. Es la lógica que parece predominar en los movimientos de mujeres por los derechos humanos y la sobrevivencia económica. P. Patrón señala que se trata de experiencias de socialización colectiva que no logran trascender el espacio privado, femenino protegido. Siguiendo las categorías de H. Arendt, afirma que las organizaciones de base como éstas, agregan, no llegan a ser espacios políticos en donde las ciudadanas mujeres puedan participar en condiciones de igualdad, reflexividad y reciprocidad propio de los y las ciudadanas. Si las mujeres solo colectivizan o socializan sus necesidades domésticas, no logran

¹⁶ Almond, G y Verba, S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. 1963 Martínez Diz, Pilar. Op. Cit. Este punto ha sido desarrollado más extensamente en otro artículo de este libro. Natacha Molina y Patricia Provoste.

¹⁷ Encuesta Comisión Nacional de la Familia. Adimark Sernam. 1992.

¹⁸ Elizabeth Jelin. Op. Cit. pág. 4.

influir en las decisiones que les afectan¹⁹. La precariedad política de este tipo de asociaciones y sus potencialidades de transformación en un tipo de participación más ciudadana se relaciona directamente con los cambios sociales, institucionales y políticos que permitan desplegar esas potencialidades hacia procesos más ciudadanos, orientados a la expansión de los derechos sociales. El problema es que ante la sociedad y el Estado este tipo de demandas aparece teñido por connotaciones caritativas que se oponen a la noción de sujetos de derechos. Superar estas connotaciones es tanto un desafío de la democracia como del feminismo²⁰.

Desde otra mirada, L. Bareiro señala que las mujeres que no tienen una perspectiva transformadora de los roles genéricos también hacen política²¹: En efecto, las “madres” en política o las militantes abnegadas, facilitadoras de la acción política masculina, han tenido -contrario a lo que se piensa- una influencia decisiva en los procesos políticos de nuestra historia. La autora distingue dos modalidades de participación: las vinculadas al ejercicio y proyección de los roles tradicionales en el ámbito político, en las cuales “hacer política” es lograr influencia a través de otros, y aquellas marcadas por una ruptura con los roles tradicionales, en las que se expresa más propiamente las demandas por derechos cívicos y político. Su expresiones más claras son el movimiento sufragista de los años 40 y el feminismo.

Las relaciones, intersecciones e influencias mutuas de estas dos modalidades a lo largo de la historia han ido demostrando las potencialidades democráticas de las luchas de mujeres. No puede afirmarse que la participación política de corte tradicional, por sí sola, haya tenido efectos democráticos o de ampliación de derechos ciudadanos, como tampoco que los movimientos de ruptura con la tradición por si solos hayan logrado levantarse como una fuerza sustantiva sin el concurso de las primeras. Por el contrario, estas expresiones se transforman en un modo de hacer política, precisamente cuando se ha logrado articular en clave de igualdad las demandas del movimiento social de mujeres, con el feminismo y los referentes políticos institucionalizados.

El registro histórico en el caso de Chile muestra diversos momentos de encuentro y desencuentro de estas dos lógicas. Es interesante observar que los momentos de encuentro coinciden con aportes sustantivos a la construcción democrática nacional. Así, la conquista del derecho a voto en 1949 concitó un vasto movimiento de

¹⁹ Patrón, Pepi. Democracia y nueva articulación entre privado y público. El problema de la participación femenina y la constitución de “espacios públicos” Instituto de la Mujer, Chile, 1995.

²⁰ Un interesante trabajo de N. Fraser y L. Gordon acerca de la ciudadanía civil y los mitos culturales prevalentes en EEUU, advierte sobre la dicotomía impuesta a las relaciones humanas a través de la oposición entre contrato y caridad. La noción de caridad, además de ser ajena al concepto liberal clásico, “se configura como propia de la esfera familiar” estrechamente asociada a lo femenino. “Contrato versus caridad. una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social”. 1992. Op. Cit.

²¹ Bareiro, Line. Las recién llegadas. Mujer y Participación Política. En: Estudios Básicos de Derechos Humanos IV IIDH. San José de Costa Rica.

mujeres de distintas vertientes y amplió objetivamente las bases de representación del sistema político; igualmente, en la década de los ochenta la convergencia de diversas organizaciones sociales y políticas de mujeres contribuyeron significativamente a la recuperación de la democracia. A partir de 1990, se destaca el aporte programático para la creación de mecanismos institucionales y de políticas para incorporar la igualdad de derechos y oportunidades en la agenda pública en nuestro país. A partir de 1995 -IV Conferencia- se generan condiciones para un nuevo aporte, esta vez como desafío, asociados a la posibilidad de establecer sistemas de control ciudadano respecto acuerdos y consensos logrados en torno a la igualdad de género²².

La mayor parte de estos aportes avanzan hacia la construcción de un nuevo tipo de participación centrada en la igualdad de oportunidades y derechos de hombres y mujeres.

c.- A nivel de la institucionalidad que regula y garantiza los derechos ya consagrados, los avances en el plano legal y en la elaboración de planes de igualdad de oportunidades para la mujer²³ son promisorios si se comparan con las décadas anteriores y con la resistente invisibilidad de las desigualdades de género en los ambientes políticos. El tema género ha ido incorporándose progresivamente en las agendas de los gobiernos y muchos países, cuentan con espacios institucionales y políticas gubernamentales encargadas de promover y coordinar acciones en favor de las mujeres²⁴.

La mayor parte de los estudios y análisis al respecto concentran su atención en las perspectivas y alcances de la incorporación de género en las políticas públicas²⁵. Pero no ocurre lo mismo con los aspectos relacionados con la institucionalidad y los mecanismos gubernamentales. Sería interesante realizar un análisis comparado en la región, para abordar problemáticas tales como el rol del Estado en la construcción de igualdad y ciudadanía de las mujeres, su conexión con las expectativas y necesidades de éstas y con los imperativos de democratización y modernización del Estado.

²² Este es el propósito de las acciones que el Grupo de Iniciativa ONG's de Chile ha estado desarrollando con posterioridad a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing 95.

²³ Hasta el primer semestre de 1997, se habrían formulado 8 planes de igualdad de oportunidades en América Latina. CEPAL, 1997.

²⁴ El tema de la institucionalidad y las políticas públicas ha sido planteado en otros textos, especialmente en "El Protagonismo de las mujeres en la construcción de la Igualdad y Ciudadanía en América Latina". Instituto de la Mujer, trabajo preparado para el Seminario: Mujeres. Cultura Cívica y Democracia del Programa de Estudios de Género. UNAM, México, Julio, 1996.

²⁵ Entre los textos más recientes al respecto, está "El Conocimiento como un Hecho Político". Virginia Guzmán y Eugenia, HOLA editoras. CEM, 1996.

Un estudio basado en encuestas a mujeres de sectores populares en Chile²⁶ (Provoste, 1995) demuestra que las demandas de las mujeres, contrario a lo que se supondría, son coherentes con una política social orientada a avanzar desde la asistencialidad, a la generación de capacidades autónomas y de oportunidades de las mujeres. Lo que está puesto en cuestión es la capacidad de los servicios e instituciones que desarrollan la política social para cumplir este cometido²⁷. Este hallazgo, junto con evidenciar síntomas de cambio en cuanto al carácter tradicional/asistencial del comportamiento de las usuarias frente a los servicios del Estado, advierte sobre los posibles desfases entre éstas y los/las formuladores de políticas que buscan favorecer a las mujeres. En tal sentido, reitera lo que otras investigadoras del tema han afirmado: que las políticas sociales dirigidas a las mujeres generalmente operan bajo el supuesto de la neutralidad genérica²⁸ (Anderson, 1991), o bien consideran a éstas como simples mediadoras entre el Estado y las familias.

Otra de las problemáticas relevadas por los estudios es de qué manera es posible construir igualdad de oportunidades -condición indispensable para la ciudadanía-, desde una institucionalidad política cuyas estructuras y dinámicas están organizadas bajo una lógica sectorial que obstaculiza la formulación de programas intersectoriales acordes con la transversalidad del género. No se trata de crear "islas" institucionales cargo del tema, sino promover una incorporación integral de la dimensión de género en todas las políticas públicas, temática que se inserta, o debiera insertarse, como prioridad en el procesos de modernización y reforma del Estado (Provoste, 1995 y 1996)²⁹. La experiencia del Sernam en este sentido es emblemática: los programas impulsados en torno a la pobreza femenina, prevención de embarazo de adolescentes y de violencia intrafamiliar, constituyen experiencias programáticas, con un fuerte componente intersectorial hasta ahora inédito en la tradición gubernamental. Sobre este tipo de experiencia también hace falta estudios en mayor profundidad, que permita validar y proyectar estas experiencias como modelos de políticas articuladoras de diferentes instancias del gobierno y Estado, tanto a nivel central como regional y local.

Otra de las preocupaciones que se plantean alrededor de la formulación de políticas públicas y en general de la incorporación de la agenda de género, en el escenario público, es la tensión entre el discurso de la vulnerabilidad y el discurso de la igualdad, tensión presente no solo en la institucionalidad política, sino también en la opinión pública y en las mismas mujeres. En el consenso político logrado alrededor

²⁶ Provoste, Patricia. "La construcción de las Mujeres en la Política Social". Instituto de la Mujer. Santiago, Chile, 1995.

²⁷ Patricia Provoste. Op. Cit.

²⁸ Jeanine Anderson. Reproducción Social - Políticas Sociales. SUMBI. Lima, Perú, 1991.

²⁹ Estos temas han sido desarrollados extensamente por Patricia Provoste. en: "Un estado más cerca de la gente". documento de trabajo. Instituto de la Mujer. Chile, 1993. Y en "La construcción de las mujeres en la Política Social". Instituto de la Mujer. Chile, 1995.

de las políticas hacia las mujeres, subsisten simultáneamente dos discursos: el de la victimización, que convoca a apoyar las iniciativas hacia ellas bajo el principio de solidaridad con los más desprotegidos, y el discurso de la igualdad, que convoca a promover y entregar herramientas para el libre ejercicio de su autonomía de las mujeres como sujetos de derechos. La posibilidad de superar o articular positivamente esta tensión pasa precisamente por fortalecer la participación de las mujeres en la sociedad civil, puesto que allí residen las potencialidades de controlar las tendencias asistencialistas presentes en el discurso y políticas públicas. Es decir pasar de una ciudadanía otorgada a una ciudadanía exigida.

Ciudadanía y Género: La Crítica a las Concepciones Contemporáneas

Volviendo al debate conceptual sobre ciudadanía y democracia expuesta al principio y tomando en cuenta la dinámica de las relaciones entre Estado sociedad civil, cabe examinar las teorías y prácticas políticas contemporáneas desde una perspectiva de género. La reflexión se ha orientado a hacer de la ciudadanía una noción que oriente las prácticas políticas de las mujeres y las vinculen a la profundización de la democracia. En ese marco surge la crítica feminista a las concepciones teóricas predominantes.

Los puntos más álgidos de la crítica tienen que ver, con tres aspectos, los cuales se plantean aquí como desafíos para un análisis más en profundidad.

1.- La crítica a las concepciones de universalidad en que se funda la ciudadanía. Como ya se indicó, prácticamente todas las teorías acerca de la democracia y ciudadanía se basan en el supuesto de la neutralidad genérica, que no es otra cosa que la aceptación de un universal masculino, modelo que de una u otra manera permea todas las tracciones político filosóficas.

La visión liberal clásica nos remite a un individuo abstracto al que se supone libre de privilegios, pero también libre de las diferencias de clase, etnia, género y cualquier otra connotación terrenal. N. Fraser y L. Gordon afirman que es justamente la crítica al carácter histórico del concepto lo que llevó a Marshall al análisis de la evolución de los derechos y a su conocida distinción entre derechos civiles, sociales y políticos. Sin embargo, tanto Marshall como las interpretaciones posteriores, aún cuando han logrado darle historicidad al concepto, continúan omitiendo ostensiblemente las diferencias de género. Refiriéndose a los derechos civiles, Fraser y Gordon indican: “las convenciones modernas que configuraron la ciudadanía civil contribuyeron a construir formas modernas de dominación masculina y supremacía blanca, así como de explotación de clase”.³⁰

³⁰ Nancy Fraser y Linda Gordon, “Contrato versus caridad...” North Western University, 1992. Op. Cit.

El debate acerca de la necesidad de repensar el concepto de universalidad cobra especial importancia a la luz de la creciente visibilidad que adquieren identidades las específicas, dimensiones de las que la tradición liberal predominante hace abstracción.

Hacia adentro del feminismo, el tema cobra importancia no solo como crítica, sino porque de alguna manera pone en tensión el principio de igualdad y la reivindicación de la diferencia (Galán, 1996). El riesgo es caer en comportamientos esencialistas, que deriven en la defensa de identidades opuestas a la concepción de democracia plural. Para ello, es necesario abandonar la idea de un sujeto transparente y racional que guía la acción social constructora de ciudadanía para dar paso a concepciones que afirmen la multidimensionalidad de determinaciones y de sujetos que comprende la ciudadanía democrática³¹.

2.- La crítica a la rígida separación entre espacio público y privado, y la asociación de éstos a lo masculino y femenino. Si bien las concepciones modernas contienen posturas más flexibles que las teorías clásicas, en esta materia lo cierto es que el reconocimiento de lo privado como asunto de competencia ciudadana, especialmente por parte la tradición liberal solo llega hasta la esfera de las relaciones económicas. Deja fuera, o más bien oculta, los problemas derivados de la ausencia de derechos en la vida cotidiana y familiar de las mujeres, tales como la violencia doméstica, el acoso sexual tanto en el trabajo como en la familia, los vacíos en materia patrimonial, etc.

Las fronteras de antaño, flexibilizadas en versión moderna, han significado en la práctica integrar los asuntos económicos como espacio público, en donde las relaciones estarían organizadas en base al contrato social y los recursos en base al intercambio monetarizado. En el ámbito familiar, en cambio, las relaciones se organizan en base a la caridad y por consiguiente, quedan fuera de toda posibilidad de dignificación y regulación³².

3.- La crítica a la exclusión de los derechos sexuales y reproductivos del debate sobre ciudadanía plena.

Una de las primeras y más caras demandas del feminismo a nivel mundial ha sido la del derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, tanto en lo que se refiere a la reproducción como a su sexualidad. Según E. Galán, la denuncia de la opresión sexual que viven las mujeres constituye uno de los mayores logros de esta década, aún cuando la adopción de medidas al respecto (educación sexual, prohibición del acoso sexual, prevención de embarazo de adolescentes, etc.) se encuentra

³¹ C.H. Mouffé, *Feminismo, ciudadanía y política democrática radical*.

³² Fraser y Gordon, *Op. Cit.*

mediatizada por factores religiosos y culturales. Sin embargo, agrega, esta nos es la única complejidad que frena el debate. La estrecha asociación entre sexualidad y reproducción ha generado aparentes contradicciones entre la demanda de autonomía de las mujeres para controlar su sexualidad y reproducción y la exigencia que se hace a los hombres de asumir las responsabilidades del ejercicio de su propia sexualidad”.³³ Mientras este debate se mantenga en círculos reducidos de especialistas y de mujeres, existe el riesgo que los legisladores tomen decisiones trascendentales que afectan tanto los derechos de las mujeres a una maternidad libre, como la de los hombres a una paternidad deseada y responsable.

En el caso de Chile, una discusión libre de connotaciones morales y religiosas es todavía muy difícil. El tema se encapsula en los puntos más candentes y polémicos: la despenalización del aborto y la libertad de opción sexual, con lo cual las problemáticas anotadas arriba y otras como, la prevención del Sida, las políticas de fertilización, quedan fuera del campo del debate de los actores sociales y políticos llamados a construir democracia.

- ¿Existe consenso político alrededor de la igualdad y ciudadanía para las mujeres? Temas como la erradicación de la violencia doméstica, la educación sexual, discriminación salarial, la regulación del patrimonio familiar en igualdad de condiciones, la ley de cuotas, y muchos otros cuentan con el suficiente respaldo empírico que los valida como problemas de desigualdad de género. Cuentan además con niveles crecientes de aceptación social. En todos ellos está involucrado el principio de igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres.

Como se ha visto en estas páginas, la transformación en leyes y principios constitucionales de estos derechos constituyen el punto de llegada de un proceso, en el cual están involucrados factores culturales, institucionales, sociales y políticos y distintos actores de la sociedad civil y el Estado. Ese proceso transcurre además en un escenario de ambivalencias, en donde la participación ciudadana resulta ser uno de los mecanismos más eficiente para asegurar el desarrollo democrático en el futuro siglo.

³³ Elizabeth Jelin, Op. Cit.

PARTICIPACIÓN Y LOCALIDAD: PROBLEMAS, CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN

Francisco Sabatini

Los problemas urbanos y ambientales derivados de la organización y convivencia de grupos humanos y actividades en el nivel territorial local representan oportunidades valiosas para sustentar procesos de participación ciudadana con capacidad de incidir en la formación de políticas públicas y, en general, de poner en la discusión pública temas “de la gente”, incluido el de la distribución de la riqueza. Estas oportunidades radican, en medida importante, en los conflictos ambientales y urbanos locales que son agudizados por los procesos de globalización económica y las tendencias del poblamiento.

Los Problemas Territoriales Locales

Los problemas territoriales, principalmente ambientales y urbanos, aumentan en importancia con la globalización de nuestra economía, con el crecimiento económico aún fuertemente basado en la exportación de recursos naturales, y con el desarrollo de las ciudades y el avance de la conciencia ciudadana.

El descenso de la calidad de vida en las grandes ciudades y la degradación del medio ambiente, tendencias universales que no dependen mayormente de la riqueza de los países, son problemas con un importante componente territorial. Consisten mayoritariamente, en problemas derivados de la relación de contigüidad entre población, actividades y elementos naturales.

La Conciencia Ciudadana Marca el Paso de Meros Impactos Territoriales a Problemas de Interés Público

Los problemas territoriales se originan en las llamadas “externalidades”, esto es, en los efectos externos físicos o ambientales que generan unas actividades o grupos, ya sea sobre terceros que comparten la misma localidad o territorio, o sobre los ecosistemas.

Sin embargo, hasta hace poco los impactos territoriales de los proyectos de desarrollo -de las inversiones productivas y las obras públicas, principalmente- así como los impactos de la evolución del poblamiento, eran considerados indicadores de desarrollo. Por ejemplo, una chimenea humeante o la demolición de un viejo barrio urbano para construir una autopista de alta velocidad.

El aumento de la conciencia ciudadana es clave para otorgar a estos impactos o externalidades el carácter de problemas de interés público. Esta Incluye nueva

conciencia ambiental, conciencia de derechos ciudadanos y, en general, el fortalecimiento de valores hoy por hoy tan, o casi tan, “globalizados” como lo está la economía. Entre los valores más “globalizados” se cuentan los derechos humanos, la conservación ambiental, la democracia política, el derecho a participar en las decisiones que nos afectan directamente, los derechos de la mujer y las identidades étnicas o territoriales.

Aunque las Identidades Sociales Muestran Tendencias Encontradas en lo Referente a su Dimensión Territorial, Aumenta la Importancia de esta Última

Por una parte, la identidad se consigue integrándose a los patrones de consumo y culturales que se imponen a nivel planetario. Es la identidad por asimilación al modelo “global”. Esta es la tendencia dominante, la que nos lleva a una homogeneización creciente, implicando un cierto debilitamiento de nuestras identidades territoriales.

Sin embargo, por otra parte se abre paso una segunda fuerza, subordinada pero ascendente: la de resistencia a esa pérdida y de defensa de la calidad de vida y de los sistemas de vida frente al avasallamiento de las fuerzas económicas que trastocan el espacio y la naturaleza en función de objetivos económicos. Es la identidad social por diferenciación (en vez de la identidad por asimilación) y tiene una base territorial importante.

Especificidad e Integralidad de los Problemas Territoriales

Debido a la confluencia de factores geográficos, culturales, económicos y demográficos que los originan, son problemas de alta especificidad. Problemas tales como el deterioro progresivo de la cuenca de un río y las disputas crecientes entre actividades y usuarios por sus aguas, o como el aumento de la congestión en las ciudades con sus secuelas de ineficiencia y descenso de calidad de vida, representan desafíos técnicos considerables para la gestión pública. Dificilmente pueden ser previstos o superados sólo con regulaciones genéricas tales como normas y políticas de uso del suelo o políticas ambientales las que, por lo demás, presentan escaso desarrollo en Chile.

Por otro lado, el carácter integral de los problemas territoriales -lo opuesto a lo sectorial que predomina en la función pública- interpela a una serie de agencias públicas usualmente descoordinadas entre sí y a agencias ambientales o de planificación territorial que no logran hacer esa coordinación, sea por falta de poder o de recursos materiales o humanos.

Facetas Políticas de los Problemas Territoriales: las Externalidades Plantean un Desafío Distributivo y una Seria Dificultad para ser Ajustados al Esquema de Especialización Sectorial que Predomina en la Gestión Pública

En la medida que están originados por las externalidades, los problemas ambientales y urbanos plantean una cuestión distributiva. El problema es cómo se distribuyen las externalidades positivas y negativas, asociadas a la realización de una determinada actividad o proyecto, entre los grupos y entidades presentes en cada localidad o porción del territorio.

La dimensión distributiva de los problemas territoriales locales es aún más clara si tomamos en cuenta que las externalidades, como impactos físicos o ambientales, suelen encadenarse con otros tipos de impactos, especialmente económicos y culturales. Por lo mismo, resulta muy difícil aislar los impactos urbanos o los ambientales como parcelas de la realidad privativas de ámbitos sectoriales de la política pública (política urbana o política ambiental). El tema de las compensaciones que debe pagar una empresa que daña el medio natural -tema en el que existen avances en la política ambiental en distintos países- difícilmente puede circunscribirse a lo "estrictamente ambiental", como exigen las autoridades.

Hay aún otra faceta política en los problemas territoriales locales. Aquella que se relaciona con el tránsito desde problemas a disputas o conflictos, punto en el cual la dimensión política pasa a ser tanto o más importante que los aspectos técnicos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Lo Nacional Invade lo Local: Límites a la Participación Ciudadana Centralismo Político y Políticas de Descentralización

El centralismo político hace a Chile un país virtualmente "ocupado" desde Santiago, lo que se expresa en el carácter de los Intendentes como representantes del Presidente de la República. En cambio, alcaldes y municipios cumplen una función de "bisagra" entre Estado y sociedad civil, y un punto potencialmente alto de tensión política en la medida que se fortalece la sociedad civil¹.

El virtual consenso que ha existido en Chile en las últimas décadas en torno a la descentralización y a sus políticas concretas, obedece a la concurrencia de una diversidad de razones y motivaciones: (i) Evitar la concentración de tensiones políticas en el Centro del sistema en un periodo de reforma económica asociada a altos costos sociales; (ii) extender la mano de la dictadura en el control político de

¹ Por sociedad civil se entiende la esfera de las relaciones sociales que permanece fuera del alcance del Estado y de la economía corporativa y que está compuesta por estructuras de socialización (la familia, principalmente), asociaciones (especialmente las voluntarias) y movimientos sociales o de formación de opinión pública (Friedmann, 1992; Cohen y Arato, 1994).

los espacios subnacionales; (iii) aumentar la eficacia del Estado, “la gobernabilidad” bajo democracia (hasta cierto punto, una combinación de las dos puntos anteriores); (iv) facilitar la incorporación de nuevas localidades y regiones a la economía globalizada -en buena medida haciendo a los gobiernos subnacionales competir por los capitales de inversión-, un fenómeno característico de la fase de reestructuración del capitalismo mundial en los años ‘70 y ‘80; o (v) desarrollar y profundizar la democracia.

En lo fundamental, las políticas de descentralización han sido generadas e impulsadas desde el Centro político (gobierno nacional y parlamento) por una o varias de las razones antes listadas. Más que por los recursos transferidos (o “devueltos”) la significación de estas políticas radica en haber abierto un espacio político disputable que, por las razones discutidas anteriormente, gana en importancia. Es el “espacio local”. Sin embargo, esta posibilidad, para materializarse, requiere de una sociedad civil local con niveles altos de organización y movilización. Mientras ello no ocurra, la descentralización tendrá mucho de forma o recurso institucional y, en lo que se refiere a su motivación más ideológica (la profundización de la democracia), predominarán las intenciones y no las realizaciones. No se debe esperar demasiado de políticas de descentralización diseñadas e implementadas desde el Centro político, que no sean complementadas con la movilización de las comunidades locales. Parece ingenuo esperar que quien detenta el poder lo entregue por voluntad propia.

Planificación y Mercado, Dos Ofertas Poco Exitosas para Enfrentar los Problemas Territoriales

Los problemas territoriales, tanto urbanos como ambientales, han sido enfrentados con dos enfoques que, en lo fundamental, han fracasado. El del Estado planificador que aplica el conocimiento científico y el expertizaje técnico a los problemas de interés público y, más recientemente, el del mercado o, más concretamente, el de “más mercado”. Actualmente, frente a distintos problemas se proponen soluciones que tienen en común el recurrir a los mecanismos de mercado y que, por lo mismo, arrancan de una diagnóstico común. Se asume que los problemas son consecuencia de la debilidad de los mercados, la que a su vez es producto de un excesivo intervencionismo estatal o de la insuficiente definición de los derechos de propiedad.

Estos enfoques tienen en común el constituir respuestas que no logran dar cuenta de las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada lugar. En ese sentido, son respuestas “externas” apoyadas desde los polos dominantes del sistema político: El Estado y la economía corporativa.

La base científico-técnica del Estado planificador es feble, en medida importante por las limitaciones propias (epistemológicas) del conocimiento científico y

también por la falta de estudios y conocimiento de los distintos lugares y porciones del territorio nacional. Por otra parte, la zonificación de los usos del suelo, esencia de la planificación urbana y también de la moderna gestión ambiental territorial, es una respuesta que sirve para evitar externalidades negativas, pero puede ayudar a crear problemas tanto o más importantes. Puede contribuir a la acumulación de externalidades de escala mayor (como es el caso de las asociadas a los problemas de transporte y a la segregación social en las grandes ciudades). Igualmente, puede erigirse como obstáculo para el desarrollo de actividades económicas, especialmente cuando es aplicada con tanta inflexibilidad como ignorancia sobre el medio natural, dificultando así el logro de uno de los ideales del desarrollo sustentable, a saber, el de combinar crecimiento económico y conservación ambiental.

La propuesta neoliberal de "más mercado" enfatiza la liberalización de los mercados y la definición de los derechos de propiedad, como forma de solucionar los problemas urbanos y ambientales -donde propiedad se asimila a propiedad privada, pretendiendo que a esta se le oponen tan sólo las situaciones de "falta de propiedad clara". En Chile se ha aplicado esta receta al caso de las ciudades. La liberalización extrema de los mercados de suelo data de 1979 y no ha sido radicalmente revertida y existe una presión ideológica creciente para hacer algo parecido en el caso del medio ambiente. La idea de una "mano invisible ecológica" ha sido formulada explícitamente (ver en particular el texto de NCPA, 1992 traducido por el Instituto Libertad y Desarrollo).

Con el fin de justificar conceptualmente estas propuestas, tienden a ignorarse las peculiaridades del suelo como bien económico. Estas últimas determinan "imperfecciones" estructurales en los respectivos mercados y limitan severamente la utilidad de las propuestas neoliberales de "más mercado" para enfrentar los problemas ambientales y urbanos. Entre otras características, destacan las de tratarse de un bien no producido, inamovible, no sustituible y de uso imprescindible, todas las cuales dan lugar a situaciones complejas de "monopolios naturales", de "competencia monopólica" o de "especulación competitiva".

Lo concreto es que las externalidades, como problema distributivo y como problema físico-ambiental que afecta la calidad de vida y la conservación ambiental, siguen existiendo. Las soluciones "nacionales" para estos problemas territoriales locales, sean ellas las del Estado planificador o las del neoliberalismo extremo, presentan serias limitaciones. En parte, éstas se deben al hecho de que la participación de las comunidades locales sea permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político. La movilización de las comunidades locales es vista por las autoridades centrales y por las empresas, más como una dificultad adicional que como una posible contribución a las soluciones, y asimismo como una potencial pérdida de poder. Podríamos denominar "paradigma centralista" a

esta peculiar manera de ver las cosas. Todos sabemos lo fuerte que es en nuestro país².

Esta forma de invasión radica en el papel que la prensa juega en los conflictos territoriales locales, cuando éstos adquieren una importancia que desborda el espacio local, el “efecto de demostración” es tal vez la amenaza que primero se manifiesta; las autoridades no querrán que se “sienten precedentes” que puedan estimular a otras comunidades a movilizarse.

En las teorías sobre la comunicación de masas pueden distinguirse dos grandes enfoques. El que señala que los contenidos de los mensajes se ajustan a las preferencias y demanda del público, que ejercería su “soberanía” en los mercados respectivos. Y aquel que enfatiza el poder de los medios de comunicación de masas en la modelación de la conciencia y en la formación de la “opinión pública”. Se puede señalar, en forma ecléctica, que el primer enfoque es especialmente útil en periodos “normales” y el segundo, en periodos de crisis social o política (MacQuaile, 1983). Enfrentados a una situación de crisis, el Estado y los grupos de poder buscan ejercer a través de la prensa un mayor control sobre las creencias y la “opinión pública”, y es entonces cuando la “opinión pública” demuestra ser un mecanismo de control social.

El deterioro del medio ambiente y el descenso de la calidad de vida en las ciudades sin duda representan situaciones de crisis social. No hay políticas públicas que den confianza en lo técnico y que garanticen “governabilidad”. Sin duda, uno de los factores de incertidumbre que marcan la vida contemporánea es, precisamente, la degradación de la naturaleza y el consecuente descenso en la calidad de vida. Bajo crisis, el modelamiento de la opinión pública pasa a ser crucial y posible, en la medida en que la prensa chilena es fuertemente nacional y débilmente local. La prensa se hace portadora de una verdad externa o nacional que tiende a imponerse a los grupos locales con auxilio de un mecanismo psicológico, la “espiral del silencio”, consistente en la renuencia de la gente a quedar excluida de la corriente de opinión dominante (Noelle-Neumann, 1995 formula la teoría de la espiral del silencio con base en investigaciones empíricas).

Un ejemplo de imposición de opiniones y soluciones “de consenso” a los problemas y disputas territoriales locales a cargo de la prensa nacional, lo provee el largo conflicto ambiental de Puchuncaví (Sabatini, 1997; Sabatini, Mena y Vergara, 1996). Además del efecto psicológico descrito, allí se pudo observar que la inclinación de la gente por sumarse a las soluciones oficiales impuestas “desde fuera” con el auxilio de la prensa, a pesar de la desconfianza existente, se debía al

² Como ha hecho notar Oscar Godoy, casi invariablemente cada nuevo Presidente de la República hace una reafirmación centralista explícita en su discurso inaugural, independientemente de cuáles hayan sido sus promesas en favor de la descentralización durante la campaña electoral.

temor de quedar marginados de beneficios concretos asociados a esas soluciones. Era peor quedarse “sin pan ni pedazo”.

De tal forma, la prensa nacional juega un papel en los conflictos territoriales locales que contribuye a inhibir la movilización de los grupos locales, favoreciendo las salidas centralistas a los conflictos. Este rol negativo de la prensa para los intereses locales no excluye el rol más positivo que suele jugar en una primera fase de los conflictos, al contribuir a posicionarlos como asuntos de interés público, tampoco es contradictorio con el rol más activo que juega la prensa en la “negociación ambiental informal”, o negociación no declarada, que se caracteriza por el establecimiento de relaciones de mutua extorsión entre la comunidad local y el o los agentes responsables de las externalidades negativas, usualmente empresas (Sabatini, 1994).

Lo Local Irrumpe en lo Nacional: Posibilidades para la Participación

Lo Concreto es que las Externalidades Siguen Existiendo, Abriendo Así un Espacio Político a la Participación Ciudadana de Nivel Local

La persistencia de las externalidades como impactos físico-ambientales negativos, como efectos económicos ajenos al sistema de precios y como mecanismos socialmente regresivos demuestran la relativa inoperancia de las ofertas “externas” de solución (Estado planificador y “más mercado”). Queda abierto así un espacio para la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de soluciones adecuadas para sus problemas territoriales locales, participación que puede tener proyecciones políticas más amplias, en la medida que los problemas abordados son comunes con muchas otras localidades y pueden tener origen en mecanismos y factores que se definen en una escala espacial mayor.

Dos aspectos en que se manifiesta con claridad esta posibilidad, se refieren a la escala espacial y a la legitimidad social requeridas para esas acciones. La solución de los problemas urbanos o ambientales puede demandar escalas espaciales de intervención sólo alcanzables a través de formas asociativas de acción. Estas exigencias de escala a las soluciones y su aplicación práctica son claras en una serie de cruciales problemas territoriales de impacto local. Entre ellos, la congestión del tránsito, la aglomeración de pobreza en las grandes ciudades y el deterioro de los ecosistemas. La receta “más mercado”, al enfatizar la definición de derechos de propiedad privada, y especialmente allí donde el lema “propietarios pero no proletarios” ha sido llevado a la práctica y contribuido a fragmentar la propiedad del suelo, nos aleja de ese requisito de escala espacial de las soluciones. Por su parte, aquellos esfuerzos del Estado Planificador que se definen en escalas agregadas de intervención -los planes urbanos metropolitanos, las inversiones en obras de infraestructura y las políticas ambientales- usualmente no logran establecer

una buena articulación con el nivel local. Los planes urbanos y las políticas ambientales suelen ser sobrepasados por las decisiones micro-sociales y micro-espaciales en que consisten los mercados, mientras que las grandes inversiones en infraestructura imponen el interés nacional o regional una determinada forma de entender este interés, para ser más precisos sobre los intereses locales, generando nuevas externalidades y conflictos en las localidades.

En cuanto a la legitimidad social, la participación de la ciudadanía local puede ayudar a llenar la brecha que inevitablemente existe entre conocimiento científico-técnico y las decisiones a través de las cuales se realizan los proyectos de desarrollo. La participación ciudadana puede ser especialmente importante cuando hay implicados fuertes intereses económicos en la decisión sobre cómo enfrentar y cómo cubrir esa brecha o área de ignorancia.

Los Conflictos por Externalidades Aumentan en Número e Intensidad, Abriendo Paso a la Negociación

Son conflictos políticos porque su constitución como tales esto es, el paso de impactos a problemas y de éstos a conflictos, lo mismo que la salida que tienen, depende de la relación de fuerzas entre las partes involucradas. El ascenso de la conciencia ambiental, la prestancia que gana el ciudadano que conoce y exige sus derechos, el deterioro ambiental y urbano y el aumento de las inversiones, se cuentan entre los factores que favorecen tanto la multiplicación de estas disputas locales como un mayor equilibrio de fuerzas.

Con la participación y organización locales, la negociación se impone como la forma de salir de estos conflictos. Puede tratarse de la negociación formal y abierta o la que tiene una forma velada o negociación informal, cuando aparecen los intentos de captación de los líderes de la comunidad y se establecen formas cruzadas de extorsión entre comunidad y empresas (Sabatini, 1994).

La Descentralización Política “De Hecho”

Este marco de conflictos territoriales locales representa un difícil desafío para las autoridades locales. Por una parte, deben ejercer labores de mediación con el fin de dar una solución rápida y justa a los conflictos. Por otra, sin embargo, son autoridades democráticamente electas que tienen un mandato popular (su programa de gobierno) que las hace tener una posición definida frente a los conflictos. En los conflictos, por lo tanto, buscarán negociar en favor de sus propios intereses. Esta tensión entre mediación y negociación parece consustancial a la función pública bajo democracia (Forester, 1989 la discute para el caso de la planificación urbana).

Los conflictos territoriales locales, tanto los urbanos como los ambientales, ofrecen

a estas autoridades la posibilidad de salir exitosamente de la disyuntiva entre mediar y negociar a que se ven enfrentadas, que es, en último término, una disyuntiva entre administrar el *status quo* y favorecer el cambio social. El mismo empate relativo de fuerzas que estimula la emergencia del conflicto ofrece esa posibilidad al crear un espacio político mayor para esa autoridad local. La mutua neutralización de los oponentes le permitirá imponer más fácilmente sus intereses y puntos de vista, y lo hará con la legitimidad de estar mediando un conflicto para resolverlo prontamente. En definitiva, ejercerá con relativo éxito la negociación de sus intereses *bajo la forma* de una mediación.

De esta manera, el relativo empate de fuerzas entre los contrincantes en los conflictos territoriales locales, entrega a las autoridades locales mayores posibilidades para influir en las decisiones con que se resuelven aquellos. Se trata de una forma de descentralización política “de hecho” que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados a estas autoridades por leyes y políticas de descentralización (Sabatini, 1997).

Los Conflictos Estimulan la Participación

Es fácil constatar que la proliferación de conflictos territoriales locales suele ir acompañada de una cierta “ebullición participativa”. Esa ha sido la tradición de los *booms* inmobiliarios en áreas de altos ingresos de las ciudades, y está pasando a ser lo usual en los conflictos ambientales. Esta coincidencia entre conflictos y participación ha servido para “demostrar” que la participación ciudadana origina conflictos, y para concluir que aquellas decisiones que tienen un fuerte ingrediente técnico, como es el caso de estos proyectos de desarrollo, deben reservarse a los técnicos.

Sin embargo, la relación inversa es más importante. Debido al complejo fenómeno de las externalidades, los conflictos son inevitables y cuando estallan, alientan la participación. Los conflictos estimulan la participación; es más, representan una oportunidad valiosa para que los ciudadanos participen en las decisiones que afectan en forma directa sus vidas (Sabatini, Sepúlveda y Villarroel, 1996).

Los Ciudadanos: ¿Participativos o Pasivos?

Más de alguna vez nos hemos enfrentado a juicios polarizados al respecto. Los chilenos somos una sociedad civil políticamente sofisticada, con una tradición de participación política y de movilización. Y los chilenos exhibimos una increíble pasividad frente a decisiones que nos afectan directamente y en forma sustantiva.

Paradójicamente, ambos juicios resultan aplicables a situaciones concretas. La solución a la paradoja puede estar en que pasividad y activismo no constituyen rasgos culturales, atributos absolutos, sino momentos distintos de un mismo

proceso. Cuando el conflicto estalla o resurge, aumenta la participación; y cuando es controlado o “domesticado” por las autoridades, decrece. Los altos y bajos del largo conflicto ambiental de Puchuncaví representan un buen ejemplo (Sabatini, Mena y Vergara, 1996).

La secuencia entre conflictos y participación que se observa a nivel local demostraría que, cuando hay, o parece haber, un espacio abierto para influir en las decisiones, los ciudadanos participan en los asuntos públicos, organizándose y movilizándose. Y cuando, por el contrario, domina la percepción de que nada se saca con participar y organizarse, porque todo viene decidido “desde arriba”, entonces la gente se encierra en sus asuntos privados. La participación implica algo tan práctico como tiempo y trabajo, y nadie está dispuesto a dilapidarlos. Debe existir una cierta expectativa de que algo se puede lograr. Y el surgimiento o resurgimiento de conflictos territoriales locales eleva esas expectativas. Los conflictos territoriales estimulan la participación porque crean un espacio político significativo a nivel local.

La Negociación Formal y la Prensa

El papel negativo que juega la prensa en estos conflictos, como soporte de las soluciones “centrales” o nacionales impuestas a las comunidades locales e inhibitoras de la participación, se neutraliza significativamente al establecerse instancias formales de negociación.

Mientras la negociación es informal, la prensa tiene un rol protagónico que podríamos señalar como excesivo. La negociación informal se caracteriza porque los actores no reconocen estar negociando su conflicto. La empresa suele ofrecer aportes para solucionar problemas o carencias locales buscando, de hecho, comprar silencio o pasividad respecto de los impactos que produjeron el conflicto. Más directamente, puede intentar “cooptar” a dirigentes a través de ofertas de trabajo u otras³. Por su parte, los grupos más activos de la comunidad local suelen llegar a la conclusión de que no podrán conseguir modificaciones sustantivas a los proyectos y deciden entrar en el juego de esta suerte de “extorsión cruzada” y vender lo más caro posible su silencio.

En esas circunstancias, los periodistas en buena medida “deciden” en qué consiste el conflicto, quienes son los contrincantes e, incluso, qué piensan. Se convierten, de hecho, en una suerte de mediadores del conflicto en una situación en que nadie reconoce estar negociándolo (Gorcinsky, 1991; Sabatini, 1997). Y este poder lo usan, las más de las veces, para ayudar a imponer las visiones y soluciones externas u “oficiales” que provienen desde el gobierno o las empresas. Su importancia en la

³ La cooptación consiste en minar la fuerza del contrincante, real o potencial, por la vía de reducir su independencia.

negociación informal les permite cumplir a cabalidad con la función de “modelación” de la conciencia colectiva. Al mismo tiempo, la mantención del conflicto, especialmente si está rodeado por escándalos, permite vender. En ese momento la prensa se comporta de acuerdo con los dos enfoques que discutíamos más arriba, los que demuestran no ser tan contradictorios. Entregan a su público lo que éste quiere, y ayudan a los intereses dominantes a modelar la conciencia ciudadana. La prensa tiene, entonces, poderosas razones para apegarse a este rol privilegiado. El que busque contribuir al fracaso de las negociaciones formales que la hacen perder este poder y retrotraer la situación a las relaciones de “extorsión cruzada”, no debe entonces resultar tan sorprendente.

Cuando el poder de las organizaciones locales es mayor y se produce la descentralización política “de hecho”, aumenta la capacidad local para establecer una negociación formal y explícita. Una de las primeras decisiones de quienes establecen la mesa de negociación es controlar fuertemente el acceso de la prensa a las negociaciones. Muy pocos casos en Chile han alcanzado esta etapa. Uno de ellos fue la negociación que logró forzar hacia fines de 1995 el alcalde de Til-Til, a propósito del nuevo vertedero que se construiría en esa comuna. Aunque no podía bloquear la construcción del vertedero en Til-Til, el Alcalde podía posponer su construcción, en circunstancias que el gobierno enfrentaba una fuerte presión para cerrar los vertederos ya colmados y con decisiones judiciales de cierre sobrepasadas (vertederos Lo Errázuriz y Cerros de Renca). La exclusión de la prensa fue casi la primera decisión de los negociadores. El Alcalde se quejaba del papel que había jugado la prensa en etapas anteriores del conflicto en contra de los intereses locales (Sabatini, 1997).

La Negociación de los Conflictos Estimula la Participación y es Fuertemente Condicionada por Ésta

Sin embargo, hay diferencias importantes entre negociación y participación en términos de los grupos locales involucrados. Usualmente, los proyectos o actividades que modifican los usos del suelo generando externalidades tienen distinta significación para distintos grupos o segmentos de la comunidad local. Los beneficios económicos pueden ser generalizados, pero los impactos negativos restringidos a algunos residentes. Se reproduce así el conflicto territorial entre ventaja nacional y desventaja local, en una escala espacial más reducida. Alternativamente, los impactos pueden ser generalizados y los beneficios circunscritos a unos pocos.

A pesar de las diferencias que pudiera haber entre “negociadores” y “participantes”, la población local es siempre un actor importante en los conflictos y en las negociaciones que se establecen para resolverlos. Los conflictos y las negociaciones, aún cuando estas últimas sean llevadas a puertas cerradas, son hechos públicos de

alto interés para los residentes locales. Estos cifran en buena medida sus expectativas de progreso en los mismos proyectos que causan los conflictos.

Se puede afirmar que la población local es el negociador de última instancia, y la parte que tenga su apoyo queda en una situación privilegiada para hacer variar el resultado de la negociación a su favor (Gorczyński, 1991). En último término, las organizaciones comunitarias locales pueden hacer pesar el interés local general en compatibilizar crecimiento económico y conservación ambiental, por encima de posiciones e intereses de grupo. De esta forma, una población local movilizadada puede cambiar la relación de fuerzas entre los negociadores en función de este interés.

Implicancias Distributivas de la Movilización de las Comunidades Locales

Las disputas generadas por los problemas territoriales locales se refieren a la distribución de las externalidades de los proyectos de desarrollo. Tanto en ciudades como en áreas rurales, estos proyectos suelen poner en movimiento el que tal vez sea el principal mecanismo territorial de reproducción de desigualdades sociales. Mientras las externalidades positivas de un lugar tienden a ser apropiadas privadamente -constituyen la razón que lleva a una empresa a localizar su proyecto en ese lugar y no en otro-, las externalidades negativas causadas por el proyecto son descargadas sobre la comunidad local, o en el mejor de los casos, son paliadas o neutralizadas por el Estado a través de sus programas o a través de inversiones especiales.

El mismo hecho de que las externalidades constituyan impactos físicos y ambientales que, a su vez, desencadenan impactos económicos, sociales y culturales, otorga un gran alcance a esta dimensión distributiva. Las implicancias distributivas de estos proyectos representan un estímulo que pone en Estado de ebullición a la política local. De hecho, la negociación informal que los grupos locales están forzando, cada vez con mayor frecuencia en nuestro país, es una modalidad primaria de redistribución de la riqueza.

La empresa exige silencio o aquiescencia respecto de la externalidad que causa y la comunidad pide a cambio "aportes" materiales. La acusación de que estas comunidades, especialmente las más pobres, están dispuestas a "vender" el medio ambiente por algunas granjerías de las empresas o el Estado, suele ser una crítica injusta. La gente valora cada vez más el medio ambiente y su calidad de vida, y el entrar en esas tratativas informales puede ser evaluado por ellos como la única alternativa que tienen frente a los proyectos. Los estudios empíricos muestran esto último, o incluso un rechazo decidido de población muy pobre a los proyectos de desarrollo (ver Sabatini, 1997), de paso cuestionando la tesis simplista formulada en los países desarrollados de que la pobreza es contradictoria con la protección del

medio ambiente (Martínez Alier, 1995 discute el ecologismo practicado por los pobres en los países en desarrollo).

FLACSO - Biblioteca

La posibilidad de explotar esta “oportunidad redistributiva” depende principalmente de la capacidad de participación, organización y movilización de la población local. El siguiente paso es forzar mesas de negociación formales que incluirán la discusión explícita de compensaciones materiales, incluso monetarias, por las externalidades causadas. El balance entre crecimiento económico y conservación ambiental es una decisión política en la cual la población local tiene reservado un gran espacio y la posibilidad de sumar a la solución un tercer ingrediente: Equidad. Los proyectos de desarrollo deberán integrar a su función de costos los impactos negativos que causen a las comunidades locales. En términos más generales, la empresa moderna se ve enfrentada cada vez más a la necesidad de incluir el desarrollo local y la protección del medio ambiente entre sus funciones sociales, que se suman a las tradicionales de crear empleo y riqueza (Sabatini, 1992).

En Suma, la Movilización Reactiva de las Comunidades Locales Frente a la Globalización Económica Abre un Campo de Participación Ciudadana Importante

La globalización como desterritorialización tiene límites materiales y biológicos. Por una parte, somos organismos animales integrados a la naturaleza y dependientes de ella. Nuestra calidad de vida depende de la calidad del territorio en que se despliega nuestra vida diaria, que es limitado en tamaño geográfico. Por otra parte, la expansión de los procesos extractivos, productivos y terciarios acicateados por la globalización tiene una base o fundamento territorial, tanto en términos de soporte material como de relaciones espaciales. La competitividad de las firmas tiene un importante fundamento territorial⁴.

De esta forma, y paradójicamente, las globalizaciones económica y cultural (usualmente consideradas como equivalentes a desterritorialización) agudizan y elevan la importancia de tensiones de carácter territorial. Especialmente aquellas que se plantean en localidades y territorios acotados entre los dos extremos sociales y políticos de la sociedad contemporánea, a saber, las firmas transnacionales apoyadas por los Estados nacionales, por un lado, y residentes desprovistos de representación política y muchas veces pobres o discriminados, como los indígenas, por otro lado. Estos últimos son apoyados por organizaciones de distinto tipo, destacando las ecologistas y las que luchan por los derechos de los consumidores.

⁴ Es lo que concluye el informe sobre la competitividad de las naciones realizado por el economista Michael Porter para el gobierno estadounidense (1991).

El aumento de la inseguridad y la incertidumbre en la vida social constituye un contexto propicio para que se fortalezca la reacción social y política de las comunidades locales, al despliegue y reestructuración económicos. Entre los factores que promueven la inseguridad e incertidumbre en la vida social contemporánea destacan los que parecen consustanciales o concomitantes con la globalización económica neoliberal. Tales como, el deterioro de la calidad de vida urbana, la degradación ambiental, la “flexibilización” laboral, y el ascenso de la delincuencia y de las mafias de la droga.

Las tensiones entre expansión de la economía (global) y calidad de los espacios de vida (locales) se inscribe en la dialéctica histórica entre tiempo y espacio que ha caracterizado al capitalismo. Se trata del largo proceso de ascenso y predominio del tiempo sobre el espacio, de los procesos económicos sobre la vida cotidiana, del devenir sobre el estar o el ser -en el campo de las ciencias sociales, de la economía sobre la geografía y el urbanismo. Las crisis económicas han sido superadas a través de la aceleración de los ritmos y ciclos económicos, con importantes implicancias de desarticulación o destrucción de los espacios vitales de la gente. Destaca el caso de las ciudades y del medio ambiente en las postrimerías del siglo XX. Los límites de este ascenso del tiempo sobre el espacio son la capacidad de resiliencia (o capacidad autodepurativa) de los ecosistemas y la defensa de la población de su calidad de vida.

A través de la participación en sus organizaciones comunitarias, la población de localidades impactadas por el despliegue económico tiene hoy la oportunidad de afianzar un nuevo estilo de hacer política: Una política “de la gente” que desafía a la política oficial de los partidos y del Estado; una política que a pesar de ser reactiva encierra posibilidades de cambio social; una política que abre un nuevo camino para contribuir a la formación democrática de políticas públicas; y que puede ayudar a dar nuevamente un lugar central al tema de la distribución de la riqueza.

Bibliografía

- Cohen, Jean y Arato, Andrew. 1994. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.
- Forester, John. 1989. *Planning in the Face of Power*. University of California Press.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Developmen.* Blackwell.
- Gorzinsky, Dale. 1991. *Insider's Guide to Environmental Negotiation*. USA. Lewis Publishers.
- Martinez Alier, Joan. 1995. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Barcelona. Icaria.
- McQuail, Denis. 1983. *Introducción a la Teoría de la Comunicación de Masas*. Paidós.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. 1995. *La Espiral del Silencio: Opinión Pública: Nuestra Piel Social*. Paidós.
- Porter, Michael. 1991. *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Sabatini, Francisco. 1992. “Medio ambiente y región: nuevos desafíos para la empresa”. En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 8. N° 3.
- Sabatini, Francisco. 1994. “La espiral histórica de los conflictos ambientales”. *Ambiente y Desarrollo*

Vol. 10, N° 4.

- Sabatini, Francisco. 1997. "Local environmental conflicts and new forms of policy intervention in Chile". En: Douglas, Michael & Friedmann, John (Eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. USA, John Wiley (en prensa). También en español con el título "Conflictos ambientales locales profundización democrática". En: *Ecología Política*. Barcelona (en prensa) y en *Revista do IPPUR* Vol. X, N° 3. Rio de Janeiro (en prensa).
- Sabatini, Francisco; Mena, Francisco; y Vergara, Patricio. 1996. "Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia". En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 12, N° 4.
- Sabatini, Francisco; Sepúlveda, Claudia; y Villarroel, Pablo. 1996. "Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental". En: *Ambiente y Desarrollo* Vol. 12, N° 1.

PARTE 2
ESTUDIOS DE CASOS

POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Marisa Weinstein

La participación ciudadana es un concepto amplio, con múltiples sentidos y connotaciones. Es también un concepto en construcción puesto que, al igual como lo señala E. Jelin para el concepto de ciudadanía, es producto de una lucha social por definir los actores participantes y los límites de los ámbitos y niveles donde podrán tener injerencia.

Este texto no agota la discusión, sino que pretende realizar un ejercicio inductivo, reflexionando sobre algunas experiencias existentes y las voces sobre estas experiencias a partir de una definición operacional de participación. En efecto, nos referiremos a aquellas acciones a través de las cuales, las y los ciudadanos influyen el resultado de los servicios públicos y la manera en que el gobierno lleva a cabo su función de enfrentar la situación de discriminación de las mujeres, ya sea presionando a través de organizaciones o participando directamente en la gerencia de los programas públicos¹.

En este contexto, consideramos a dos actores centrales de este proceso: el Servicio Nacional de la Mujer, como organismo gubernamental que tiene la iniciativa de impulsar y coordinar las políticas públicas en este sector, y las organizaciones de mujeres que tienen una trayectoria y una acción colectiva para enfrentar la situación femenina y que tienen el interés por actuar sobre derechos políticos, al tiempo que son "beneficiarias" de las políticas.

Esta definición operacional tiene sus limitaciones, en tanto no considera los mecanismos representativos de elección de autoridades gubernamentales y legislativas, que sin duda son una forma de participación ciudadana. De este modo, no se aborda la relación entre el SERNAM, por un lado, y las organizaciones, por otro, con los partidos políticos y su posibilidad de poner en agenda los temas que les preocupan. Es decir, se focaliza en la relación entre ambos actores, sin incluir mediaciones. El enfoque parte de las políticas que ofrece el gobierno e incorpora también el quehacer municipal como otra instancia pública que ofrece programas y servicios hacia las mujeres.

Ciertamente, la delimitación de estos dos actores principales es parte del problema. En efecto, no estamos hablando de un sector propiamente tal. Nos encontramos en el aparato gubernamental con una propuesta de políticas con un nuevo enfoque que requieren de la intersectorialidad para llevarse a cabo. Así, el rol del SERNAM es

¹ *Municipal Governments* Definición adaptada de la entregada por C. Orrego en "Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's". Harvard University, Multicop. April, 1995.

difícil en términos de su propia legitimidad al interior del Estado y hacia las mujeres en general. Por su parte, las organizaciones de mujeres son heterogéneas, en lo que se refiere a la amplitud de su quehacer y a la capacidad de generar propuestas; en efecto, entre ellas encontramos organizaciones de base cuyo sentido es desarrollar actividades de crecimiento personal de sus integrantes, mientras otras tienen un alcance mayor, por su capacidad de gestionar proyectos de mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, así como de proponer cambios en las políticas públicas actuales. Estas organizaciones constituyeron un movimiento de mujeres, integrado también por las ONGs, que se articulaba en torno a una identidad de mujeres con voluntad de recuperación democrática y solidaridad entre ellas. Con la llegada de la democracia, la visibilidad de este movimiento decayó, así como su capacidad de articulación. Las propias ONGs vivieron procesos de especialización temática y varias de ellas, las más ligadas a la acción poblacional, desaparecieron por dificultades de financiamiento. Las organizaciones de base se mantuvieron en el espacio local, buscando incorporarse en la democratización de los espacios municipales.

El escenario, entonces, donde se posicionan los actores, no está claramente constituido y es precario. Como se describirá más adelante, el enfoque que actualmente se otorga a las políticas de género es muy diferente al tradicionalmente aplicado. El organismo que debe impulsarlo es nuevo y dispone de escasos recursos, además que por ley no está capacitado para ejecutar programas sino para coordinar diferentes acciones gubernamentales.

Este texto comienza con una reflexión acerca de las políticas hacia la mujer y el carácter de las políticas de género que impulsa el actual gobierno. Bajo este marco general, se describe el Programa Centros de información de los Derechos de la Mujer (CIDEM), seleccionado para nuestro estudio pues en su diseño se concibió el tema de la participación de las mujeres, como una dimensión clave, de este modo, constituye una "oferta" de participación desde el SERNAM hacia las mujeres. También se describen las Oficinas Municipales o Programas para la Mujer, como espacios para el diseño de políticas de equidad de género a nivel comunal. Posteriormente, se presentan las características de las organizaciones de mujeres y sus acciones. Luego, se analiza la relación entre actoras gubernamentales y de la sociedad civil, para finalizar con una reflexión que señala algunas limitaciones y potencialidades que permitan no tanto hacer un balance como explorar pistas para acrecentar los niveles de participación.

1. Acerca de la Orientación de las Políticas hacia las Mujeres

Como se señaló, el punto de partida de este estudio es "la oferta" estatal de políticas de equidad de género y, por tanto, es necesario situar su orientación. Ello es particularmente relevante en relación a la temática que estamos tratando, pues las

políticas de igualdad de oportunidades que hoy se impulsan no tienen una continuidad natural con las políticas históricas hacia las mujeres.

De hecho, hablamos aquí de políticas de equidad de género y, en la práctica, estudiamos el quehacer del Servicio Nacional de la Mujer, de las Oficinas Municipales de la Mujer y de organizaciones de mujeres). ¿Por qué, entonces, no hablar de la participación en políticas hacia la mujer y complicar la discusión con un concepto poco común como el de equidad de género?

Ciertamente, en este texto queremos marcar una diferencia en las orientaciones de políticas, entendiendo que hoy se pretende impulsar desde el Estado acciones que corrijan la tradicional división sexual del trabajo, junto con mejorar la situación de subordinación de las mujeres. Así, aun cuando se trata de políticas dirigidas a las mujeres, su orientación es modificar la relación entre los géneros. Tradicionalmente, el Estado se ha comportado principalmente como reproductor del orden establecido en esta materia, lo que tiene, como veremos más adelante, importancia en tanto límite para la participación.

En la historia de nuestro país se han diseñado y llevado adelante diversas políticas dirigidas hacia las mujeres. Encontramos, en primer lugar, una lógica de voluntariado, en la cual mujeres con cierto poder sea (económico, social, religioso o político) realizan acciones sociales hacia mujeres de sectores pobres, con el fin de "educarlas" o de entregarles determinados recursos. Tiene un marcado carácter asistencial e incluso de beneficencia y reconoce como beneficiarias de su quehacer a mujeres caracterizadas por la necesidad de asistencia y educación. Este tipo de política viene realizándose desde comienzos de siglo, fue institucionalizada durante el gobierno militar y aún se mantiene hoy día, en ciertos espacios públicos.

También han existido políticas de tipo promocional que tuvieron su auge durante la década del 60 y comienzos de los 70, simbolizados en lo que fue CEMA antes del golpe militar. Buscan, fundamentalmente, organizar a las mujeres en grupos para que lleven a cabo diversas acciones. El diagnóstico que las sustenta es la falta de incorporación de la mujer a la vida social y política y, por tanto, apuestan a que la organización es un fin en sí mismo y que su acción necesita de ciertos apoyos que le competen a diversas instancias públicas, especialmente a aquéllas de carácter local (municipio, consultorios de salud, escuelas, etc.); en este sentido, las organizaciones plantean determinadas demandas, referidas fundamentalmente a recursos y servicios para su buen desempeño. Ello supone una institucionalidad abierta y cercana a las necesidades de las organizaciones. De hecho, el PRODEMU es una institución cuyo propósito central es apoyar a las organizaciones de mujeres en sí mismas, así como existen los departamentos comunitarios de los municipios.

A partir de la adopción de políticas sociales focalizadas que surgen con la

aplicación del modelo de economía social de mercado desde 1973, se han diseñado también programas focales específicos dirigidos a determinados grupos de mujeres. Suponen la identificación de un grupo "vulnerable", el diseño preciso de servicios y beneficios a entregar y en algunos casos, coordinación intersectorial para abordar el problema. El mayor número de programas públicos hacia la mujer se concentra actualmente en esta lógica y, más allá de la voluntad de las encargadas o ejecutoras, es el espacio que los distintos organismos públicos acceden a entregar a estas nuevas experiencias. Es necesario demostrar, entonces, cuáles son las mujeres que se encuentran en una posición especialmente frágil, de modo de constituir las en objetos de programas que pueden ayudarlas a superar esa vulnerabilidad (jefas de hogar, embarazadas adolescentes, por ejemplo). De todos modos, es un punto de partida para una estrategia que busca legitimar las acciones hacia la mujer, a través de mostrar experiencias exitosas ligadas a problemas considerados generales y, en esa medida, poder ampliar su quehacer. El programa de apoyo a jefas de hogar de escasos recursos es un caso emblemático en su relación con el programa nacional de superación de la pobreza.

Sin embargo, durante el gobierno de Aylwin, hay un cambio importante en la orientación de las políticas dirigidas a las mujeres: se plantea explícitamente un enfoque de equidad de género, con un diagnóstico de discriminación de las mujeres producto de un orden social injusto que requiere corrección. Ella se implementa bajo la coordinación de un organismo gubernamental creado en 1991: el SERNAM.

En su primera etapa (1990-1993), el SERNAM se aboca, por una parte, a consolidar su institucionalidad estableciendo su agenda de trabajo y formando los equipos a nivel central y regional. Además, se dedica al estudio y presentación de propuestas legales para establecer la igualdad de derechos para la mujer. Por otra parte, implementa una serie de programas para realidades específicas donde se produce una mayor vulnerabilidad de las mujeres. Pero el enfoque toma un sentido más global a partir de 1994 con la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, que guiará el quehacer del Estado en el terreno de las desigualdades de género hasta el fin del mandato del Presidente Frei; en él se propone un conjunto de medidas en diversos campos de la vida nacional acordes con el carácter sistémico de la discriminación que sufren las mujeres.

Este enfoque de equidad de género está dirigido a todas las mujeres del país, reconociendo que, como género, enfrentan situaciones desmedradas respecto de los varones en relación a su capacidad de desarrollarse como personas en las distintas esferas de la vida nacional. En este sentido, la igualdad de oportunidades se asocia al propósito de modernización del Estado que el gobierno quiere impulsar para establecer relaciones abiertas con la ciudadanía, capaz de dar respuestas a la diversidad de necesidades de sus usuarios y que éstos tengan posibilidad efectiva de controlar su gestión.

Las distintas lógicas reseñadas conviven hoy en los distintos servicios públicos, toda vez que el Estado no es un ente homogéneo y que el enfoque de equidad de género es nuevo y no goza de legitimidad en el conjunto de los funcionarios estatales.

No obstante, es interesante señalar que el Plan de Igualdad de Oportunidades es asumido como prioridad por el conjunto del gobierno, lo que significa que sus medidas y acciones deben ser incorporadas en las metas ministeriales. En efecto, dicho Plan supone la generación de medidas que deben llevar adelante diversos ministerios, servicios y organismos públicos a nivel central y descentralizado, bajo la coordinación del Servicio Nacional de la Mujer.

Por tratarse de una temática que se liga con estructuras sociales, económicas y culturales, el desafío de la implementación de estas políticas no es menor. El SERNAM ha debido dedicar una parte importante de sus esfuerzos a sensibilizar a otros organismos de gobierno en la perspectiva de la igualdad de oportunidades y en la importancia que tiene el análisis de género, tanto para realizar diagnósticos como para diseñar medidas efectivas en la solución de problemas nacionales, como es el caso del enfrentamiento a la pobreza.

En este contexto, cabe preguntarse por la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas: ¿qué rol les compete a las mujeres -destinatarias principales- en el diseño y evaluación de los programas que tienden a la igualdad de oportunidades?

En términos generales, hay por lo menos dos grandes argumentos que apoyan una presencia clave de las mujeres en la formación de las políticas: por un lado, la división sexual del trabajo y la discriminación en el poder que sufren las mujeres, no es un hecho casual, sino que forma parte de un conflicto social que pugna por la asignación del poder. Así, el acceso privilegiado a los recursos sociales que disfrutaban los hombres, no se cambiará por el sólo hecho de manejar información sobre sus consecuencias para la vida de las mujeres y del país en general. Se requiere de un grupo social que presione por el cambio y por medidas concretas que favorezcan a las mujeres. En este sentido, la propia creación del SERNAM apoya esta perspectiva, pues esta iniciativa provino del movimiento de mujeres que se generó durante la dictadura y que logró traspasar sus planteamientos al Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Por otro lado, el proceso de modernización del Estado en que está empeñado hoy el gobierno tiene como uno de sus propósitos generar una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía: los servicios públicos como servidores y garantizadores del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos. Ello significa que las mujeres deben tener un papel activo en la fiscalización de la acción pública.

No obstante, la obvia relación entre una y otra razón, la primera argumentación privilegia la participación organizada de las mujeres, mientras la segunda fomenta el papel de cada persona como usuaria individual.

Sin intentar aún un balance, es interesante señalar que la propia Ministra Directora del SERNAM señala esta distinción, al plantear en la II Conferencia de Participación Ciudadana realizada por FLACSO, que “no estamos contentas con el nivel de relación que hemos mantenido con las organizaciones sociales de mujeres. No hemos logrado aprovechar ese enorme potencial que allí se encuentra”. Sí existe una mejor evaluación de las acciones realizadas para potenciar la capacidad de exigencia individual de los derechos. Específicamente, veremos a continuación las características del Programa CIDEM del SERNAM, cuyo propósito es precisamente el “*empowerment*” de las mujeres.

2. El Programa CIDEM

En el contexto de las distintas lógicas de las políticas hacia las mujeres, la creación del SERNAM y su enfoque de reconocimiento de la discriminación es producto en parte importante de la acción del movimiento de mujeres. En efecto, la lucha por el retorno a la democracia tuvo entre sus actores importantes al movimiento de mujeres, que combinó las demandas por el cambio político con sus demandas por mejorar la condición de la mujer. Este protagonismo y la capacidad de transformar las demandas en propuestas de programas a través de la articulación con los partidos políticos, permitió incluir los temas de superación de la discriminación en la agenda del gobierno democrático.

Una vez creado, el SERNAM debía enfrentar múltiples tareas: generar una institucionalidad nacional, proponer leyes que fueran cambiando la normativa discriminatoria, y, fundamentalmente legitimarse ante la opinión pública en general, particularmente entre el conjunto de las mujeres del país, pero también en el seno del propio aparato estatal.

En este conjunto de tareas, el SERNAM consideró el diseño de un programa nacional que actuaría como vínculo directo con las mujeres en general y con las organizaciones femeninas en particular (“el cable a tierra”): el CIDEM (Centros de Información de los Derechos de la Mujer).

En el diseño de este programa han participado mujeres que tienen trayectoria en el movimiento de mujeres y se plantean tres líneas de acción principales:

a.- Entregar información a las mujeres sobre sus derechos como primer paso para que puedan ejercerlos o presionar por ellos con autonomía.

b.- Recoger necesidades y demandas de las mujeres para medir la eficacia de las políticas públicas, detectar discriminaciones y posibles vacíos en su diseño, en la perspectiva de incorporar las propuestas de las mujeres en las políticas públicas que les atañen.

c.- Sensibilizar al conjunto de la opinión pública sobre los derechos de las mujeres y las acciones que SERNAM ha impulsado para promoverlos.

El diagnóstico que fundamenta este programa es que la mayoría de las mujeres está encapsulada al interior de un espacio doméstico, sin información sobre cuáles son sus derechos y cómo ejercerlos y, por tanto, no tienen capacidad de ejercer su ciudadanía. La definición de “derechos” es amplia y abarca desde los derechos establecidos en la ley hasta el derecho a ser persona. Las mujeres, como sector social están en una posición de subordinación y aislamiento que ha dañado su autoestima y en ese sentido, no logran una mínima afirmación ante su vida cotidiana y política. En este sentido, el concepto de empowerment (empoderamiento) es clave para definir a este Programa: trata que las mujeres obtengan poder de decisión sobre sus vidas a partir de informarse y conocer sus derechos, de manera que puedan exigirlos.

De este modo, es necesario realizar un trabajo personalizado que apoye la conformación de ciudadanas. Así, se generan las siguientes líneas de acción:

- Entrega de información a través de la atención individual: en los primeros años, se pone un énfasis importante a esta línea de acción, con un carácter muy diferenciado del resto de la administración pública; se acoge a la mujer, se la escucha, se la atiende amablemente y se trata de entender el problema en su integralidad. El estilo de acogida no responde a una preocupación de tipo formal, se trata de lograr el acercamiento de la institución a la sociedad y a las mujeres. Sin embargo, esta manera de proceder, si bien aparece importante como una forma distinta de la relación entre servicio público y usuarias, tiene la deficiencia que no puede extenderse, que es “cara” en términos de recursos. Además, genera dificultades en los equipos que se constituyen para realizar esta tarea, dado que aparecen como un cierto compromiso de resolver el problema de consulta, lo que CIDEM no puede realizar ya que sus tareas son de información y derivación.

- Entrega de información a través de grupos: se realizan talleres, encuentros, seminarios, foros, etc., de información y sensibilización sobre temas específicos, previamente definidos como prioridades del Servicio; están destinados a grupos organizados y también no organizados. En este ámbito, con el desarrollo del programa han ido apareciendo con cada vez más fuerza los funcionarios públicos (de distintas reparticiones) como uno de los destinatarios más importantes de esta línea de acción.

- Difusión y sensibilización masiva: se realiza con el propósito tanto de difundir las acciones del SERNAM y del programa, como de poner en la agenda pública la temática de los derechos de la mujer.

En relación a la detección de necesidades y demandas, desde la puesta en marcha

del programa se considera la aplicación de distintos instrumentos para recoger la información. Sin embargo, también desde el comienzo del programa, han aparecido dificultades tanto para aplicarla (momento apropiado y expectativas generadas) como para procesar la información (quién, en qué momento y con qué recursos). Así, se acumulan fichas de atención individual hasta que se encarga su sistematización a un consultor externo, que sintetiza los principales problemas por los cuales las mujeres acuden al CIDEM y su perfil socioeconómico. Sin embargo, las propias encargadas del CIDEM señalan que ese estudio, siendo muy importante, no ha tenido una consecuencia en la formulación de políticas, sino principalmente ha servido para conocer cómo y a quién están llegando como programa. El equipo CIDEM evalúa como una "deuda pendiente" poder llevar a la práctica en forma efectiva este objetivo. Señalan que ello se relaciona no sólo con dificultades del equipo, sino con la manera que el propio Estado está acostumbrado a funcionar: existe más herramientas, procedimientos y en definitiva más legitimidad para trabajar en actividades en serie de conexión con la comunidad, a partir de una oferta estatal; al contrario, los servicios estatales no están preparados para acoger las necesidades y demandas de la comunidad y transformarlas en acciones.

En términos de la relación con las organizaciones, si bien el CIDEM aparecía como el espacio de vinculación directa con los grupos, esta línea de trabajo se ha ido difuminando. Ello expresa, por una parte, la tensión entre la opción del programa por el desarrollo de la ciudadanía individual de las mujeres y su empoderamiento como sujetas activas de su destino. En efecto, el programa trata de desarrollar la "conciencia" de las mujeres y, en ese sentido, es un trabajo personalizado. Además, se busca abrir esta "conciencia" entre el amplio universo de mujeres del país, aún cuando haya un esfuerzo de focalización de la atención en los estratos socioeconómicos bajos. Así también, ha intensificado el trabajo con funcionarios públicos para generar desde el Estado una apertura para el ejercicio de los derechos de las mujeres. En este sentido, las ejecutoras del programa no sienten que el espacio del CIDEM sea una instancia de trabajo con organizaciones. Por otra parte, también existe una visión en el CIDEM que los grupos de mujeres han perdido mucho de la fuerza y vitalidad que tenían en los años anteriores a la democracia y que no han evolucionado en términos de su quehacer, liderazgo y capacidad de generar propuestas innovadoras. De este modo, no constituirían un canal para acercarse a mujeres sin experiencia participativa.

De todos modos, la vinculación con las organizaciones no se ha perdido como objeto de acción. De hecho, hace dos años el CIDEM ha trabajado con el apoyo de la cooperación internacional y a través del Instituto de la Mujer, en programas de fortalecimiento del liderazgo entre las mujeres.

Además, el SERNAM ha llevado a cabo otras acciones que buscan fortalecer la participación de las mujeres. Es el caso de los Parlamentos Regionales de Mujeres y

el Cabildo por la Igualdad de Oportunidades entre mujeres organizadas de las comunas de El Bosque, La Florida y Huechuraba y la constitución de mesas sectoriales para discutir la elaboración de Planes de Igualdad de Oportunidades (como la mesa rural). Como forma de apoyo específico hacia las organizaciones, se estableció el Fondo Sociedad Civil (con financiamiento de la cooperación internacional), al cual concursan proyectos que contribuyan al mejoramiento de la situación de las mujeres.

Por otra parte, entre ambas líneas de trabajo, el SERNAM ha realizado acciones importantes de participación de las usuarias de sus propios programas: entre ellas, el planteamiento de propuestas de las mujeres jefas de hogar a los Ministros de Estado relacionados con las líneas que implementa dicho Programa, y la elaboración de propuestas en el Programa de las Temporeras, que significó la realización de diagnósticos respecto de sus condiciones de vida por parte de las participantes, para de allí generar propuestas de cambio.

3. El Espacio Municipal

A partir de 1990, pero especialmente después de 1992 cuando comienza la democratización de los municipios, se han ido creando instancias municipales dirigidas a la mujer. De hecho, un estudio realizado en 1995, señala que cerca de un 40% de los municipios del país tenían alguna instancia en este sentido (129 de 334)².

En este proceso ha tenido un papel activo SERNAM, el cual definió como una de sus estrategias de trabajo en 1992 la promoción de instancias municipales que actuaran como interlocutoras de su quehacer a nivel local, en el marco del proceso de descentralización impulsado por el Estado. Ello se tradujo en una orientación general de impulso a la creación de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) a nivel comunal, que cada SERNAM Regional debía ajustar de acuerdo a la diversidad regional y comunal. A la par de este proceso, los SERNAM regionales estaban en la tarea de legitimarse al interior de los gobiernos regionales; este aspecto cobró mayor énfasis con el segundo Gobierno de la Concertación que tiene entre sus principales propuestas acelerar el proceso de descentralización, dotando a estos gobiernos regionales de mayores atribuciones.

En este contexto, las directoras regionales de SERNAM buscaron activamente contactarse con las autoridades municipales, utilizando como elemento motivador la ejecución de los programas elaborados por SERNAM (Programa para Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos, Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, los Centros de Atención a los Hijos de Madres Temporeras, y

² Valdés, T., M. Weinstein y M. Díaz. "Análisis y evaluación de experiencias municipales dirigidas a la mujer Informe Final". Santiago, agosto de 1995.

CIDEM). Ello derivó en muchos casos en la firma de convenios para llevar adelante dichos programas. En junio de 1994, el Departamento de Desarrollo Regional de SERNAM elaboró una propuesta de convenio entre SERNAM y los Municipios para la creación de las OMM; es un convenio marco donde se especifican los aportes de carácter general.

La política de SERNAM hacia las OMM ha ido variando en el curso del tiempo. Desde un impulso general a la creación de estos mecanismos, de modo de tener un interlocutor en los municipios para la ejecución de los programas de SERNAM y para la sensibilización de esta instancia en una perspectiva de equidad de género, se ha ido trasladando el foco hacia intencionar mecanismos que sean capaces de desarrollar políticas de igualdad de oportunidades en los planes de desarrollo comunal.

A pesar de la autonomía de los municipios, y del peso político que tienen particularmente en la Región Metropolitana, SERNAM ha tenido un importante rol no sólo en la creación de instancias locales, sino en la orientación de su quehacer. No sólo han ejecutado programas del SERNAM, sino que también sus temas prioritarios han sido influidos por la agenda de este servicio gubernamental. Los SERNAM Regionales organizan diversas actividades para las encargadas de estas iniciativas, tanto de capacitación como de encuentro e intercambio de información y experiencias. De hecho el SERNAM Metropolitano realiza constantes encuentros con las encargadas de estos mecanismos y promovió entre 1994 y 1995 una red entre algunas encargadas de OMM para profundizar en ciertos temas, a la vez que realizar acciones comunes.

No obstante, en la medida que estos mecanismos se han ido consolidando, han asumido también una mayor autonomía. Es el caso específico de la OMM de El Bosque. Esta oficina comienza una reestructuración en 1996, definiendo sus principales líneas de acción y dándose la tarea de generar un plan de trabajo en forma participativa, de manera de recoger las necesidades y propuestas de las mujeres de la comuna. Iniciaron así la llamada "Cumbre Elena Caffarena": convocaron a mujeres de organizaciones sociales que tuvieran interés en participar en este proceso, sin limitaciones previas. Para ampliar la convocatoria, los integrantes de la OMM recorrieron la comuna, a la vez que solicitaron a las mujeres ya contactadas que incorporaran a otras. Constituido el grupo de trabajo, realizaron un diagnóstico de necesidades de las mujeres y trabajaron un conjunto de propuestas que fueron presentadas en un encuentro que contó la presencia de las organizaciones de mujeres, de distintos departamentos municipales y de autoridades del SERNAM. Se esperaba la presencia de sectorialistas de SERNAM para que debatieran las propuestas de las mujeres para los distintos sectores. Sin embargo, ello no ocurrió.

Fruto de este trabajo se confeccionó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de la Comuna de El Bosque, cuyo cumplimiento fue acordado con diferentes departamentos municipales y también fue presentado en el Consejo Municipal, donde recibió apoyo. Este año tiene la tarea de observar el cumplimiento de los acuerdos.

Esta experiencia exitosa estimuló al SERNAM Metropolitano a convocar un Cabildo para la Igualdad de Oportunidades con organizaciones de mujeres de las comunas de El Bosque, Huechuraba y La Florida, de manera de formar una coordinación intermunicipios que facilite el diseño de programas. En esa ocasión, las organizaciones de mujeres vincularon sus diagnósticos y propuestas y se los presentaron a autoridades de los tres municipios. A juicio de algunas participantes, si bien se trata del inicio de un valioso proceso de coordinación entre municipios, el evento mostró que el trabajo debe ser sólido y sistemático.

4. Las Organizaciones de Mujeres como Actoras en la Construcción de Espacios Públicos

En este texto planteamos que consideramos, prioritariamente, dos actores en relación a la participación en las políticas de equidad de género: el gobierno y las organizaciones de mujeres. Es válido justificar por qué la inclusión de este último actor.

Ya señalamos que el propio SERNAM es fruto de la acción de las mujeres organizadas durante la dictadura, que articularon sus demandas a los partidos políticos de la Concertación para incluirlas en el programa de gobierno de Aylwin. En efecto, los “problemas” de las mujeres adquirieron legitimidad como problema social y, como tal, se constituyeron en objeto de políticas. Sin embargo, también señalamos que ese proceso está aún en construcción y, a pesar que es una prioridad del actual gobierno, no está asentada una perspectiva que lo traduzca en un enfoque permanente del quehacer gubernamental en sus distintos sectores. Las mujeres, por su parte, continuaron en sus organizaciones, aún cuando su acción perdiera niveles importantes de articulación y visibilidad³. Dichas organizaciones constituyen un espacio de acción de cambio de sus actuales condiciones de vida y, por tanto, son una instancia privilegiada para el control de las políticas públicas.

De todos modos, es necesario considerar que las organizaciones de mujeres son heterogéneas. Unas tienen más integrantes que otras, unas más abiertas, otras más especializadas, etc.

³ Ver Frohmann, A. y T. Valdés. “Democracy in the Country and in the Home”. En: Basu, A. (ed), *The Challenge of Feminism*. Westview Press, Oxford, 1995.

El sentido que tiene para las mujeres participar en organizaciones también es diverso:

- Para algunas, se trata de la búsqueda por satisfacer colectivamente necesidades básicas.
- Para otras, los grupos son un espacio afectivo de encuentro y desarrollo personal (“salir de la casa”).
- También tiene la connotación de acción social comunitaria, es decir realizar actividades de “servicio público” hacia el resto de la comunidad.
- Finalmente, la participación puede verse como la posibilidad de influir y estar presente en la toma de decisiones en distintos espacios públicos y a nivel político-general, buscando transformar las condiciones de vida.

Estos sentidos no son excluyentes y pueden encontrarse tanto a nivel colectivo, como a nivel personal. De todos modos, el énfasis que tenga el sentido marca la amplitud de la vinculación que se quiera tener con el Estado en sus distintos niveles.

A pesar de esta diversidad, existen algunos rasgos comunes para las organizaciones sociales de mujeres. En la mayoría de ellas, es fundamental la presencia de líderes con una importante trayectoria de participación social, que orientan el quehacer y amplitud del grupo. En general, las organizaciones siguen un recorrido bastante parecido: nacen para la realización de una tarea muy concreta y la propia agrupación crea fuertes lazos afectivos que le dan solidez; apoyadas por actividades con otros organismos (talleres con ONGs u otros organismos), interpretan de manera común su situación de mujeres y así se gatillan procesos personales de cambio en la percepción de sí mismas y de su capacidad de acción (elevación de la autoestima). De esta manera, los lazos internos son muy importantes, pero también se producen vínculos con otros actores de distintos espacios e instituciones, ampliándose la perspectiva e incidencia de los grupos.

Así también, las organizaciones de mujeres realizan innumerables acciones hacia su comunidad local, ya sea en términos de animación social, de difusión de derechos, de reivindicación de servicios, actividades solidarias con afectados por situaciones particulares, entrega de servicios necesarios para la comunidad (cuidado de niños, primeros auxilios, etc.)

Las organizaciones sociales de mujeres se multiplicaron en los años del régimen militar. Se articularon en torno a un movimiento, que incluía a mujeres de distintos sectores sociales. Como se mencionó, con la transición democrática, este movimiento y sus organizaciones perdieron articulación y visibilidad. Incluso algunas organizaciones desaparecieron debido al traspaso de sus líderes a funciones públicas, o al cansancio después de muchos años de actividad en condiciones muy

difíciles, y también debido a cierta decepción con la democracia en relación a las expectativas que tenían (espacios de participación, cambios en las políticas sociales, etc.).

Sin embargo, a pesar de ello, los grupos se han mantenido y han ampliado parte de su quehacer al contar con espacios locales democratizados. De todos modos, no existe información sistemática que demuestre una baja en la organización de las mujeres. Una consulta hecha por PRODEMU a las participantes en sus talleres de liderazgo durante el año 1997, señala que entre las más de 6.000 dirigentas consultadas, la mayoría lo era de organizaciones con no más de un año de existencia.

La democratización de los municipios ha sido un proceso valorado por las organizaciones de mujeres, en la medida que cuentan hoy con autoridades municipales que deben considerarlas como actoras de la vida comunal.

Por otra, un proceso reciente del cual no puede conocerse todavía su impacto se refiere al debate en torno a la Conferencia de Beijing. En efecto, en los últimos cuatro años hemos visto interesantes iniciativas de articulación sobre la base de la discusión de la Plataforma de Acción elaborada en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995 y cuyos compromisos fueron firmados por el gobierno chileno. El Grupo Iniciativa “De Beijing al 2000”, conformado por 8 ONGs e instituciones académicas, impulsó un debate a nivel nacional sobre el diagnóstico de la situación de las mujeres y sus propuestas de mejoramiento. A través de esta acción, se han reformulado las vinculaciones entre organizaciones de mujeres bajo una perspectiva de fomentar su papel fiscalizador y de control ciudadano sobre el quehacer gubernamental en esta materia.

Al preguntar a las organizaciones de mujeres sobre su percepción del SERNAM⁴, es interesante destacar que existen ciertos temas muy importantes para ellas que no han sido abordados por el SERNAM: se trata fundamentalmente de la precariedad económica que viven las mujeres, que está muy lejos de las optimistas cifras de los indicadores macroeconómicos; y de la magnitud de la violencia y la exclusión que se manifiesta en su vida cotidiana y frente a la cual las medidas tomadas parecen muy insuficientes.

Valoran los espacios que se han abierto, pero sienten que las instancias públicas son lentas e ineficaces en su acción. De todas maneras, con la apertura de la relación entre servicios públicos y organizaciones, estas últimas juegan un importante papel de control y fiscalización de la gestión.

⁴ Esta información fue recogida en los talleres con organizaciones realizados en FLACSO y en la I y II Conferencia de Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, realizada por nuestra institución.

Sin embargo, tal vez una de las principales críticas que hacen las organizaciones al quehacer del SERNAM es la falta de reconocimiento de ellas como actoras en el enfrentamiento de los problemas de las mujeres. Los grupos, particularmente, sienten que hacen mucho cotidianamente por superar las dificultades, que están dispuestas a hacer más y que tienen un lugar ganado entre las mujeres que las convierte en interlocutoras de las políticas. Ello posee una dimensión simbólica importante, ya que a veces la demanda es por encuentros y discusión y no necesariamente por traspaso de recursos.

No obstante, también es necesario resaltar que las demandas y propuestas que las mujeres explicitan cuando se les pide, se refieren a los temas que el propio SERNAM ha puesto en la agenda nacional. En efecto, una mirada superficial a los documentos elaborados durante el proceso pre y post Beijing llevado adelante por el Grupo Iniciativa, muestra que el poder estructurador de las demandas de las mujeres por parte del SERNAM es significativo: aparecen los temas de violencia intrafamiliar, embarazo adolescente, capacitación laboral. Aun cuando se manifiesta una crítica a las pequeñas coberturas de los programas y se observa un malestar que no se estructura en una propuesta amplia y de medidas necesarias a tomar.

Esta situación lleva a interrogar acerca del lugar que actualmente ocupan las ONGs de mujeres, que en el pasado cumplieron un rol articulador y traductor de demandas en propuestas de políticas y que hoy parece estar ausente.

5. Reflexiones

Desde su creación, el SERNAM ha llevado adelante una línea de trabajo que propende al “empoderamiento” de las mujeres. es decir, a desarrollar la capacidad de cada mujer de decidir y actuar informada y autónomamente en las distintas esferas de su vida. Para ello, ha implementado los centros de información de los derechos de la mujer en cada región, diversas iniciativas legales y campañas de sensibilización y capacitación sobre los derechos de la mujer.

El discurso que ha fundado esta acción se refiere justamente a la ciudadanía, en términos que reconoce que la discriminación de las mujeres frente a los hombres se traduce en una ciudadanía restringida para ellas, en las tres dimensiones más clásicas del concepto: la ciudadanía cívica, política y social.

Es interesante hacer notar que si bien se realizan acciones dirigidas a ampliar el contenido de los derechos de las mujeres, parte importante del quehacer está orientado a influir en el proceso de generación de estos derechos. En otras palabras, el SERNAM recoge el planteamiento de la distancia subjetiva de las mujeres en relación a sus derechos, en términos que no se ven a Sí mismas como “con derecho a tener derechos”, así como la sociedad en su conjunto no visualiza la situación de

“ciudadanas de segunda clase” que tienen las mujeres. De allí que la labor de sensibilización tiene una alta prioridad.

Paralelamente a la tarea de sensibilización de la sociedad y de las propias mujeres, existe un actor colectivo que lucha por mejorar la condición de la mujer y que de hecho fue el promotor de la creación misma de SERNAM. Con este actor es posible avanzar más allá de la conciencia de tener derechos, hacia la generación de políticas y programas, así como participar en la evaluación de los existentes.

En relación a este tipo de iniciativas, el SERNAM ha realizado un conjunto de acciones que tienen una definición y estrategia más débil que la anterior, y que ha sido menos visible y más cuestionada desde el mundo de las organizaciones sociales en relación a su solidez y continuidad.

Por otra parte, han surgido también nuevos liderazgos en las organizaciones de mujeres que, unidos a experiencias de mayor trayectoria, se han instalado en el nivel local para ampliar sus acciones en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y de la población en general; con toda su heterogeneidad, son actrices que presionan a los municipios por ampliar los espacios de participación y reconocimiento de su papel como articuladoras de la vida social. Es interesante en este sentido destacar las experiencias de las Oficinas Municipales de la Mujer que se han institucionalizando en los últimos tres años. A pesar de la falta de recursos financieros y profesionales, la experiencia realizada por la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de El Bosque muestra que es posible llevar adelante procesos participativos en la formulación de las políticas del municipio. El desafío pendiente es el control de la ejecución de las medidas diseñadas.

Es así, entonces, como queda un vacío de espacios públicos para las organizaciones de base de mujeres que tienen experiencia y que pueden jugar un papel importante, justamente en la promoción de los derechos de las mujeres y en la fiscalización de su ejercicio. No obstante, ello también es un desafío para las propias organizaciones, en términos de abrirse hacia la comunidad y de generar propuestas de acción, convirtiéndose en interlocutoras de este proceso.

Por parte del SERNAM, se ha enfatizado una labor hacia las mujeres en general y especialmente, hacia aquellas no organizadas que no tienen otras posibilidades de desarrollo. Ello se relaciona con el carácter estatal y por tanto de amplitud de destinatarias, y también, con la opción anotada de desarrollo individual de la ciudadanía.

El SERNAM, por su función coordinadora de políticas, ha impulsado, como ya vimos, la generación de instancias municipales dirigidas a las mujeres, las cuales podrían tener un papel importante de relación con las organizaciones y de

constituirse en espacios abiertos a la participación de las mujeres en la gestión comunal. Los SERNAM Regionales, de hecho, trabajan cercanamente con las oficinas municipales para la mujer, entregándoles capacitación a sus encargadas, al tiempo que organizan actividades en forma coordinada.

Sin embargo, al igual que lo que sucede en otros organismos públicos, los municipios no son necesariamente permeables a una perspectiva de equidad de género y tienen una concepción tradicional en el diseño y ejecución de programas dirigidos a las mujeres o sus organizaciones. Además, estos mecanismos son instancias nuevas, que muchas veces carecen de recursos y personal y también de legitimidad al interior del municipio.

Mirado en perspectiva, es claro que asistimos a un proceso interesante de vitalización, tanto de las mujeres como movimiento social, como de parte del SERNAM al plantear iniciativas de “escucha” de las demandas y propuestas de las mujeres.

Cabe hacer notar aquí algunos cambios que se expresan en la relación entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres. Sin duda el SERNAM es visto por las mujeres organizadas como una gran conquista, en términos de contar con un organismo público que busca generar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La alianza entre unas y otras se ha mantenido desde su creación. No obstante, el carácter de esta relación se ha ido modificando: el proceso de rearticulación del movimiento de mujeres, que busca constituirse en un actor visible que ejerce control ciudadano de las políticas de género, así como la experiencia acumulada de gestión local de programas, cambia la alianza pública incondicional por una relación de interlocución. De hecho, las ONGs particularmente, pero en forma menos notoria también las organizaciones de base, comienzan a enviar al SERNAM señales de autonomía y malestar frente a un papel excesivo de consulta técnica y de ejecución y gestión de programas, y muestran su voluntad de recuperar su carácter crítico y propositivo.

El SERNAM, por su parte, también muestra voluntad de establecer espacios de participación como los ya descritos.

Sin embargo, el camino es largo y quedan desafíos importantes: entre ellos, parece necesario que el SERNAM proponga espacios de interlocución y debate enmarcados en una estrategia clara y permanente respecto de la participación de las mujeres. Especialmente, existe una demanda por espacios visibles, con respaldo institucional que marquen el reconocimiento de las organizaciones de mujeres como actores protagónicos en la elaboración de políticas. Ello implica abordar de manera decidida formas de apoyo a las organizaciones existentes, tanto en términos de recursos como de formación, a la vez que recoger sus planteamientos y

establecer mecanismos de seguimiento de las propuestas y compromisos contraídos. Sin duda esta es una tarea que, como es casi consustancial a la temática de género, requiere un abordaje intersectorial.

El discurso gubernamental sitúa la participación ciudadana como una forma clave de ampliar y profundizar la democracia, en el marco de establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, los actores de la sociedad civil tienen no sólo el derecho de vincularse de una forma más igualitaria con los servicios públicos, sino que también tienen la responsabilidad de demandar, empujar y controlar ese proceso y, en el caso de las mujeres, ello se produce al mismo tiempo que se aprende y construye ciudadanía. Así, la creación de espacios participativos es resultado y estímulo para el fortalecimiento de una cultura de la ciudadanía democrática⁵.

En este contexto, la dimensión de responsabilidad que compone la noción de ciudadanía sirve de orientación: la responsabilidad pública ante los y las ciudadanos/as, en términos de dar cuenta de sus acciones (accountability) fortalece también la responsabilidad de los y las ciudadanos/as en el cumplimiento de las normas comunes junto a velar por la solidaridad social. La demanda simbólica que expresan las organizaciones de reconocimiento a su quehacer y que, por lo difuso que aún aparece la temática de género en las políticas gubernamentales, se dirige al SERNAM, apunta a fortalecer su propia responsabilidad en el logro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Afianzar, entonces, la interlocución entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres más allá de la gestión de programas específicos, es un imperativo democrático.

Finalmente, para el propio diseño de políticas de equidad de género, es necesario incentivar la participación de las mujeres organizadas. La agenda que dinamiza la formación de las políticas públicas se haya hoy, en cierto sentido, anclada en un diseño que no favorece su ampliación hacia el conjunto de necesidades de las mujeres. El Plan de Igualdad de Oportunidades no actúa hoy como una verdadera guía de acción estatal para superar la discriminación de las mujeres, toda vez que no se acompaña de una relación cercana con las necesidades de las mujeres que las impulse a presionar al conjunto del aparato estatal, que debe llevarlo a cabo. Al mismo tiempo, dicho plan no tiene canales de actualización de los diagnósticos y alternativas para acoger nuevas demandas. La apertura del SERNAM hacia las mujeres organizadas contribuiría, sin duda, a dinamizar y acelerar las transformaciones pendientes.

⁵ Jelin, E., "Ciudadanía y alteridad: tensiones y dilemas". Instituto de Investigaciones Sociales. UBA/CONICET. Buenos Aires, s/f.

Bibliografía

- Aguirre, R., "Estado de Bienestar, ciudadanía social y género. El maternalismo en las políticas sociales". Trabajo presentado en la reunión de la red Alfa "Ciudadanía Social de las Mujeres en América Latina", Bruselas, enero de 1997.
- Arellano, J. P., Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. CIEPLAN, Santiago, 1985.
- Aylwin, M. y otras, "Percepción del rol político de la mujer. Una aproximación histórica", ICHEH, Santiago, 1986.
- Bandeira, L., "La construction de la citoyenneté sociale des femmes au Brésil". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine. CELA-IS. /L'Harmattan Editions. Bruselas, 1995.
- Covarrubias, Paz "El Movimiento Feminista Chileno", en P. Covarrubias y R. Franco (comp.), Chile: Mujer y Sociedad. UNESCO, Santiago, 1978, p. 639.
- Cox, S., "Construcción de lo público y ampliación de la democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía". En: Sociedad Civil, Ciudadanía y la Construcción de lo Público. Serie Separatas Ciudadánias. FLACSO/PIIE/FORJA/CEDAL/IDEAS. Santiago, s.f.
- De Barbieri, T., "Sobre los ámbitos de acción de las mujeres". En: Revista Mexicana de Sociología, enero-marzo 1991.
- Donzelot, J., La policía de las familias, Pre-Textos, Valencia, España, 1979.
- Frohmann, A. y T. Valdés, "Democracy in the Country and in the Home: The Women's Movement in Chile". En: Basu, A. (ed). The Challenge of Local Feminisms. Women's Movements in Global Perspective, Westview Press, USA, 1995.
- Gaviola, E. y otras, Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952, PEMCI/CEM, La Morada, Librería Lila, Santiago, 1986.
- Gaviola, E., E. Largo y S. Palestro, Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990, publicadas por las autoras, Santiago, 1994.
- Huber, E., "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", versión revisada del paper preparado para Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhagen en marzo de 1995.
- Jelin, E., "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", CEDES/CONICET, Buenos Aires, 1991.
- Jelin, E., "Ciudadanía y alteridad: tensiones y dilemas", Instituto de Investigaciones Sociales - UBA/CONICET, Buenos Aires, s.f.
- Lautier, B., "Citoyenneté et politiques d'ajustement". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine, CELA-IS. /L'Harmattan Editions, Bruselas, 1995.
- Luna, L., "Estado y participación política de mujeres en América Latina: una relación desigual y una propuesta de análisis histórico". EN: León, M. (comp.), Mujeres y Participación política, avances y desafíos en América Latina, T.M. edit., Bogotá, 1994.
- Marques-Pereira, B., "Les droits reproductifs comme droits de citoyenneté". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine, CELA-IS. /L'Harmattan Editions, Bruselas, 1995.
- Melucci, A., "Um objetivo para os movimentos sociais". En: Lua Nova Nº 17, Sao Paulo, junio 1989.
- Meurs, P y A. Frohmann, "Evaluación de Seguimiento del Programa CIDEM apoyado por la Cooperación de los Países Bajos", diciembre de 1994.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Depto. de Información y evaluación social, Programa de Monitoreo de la Política Social, "Monitoreo de los Centros de Información de La Mujer (CIDEM-SERNAM)", Santiago, diciembre de 1992.
- Molina, N., "El protagonismo de las mujeres en la construcción de la igualdad y ciudadanía en América Latina", Instituto de la Mujer, Santiago, 1996.
- Noé, M. y P. Provoste, "Modernización del Estado e Igualdad de Oportunidades", FLACSO/Instituto de la Mujer/PIIE, Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos SERNAM, Santiago, 1996.

- Oxman, V., "La participación de la mujer campesina en organizaciones: los centros de madres rurales", Serie Resultados de Investigación N° 12, GIA, Santiago, 1983.
- Provoste, P., "La construcción de las mujeres en la política social comunal", ponencia presentada al Seminario Incorporación de las Políticas de Igualdad de Oportunidades en el Desarrollo Local, CED/SERNAM, Santiago, 27 de abril de 1995
- Revilla, M., "Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales". En: Síntesis. El Desarrollo Social en América Latina. N° 23, enero-julio de 1995, Madrid.
- Rosemblatt, K., "Por un hogar bien constituido. El Estado y su política familiar en los Frentes Populares". En: Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX. Colección Investigadores Jóvenes. SUÍ/CEDEM. Santiago, 1995.
- Salamanca, F., "Evaluación de políticas y programas sociales con participación de organizaciones sociales". Ponencia presentada en el Seminario Interno de la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Las Vertientes, 1993.
- Schkolnik, M., "Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1920-1992", MIDEPLAN, Santiago, agosto de 1991.
- SERNAM. "Políticas del SERNAM sobre la incorporación de la mujer al desarrollo comunal", documento interno. s.f.
- SERNAM, Depto. de Desarrollo Regional, "SERNAM: la mujer dentro de las prioridades del desarrollo comunal", (documento público). s.f.
- Valdés, T. y otras. "Mujer Popular y Estado. Informe de Investigación". D.T. N° 142, Serie Estudios Sociales. FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T. y M. Weinstein. Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1989. FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T., M. Weinstein y A. Ortúzar. "Estudio de los CIDEM de las I, II y XII Regiones-Chile", FLACSO, 1992.
- Valdés, T., M. Weinstein y M. Díaz, "Análisis y evaluación de experiencias municipales dirigidas a la mujer. Informe Final", sin publicar, Santiago, agosto, 1995.
- Valenzuela, M. E. La mujer en el Chile militar. Todas íbamos a ser reinas, Ediciones Chile y América, CESOC - ACHIP, Santiago, 1987.
- Vergara, P., "Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático", D.T. N° 144, Serie Estudios Sociales. FLACSO, 1993.
- Vergara, P., Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988. FLACSO, Santiago, 1990.
- Weinstein, M., "Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía", Programa FLACSO-DUNCPLAS, Nueva Serie FLACSO, Santiago, 1996.

Anexo: Estrategia Metodológica

La tarea de describir e intentar un balance sobre el Estado de la participación ciudadana en las políticas de género se presentaba bastante difícil, debido a las características ya señaladas de este "sector". La estrategia metodológica utilizada consultó las siguientes etapas: primero se seleccionó un programa que expresara la voluntad de estimular la participación de las mujeres; la elección recayó en el Programa Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM), puesto que los propósitos que declara este programa se dirigen justamente a potenciar las capacidades de las mujeres para participar en diferentes instancias de la vida pública, al tiempo que se describe como el canal de escucha de las necesidades de las mujeres y a partir de allí revisar y proponer modificaciones a las políticas actuales.

Con esta elección, se procedió a entrevistar a la encargada nacional del Programa CIDEM, preguntándole específicamente su visión de participación. Posteriormente, y con su apoyo, se organizó una entrevista grupal con las encargadas de los CIDEM metropolitano y de la V región, para recoger cómo ellas han materializado estas opciones. Luego, se pidió al equipo CIDEM metropolitano los nombres de organizaciones sociales con las cuales hubieran trabajado. Con esta información, se realizó una entrevista grupal con dirigentas de estas organizaciones.

La primera etapa se cerró con la realización de la I Conferencia de Participación Ciudadana en el mes de Septiembre de 1996, la cual funcionó no sólo como un espacio para socializar los contenidos acumulados, sino como un momento para recoger mayor información en la medida que asistieron integrantes de servicios gubernamentales junto a representantes de organizaciones sociales y dialogaron en forma directa. Esta etapa, entonces, concluyó con una suerte de diagnóstico de la situación de participación de las organizaciones de mujeres en las políticas de equidad de género.

La segunda etapa buscaba traspasar el diagnóstico hacia la reflexión de propuestas que permitieran acrecentar los niveles actuales de participación. Para ello, se optó por la búsqueda de experiencias que mostraran señales en esa dirección en el nivel local, ya que es allí donde se concretizan la mayor parte de las políticas dirigidas a las mujeres. Con estas definiciones tomadas, se entrevistó a la encargada de la Oficina Municipal de la Mujer de El Bosque, quien relató el diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel comunal que contó con un proceso de consulta a las organizaciones, bautizado "Cumbre Elena Caffarena". Esta entrevista se complementó con una realizada a la profesional de apoyo de la directora de SERNAM Metropolitano, encargada de las relaciones con los municipios, de modo de conocer los vínculos que SERNAM establece con estas instancias y su rol en ella. También se quiso recoger la experiencia de organizaciones sociales que tienen un papel activo en el desarrollo de acciones hacia las mujeres en su comunidad. Así, se entrevistó a la dirigente de la casa de la Mujer de Huamachuco, a una dirigente de la Asociación de Microempresarios de Huechuraba y a la presidenta de la Unión de Mujeres de Maipú. También se recogió parte del proceso llevado adelante por el Grupo de Iniciativa-Chile "De Beijing al 2000", el cual, a propósito de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, ha impulsado una campaña nacional de discusión de la situación de las mujeres. Esta etapa se cerró, la igual que la anterior con la II Conferencia de Participación Ciudadana que contó esta vez con la presencia de la Ministra: Bilbao, Carolina Martínez (encargada de la OMM de el Bosque) y Aída Moreno (Casa de la Mujer de Huamachuco). Sus exposiciones y la discusión posterior también fueron incorporadas en este informe.

DINÁMICAS RECIENTES DE PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCACIONAL EN CHILE

Hernán Courard

En este documento se explora el efecto de un conjunto de programas que forman parte de la política educacional de los gobiernos de la Concertación sobre la participación de los actores involucrados en el proceso educativo. El estudio, que se enmarca en un proyecto más amplio acerca de la participación ciudadana que se realiza en FLACSO, contempló la realización de talleres, grupos focales, entrevistas y visitas a establecimientos educacionales. Por otra parte, se invitó a diversos actores del mundo educacional a participar en los dos congresos de participación ciudadana que FLACSO organizara durante 1996, donde se expuso y se debatió acerca del tema.

El documento empieza con una breve referencia a las condiciones de la participación en el sector educacional antes de la puesta en marcha de la política educacional actual, para luego centrarse en los efectos de los programas en curso que, de acuerdo a este estudio, están afectando en mayor medida las dinámicas de participación en el ámbito educativo.

1. Exclusión y Participación en el Sector Educacional Hasta Comienzos de Los '90

Con relación a las dinámicas de exclusión y participación en el sector educacional durante el régimen militar, es preciso distinguir dos grandes periodos: el primero, caracterizado por la represión y el control que se ejerce sobre los establecimientos; y una segunda fase, que se origina con la reforma descentralizadora de 1980, reforma que genera cambios radicales en el funcionamiento del sistema, aunque manteniendo, en un escenario modificado, el carácter autoritario de la gestión educacional.

Un estilo autoritario recorre, pues, durante todo el período el sistema educativo, reproduciéndose a lo largo de la cadena jerárquica: entre la municipalidad y la dirección del establecimiento, entre el Director y el resto de los directivos docentes, entre éstos, los profesores, y los padres y apoderados, y finalmente entre los docentes y los alumnos. Se trata de un tipo de gestión que atraviesa tanto el ámbito administrativo como el pedagógico.

Ello es expresión tanto del contexto político y normativo generado por la presencia de un gobierno militar, como por la reglamentación propia de la escuela. De acuerdo a ésta, se prescinde, por ejemplo, de la participación de los docentes, alumnos y padres en la toma de decisiones que afectan al establecimiento,

concentrándose las decisiones en la figura del Director, y en las instancias educacionales creadas en cada municipalidad para administrar las escuelas y liceos de la comuna, de acuerdo a la nueva institucionalidad creada con la descentralización.

Por otra parte, si bien la reforma de los 80 suponía un aumento de la participación de parte de los apoderados en el desarrollo de la actividad educacional a través de la creación de mecanismos de mercado¹, junto a la creación de un nuevo tipo de establecimiento educacional, los establecimientos particulares subvencionados, en la práctica, sin embargo, esta posibilidad no llegó a hacerse efectiva. Ello se debió, entre otros factores, a la falta de información y preparación de parte de los padres y apoderados, especialmente los de menores recursos, y al contexto político en que se realizó la reforma.

El carácter autoritario y la falta de preocupación por la participación son más bien la norma en el sector educacional, al menos hasta comienzos de la década de los 90. Este es el cuadro que se desprende, por ejemplo, de un estudio realizado por Edwards y otros². Así, en una entrevista realizada a una orientadora por los autores, ésta expresa como en las “reuniones de coordinación se tratan sólo los temas que le interesan al Director. El lleva una tabla que nadie conoce y habla y habla y uno no puede presentar sus puntos porque él no da el espacio para hacerlo. Habla de puras cosas sin importancia, nunca se habla de lo técnico, de lo pedagógico o de lo administrativo al servicio del crecimiento de los alumnos (...). A veces no se refiere a un tema y dice, ese punto lo vamos a tratar sólo la próxima vez, y después ni se trata. Hay falta de organización, determinar el problema que interesa y dedicarle tiempo a un tema hasta encontrar una solución (...) hay problemas de trabajo entre los directivos y que se dejan ver en el resto de los profesores”.³

Según Edwards et al. este estilo autoritario no toma en cuenta los saberes profesionales de los docentes u otros directivos, lo que lleva a “un desapego de ellos frente a la gestión del director y, en definitiva, en una falta de responsabilidad por la calidad”.⁴

Los problemas de comunicación entre el Director y los demás directivos docentes, se reproduce por otra parte en la comunicación entre éstos y los profesores, los que se limitan a cumplir con las instrucciones que emanan de la dirección del

¹ Se supuso que un esquema de subvenciones por alumno, que obliga a las escuelas a competir por sus estudiantes, podría, por la vía del mercado, potenciar la participación de los padres y apoderados, puesto que al escoger el establecimiento de sus hijos están afectando directamente el número de subvenciones que recibe cada establecimiento.

² Verónica Edwards y otros, *El Liceo por Dentro*. Colección Estudios sobre Educación Media. MINEDUC, 1995.

³ *idem*, p.27.

⁴ *idem*, p.28.

establecimiento. A ello se agrega un clima de vigilancia que afecta tanto a alumnos como docentes, en el cual desempeñan un papel importante el Inspector General y los inspectores de pasillo o piso, los que en varios establecimientos cuentan con un espacio especial “consistente en especies de “casetas de vigilancia” al término de cada pasillo o corredor”.⁵

La exclusión en la toma de decisiones es mucho mayor, por cierto, en el caso de los alumnos, a quienes se les prohíbe crear centros de alumnos en los establecimientos. En el caso de los padres y apoderados, si bien se permite la existencia de centros de padres, la relación entre la dirección del establecimiento y los apoderados parece caracterizarse por una fuerte desvalorización de estos últimos por parte de los directivos de la escuela. De acuerdo al estudio de Edwards et al, las tareas del Centro de Padres son simplemente prescritas por el Director, en un clima donde se tiende a infantilizar a los padres y apoderados.

2. La Reforma Educacional de la Concertación y la Participación

El tema de la participación en el ámbito educacional es abordado por los gobiernos de la Concertación desde dos ópticas diferentes, aunque complementarias. Por un lado, en relación al problema de la calidad. Por otro, con relación al tema de la participación y la modernización de la gestión municipal. Esto último, a su vez, en el marco más amplio de la preocupación por la modernización del Estado. Nos focalizaremos primero en aquéllos programas que, orientados hacia un mejoramiento de la calidad de la educación, inciden en las dinámicas internas de participación.

2.1 Participación y Mejoramiento de la Calidad

Las políticas públicas dirigidas hacia el sector educacional en los últimos años tienen dos objetivos centrales: mejorar la calidad de los aprendizajes en los establecimientos del sector público y subvencionado, e incidir sobre la distribución social de la educación, haciéndola más equitativa.

El énfasis está dado en el primer componente, el mejoramiento de la calidad, puesto que los problemas de equidad no son principalmente problemas de cobertura, sino de las diferencias en la calidad de la educación que reciben los alumnos en la mayoría de los establecimientos públicos y subvencionados, en comparación con aquéllos que estudian en establecimientos privados. Al mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte en estos establecimientos, se actúa también entonces sobre la equidad.

⁵ idem. p.38.

Actuar sobre la calidad de la enseñanza es un problema complejo, que involucra un conjunto de dimensiones, entre las que se encuentra la participación de los diversos actores en el proceso educacional. Se puede argumentar que si la educación que se imparte es de mala calidad, ello debe ser producto, entre otros factores, de una falta de compromiso de los actores con el proceso de enseñanza. Esta falta de compromiso, a su vez, está relacionada a una falta de participación.

Entre las variables a considerar por el primer Gobierno de la Concertación en 1990, se incluía, por consiguiente, una evaluación acerca de lo que estaba pasando con la participación de los profesores, los padres y los alumnos en el proceso educacional. La observación y los testimonios de los principales actores, como se ha indicado en la sección anterior, indicaban que se hallaba extendido un sentimiento de alienación, especialmente de parte de los profesores, en su labor educacional. Ello estaba conduciendo cada vez más a la existencia de un tipo de educación de carácter ritualista y formal, incapaz de satisfacer las necesidades de los alumnos, los padres y los mismos profesores. El panorama, hacia comienzos de la década de los 90, era que los docentes exhibían grados altísimos de frustración, ahogados entre el deterioro progresivo de sus remuneraciones y un clima autoritario de gestión; los centros de padres se hallaban con restricciones legales para su funcionamiento; mientras los alumnos pagaban el precio de ser educados en un clima pobre y carente de motivación. Las metodologías mismas de enseñanza reproducían el clima existente, predominando el dictado y la memorización en la enseñanza, inhibiendo las potencialidades creativas de una educación más participativa.

En este contexto, parecía claro que el mejoramiento de la calidad debía pasar por un cambio en la cultura de la escuela, uno de cuyos componentes importantes era la falta de participación. Se consideró, que la política educacional y los programas que de ella se derivaran, debían contemplar promover un cambio en los estilos de trabajo y gestión, un cambio de las prácticas pedagógicas y de comunicación, así como en relación con los padres, intentando crear una cultura más participativa.

Consecuentemente, un conjunto de medidas y programas de la reforma educacional que se está llevando a cabo en los 90 apuntan en esta dirección. En relación a promover una mayor participación de parte del profesorado, las más importantes son los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), y otros componentes del Programa de Modernización de la Enseñanza Media, a la que nos referiremos más adelante, ambos pertenecientes al Programa MECE; la revitalización de los consejos de profesores; así como aquéllas medidas que forman parte del estatuto docente tendientes a potenciar la participación de los profesores en la gestión del establecimiento. Por otra parte, se democratizaron los centros de padres, y en el caso de los alumnos, se autorizó la creación de centros de alumnos a través de elecciones directas en el caso de la educación media.

A continuación, nos referiremos a dos programas del Programa de Mejoramiento de la Calidad y equidad de la Educación (MECE) actualmente en ejecución, particularmente relevantes por su potencial para impactar en la participación de profesores y jóvenes al interior de la escuela.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la Participación

Entre las iniciativas más interesantes que se han desarrollado en el período más reciente que inciden sobre la participación al interior de la escuela están los PME. Se trata de programas que existen desde 1992 en las escuelas básicas del país, y desde 1996 en los liceos de enseñanza media. Forman parte de una estrategia de descentralización pedagógica y están destinados al desarrollo de una práctica colectiva de trabajo entre los docentes (en algunos casos con la incorporación de los apoderados) a través de la elaboración de un proyecto que permita mejorar el aprendizaje de los alumnos. Uno de los objetivos centrales de los PME, es revitalizar la gestión docente a través de la elaboración de proyectos propios por parte de los profesores.

Se trata de un programa particularmente relevante, debido a que permite reactivar el compromiso docente, sensiblemente deteriorado durante el período del gobierno militar. Pero también, más allá de esto, se propone actuar sobre una cultura caracterizada por una tradición centralista:

“Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en el cual el curriculum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos, hasta en sus detalles más específicos, por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a una relación más funcionaria que profesional con su quehacer, El propósito de la descentralización pedagógica que viabilizan los PME es cambiar esta situación, a través del paso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, los que ahora tienen la posibilidad de definir autónomamente, y con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, su propia política de mejoramiento educativo”.⁶

La elaboración del proyecto pasa por distintas fases: i) un diagnóstico de la situación de la escuela; ii) definición de los objetivos del PME; iii) definición de la población beneficiada; iv) definición de su estrategia; v) descripción de las actividades del proyecto; vi) una distribución de responsabilidades y funciones; vii) un presupuesto; y viii) un cronograma de ejecución. Una vez elaborado el proyecto, éste es sometido a un concurso abierto por el Ministerio de Educación, a través del Programa MECE, el que, en caso de seleccionar el proyecto, facilita los recursos para su realización. Para la elaboración de los proyectos, los profesores

⁶ Cristián Cox y Hernán Courard. *El Estado, el mercado y la educación en los 90*. Enersis. 1996, p. 38.

cuentan con la asistencia de supervisores dependientes de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación. Pueden postular escuelas básicas, escuelas especiales, microcentros rurales, y, a partir de 1996, los establecimientos de enseñanza media.

Hacia fines de 1996, el Ministerio de Educación había firmado 3.111 convenios para financiar PME seleccionados en cuatro concursos anuales de proyectos realizados desde 1992, lo que involucra a 4.400 escuelas básicas, 55.000 docentes y 1.130.000 niños.

Evaluaciones sistemáticas realizadas por el programa MECE hasta el momento, “evidencian que en los casos exitosos de aplicación de la estrategia PME, la introducción de la lógica de diseño y ejecución de proyectos, así como de obtención y uso de recursos para el mejoramiento de la calidad por las escuelas, desata en éstas, algunos (o todos) los siguientes procesos: i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas y/o grados, sin precedentes en su intensidad y foco educativo; ii) prácticas de diagnóstico de problemas, diseño de soluciones y evaluación en equipo del propio quehacer; iii) la necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en la rutina de las escuelas y costearlas, tiende a situar a los profesores en el marco de relaciones de gestión y no sólo de cumplimiento de normas burocráticas, iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan su cooperación y recursos adicionales significativos para la ejecución del proyecto, con lo que se logra no sólo aumentar el volumen de éste sino abrir la escuela y sus profesores a su medio externo en forma inédita; v) prácticas de identificación de necesidades de capacitación y búsqueda de los medios para satisfacerlas; vi) prácticas de innovación curricular, pedagógica y de producción de materiales educativos”.⁷

En dos talleres realizados en Julio de 1996 para este estudio, uno con profesores y otro con supervisores, se deduce que, en términos generales, los PME están, en efecto, contribuyendo a producir un cambio en la cultura de la escuela, elevando el nivel de compromiso y participación de los docentes.

De acuerdo al testimonio de los profesores, expresado en los mencionados talleres, en un comienzo se habría suscitado una resistencia de parte de los docentes, atemorizados ante la idea de elaborar un proyecto, tarea para la que no se sentían preparados. Sin embargo, este temor se habría ido disipando gradualmente, a medida que aumentaba la confianza en sus capacidades. (En términos de uno de los profesores que participaron en el taller, la misma falta de autoestima que ellos observaban en los alumnos -una porción de los proyectos elaborados por los docentes tienen por objetivo elevar la autoestima de los alumnos-, también la tenían

⁷ *idem.*, p. 41.

ellos, a lo que habría contribuido el régimen autoritario, la falta de estabilidad ocupacional, la imposición de directores, las exoneraciones, etc.).

Se estimó que a través de la elaboración de un PME, en muchos casos se había podido diagnosticar en conjunto el clima organizacional de la escuela, y se había desarrollado una mayor capacidad crítica y autocrítica, y había aumentado la participación de los docentes en la gestión escolar.

Hubo consenso entre los profesores respecto a la importancia del liderazgo en la elaboración y conducción del proyecto. Se manifestó que en muchos casos el liderazgo solía venir de parte del Director. Otros proyectos tenían dificultades porque el Director no tenía capacidad de liderazgo, y no siempre había quien lo sustituyera en estas funciones.

A pesar de que en términos generales los participantes en los talleres coincidieron en que el nivel de participación docente en la gestión de la escuela era mayor, se mencionó que siempre había profesores que no participaban en absoluto (los llamados por ellos “profesores muebles”), los que, sostuvieron, solían ser personas mayores, prontas a jubilar y que ya no tenían motivación para enseñar.

En otros casos, los proyectos caían en manos de profesores “especialistas”, que se encargan de elaborar y ejecutar un proyecto, sin incorporar a los demás profesores, especialmente en las escuelas más grandes, lo que limitaba los efectos del programa sobre la participación.

Por su parte, los supervisores del Ministerio de Educación también consideraron que los PME han sido exitosos en términos de promover una mayor participación, con un fuerte impacto en la motivación de los profesores, en el trabajo en equipo y en una mayor integración entre los docentes. Asimismo, coinciden con los docentes en que al comienzo hubo una resistencia generalizada (“temor a lo desconocido”, según expresa una supervisora), pero de a poco los profesores se habrían ido entusiasmando y comprometiendo.

El Programa de Modernización de la Enseñanza Media

Otros dos programas adicionales se han comenzado a ejecutar en 1995-6 orientados a una reforma de la educación media, que se suman a los PME y que contienen igualmente un impacto potencial sobre la participación de docentes y alumnos al interior de la escuela. *Se trata del programa de mejoramiento de la gestión pedagógica y el programa de jóvenes.*

Programa de Mejoramiento de la Gestión Pedagógica

Este programa surge a partir de un diagnóstico realizado por el Ministerio de Educación, de acuerdo al cual la gestión pedagógica en los liceos del país se caracteriza por, i) un contexto habitual de trabajo del profesor caracterizado por aislamiento profesional; ii) predominio de formas de enseñanza que se centran en la transmisión de conocimientos auto-referentes; iii) estrategias didácticas consistentes de preferencia en la explicación lectiva, con el consiguiente empobrecimiento de los contenidos presentados; iv) participación limitada de los alumnos en los procesos de enseñanza-aprendizaje; v) formas de evaluación que en general apelan a procesos mentales de nivel bajo; v) acciones de perfeccionamiento que en general tienen características similares a las prácticas pedagógicas descritas y que, por tanto, no ha contribuido a superarlas; vi) estilos de gestión predominantemente burocráticos, marcados por un fuerte énfasis administrativo, donde los equipos directivos rara vez actúan como líderes pedagógicos y conductores del desarrollo de la organización escolar*.

Con el objeto de actuar sobre estas deficiencias el programa contiene dos componentes: la creación de *Grupos Profesionales de Trabajo (GPT)* en los liceos y un componente de *gestión organizacional* dirigido al equipo directivo de los liceos.

El objetivo general de los *Grupos Profesionales de Trabajo*, “es facilitar la institucionalización de una forma de trabajo y actualización profesional centrada en la realidad del liceo y sus necesidades de cambio, ejecutada a través de la acción conjunta de los profesores del establecimiento y de agentes externos, y mediada a través de estímulos de diverso orden (materiales didácticos y bibliográficos, documentación, actividades, etc.)”.⁹ Su línea de acción comprende “la constitución, alimentación, supervisión, asesoría y monitoreo de los GPT, concebidos como talleres de trabajo grupal entre docentes de un establecimiento, conducidos por un supervisor y/o el Jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica, apoyados por materiales informativos de diverso orden y, eventualmente, por asesoría técnica externa¹⁰.”

El componente de *Gestión Organizacional*, por su parte, busca producir un proceso de revisión de las prácticas de gestión en los equipos directivos de los liceos con el objeto de perfeccionar la administración para así poder dirigir el liceo con crecientes niveles de autonomía.

* Programa de Modernización de la Educación Media 1995-2000. Fundamentos, Estrategia y Componentes. MINEDUC. 1994. p. 82.

⁹ ídem. p. 84.

¹⁰ ídem. p. 84.

Hacia fines de 1996, habían 770 liceos con GPT, lo que implicaría una participación de alrededor de 30.000 profesores y un número aproximado de 2.100 GPT. Evaluaciones realizadas hasta el momento por el propio Ministerio de Educación, indican que se trataría de un programa apreciado por los profesores, pero que existen grandes dificultades para poner en práctica en el aula lo que se discute en las reuniones de los grupos de trabajo. Al igual que en el caso de los PME, el factor tiempo es una limitante esencial, lo que afecta la capacidad para reunirse sistemáticamente en los GPT así como para la preparación de materiales.

Programa de Jóvenes

El *Programa de Jóvenes* se propone también actuar sobre la cultura escolar, la que actualmente no incorpora el hecho de que los alumnos de nivel secundario constituyen un grupo singular: “Actualmente se les considera casi exclusivamente en tanto estudiantes y no en su condición de jóvenes con una cultura particular que se integra y participa del proceso educativo”. El programa enfatiza “la necesidad de promover una mayor participación de los jóvenes; poner en marcha estrategias que permitan modificar la relación de éstos con el liceo, buscando generar una mayor identidad y sentido de pertenencia”.¹¹ Para lograr este objetivo se propone la creación de “alternativas curriculares de libre elección”, con el objeto de encontrar una relación entre lo curricular, más formal, con lo opcional, más informal y cercano al mundo juvenil. Se pretende así, abrir nuevas alternativas de uso del tiempo libre por parte de los estudiantes, generando nuevos espacios para los jóvenes, enriqueciendo con ello su participación en la unidad educativa. Con este fin se desarrollan talleres para jóvenes en las áreas de *arte, medio ambiente y comunicaciones*, talleres de *formación para el liderazgo* ofrecido a dirigentes estudiantiles y una *orientación educativa-ocupacional*, destinada a ampliar la información acerca de las posibilidades ocupacionales. Asimismo, el programa contempla la creación de una *red estudiantil*, para crear un sistema de comunicación intra y entre liceos, por medio de noticieros estudiantiles, videoclubes, etc., un componente de *capacitación de profesores*, con el objeto de informarlos acerca de la realidad de los jóvenes, y *jornadas por establecimiento*, destinadas a abrir el programa a la comunidad escolar y a la comunidad en general.

Principales Obstáculos para el Desarrollo de la Participación en la Escuela

Evaluaciones parciales realizadas en torno a estas medidas y programas señalan un conjunto de dificultades para convertirse en agentes efectivos de un cambio cultural al interior de los establecimientos. Entre las principales dificultades cabe señalar las siguientes: falta de disponibilidad de tiempo por parte de los profesores para participar en forma efectiva en los diversos programas que se han abierto, debiendo

¹¹ idem, p. 86.

atender los proyectos en horas extraordinarias, horas de colación, etc., con lo que muchas veces el proyecto lo terminan entre unos pocos profesores. Se sostuvo, por ello, que el tiempo de participación debía ser pagado, y que se necesitaba una mayor flexibilidad administrativa para poder realizar un buen trabajo (por ejemplo, de acuerdo al reglamento vigente, cualquier cambio de actividad debe avisarse con 15 días de anticipación). Resistencias de parte de muchos directores para abrirse a una mayor participación dentro de los establecimientos: cuando el Director es muy jerárquico, éste “baja la información a los profesores”, con lo que se impide la participación. Resistencias de parte de los docentes para abrir un espacio a la participación de los padres en materias sustantivas, así como la propia automarginación de los padres y apoderados, especialmente en las escuelas más pobres. La falta de apoyo a la gestión de los centros de alumnos por parte de la dirección de la escuela, y la desmotivación y apatía entre los propios estudiantes y profesores.

Otros factores adicionales que limitan la participación serían el hecho que los directores no son elegidos, permaneciendo en la mayoría de los casos aún los mismos directores impuestos durante el régimen militar; la carencia de consultas a los profesores por parte de los organismos centrales del Ministerio de Educación, respecto de la conducción global del sistema escolar; y la dispersión del docente entre varias escuelas, lo que dificulta su compromiso con ella. En este sentido, el proyecto de extensión de la jornada escolar debiera constituirse en un factor que contribuyera al compromiso y la participación de los docentes con su escuela.

Pero, se indicó, posiblemente la dificultad principal está en la escasez de liderazgos que promuevan la participación, de una manera que sea efectiva y otorgue credibilidad.

Con relación a la participación de los padres, las observaciones realizadas para este estudio indican que en general la incorporación de los padres es difícil. Se menciona repetidamente que son los mismos apoderados los que se niegan a participar, si bien como ya se mencionó, a su vez, los profesores se resisten a la participación de los apoderados cuando consideran que ésta se refiere a materias técnico-pedagógicas. En general, la participación de los apoderados, cuando existe, tiende a reducirse a colaborar en la realización de una obra de infraestructura (arreglar un piso, un baño, etc.) o a colaborar económicamente en algún proyecto.

2.2. Educación, Participación y Gestión Comunal

Por otra parte, en el marco de la transformación de la gestión comunal, la cual debe entenderse en el contexto más amplio de la perspectiva por modernizar la gestión estatal, se han creado dos programas que inciden o buscan incidir en la participación de los actores del mundo educacional y en la participación ciudadana

en general. Ellos son los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), y los Consejos Provinciales de Educación. Puesto que existe una opinión generalizada en cuanto a que estos últimos no han logrado funcionar, en este estudio nos hemos limitado a explorar el funcionamiento de los PADEM.

El Caso de los PADEM

Los PADEM quedaron establecidos en la Ley 19.410 y se hallan funcionando desde 1995. De acuerdo a su formulación, ellos deben constituirse en “una herramienta que permite ordenar, revisar y tomar decisiones respecto de la educación a nivel municipal, mediante la construcción colectiva (con la participación de toda la comunidad) de un plan anual en el cual se priorizan las principales necesidades y aspiraciones de la gente”.

Para la División de Educación General del Ministerio de Educación¹², los PADEM deben contribuir a la descentralización, introducir un nuevo tipo de relación entre el MINEDUC y los sostenedores municipales y constituirse en una oportunidad de profesionalización de los docentes. Los planes deben ser visualizados “como una invitación a ir logrando paulatinamente una creciente participación en educación”.¹³ Esta participación debe incluir al Consejo de Profesores, los centros de padres, los centros de alumnos, y los docentes directivos, así como también “es conveniente hacerse la pregunta por otros actores de la comuna cuya cooperación puede enriquecer la formulación del PADEM y su posterior realización. Ejemplos: instituciones educativas no-municipales (...), movimientos juveniles (...), iglesias, empresas, organizaciones filantrópicas (...), profesionales, deportivas, organizaciones no gubernamentales. En otras palabras, el PADEM debe permitir ver el afuera del sector educativo -desde la propia comunidad a las empresas- como posibilidades, como nudos de una red de ayuda que se extiende más allá de lo previamente imaginable convirtiendo en los hechos la educación en una tarea de todos”.¹⁴

A través del PADEM el municipio puede formarse una visión de conjunto sobre el Estado actual de la educación en la comuna, y tomar decisiones que consideren las opiniones y propuestas de los diversos actores interesados en la educación de los niños y jóvenes, elevando así el compromiso y la participación de la comunidad en la educación. En la elaboración del PADEM pueden colaborar todos los actores interesados. Así, con relación a la participación de los padres, la ley establece que en la elaboración del diagnóstico del PADEM los centros de padres podrán entregar sus opiniones y propuestas, los que deberán ser recogidos por los establecimientos en la elaboración del Plan Anual.

¹² Juan Eduardo Gracia Huidobro. *El PADEM y la calidad y equidad de la educación*” (mimeo s/f).

¹³ idem, p. 7.

¹⁴ idem, p. 7.

Los aspectos a los que se refiere el Plan son los siguientes:

- * elaborar un diagnóstico de la situación educativa de la comuna y de cada establecimiento de dependencia municipal.
- * establecer la oferta y demanda de la matrícula comunal, y por establecimiento.
- * establecer las necesidades de personal docente y no docente requerido para la ejecución del Plan en la comuna y por establecimiento.
- * establecer las metas para la educación en la comuna.
- * establecer los presupuestos de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del PADEM.

En su elaboración, el PADEM debe considerar el proyecto educativo de cada establecimiento, debe enmarcarse en los objetivos comunales de educación y adecuarse a las normas técnico-pedagógicas, políticas y programas del Ministerio de Educación. La conducción en la elaboración del PADEM le corresponde al DAEM o a la Corporación Municipal de Educación.

El PADEM en la Comuna de Cerro Navia¹⁵

Para efectos del presente estudio, con el objeto de explorar el funcionamiento de los PADEM, se seleccionó la Comuna de Cerro de Navia como un estudio de caso que, sin pretender ser representativo, es un caso interesante, que muestra algunas de las potencialidades y dificultades de los PADEM.

En el caso de Cerro Navia, ya antes que se promulgara la ley que establece la existencia de los PADEM en cada comuna, se había iniciado un proceso de planificación a nivel comunal. Con el objeto de obtener un diagnóstico de la realidad comunal y establecer objetivos estratégicos a 5 años plazo, la Corporación Municipal de Cerro Navia tomó la iniciativa de contratar al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, para que la asesorara en la elaboración de un Plan Comunal de Educación para el período 1996-2000. A través de esta asesoría, la Corporación se introdujo en la técnica de planificación estratégica y durante 1995 se desarrolló una primera experiencia de planificación.

Primeramente, se estimó que se debía comenzar por sensibilizar a la comunidad, para lo cual se organizaron reuniones con el Consejo Municipal, con Diputados del distrito, los CESCO, la directiva del Colegio de Profesores, dirigentes vecinales, profesores, padres y apoderados y alumnos.

¹⁵ El autor agradece al Sr. Santiago Aranzuez. Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia, su colaboración para la realización de este estudio.

En seguida, se inició el trabajo haciendo uso de la técnica de planificación estratégica, para lo que se efectuaron reuniones con directores de los establecimientos educacionales de la comuna, jefes técnicos y representantes de profesores de todos los establecimientos, con el objeto de identificar la misión, realizar el análisis FODA (fortaleza, oportunidades, debilidades, amenazas), definir objetivos estratégicos y metas, y elaborar programas de acción. Se realizaba este trabajo con un grupo de docentes primero, los que tienen la tarea de transferir y realizar en sus establecimientos el mismo ejercicio con los demás docentes, no docentes, apoderados y alumnos.

Por otra parte, se hizo uso de encuestas y grupos focales con apoderados y alumnos acerca de temas como: participación, calidad de los aprendizajes, clima organizacional e infraestructura. Finalmente, se recogió toda la información recolectada para hacer la síntesis comunal.

De modo que al promulgarse la ley que establece los PADEM en la Comuna de Cerro Navia ya se había adelantado una gran cantidad de información recogida a través de la elaboración del Plan Comunal de Educación. Gracias a ello, ya en el primer PADEM (del año 96), se pudieron incorporar demandas educativas de la comunidad. De hecho, el PADEM 96 permitió concretar varias de estas demandas, tales como una experiencia piloto de creación de Escuela de Atención Continua, que existe desde Abril de 1996; la incorporación de cursos de prekindergarten en las escuelas básicas, con el objeto de facilitar la situación de las madres que trabajan y la creación de un consejo asesor de empresarios para la educación de Cerro Navia.

Posteriormente, para la elaboración del PADEM 97, se constituyó un equipo comunal conformado por:

- el Director de la Corporación Educacional
- 1 Director de escuela
- 2 jefes de UTP
- la coordinadora técnica de la Dirección de Educación
- 1 representante de la sección de administración y finanzas de la Corporación
- 1 representante del SECPLAC.

Este equipo inició su trabajo en Marzo de 1996 con el siguiente programa:

Abril: realizar una evaluación de los mecanismos de participación del PADEM 96

Mayo a Junio: evaluar el PADEM 96

Junio a Julio: elaboración del PADEM 97 en los establecimientos. Se solicitó a cada establecimiento que elaborara su propio plan, que se llamó el PADES (Plan de Acción del Establecimiento).

Agosto: recoger la información elaborada por cada establecimiento

Septiembre: redactar el PADEM 97.

El esquema de participación utilizado consistió en trabajar con representantes de los establecimientos, para que luego éstos trabajen con los docentes, no docentes, apoderados y alumnos de cada establecimiento¹⁶. La idea era crear un plan por escuela, para posteriormente reunir todos los planes y llegar a un plan comunal, incorporando en lo posible también a otros actores comunales en la elaboración de un plan final. La incorporación de actores externos al ámbito educacional, no llegó sin embargo a concretarse en esta oportunidad.

De acuerdo a observaciones y entrevistas realizadas para este estudio, el proceso fue exitoso en varios establecimientos, como en el caso que se relata en la sección siguiente, lográndose activar la participación de los diferentes actores involucrados en la gestión educacional de la comuna. Por otra parte, se detectaron un conjunto de dificultades para que ésta se desarrolle y se haga más efectiva. Las más importantes son la falta de tiempo, la falta de credibilidad, la falta de información, de liderazgo y de capacitación.

Respecto del escaso tiempo disponible para la realización del Plan, se estimó que un año es poco. “(...) esto es algo de lo que nos dimos cuenta en los hechos: teníamos que evaluar la participación del año anterior, implementar el PADEM, y simultáneamente preparar la participación de este año (...) pero cuando uno quiere dar participación real hay que dar tiempo para que la gente discuta, reflexione(..)”¹⁷.

Otro problema es la falta de credibilidad: “(...) cuesta que la gente opine o participe más activamente (...) nosotros detectamos que era un problema de credibilidad. La gente no cree. Cuando se le pide a los profesores que participen, muchas veces su actitud es: para qué, si es la misma historia que me van a contar otra vez (...) yo participo y después todo queda en el papel (...) una cosa es el discurso de participación y otra es la realidad (...)”¹⁸.

En cuanto a la falta de información, se manifestó la necesidad de que los actores cuenten con información para participar en la gestión administrativa, en la gestión financiera, en mejorar la calidad de los aprendizajes: “(...) la gente tiene que saber acerca de lo que va a hablar, cuanta plata se maneja (...) que recursos hay. Pero el apoderado maneja muy poca información, y los profesores también. Las corporaciones están desprestigiadas ante los profesores y una tarea de nuestra gestión ha sido poder demostrar en hechos algún tipo de transparencia para que ellos puedan creer en que lo que nosotros estamos inspirados es correcto (...)”¹⁹.

¹⁶ Información suministrada por el Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia.

¹⁷ Exposición de Santiago Aranzuez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana, FLACSO, Noviembre, 1996.

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

Un factor fundamental es contar con líderes: “(...) líderes que sean capaces, que sean realmente creíbles y que estén capacitados para transferir y replicar lo que se quiere hacer, a otros niveles. Nosotros desde el nivel comunal, invitamos a los directores, a los jefes técnicos, a los profesores, para que ellos a su vez replicaran en sus escuelas estas formas de participación, pero no recibimos siempre de todas las escuelas la misma respuesta positiva. Había escuelas donde no pasaba nada (...) nos estaban fallando los líderes(...)”.²⁰

El tema del liderazgo lleva a la necesidad de capacitación: “(...) por eso hemos intentado capacitar a los padres (...) hemos hecho dos cursos para capacitar a las directivas de los centros de padres para que puedan participar mejor (...) a veces los apoderados nos decían: que nos enseñen a tomar un acta, que nos enseñen a hacer proyectos para poder participar y poder presentar proyectos, y que nos enseñen, digamos, cuál es el reglamento del Centro de Padres para saber donde está nuestro rol, hasta donde podemos entrar y donde no podemos entrar (...)”. Se destaca como en este sentido la capacitación proporciona un ordenamiento a la participación.

El PADEM y la Escuela D-395 de Cerro Navia

Con el objeto de ampliar la información proporcionada por la Corporación Educacional de la comuna, se visitó un conjunto de escuelas y liceos de Cerro Navia. En esta sección se relata la experiencia de la escuela 395.

En esta escuela, se inició el trabajo del PADEM con la información general que recibió de parte de la Dirección Provincial de Educación. A esta reunión asistieron los directores de los establecimientos del sector Santiago-Poniente, los jefes de UTP, representantes de los docentes y de los centros de alumnos de la jurisdicción.

En seguida, se informó sobre el trabajo a realizar en la escuela en el Consejo General de Profesores:

“La primera gestión que se realizó fue a través del consejo general de profesores del establecimiento, con el fin de informar del trabajo que íbamos a realizar. De allí surgieron varias inquietudes, interrogantes (.....) se llegó a la conclusión que el PADEM era una herramienta participativa de planificación local (...) y que todas las personas que viven y trabajan en Cerro Navia debían participar y colaborar en esta tarea (...)”.²¹

Se procedió en seguida a realizar el análisis FODA, “a través de encuestas tanto a los profesores como también al centro general de padres y apoderados”, en el cual

²⁰ Idem

²¹ Exposición del Sr. Jaime Prado, Director de la Escuela 395 de Cerro Navia, en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre. 1996.

cada docente hizo una lista de las fortalezas y debilidades de la escuela, con lo cual se elaboró una lista general. Se constituyeron comisiones de trabajo en distintas áreas con los docentes del establecimiento. Las áreas seleccionados fueron: comunidad escolar, calidad de los aprendizajes, gestión escolar y programas de acción.

Paralelamente, se efectuaron reuniones con la Dirección de Educación, quién entregó apoyo y guía sobre la realización del PADEM, y con los apoderados. En este último caso, se calendarizaron reuniones informativas, de análisis y trabajo con el Centro de Padres y los representantes de los apoderados de cada curso, con el objeto de que éstos a su vez trabajaran con el conjunto de los apoderados. Si bien esto no ocurrió en la forma proyectada, se pudo recoger los planteamientos de los apoderados a través de la encuesta mencionada. En palabras de la Presidenta del Centro de Padres de la escuela, “(...) en nuestro establecimiento (el PADEM) funcionó, debido a una encuesta que se hizo a nivel general de apoderados (...)”.²² Finalmente, se recogió la información proporcionada por los profesores y los apoderados y se confeccionó un plan, el que fue enviado a la Corporación Municipal.

3. Conclusión

El propósito de este estudio no ha sido el de realizar una investigación exhaustiva acerca de lo que está ocurriendo con la participación de los actores en el desarrollo del proceso educativo, y menos llegar a conclusiones respecto de la participación ciudadana en el tema educacional. Nos hemos limitado a explorar el efecto de aquéllos programas que nos han parecido más relevantes en cuanto a potenciar dinámicas de participación dentro de las escuelas o de parte de la comunidad local.

Entre los programas que estudiamos, los PME parecen ser los que tienen una mayor capacidad para potenciar la participación docente, activando el compromiso de los profesores con el establecimiento y con la enseñanza. Ellos son una herramienta valiosa para lograr un cambio en la cultura docente y la cultura escolar en general. Su valor trasciende, por tanto, el programa específico que se elabora e implementa. Reside principalmente en el proceso mismo, a través del cual los docentes se reúnen, discuten y reflexionan acerca de la escuela, ayudados de una metodología que los obliga a llegar a conclusiones, por provisorias y parciales que sean.

En el ámbito local, los PADEM ofrecen una posibilidad complementaria a la anterior. En este caso, se trata de involucrar docentes, directivos, alumnos, padres, autoridades municipales y, en la medida que vaya siendo posible, otras instancias

²² Intervención de la Sra. Silvia Pérez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre, 1996.

de la comunidad local, en una reflexión acerca de la educación en la comuna, proyectando por tanto la acción más allá de un establecimiento particular. En este caso, es central la forma en que las autoridades municipales asuman el proceso de elaboración e implementación del PADEM, puesto que son las encargadas de coordinar el proceso, y depende en gran medida de ellos que se generen espacios auténticos de participación o de lo contrario se conviertan los PADEM en una obligación burocrática o en una fachada de participación.

De hecho, evaluaciones parciales respecto de los PADEM a nivel del país, coinciden en que su puesta en marcha ha sido lenta y difícil. De acuerdo a estas evaluaciones, en muchas comunas, los responsables del PADEM han debido redactar a último momento un Plan con el objeto de cumplir con lo establecido por la ley, sin haber realizado un proceso participativo en su elaboración. Una evaluación parcial del MINEDUC al respecto, indica que sólo en el 14% de los casos analizados es posible detectar una participación efectiva de la comunidad en la elaboración del PADEM, siendo éste uno de los puntos más críticos en el desarrollo del proceso. Existen, por otro lado, experiencias interesantes de participación, como la relatada en este estudio. De ella se desprende que uno de los factores centrales para el éxito de la participación a este nivel está en la capacidad de liderazgo de las corporaciones educacionales.

En efecto, así como en el caso de los PME el liderazgo del Director es fundamental para el desarrollo de un proceso participativo, en el caso de los PADEM es igualmente fundamental el liderazgo de las autoridades municipales. Estas deben ser elegidas no sólo por su capacidad administrativa, sino también por su capacidad para generar y hacer reales y efectivos espacios de participación. El liderazgo democrático de este proceso tiene un efecto multiplicador a través de toda la cadena de relaciones al interior de los establecimientos, los que, como señalamos al principio, se han caracterizado en el pasado reciente por un estilo autoritario de gestión.

Al igual que en el caso de lo PME, nos parece que el aprendizaje que surge del proceso mismo de la elaboración del PADEM es lo fundamental. En ambos casos, sin embargo, para que el proceso sea exitoso se requiere de que existan mejores condiciones que lo faciliten. Al respecto, hemos señalado en las secciones anteriores un conjunto de limitaciones en la implementación de ambos programas, que es preciso superar si se quiere potenciar la participación.

Cabe finalmente enfatizar la importancia de desarrollar relaciones de confianza y apertura entre los distintos actores, entre los docentes entre sí y con los alumnos, entre docentes y padres y apoderados y entre los actores internos y los actores externos a la escuela misma. Dichas relaciones de confianza son una base necesaria sobre la cual se puede generar una cultura más participativa.

Anexo

La “**Guía Metodológica para la Formulación del PADEM**”, diseñada por el MINEDUC, establece las siguientes etapas en la elaboración del plan:

Etapas de Preparación del Plan

1. Recolección de la información.
2. Difusión de la información entre los actores involucrados en el proceso de elaboración del PADEM.
3. Formar un equipo de trabajo general y grupos de trabajo específicos. El equipo de trabajo general incluye personal del DAEM o Corporación, representantes del Consejo Municipal, y los directores de todos los establecimientos bajo administración municipal. Los grupos de trabajo específicos incluyen directivos, profesores, padres y apoderados, estudiantes de enseñanza media y personal no-docente.

Etapas de Elaboración

1. Formular la misión del servicio de educación municipal, en sintonía con la misión declarada en los proyectos educativos de los establecimientos.
2. Realizar un diagnóstico del servicio de educación municipal, a nivel comunal y de los establecimientos. El diagnóstico deberá identificar los problemas educativos de la comuna y priorizarlos.
3. En seguida se deberán plantear soluciones para aquellos problemas definidos como relevantes, factibles de solucionar y prioritarios.
4. Establecer programas de acción, proponiendo acciones concretas para el año siguiente.
5. El conjunto de los programas de acción, constituye el Plan de trabajo anual del establecimiento educacional.
6. Consolidación, a nivel comunal, de los planes formulados por establecimiento, de modo de realizar planes de acción a nivel comunal, integrando todos aquellos de igual naturaleza formulados por los establecimientos.
7. Establecer las metas anuales del PADEM.
8. Determinar el presupuesto de gastos del PADEM.
9. Determinar como se va a financiar el PADEM.
10. Presentación del presupuesto de ingresos, gastos e inversión del PADEM.

Etapas de Aprobación y Difusión

El Plan debe ser presentado al Consejo Municipal para su sanción, y al Consejo Económico y Social para su conocimiento. A continuación debe ser remitido al

Departamento Provincial de Educación que corresponde, y a los establecimientos para su informe y formulación de observaciones.

Etapa de Ejecución y Monitoreo

Corresponde a la puesta en marcha de los programas de acción definidos en la etapa de elaboración. Ella supone establecer mecanismos de alianza entre diferentes actores y organizaciones, subrayándose por esta vía el componente de participación en la ejecución del proyecto.

Etapa de Evaluación

Se realiza al finalizar el proceso, dando cuenta de los resultados del PADEM a las autoridades comunales. La Guía establece que “para que la participación de los distintos actores esté también presente en este proceso, se sugiere administrar y codificar en cada establecimiento educacional, instrumentos de medición que recojan opiniones, juicios y sugerencias surgidas del proceso de ejecución de sus programas de acción, como por ejemplo aplicación de encuestas a padres, apoderados, alumnos, docentes y no docentes (...)”.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD: ACCIONES EN CURSO

Marisa Weinstein

La participación en salud es un proceso complejo que ha estado en la agenda de organizaciones no gubernamentales, internacionales y gubernamentales hace ya un tiempo. Involucra distintas dimensiones y, de hecho, se puede hacer referencia a la participación desde un sentido de ampliación y profundización del ejercicio ciudadano hasta un sentido de mecanismo de promoción y prevención de la salud. En cuanto a los actores, refiere tanto a los que deciden las políticas, a los proveedores de los servicios, como a los usuarios y los ciudadanos en general.

En este texto interesa proponer algunos puntos de reflexión respecto de la participación ciudadana en las políticas de salud. En este sentido, el marco de la discusión lo entrega la propuesta gubernamental: es en torno a la “oferta estatal” que se preguntará por las posibilidades y limitaciones de la participación. Ello significa un “recorte” al tema, puesto que no plantea cuáles son las propuestas de la ciudadanía en relación a lo que debe ser el rol del Estado en materia de salud y las políticas generales que debe emprender: más bien se retoma la propuesta elaborada por el Ministerio de Salud y las acciones que ha llevado adelante para incorporar a los y las ciudadanos/as en su gestión¹. Particularmente, se describe el Programa “Salud con la Gente”, generado en 1995 por la Unidad de Participación del Ministerio de Salud y traspasada su ejecución a los servicios de salud de seis regiones del país en 1996. Este programa pretende apoyar a través de recursos financieros, capacitación organizacional y asesoría en gestión a organizaciones sociales del ámbito de la salud para consolidar su quehacer. Su propósito es contribuir a que estas organizaciones puedan convertirse en verdaderas interlocutoras del quehacer de las instituciones locales de salud.

Este informe está estructurado del siguiente modo: en primer lugar, se define brevemente cómo entiende el gobierno la participación en salud, para luego presentar el modelo de participación impulsado por el MINSAL, en sus dos grandes orientaciones: como promoción de la salud y como participación en la gestión. Posteriormente, se hace alusión a la forma como enfrentan los procesos participativos los equipos de salud y también la diversidad de organizaciones sociales de salud. Se agrega una revisión del Programa “Salud con la Gente” llevado a cabo por el MINSAL, como un caso que evidencia las potencialidades y los límites de la participación de la comunidad organizada en el sector. Para finalizar, se plantean algunas reflexiones e interrogantes.

¹ La estrategia metodológica seguida en este trabajo se presenta en el Anexo.

I. Acerca del Concepto de Participación en Salud

Dentro del sector salud, entre académicos, salubristas o animadores de la salud, existe un largo desarrollo del planteamiento de la necesidad de fomentar la participación. Particularmente, este tema se ha vinculado a la atención primaria, incluso como una estrategia de desarrollo de este sector.

Aun cuando este texto se refiere a las políticas nacionales, es necesario mencionar a la Organización Panamericana de Salud, como un referente que tiene una importante influencia a través de sus recomendaciones a los gobiernos, que se expresan en resoluciones emanadas de diversos eventos y en el desarrollo de programas de cooperación. La OPS ha sido particularmente sensible al fomento de la participación en el sector salud, ya sea a través de la elaboración de sus propuestas para la atención primaria con la conformación de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), como en sus propuestas de estrategias de promoción de salud. Para este organismo, la salud representa un Estado de completo bienestar, más que la sola ausencia de enfermedad, y en este sentido, la concibe como un amplio proceso en el cual está involucrada toda la comunidad y no tan sólo los Estados. Específicamente, define la participación social en salud como la participación de grupos organizados -entre ellos la comunidad- en las deliberaciones, la toma de decisiones, el control y la responsabilidad con respecto a la atención en salud.

El Ministerio de Salud -siguiendo la elaboración realizada por la OPS- define en 1993 la participación en salud como “la intervención de las personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones privadas y solidarias, en la tarea de mantener, mejorar, recuperar y fomentar la salud. Se habla de participación social, cuando intervienen todos o gran parte de estos actores y, de participación comunitaria, cuando intervienen sólo los grupos y organizaciones representativas de la población en un territorio definido”.

De esta manera, se debe poner en práctica la participación en los procesos de identificación o diagnóstico de los problemas sentidos por la comunidad, en la programación, ejecución y evaluación de las acciones necesarias para resolverlos. La participación considera por tanto, el desarrollo de instancias o espacios en los cuales se delibere, concerté y evalúe el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos adquiridos.

II. Acerca del Modelo de Participación Impulsado por el MINSAL

Desde 1990, con el gobierno de P. Aylwin, se define como los ejes de la política de salud a la equidad, la descentralización y la participación. Para ello, han diseñado y puesto en práctica diversos programas y líneas de acción, acordes a la legislación vigente.

1. Líneas Orientadoras de la Política Ministerial en Participación

En términos generales, podemos apreciar dos grandes líneas en que el MINSAL entiende y promueve la participación:

1.1 En Relación al Cuidado, Prevención y Promoción de la Salud

En este sentido, la salud se concibe en una perspectiva amplia, donde confluyen factores biológicos, psicológicos y sociales. De este modo, toda la sociedad es responsable de la mantención de la salud, tanto en un sentido individual, como en términos de los hábitos y comportamientos sociales que la influyen.

Este paradigma se ha ido desarrollando con más fuerza en la medida que el diagnóstico epidemiológico actual plantea que las enfermedades mayoritarias de la población se relacionan con los estilos de vida, y, por tanto, son prevenibles y están ligadas al conjunto de la vida social. La acción estrictamente técnica y curativa, debiera ser reducida.

En términos gruesos, la participación en salud se vincula al autocuidado y a la acción colectiva en pos de la detección y tratamiento de enfermedades (particularmente de las crónicas y de salud mental).

La estrategia en este sentido, apunta al fortalecimiento de la atención primaria, otorgando a los consultorios el carácter de centros de salud, donde los equipos se integran de una manera activa a las redes comunitarias, interactuando cotidianamente con la población local, recogiendo sus necesidades y estableciendo iniciativas conjuntas para resolverlas. El carácter curativo de estos establecimientos debe ampliarse hacia convertirse en un actor que trabaja junto a la comunidad por el mejoramiento integral de la calidad de vida.

Aquí, tal vez la definición más apropiada que guía esta línea de trabajo es la de participación comunitaria, señalada más arriba.

1.2 En Relación a la Gestión del Sistema Público de Salud

El MINSAL asume también el desafío de aplicar en sus políticas la orientación gubernamental de modernización del Estado. En estos términos, se trata de incorporar al usuario como centro del quehacer del servicio público; ello significa generar espacios para que los usuarios tengan opinión y decisión en los programas y acciones que desarrolla cada servicio. De allí, que se proponga la creación de Consejos de Desarrollo o Comités de Participación, integrados en un 70% por sectores de la sociedad civil (usuarios, organizaciones sociales, empresariales y de

voluntariado), ligados a las distintas instancias que forman parte del sistema público de salud (SEREMI, Servicios, Consultorios y Hospitales).

Esta línea de trabajo apunta en mayor medida a la participación social, ya señalada. Se dirige también a generar espacios de control social sobre la gestión de los establecimientos y del sistema en su conjunto, en la medida que los usuarios y ciudadanos en general cuenten con una instancia formal que les entregue información, les consulte sobre diversas acciones y acoja sus preocupaciones.

2. Puesta en Práctica

Las líneas descritas se han materializado en diversos programas llevados a cabo desde el gobierno de Aylwin.

En relación a la participación comunitaria, en el gobierno de Aylwin se busca reforzar la atención primaria, transformando los consultorios en centros de salud. No obstante, esta línea de acción ha tenido muchos problemas para implementarse y, de algún modo, en los primeros tres años del gobierno de Frei ha dejado de ser prioritaria.

Un programa específico que se llevó a cabo en el primer gobierno de la Concertación fue el Convenio MINSAL-ONG para el desarrollo de proyectos ligados a la promoción de la salud. Se realizó un concurso de alrededor de 100 proyectos con ONGs a nivel nacional, que buscaba dar un espacio a los que tuvieron una acción decidida contra el gobierno militar y trabajaron por el desarrollo de una "salud alternativa" en ese momento. No obstante, ese programa tuvo una duración de dos años y no contó con mayor financiamiento para su continuación.

En el gobierno de Frei, una medida que pretende incidir en un mayor fomento a actividades de prevención y promoción de la salud se refiere al cambio en el sistema de financiamiento de la atención primaria. En efecto, el financiamiento en los consultorios se obtenía según el número de atenciones realizadas (FAPEM), lo que privilegiaba la atención curativa; actualmente, el sistema de "pago per cápita" asigna los recursos según el número de personas inscritas en un consultorio. Con esta modalidad, los consultorios disponen de recursos en forma relativamente más libre para realizar las actividades que programen y, eventualmente, pueden realizar acciones de promoción junto a la comunidad. Por otra parte, se supone que para captar inscripciones, el consultorio debe ofrecer servicios adecuados a las necesidades de su población, por tanto a través de esta modalidad se está propiciando una mayor cercanía con la comunidad. No obstante, la implementación de este sistema de financiamiento ha tenido múltiples dificultades y entre ellas, se encuentra el que un número importante de consultorios no ha logrado inscribir a

usuarios en una cantidad tal que pueda contar con, al menos, los mismos recursos de que dispone actualmente. Por ello, se prorrogó por un año más la entrada en vigencia del nuevo sistema.

Por otra parte, se han implementado también fondos administrados por los servicios de salud para proyectos locales, a partir del Programa de Reforzamiento de la atención primaria. Se trata del apoyo a iniciativas provenientes de los equipos de salud primaria (o de grupos de la comunidad vinculados a ellos), para que realicen actividades de promoción o prevención de salud en su territorio.

También, en una modalidad parecida, se han establecido los Proyectos Comunitarios de Prevención, como fondo concursable para actividades orientadas a prevenir el consumo de drogas en jóvenes, particularmente en sectores pobres. Este fondo es administrado en conjunto con los municipios.

Desde el punto de vista de la participación en la gestión de salud, se ha impulsado, como ya se señaló, la generación de instancias asesoras y consultivas en los diferentes niveles del sistema. Estos espacios deben estar abiertos para realizar diagnósticos de los problemas de salud más urgentes de la población, para priorizar dichos problemas y participar en su solución, así como para ser parte de la evaluación de los procesos implementados. En este sentido, es que se espera que se transformen en herramientas de control social. De todos modos, es necesario aclarar que su carácter es asesor y consultivo y que es convocado a partir de los servicios de salud.

Durante el gobierno de Frei se ha delineado un modelo operativo de participación social que, respetando la diversidad del sector, sea capaz de contribuir a la integración del sistema de salud, su articulación y coordinación interna y a la confluencia de diferentes actores sociales en la gestión de salud. La propuesta considera mecanismos de participación interna -entre el personal de los servicios de salud en sus distintos niveles- y externa -a nivel intersectorial y con la comunidad-.

A nivel de gestión interna se propone constituir, fortalecer o reorientar en todos los establecimientos de la red asistencial y servicios de salud los Consejos Técnicos Ampliados o los Consejos Técnicos Administrativos Ampliados, utilizando para ello la normativa vigente. Estos consejos podrán tener carácter asesor, propositivo y evaluativo, y estarán constituidos por representantes de los distintos niveles jerárquicos de la entidad respectiva, cautelando la representatividad de los distintos estamentos técnico-profesionales y asociaciones gremiales o de trabajadores.

En relación a la acción comunitaria e intersectorial, se propicia la formación de los llamados Comités de Participación en todos los establecimientos de la red asistencial (podrán denominarse también Comité o Consejo de Participación Social,

Comité de Desarrollo de Hospitales, Comité o Consejo de Salud Local o Comunal, Comité de Usuarios o Comité o Consejo de Participación). Estas instancias tendrán un carácter asesor a la dirección del establecimiento o servicios de salud y podrán realizar funciones de carácter informativo, propositivo, evaluativo, promotor y/o consultivo. Estarán constituidas por representantes de los usuarios, la comunidad local y el establecimiento de salud.

A nivel regional se propone reactivar y fortalecer los Consejos Consultivos Regionales, presididos por los CEROMA de Salud. Estos Consejos estarán integrados por los actores del sistema y la comunidad organizada en el nivel territorial que corresponda.

Por otra parte, se abre un nuevo espacio de participación ya que, por ley, cada municipio debe realizar un “Plan de Salud Comunal” que plantee sus objetivos y plan de acción para resolver las necesidades de salud de su población, con los recursos que dispone y bajo la orientación y supervisión del ministerio de salud. La ley no asegura que el Plan Comunal se elabore a través de un diseño participativo, pero se espera estimular que así sea, de manera que en su formulación se convoque a los equipos de salud, organizaciones sociales, otros sectores públicos y distintas instancias municipales. La elaboración de estos planes comenzó a regir recién desde 1995.

Entre ambas líneas de trabajo, el MINSAL, a través de la Unidad de Participación Social ha impulsado dos programas que pretenden hacer de “bisagra” o de coordinación. Se trata, por una parte, del Programa “Salud con la Gente”, puesto en marcha en 1995 como experiencia piloto dirigida desde el Ministerio y ampliada en 1996 a través de los servicios de salud en 7 regiones; consiste, básicamente, en el traspaso de recursos (financieros y de asesoría) a organizaciones sociales vinculadas a la salud para apoyar sus acciones, mediante la firma de “compromisos de acción” que describen las actividades que las organizaciones pretenden realizar y los apoyos que los establecimientos locales entregarán para tener éxito en dichas acciones. El propósito que sustenta este programa es fortalecer la capacidad de acción de las organizaciones sociales, de modo que se constituyan en interlocutoras de los establecimientos y tengan un rol activo en los Consejos de Desarrollo; ello significa apoyar el quehacer que las organizaciones han desarrollado autónomamente, al tiempo que abrir los establecimientos para incorporarlos en su gestión. Este programa será presentado con mayor detención en otra sección.

Además, a partir de 1996, la Unidad de Participación del MINSAL ha buscado ampliar la estrategia de “Municipios saludables”, impulsada por la OPS en la región y que en nuestro país sólo ha sido desarrollada en Valdivia y Quillota. Para ello, realizó un estudio entre los municipios para detectar el grado de conocimiento y aceptación de esta estrategia, que busca coordinar al municipio con diversos

servicios públicos y organismos de la sociedad civil, para definir juntos una propuesta de mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los primeros resultados indican que, a pesar del desconocimiento mayoritario de este programa, existe un número interesante de municipios (cerca de 20) interesados en iniciar un proceso de este tipo, que permitiría concertar a diversos sectores de la vida local en torno al mejoramiento de la salud.

Ambos programas tiene un sentido de bisagra puesto que, partiendo de un concepto amplio de salud que incorpora los aspectos preventivos y promocionales, además de la responsabilidad social en el cuidado de la salud, lo relaciona con la participación en la gestión de los establecimientos especializados en el cuidado de la salud. En ese sentido, se espera potenciar la intersectorialidad y la presencia de organizaciones sociales, no sólo como colaboradores en la mantención de la salud, sino también como parte integrante de la planificación y evaluación de las acciones del sistema público.

III. Los Equipos de Salud ante la Participación

Las políticas de salud deben llevarse a cabo a través de los funcionarios del sector. En este sentido, es importante observar los procesos de participación, también desde el punto de vista de la interacción entre los actores involucrados en un determinado espacio o territorio. De este modo, en la medida que las políticas de salud deben operar descentralizadamente, el rol de los equipos locales pasa a ser crucial. Ello es particularmente relevante porque la interacción entre los funcionarios y sus usuarios, o con la comunidad en general, no es un encuentro entre actores con igual posición social. Es una interacción asimétrica, donde los agentes públicos tienen poder y la población no; más aún, ella depende de la acción pública para satisfacer sus necesidades de salud.

A nivel local, los consultorios y también los hospitales son parte del territorio y de la vida comunal (en algunos casos de ciertas zonas). Cuentan, a pesar de críticas y reclamos contra su funcionamiento, con legitimidad entre la población respecto de su calidad profesional (especialmente los hospitales).

La participación de la comunidad en la gestión de los establecimientos de salud no ha sido amplia. Si bien se han formado los Consejos de Participación en las distintas unidades, en su mayoría, tienen un carácter informativo y de generación de actividades que apoyen la labor del establecimiento. La participación amplia es restringida por distintos obstáculos:

- Entre los funcionarios, la existencia de un sistema de salud centralizado, sumado a una temprana profesionalización y medicalización en la provisión de atención en salud, generó un concepto de participación social restringida. La "cultura

centralista” que ha existido en los servicios de salud sostiene un modelo de atención autorreferente, donde la responsabilidad y competencia para la solución de los problemas radican aún en el propio sistema y no en la comunidad. En el plano administrativo, las decisiones son tomadas por los niveles directivos, disociándose de las decisiones técnicas que son tomadas básicamente por los profesionales.

- Afecta también la participación, una concepción biomédica de la salud, difundida a través de los modelos de atención y educativos, así como en los formadores del personal que se traducen en enfoques de salud restringidos. Estos consideran en menor magnitud el tratamiento y la incidencia de factores socioculturales en la salud, posibles de abordar a través del trabajo intersectorial y la participación de la comunidad, como lo propone en general el modelo de participación que ha elaborado el MINSAL. Esta concepción reproduce una noción de salud ligada directamente a la enfermedad y al saber especializado para tratarla. Por esta razón, la misma población se encarga de demandar al sistema y a los que manejan este saber especializado, una mayor capacidad médica resolutive sin otorgar importancia al rol que juega la prevención.

- El paradigma biomédico ha condicionado una determinada visión sobre la importancia del médico, que en la práctica se traduce en menor legitimidad de otros profesionales y técnicos. Particularmente, destaca por el tema que estamos discutiendo, el papel de las asistentes sociales que, estando encargadas de la relación con la comunidad, no tienen un espacio valorado dentro de la gestión de salud de los consultorios. Como ellas mismas señalan, muchas veces hacen una labor de salud mental, pero que no es considerada como tal; así también su trabajo con las organizaciones corre en paralelo con la atención curativa y no se incorpora al quehacer de los otros equipos (ej.: a veces “se consiguen” un médico que pueda dar una charla a los grupos o realizar un control de salud).

- Por otra parte, afecta también la participación la alta rotación de profesionales, especialmente los médicos (esto sucede principalmente en los consultorios de salud), en contraste con la mayor estabilidad del personal no profesional. Esta situación imprime una dinámica que dificulta el desarrollo del trabajo en equipo. Este ha sido en general difícil por la estructura jerárquica existente, así como por el trabajo fragmentado y no compartido y la escasa participación en las decisiones de la gestión institucional.

El sentido que otorgan los equipos de salud a la participación social es diverso, variando tanto entre los estamentos como entre las mismas instituciones:

- Para algunos, el primer paso es generar instancias de participación internas (“no podemos generar espacios de participación comunitarios sino empezamos por nosotros mismos”). Ello significa implementar canales expeditos de información entre los distintos estamentos, direcciones con capacidad de escuchar las preocupaciones de sus funcionarios respecto de sus condiciones de trabajo.

También se señala que para que existan acciones de participación con la comunidad, debe haber una mayor asignación de recursos al sector que permita mejorar la labor institucional. En este sentido, se expresa el temor a que abrir instancias de participación de la comunidad signifique una “avalancha” de demandas que las instituciones locales no pueden satisfacer; o, que se aumenten expectativas respecto de la mejora de la atención.

- Otro sentido otorgado tradicionalmente a la participación en el ámbito comunitario es el de la educación. Los servicios de salud “educan” o “capacitan” a la población en temáticas específicas que la población no maneja y que no puede comprender totalmente debido a la especialización del sector.
- Además, otra interpretación ve la participación como la colaboración de la población o de grupos organizados en tareas de los servicios (control de salud, información sobre programas, obtención de fondos, etc.).
- También, asociado al proceso de modernización del Estado, el concepto de participación se vincula con conocer la opinión de los usuarios para orientar la gestión de los servicios. Los usuarios y usuarias se transforman en clientes de las instituciones y, por tanto, ellas deben encontrar mecanismos e instrumentos que permitan conocer sus opiniones respecto del servicio que reciben y, de esta manera, éste pueda optimizarse.
- Por último, otro significado es el de la participación como creación de espacios de toma de decisiones, resaltando el papel de las organizaciones sociales como actores que tienen algo que decir y hacer en la gestión de salud.

Esta diversidad de concepciones de participación se ve expresada en el estudio realizado por la Unidad de Participación Social en 1995. En efecto, al preguntar a los directivos del sector sobre las instancias de participación que tenían sus servicios, mencionaron una alta cantidad, incluyendo entre ellas instancias tan distintas como los comités técnicos o la creación de grupos de autoayuda.

Estos diversos sentidos coexisten en el sector y, por tanto, las propuestas concretas de participación son re-significadas de acuerdo a ellos. Así, por ejemplo, los Consejos de Desarrollo o Comité de Participación tienen diferente alcance en las distintas instituciones que los han implementado.

No obstante los obstáculos señalados, los servicios de salud han desarrollado diversas experiencias con miras a mejorar la calidad de la atención en salud y emprender procesos de participación. De hecho es un tema debatido en los establecimientos de salud, se han generado instancias internas y de relación con la comunidad.

IV. Las Organizaciones Sociales en Salud

Las organizaciones sociales ligadas a la salud tienen una larga tradición en nuestro país. Han desempeñado una labor de carácter solidario en relación a la atención de problemas de salud de la población; originalmente, pueden surgir como respuesta frente a situaciones de emergencia, pero tienden a mantener una acción constante dentro de su comunidad, realizando diverso tipo de tareas.

Sin embargo, estas iniciativas son heterogéneas en su carácter, objetivos y el alcance de su acción. Siguiendo la clasificación planteada por J. Salinas y T. Marshall², podemos distinguir, al menos las siguientes:

- voluntariado asistencial: son grupos femeninos que desempeñan una tarea de apoyo y acompañamiento a los enfermos.
- grupos de autocuidado: han sido promovidos desde los programas de los consultorios de salud, como una respuesta a necesidades específicas de algunas enfermedades crónicas. Cumplen una función de apoyo mutuo, para llevar de mejor forma los problemas de su enfermedad. Tradicionalmente son grupos cerrados, pero muchos de ellos actualmente buscan ciertas proyecciones hacia la comunidad, para promover la prevención y la educación.
- grupos de salud poblacional: organizados durante el período del gobierno militar, tienen como propósito tanto desarrollar programas de promoción de salud de la población como reivindicar e interlocutar con los establecimientos locales de salud. Mantienen un sentido de organización y buscan su autonomía.

Considerando esta heterogeneidad de organizaciones, también hay entre estos actores distintos significados arrojados a la participación:

- Para algunos, la participación es una posibilidad de resolver problemas de atención en salud, en la medida que a través de los grupos de salud tienen acceso a una mejor atención y logran una relación más cercana con los equipos de salud (grupos de autocuidado).
- También se asocia la participación con una forma de ejercer el servicio público, en el sentido de cuidar a los demás y preocuparse por los que sufren. Ello es socialmente una tarea femenina y tal vez por eso los grupos de salud están compuestos mayoritariamente por mujeres.
- Otra vertiente entiende la participación como posibilidad de influir en las decisiones de los establecimientos y por tanto, expresan sus demandas y exigen su derecho a ser escuchados.

² Ver Salinas, J. y T. Marshall.

En general, distintos actores plantean que la relación “paternalista” de las organizaciones de salud con los servicios es la más generalizada. Ello radica en la trayectoria histórica del sector salud, marcada por la fuerza del Estado en su construcción, tal como ya se señaló. Influye también que esta relación es la que tiene mayor eco entre los propios equipos de salud.

No obstante, es interesante recoger la experiencia de los grupos de salud que, no siendo tan numerosos como los grupos de autoayuda, tienen la capacidad de convocar al resto de la comunidad para discutir la situación de salud y proponer acciones en relación a ella. En el caso del grupo de salud El Bosque, sus dirigentas relatan su experiencia enfatizando que su organización surge de la propia comunidad antes incluso que la formación del Municipio. Ellas convocan a un diagnóstico comunal donde se integra la realidad de salud con otros problemas sociales. De este modo, cuando se instala el municipio, la población tiene un diagnóstico bastante completo de sus problemas para plantearse a la autoridad. Ahora bien, las dirigentas indican que ello ha significado un desafío para ellas, en el sentido que deben “prepararse” para fundamentar sus peticiones y propuestas, informándose de los recursos destinados y los posibles de obtener, las coberturas necesarias, etc. En su caso, se reúnen con las autoridades municipales y acuerdan un plan de salud para la comuna, que exige llevar una cantidad extraordinaria de recursos para la comuna (construcción de un nuevo consultorio, ampliación de 3 de los 4 consultorios, instalación de salas dentales y otros temas). Para que las medidas se convirtieran en realidad, tuvieron que realizar acciones de presión, entre las cuales se contó una “toma” del Ministerio de Salud y luego entrevistas con el ministro de la época (1993). No obstante, su visión de este proceso es que si bien en un comienzo se logró establecer un diálogo con distintas autoridades, la comunidad fue escuchada, es decir, se dio un proceso de participación en torno a demandas sentidas, posteriormente, el proceso se estancó. En palabras de la dirigente: “...junto con haber logrado toda esa participación, hoy en día en vez de avanzar, hemos retrocedido. Hoy día a nivel comunal no tenemos una interlocución completa porque se fueron bajando los consultorios, se bajó el municipio de la discusión porque ya teníamos que entrar a discutir cosas más de fondo, entonces ahí surgen las diferencias y nos quedamos los pobladores discutiendo solos de nuevo. Entonces, eso lleva a que la organización se vaya atomizando más y vaya sintiendo que no es importante”.³

³ Lucía Palma. Grupo de Salud El Bosque. intervención en la II Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. enero. 1997.

V. Acerca de los Límites y Potencialidades de un Programa

Es interesante analizar más en detalle el programa “Salud con la Gente”, pues da luces respecto de la situación de participación en el sector salud.

Como ya se señaló, el MINSAL diseñó en 1995 este programa para impulsar la participación social a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales ligadas a la salud.

Para cumplir con su propósito, los servicios de salud, a través de sus establecimientos locales, identifican las organizaciones de salud de su sector y las llaman a suscribir “compromisos de acción”, previa selección de acuerdo a su solidez organizacional (personalidad jurídica, trayectoria, relación con la comunidad, etc.).

En estos compromisos, los grupos se proponen desarrollar acciones, ya sea dirigidas a sus integrantes o hacia la comunidad, en un plazo determinado, que son continuidad o ampliación de su quehacer. El establecimiento, por su parte, se compromete también a desarrollar acciones hacia la organización (escuchar sus propuestas, capacitación, realizar actividades conjuntas hacia la comunidad, etc.) Para poder llevar a cabo estos compromisos, el sistema de salud aporta una cantidad determinada de fondos a las organizaciones.

En su primer año de funcionamiento, el programa ha sido evaluado positivamente entre sus participantes. En su etapa piloto llegó a 59 organizaciones de la Región Metropolitana, institucionalizándose el año 1996 para abarcar a cerca de 300 grupos de 7 regiones.

En general, las organizaciones declaran sentirse valoradas con este programa, toda vez que sus acciones son reconocidas y apoyadas por los establecimientos. Dan cuenta de una apertura de las instituciones, que escuchan, al menos parte de sus preocupaciones. Desarrollan algunas actividades en conjunto que benefician a sus integrantes y también a la comunidad.

Las coordinadoras locales, por su parte, plantean que el programa ha permitido fortalecer el quehacer de las organizaciones, al tiempo que también van consolidando su legitimidad como actores de la atención en salud a los ojos de las direcciones de los establecimientos. En ese sentido, el programa va siendo un primer paso en la consolidación del modelo de participación propuesto por el Ministerio, ya que en la medida que las organizaciones sean más sólidas internamente y tengan capacidad de propuesta, pueden integrar Consejos de Desarrollo de los establecimientos.

Sin embargo, a pesar de estos logros, existen algunas limitaciones en el programa. Ellas se relacionan, básicamente, con el hecho que no logra integrar las acciones de las organizaciones con la gestión más cotidiana de los establecimientos. En ese sentido, “corre en paralelo” con la atención tradicional. En ciertos casos, la coordinación del programa está a cargo de las asistentes sociales, que llevan a cabo la labor de “extensión” del establecimiento de salud, sin mayores recursos y legitimidad.

Además, otro problema sentido es que no existen instancias que discutan disposiciones más estructurales del sistema que afectan la gestión cotidiana de los servicios. De este modo, si bien las organizaciones reconocen un mejoramiento de la calidad de atención, plantean que existe un vacío entre los cambios a nivel local y las necesarias transformaciones del conjunto del sistema. Ello no es tal vez una situación que debiera remediar el programa, pero la visión de una falta de voluntad de discutir y actuar sobre las debilidades más profundas del sistema, genera cierta frustración en los grupos y algunas organizaciones sienten que su espacio de acción y propuesta es limitado, con un “techo” muy bajo. Señalan que existe un riesgo de generar un cierto tipo de “clientelismo”, donde las organizaciones actúan como bisagra entre el sistema y los usuarios, manejando una cantidad de recursos e información (acceso a remedios, a horas de atención en forma más rápida, etc.). Así también, el “techo” de las instituciones locales genera a veces un efecto inverso en acciones de prevención de salud, llevadas a cabo en conjunto entre comunidad y agentes de salud: es el caso, por ejemplo, de las campañas de información sobre las IRA (infecciones respiratorias agudas) ya que en la medida en que los grupos hicieron actividades de difusión hacia la comunidad, los consultorios tuvieron una sobredemanda de atención, por lo cual tuvieron que dejar la actividad.

Por otra parte, el programa, con su diversidad, ha tenido dificultades para cambiar las tradicionales formas de poder en torno a la atención de salud. En general, los encuentros entre los grupos y los establecimientos se dan en torno a actividades de capacitación que estos últimos ofrecen o a solicitudes de asistencia de los primeros. Ello hace que algunos grupos sientan temor en relación a su autonomía, ya que en la medida que comienzan a realizar actividades importantes para el sistema, corren el riesgo de que se les imponga una forma determinada de trabajo. También este problema refiere a las formas de selección de las organizaciones, en el sentido que en algunos casos la participación de los grupos se restringe a aquellos que habitualmente trabajan con los establecimientos o han sido formados por ellos, sin ampliarse hacia el resto de la comunidad.

VI. Reflexiones

Sin duda que poner en movimiento una propuesta de participación social en el sistema público de salud en Chile es un proceso complejo. Existe abundante

reflexión respecto al carácter centralista de nuestro sistema, así como de la hegemonía del sector salud en la solución de los problemas de salud y, lo que no es menor, respecto de los problemas de sobredemanda y precariedad de recursos con que funcionan los establecimientos, particularmente los de atención primaria; todo ello conlleva a serias resistencias para incorporar a la población en la gestión de la salud.

De todos modos, es innegable que existe un proceso en marcha. Hay una propuesta gubernamental, materializada en diversos programas e iniciativas. No obstante, pareciera que existe mucho camino que recorrer aún.

En este sentido, desde las organizaciones sociales vinculadas a la salud existe una queja respecto del carácter restringido de los espacios de participación. En efecto, con toda su heterogeneidad, existe un importante número de iniciativas colectivas, principalmente a nivel local, que se han generado para llevar adelante actividades de satisfacción de necesidades de salud; hay algunas cuyo origen se vincula a los propios establecimientos de salud, como los grupos de autocuidado donde, a partir de diversas enfermedades, los usuarios y las usuarias se agrupan para enfrentar juntos sus problemas y apoyarse mutuamente.

No obstante, existen otros grupos que tienen un carácter promocional y de servicio a la comunidad, que tratan de compartir información y que también esperan tener un papel interlocutor con los establecimientos. Estas organizaciones, muchas de las cuales han participado en el programa “Salud con la Gente” expresan su insatisfacción con la limitación que actualmente tiene la participación que se les ofrece. De este modo, plantean que sus acciones son vistas más como colaboración con el quehacer de los consultorios y, por ello, no se recoge sus inquietudes para modificar determinados programas. No se ha reformulado aún la relación de poder que mantienen los servicios de salud, de manera que los grupos sienten que no se reconoce su labor en la propia resolución de los problemas de salud. Por otra parte, también opinan que si bien han existido cambios importantes en la gestión de los establecimientos, particularmente en la calidad de trato de la atención que se entrega, existe una importante limitación a cambios más estructurales que limitan la gestión de los establecimientos. Así, reconocen que el sistema no se ha descentralizado totalmente y que decisiones importantes en materia de recursos y políticas de salud son asumidas por el MINSAL, al cual no tienen llegada. Es decir, los consultorios y en algunos casos los hospitales pueden escuchar algunas de sus peticiones y problemas, pero estas instancias tampoco tienen la capacidad de generar modificaciones.

Vale la pena insistir en este punto pues muestra las dificultades que tiene la participación cuando aún el sistema de toma de decisiones en el país sigue teniendo un acentuado carácter centralizado. Pone de manifiesto también la falta de canales

reales de participación de la comunidad frente a sus problemas. En el caso del sector salud, ello se agudiza por la percepción de un sistema público en crisis y frente al cual la comunidad demanda mayor inversión estatal. Esta demanda no puede desecharse solamente desde una perspectiva que la considera de carácter "paternalista", sino que ha sido reconocida por variados actores gremiales (Colegios Profesionales de la salud, FENATS, Coordinadora de trabajadores de establecimientos municipalizados) y del propio sistema⁴. En este sentido, la participación de la comunidad y de los usuarios en las políticas de salud requiere de una actitud comprometida con acciones relevantes de transformación de la situación actual por parte del gobierno, para no ser sentida como instrumental.

Por otra parte, las organizaciones y los equipos de salud reconocen que la misma población tiene una mirada poco activa hacia la participación en las políticas de salud. De este modo, parece fundamental incentivar el trabajo de información desde y hacia la comunidad. En este punto, las organizaciones más comprometidas con la gestión de salud están dispuestas a trabajar junto al sector salud para difundir información sobre "los derechos y deberes" de los usuarios y establecimientos en los diversos programas de salud.

En relación al establecimiento de los Consejos de Desarrollo o Comité de Salud, si bien han crecido de manera importante, también pareciera necesario impulsar una nueva discusión acerca de sus contenidos. En efecto, en opinión de distintos actores, la propuesta de los Consejos se ha materializado hasta hoy como la generación de espacios, pero su contenido es muy diverso de acuerdo a la orientación de los directivos que lo convocan. Su carácter más o menos influyente en la gestión de los establecimientos no está limitado por una propuesta clara. Resguardando la autonomía de los servicios, sería necesario delimitar las funciones de acuerdo a los diferentes niveles de los servicios. De este modo, establecer ciertos indicadores mínimos de participación ayudaría a evaluar de una manera común los avances en relación a la participación social en la gestión de los servicios de acuerdo a sus funciones.

Una interrogante importante que aparece es cómo ampliar las experiencias de articulación entre los servicios de salud y los municipios. Si bien esta es una relación existente, con todo el peso de la administración municipal respecto de los recursos de la atención primaria, la acción propositiva a nivel de programas desde el espacio municipal es limitada. La propuesta de "municipios saludables" puede contribuir a fortalecer esta dimensión. No obstante, trabajar en forma participativa el tema de la salud desde el ámbito municipal, significa considerar las propias dificultades que estos organismos tienen para incorporar la participación en su

⁴ De hecho, en un encuentro masivo sobre la situación de la salud organizado por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados y el Colegio Médico en abril de 1997, se planteó la urgencia de aumentar el presupuesto público del sector.

quehacer. De hecho, la experiencia de la Red de Desarrollo de la Familia llevada a cabo en Conchalí durante 1995 y 1996 muestra las limitaciones en este sentido: esta red nació como una coordinación intramunicipal, a través de la acción conjunta de diversos departamentos en torno a la temática de salud mental y prevención de drogas en la población. Al plantearse el trabajo con la comunidad, la coordinación interna fue desapareciendo para transformarse en una red entre proyectos comunitarios de prevención. De este modo, aparecen como estrategias en algún sentido "alternativas", es decir, si existe trabajo con grupos locales ello no traspasa a las instancias internas, sino que se nombra un interlocutor; inversamente, si se planifican actividades desde el municipio, no se distinguen actores comunitarios específicos⁵.

En términos generales, al mirar ambas líneas de trabajo que mencionáramos al inicio, se puede señalar en relación a la participación de la comunidad en el cuidado, prevención y promoción de la salud que esta es una dimensión que tiene una importante trayectoria en el país, con equipos de salud comprometidos en ella, así como con una red de organizaciones comunitarias que tienen un quehacer efectivo en la resolución de ciertos problemas, particularmente aquellos vinculados a la salud mental. Se han desarrollado programas de apoyo y fomento a estas iniciativas. En algunos ámbitos de salud, como la prevención de drogas, por ejemplo, se ha legitimado una metodología de trabajo que considera la generación de redes entre instituciones públicas y organizaciones sociales como la forma más apropiada de trabajo. Tal vez, los desafíos a profundizar se relacionan con reconocer de forma más clara el saber acumulado por la población e incorporar estas formas a las acciones cotidianas de los servicios.

En términos de la participación en la gestión de los establecimientos de salud, el balance pareciera más débil. En este sentido, parece necesario, por un lado, incorporar aquellas herramientas provenientes de la modernización de la gestión pública tales como el desarrollo de instrumentos de información sobre los derechos y deberes ciudadanos en la salud pública, así como de efectivas instancias de escucha de las preocupaciones de los usuarios. Pero, por otro lado, pareciera necesario entregar una señal política clara y a los más altos niveles respecto de la urgencia de la reforma del sector público que contemple una solución para las demandas insatisfechas de la población.

Bibliografía

Acevedo, F. y otros. Sistematización. Análisis y Recomendaciones de la experiencia de Gestión del Hospital de Quillota. CORSAPS. Santiago. 1994.

Arnold, M. y D. Santibáñez. "Gestión pública para la participación: aspectos ocultos de lamodernización del Estado". En: Pistacchio, E., Galaz y C. Ramsy (ed.), Modernización y

⁵ Entrevista a Barbara Matus, secretaria ejecutiva de la Red de Desarrollo de la familia, diciembre. 1996.

- Participación Social. De la Transición a los nuevos Tiempos. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Santiago. 1994.
- Bertoni, N., G. Herrera y M. Weinstein. "Participación social en salud: respondiendo a los desafíos". CORSAPS. Santiago, 1995.
- Cereceda, L. E. y Y. Echavarría. Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y Proyecciones. MIDEPLAN. Santiago. 1994.
- Horwitz, N. y otras. Salud y Estado en Chile. Organización social de la salud pública. Período del Servicio Nacional de Salud. Serie Publicaciones Científicas. Representación OPS-Chile. Santiago. 1995.
- Hurtado, M. E. y otras. "Fondo de proyectos concursables de promoción y prevención en salud Servicio de Salud Metropolitano Norte. Plan de Evaluación y Resultados Preliminares". Servicio de Salud Metropolitano Norte. subdirección Médica. Unidad Promoción de Salud. enero 1996.
- Marshall, T. y otras. Participación en salud: lecciones y desafíos. CORSAPS. Santiago. 1991.
- Massad, C.. "Principios orientadores para la reforma de la salud". Clase Magistral en la Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, agosto de 1995. fotocopias.
- Matamala, M. I. y otras. Calidad de la atención. Género ¿Salud reproductiva de las mujeres??. Santiago. 1995.
- Ministerio de Salud. Subsecretaría de Salud. comisión Ministerial de Participación. "Participación social en el sistema público de salud: avances y desafíos". Santiago. marzo de 1995.
- Ministerio de Salud. "Salud con la Gente. Programa de reconocimiento y apoyo a las organizaciones sociales de salud". Santiago, s.f.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Programa MINSAL-ONG 1991-93. Resultados de una evaluación". 1993.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. División Planificación y Presupuesto. Metodología de programación local de Salud. Serie Orientaciones metodológicas para la planificación y gestión local en salud N° 12. Santiago. julio. 1992.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Pauta de validación material educativo sobre programación participativa local". Santiago. s.f.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Salud con la Gente. Informe I Congreso Salud con la Gente". Santiago. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. Trabajo comunitario en Salud. Guía Técnica Metodológica. Santiago. 1994.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. La Participación social en el desarrollo La Participación social en el desarrollo de Unidad de Participación Social. "Aportes para la estrategia de Municipios y comunidades saludables en Chile". Santiago. octubre. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Programa Salud con la Gente. Evaluación Región Metropolitana". Santiago. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Estudio diagnóstico del liderazgo y la función directiva del sistema nacional de servicios de salud. Año 1992". Santiago. 1992.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Los directivos del sector salud y la participación social". Seminario de Evaluación Coordinación MINSAL. Caldera 28 al 30 de julio de 1994.

- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Aportes para una estrategia de municipios y comunidades saludables en Chile". Santiago. octubre. 1996.
- Ministerio de Salud. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Salud con la Gente. Directorio de Organizaciones Sociales. Región Metropolitana". Santiago. s.f.
- Ministerio de Salud. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Manual de Programas Sociales de Salud. Santiago. 1996.
- Municipalidad de Conchalí. "Evaluación Proyecto Secretaría Ejecutiva Red de Desarrollo de la Familia". Conchalí. enero. 1996.
- Organización Panamericana de la Salud. "El movimiento de Municipios Saludables: Una estrategia para la promoción de la salud en América Latina". Washington. abril 1996.
- Organización Panamericana de la Salud. "La participación social en el desarrollo de la salud: experiencias latinoamericanas". Washington. 1995.
- Organización Panamericana de la Salud. "Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud. La administración estratégica". Washington. 1992.
- Pérez. R. "Juguemos al Doctor" (Hacia la propuesta de comunicación en el Consultorio). CRAPS. 1992.
- Provoste. P., Cómo llegan las políticas sociales a las mujeres. Instituto de la Mujer. Santiago. 1994.
- Salinas. J., "Prácticas y desafíos de la participación comunitaria en salud". En: Participación comunitaria en salud. D.T. N° 162. CEAP. Santiago. 1993.
- Salinas. J., N. Donoso y S. Pezoa. "Importancia y sentido asignado a la participación en el Sector Salud". D.T. Jornada de Participación Social en Políticas y Programas Sociales. MIDEPLAN. Santiago. 1994.
- Solimano. G., y J. Salinas (ed.). Salud con la gente. El rol de las ONGs en las políticas públicas en América Latina. CORSAPS. Santiago. s.f.
- Taller Interministerial de Participación y Políticas Sociales. "Propuestas para el fortalecimiento de la participación social en políticas y programas sociales". Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Santiago. 1995.

Anexo Metodológico

La estrategia metodológica seguida en este estudio consultó los siguientes pasos: en primer lugar, se buscó conocer la "oferta" gubernamental central respecto del tema de la participación en salud. Para ello, se revisaron diversos documentos del Ministerio de Salud, particularmente aquéllos emanados de la Unidad de Participación que expresan tanto el diagnóstico como las propuestas, acciones y evaluaciones gubernamentales en torno a la participación en salud. También se entrevistó en dos ocasiones a parte del equipo de esta Unidad. Como segundo paso, se seleccionó un programa específico que mostrara en la práctica las dificultades y los logros de la participación en el diseño de las políticas públicas: se trató del programa "Salud con la Gente".

Para conocer la dinámica que ha seguido este programa, además de entrevistar a sus gestores, se seleccionó un servicio del área metropolitana donde su implementación fuera particularmente importante. Así, se entrevistó a la encargada del programa "Salud con la Gente" en el Servicio Metropolitano Sur, Sra. Julia Pérez, asistente

del Departamento del Programa de las Personas. Con su apoyo, se convocó a una entrevista grupal al conjunto de coordinadoras locales del Programa (funcionarias encargadas del programa en los distintos establecimientos, hospitales y consultorios), a la cual asistieron 10 funcionarias y donde se debatió la experiencia de cada una, su percepción de las características de las organizaciones sociales hoy y los aciertos y limitaciones del Programa. Del mismo modo, se contactó a 12 organizaciones sociales beneficiarias del programa correspondientes al mismo Servicio de Salud para una entrevista grupal, a la cual asistieron 19 representantes y se discutió sus expectativas y experiencia en torno al programa.

Con esta información, se construyó una suerte de diagnóstico de la situación de la participación social en salud, focalizada en términos de actores, entre los prestadores y las organizaciones sociales.

Posteriormente, se intentó recoger propuestas para avanzar más allá de los límites actuales de la participación. Para ello, se volvió a entrevistar al equipo de la Unidad de Participación Social; también, se trabajó con el grupo de salud "EL Bosque" recogiendo su historia de grupo y de sus gestiones para influir en el diseño de las políticas locales de salud. En esta etapa, se incluyó también el nivel municipal, por considerar que se trata de un actor clave en la administración del sistema público de salud. Concretamente, para llegar a él, se entrevistó a la encargada (subrogante) de la Unidad de Promoción Social del Servicio de Salud Metropolitano Norte, Fanny Berlagovsky. Este servicio es reconocido en el sector salud por su esfuerzo por modernizar su gestión e incorporar a los usuarios y organizaciones sociales. Esta funcionaria relató la propuesta del Servicio y señaló la experiencia del Municipio de Conchalí en la creación de la Red de Desarrollo de la Familia como ilustradora de una acción de promoción de la participación de la comunidad en acciones de salud mental.