

PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANIA
Un debate del Chile contemporáneo

Octubre, 1998

PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANIA

Un debate del Chile contemporáneo

Claudia Serrano¹
Octubre, 1998

Presentación

Este documento se interesa por el tema de la participación social en el Chile contemporáneo, tomando como punto de partida un compromiso gubernamental con la profundización de la democracia.

Existe un amplio consenso a nivel nacional respecto de la importancia de la participación social de cara al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas. Forma parte de este consenso el convencimiento de que la participación social contribuye a la existencia de una sociedad civil "densa", con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública. Sin embargo, es también un juicio de consenso la inexistencia de acuerdos mínimos acerca de a qué se hace referencia con el concepto de participación o cuál es la participación deseada.

La sociedad chilena históricamente se ha caracterizado por ser una sociedad participativa, activa y movilizadora en torno a intereses propios de la comunidad. El asociativismo no fue en Chile una realidad importante. Si fue una activa sociedad comprometida con la política y el cambio social que canalizó la participación hacia organismos directa o indirectamente vinculados a la política. En tiempos del gobierno militar, como respuesta a la crisis económica y la ausencia de respuesta estatal en materia social, se generó un vasto movimiento organizativo a nivel de base. Sin embargo, con la llegada de la democracia, las diversas expresiones de la sociedad civil y las organizaciones sociales de variado tipo tendieron a desdibujarse.

¹Este texto ha sido preparado para la División de Estudios de MIDEPLAN. El tema que aborda forma parte de una línea de trabajo que está desarrollando nuestra institución *Asesorías para el Desarrollo*, por lo cual, el equipo profesional en pleno es, en cierta forma, su co-autor. Estas personas son Carolina Rojas, Angélica Pavez y muy directamente, Ignacia Fernández y Dagmar Raczynski, que colaboraron en el desarrollo de algunos de los temas abordados en el documento. La responsabilidad del texto, no obstante, es solo de su autora.

Existe un declarado discurso participativo a nivel de autoridades y de propuestas gubernamentales, sin embargo, el anhelo participativo no encuentra contenidos claros y, por lo tanto, no se traduce en prácticas participativas. Esta indeterminación respecto de qué se quiere realmente en torno a la participación ciudadana tiene explicación en un desconcierto mayor que vive nuestra sociedad respecto de su apreciación y valoración en torno a lo colectivo, al orden público y a la "buena sociedad", todos valores que aparecen minados o menoscabados frente al predominio de lógicas individuales, refugio hacia lo privado, dinámicas de mercado y de competencia en amplias esferas de la actividad humana.

Estas ambigüedades y confusiones, el desfase entre lo que se vive y lo que se anhela, tiene como explicación, entre otras, no solo un mundo de incertidumbre y cambio, sino la ausencia de mapas cognitivos para nombrar lo que vivimos y, en cierta forma, controlar, conocer y poder anticipar, el constante movimiento (Lechner, 1998). La ausencia de estos mapas que hagan inteligible la realidad afecta a las personas y también se expresa entre los tomadores de decisiones y políticos, que ofrecen una confusa oferta que enfatiza una vocación democrática y participativa pero que no logra instrumentar esta vocación en medidas y políticas.

En este contexto, este documento se propone un muy ambicioso propósito. Por una parte, realizar un planteamiento teórico que permita acercarse a las definiciones que podamos compartir respecto de los conceptos de participación social y ciudadanía. Por otra parte, en un plano diametralmente opuesto y principalmente empírico, pretende explorar propuestas concretas en materia de políticas públicas que se hagan cargo del propósito de fortalecer la ciudadanía.

Contextualizando el debate

Es importante contextualizar el debate contemporáneo en torno a la participación social y la ciudadanía por cuanto se relaciona con el gran debate de la sociedad post moderna: la tensión o polaridad entre lógicas de comportamiento de las personas de carácter individual o privado y lógicas de tipo colectivo o comunitario. Llevadas al extremo, las primeras corresponden a un pensamiento liberal que deposita en el individuo la clave de construcción del orden social, el que será fruto de la capacidad de los individuos de conquistar su propio destino, tomar sus propias decisiones y controlar el "riesgo fabricado" que la acción del hombre ha generado (Giddens, 1996). Los más "colectivistas", en contra de las posiciones liberales, buscan establecer canales de representación de identidades colectivas que generen solidaridad y pertenencia, contribuyan a hacer más denso el tejido social y permitan el desarrollo de una ciudadanía social más compleja y más intensa, es decir, no solo relacionada con los derechos individuales de las personas sino también con la construcción del orden social que el ejercicio de estos derechos genera.

La motivación por la acción colectiva y la participación en asuntos de interés público experimenta ciclos. Hirschman (1979) se refiere a las motivaciones individuales de las personas para priorizar intereses de orden público o intereses de orden privado estableciendo que la satisfacción de las personas dependerá, a su vez, de las posibilidades que ofrezcan, ya sea el mercado, ya sea la acción pública, de producir satisfacción y felicidad. Actualmente, pareciera que el mercado ofrece un sin número de alternativas y posibilidades mientras que la vida pública se presenta "deslucida" y poco atractiva. Se ha ido desdibujando el espacio de la participación ciudadana.

Este tema bien puede entenderse desde una interrogante mayor: en una época globalizada y cuya característica es el permanente proceso de cambio, donde se ha asumido una creciente libertad individual respecto a los eventos de la vida, en las cuales la identidad de los sujetos ya no se adscribe claramente a raíces comunitarias e históricas y parece fragmentada en múltiples identidades y pertenencias variadas, ¿cuál es el orden social, el conjunto de creencias y valores que permite construir un destino común? ¿Es el camino la aceptación de la fragmentación o existe un espacio teórico y práctico donde hablar de construcciones sociales y valóricas compartidas en un concepto común de ciudadanía?

Estas son las interrogantes y desafíos de sociedad y de convivencia entre las personas que presenta el mundo globalizado. Es así que este no es un tema propio de los chilenos, sino que se evidencia como un debate teórico y filosófico que, si bien se refiere al viejo tema de la relación entre individuo y sociedad, es examinado en la perspectiva de la complejidad de la sociedad contemporánea y el papel que allí le cabe a los individuos. Se trata, en definitiva, de un debate acerca de la polaridad que presentan, por una parte, las individualidades y por otra, los colectivos, el orden social y el conjunto de reglas y procedimientos que las personas acuerdan para convivir. Estos acuerdos se expresan en una cultura política cuya característica más extendida es la valoración de la democracia, entendida como un conjunto de reglas que hace a todos los individuos iguales en términos de sus derechos políticos.

Nuestro interés en este documento es conocer cual es el espacio teórico y empírico en el Chile actual, para la participación ciudadana en políticas públicas. Esta es una preocupación por la construcción de la ciudadanía y por los arreglos políticos y culturales que organizan la vida en común. Da cuenta, también, de las tensiones entre la primacía de una lógica de acción individual orientada hacia las compensaciones que depara el mercado y el consumo y los ineludibles arreglos institucionales y compromisos públicos necesarios para organizar la vida en común. El tema no es ajeno al debate acerca del malestar y el desencanto. Es una discusión extremadamente actual y contemporánea que contiene campos de interpretación y mapas cognitivos posibles, para la comprensión de los complejos fenómenos sociales propios del fin de siglo.

Interrogarse acerca de la participación ciudadana en asuntos de interés público equivale a preguntarse acerca de la forma en que se ejerce la ciudadanía y se pone en marcha la estructura de derechos y deberes de las personas frente al Estado. La indagación teórica que se presenta a continuación, enriquecida por debates recientes acerca del tema de la ciudadanía y la relación entre el Estado y los individuos, nos ofrece nuevos conceptos que, lejos de ceder todo el terreno a la acción individual y de mercado, presenta nuevos desafíos en torno a un concepto de ciudadanía vinculado a los requisitos que presenta el nuevo modelo de bienestar: el concepto de ciudadanía activa, donde los individuos deben responsabilizarse al menos en parte de los resultados de la política social, lo que otorga centralidad a los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas. Para abordar estos temas debemos partir por examinar el concepto de ciudadanía y la noción de derechos.

PRIMERA PARTE

Debates acerca de la ciudadanía

1. Los derechos ciudadanos

Los derechos ciudadanos nacen a la par que el capitalismo, junto con el desmoronamiento del antiguo régimen feudal. Contribuye a este proceso la constante liberalización de la mano de obra desde el dominio del señor feudal para intercambiarse libremente en el mercado de trabajo (Castel, 1997). Se propagan nuevas ideas igualitarias y surgen demandas no solo de atención a las necesidades materiales insatisfechas de los trabajadores o la plebe, sino de inclusión en el nuevo orden político. Las elites se vieron forzadas a acoger estas demandas y las transformaron en derechos de las clases bajas (López, 1997). Se extendió la ciudadanía, se formó la comunidad política y se profesionalizó el ejercicio de las funciones públicas, dando paso a la formación de los Estados Nacionales.

De esta forma, la noción de derechos ciudadanos siempre aparece vinculada a la noción de lo público y al Estado. La ciudadanía se refiere a la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política. La evolución de los derechos de la ciudadanía es, en gran medida, la evolución de la relación del Estado y la sociedad. Su extensión cobra sentido cuando se expresa en una estructura jurídico legal y en un conjunto de arreglos político-institucionales.

La valorización que la sociedad ha hecho de los derechos ciudadanos ha ido cambiando en el tiempo, demostrándose que los derechos no son, como plantearon los primeros teóricos del

tema, derechos asociados a la naturaleza de los hombres ni tampoco formarían parte de una Ley moral, sino que, por muy fundamentales que sean, son derechos históricos. Surgen primero los derechos civiles, luego los derechos políticos, luego los derechos sociales.

La ciudadanía es una categoría que es resultado de un proceso social de igualación de las condiciones sociales y que constituye la base política de la democracia y del Estado. Las características de la ciudadanía moderna son: la igualdad de derechos y obligaciones de los individuos, la pertenencia a una comunidad política, la existencia de marcos institucionales y normativos que dan garantías ciudadanas y la existencia de un espacio público donde se ejercen los derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía.

Como señala López, en la actualidad *los derechos de las personas aparecen fundamentados y respaldados por medio de garantías constitucionales e institucionales, lo que tiene una expresión clara en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El problema no está por tanto en fundamentar los derechos de las personas, como lo fue hace dos siglos, sino en garantizarlos para que se traduzcan efectivamente en prácticas ciudadanas.*

Los derechos sociales: T.S. Marshall

T.S. Marshall, en sus escritos del año 1949 plantea el concepto de ciudadanía social. Se refiere a la evolución que han experimentado los derechos ciudadanos desde una ciudadanía eminentemente civil, propia del siglo XVIII, a una ciudadanía social, característica del siglo XX. La ciudadanía civil comprende las libertades básicas de la persona: libertad de la palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia. De allí surgen los derechos civiles, constituidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia. El paso siguiente es la ciudadanía de tipo político propia del siglo XIX, que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder. Se expresa en derechos políticos esenciales: derecho a elegir y ser elegido. Agrega Marshall una tercera categoría, la de los derechos sociales, propia del siglo XX y asociada a la expansión del Estado de Bienestar. Marshall aboga el derecho al bienestar y la seguridad de acuerdo a lo que las sociedades han logrado acumular como concepto de progreso y bienestar. Se refiere al derecho a compartir plenamente los logros y estándares sociales que ha ido alcanzado la sociedad. Estos derechos permiten a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos y civiles, que son asegurados a través de un conjunto de servicios sociales (educación, salud, empleo).

Si bien los planteamientos de Marshall han sido profusamente criticados por las teorías comunitaristas y por las teorías feministas de los derechos ciudadanos (Yural-Danis, Marquez Pereira y Molineux en HOLA y Portugal, 1997); lo cierto es que el concepto de ciudadanía social o la extensión del concepto de ciudadanía más allá de los derechos civiles y políticos constituye un enorme aporte a las teorías sobre la ciudadanía.

Las críticas a las teorías de Marshall vienen desde desarrollos posteriores del tema de la ciudadanía. Se le critica un análisis lineal y evolutivo, se critica su perspectiva de análisis extremadamente referida al caso inglés. Teorías más contemporáneas de la ciudadanía aportadas desde las corrientes de pensamiento feministas, critican su presentación que aboga por la igualdad de derechos en cualquier condición y circunstancia, sin reconocer las diferencias (por ejemplo entre los géneros), lo que impide desde la partida enfrentar situaciones reales de igualdad. Estos planteamientos anticipan lo que será el debate contemporáneo entre posiciones de filosofía política liberales y posiciones más sociológicas que sustentan los teóricos de la ciudadanía multicultural, las que se comentan a continuación.

2. El debate entre liberales, teóricos de la ciudadanía multicultural y republicanos

El propósito de esta interrogación acerca de las modernas teorías de la ciudadanía es buscar elementos explicativos y marcos teóricos que permitan avanzar en las teorías de la democracia y las políticas públicas. La pregunta que ordena la interrogación es: ¿qué elementos presentes en los individuos y en la sociedad permiten construir un orden social que fortalezca la convivencia democrática en un mundo caracterizado por la complejidad, multiculturalidad, fragmentación de identidades y difusión de diversos tipos de límites y fronteras, como consecuencia de la globalización y las comunicaciones?

La necesidad de conjugar una teoría política de la democracia, con una teoría de la igualdad y con una teoría de la diferencia, se ha transformado en el reto central que enfrentan las teorías de la justicia contemporánea (Thiebaut, 1998).

Como una clara expresión de los dilemas de la sociedad contemporánea, el reciente debate entre liberales y teóricos de la ciudadanía multicultural confronta las posiciones de filósofos y sociólogos acerca de los reales fundamentos, y las implicancias que ello tiene, de una teoría de los derechos ciudadanos contemporánea. Unos la depositan en el individuo y otros en el individuo en cuanto está inserto en una comunidad particular.

a. Los liberales: Rawls

Las posiciones liberales se sintetizan en los postulados de John Rawls. El autor se ocupa de temas de filosofía. Sus obras datan de los 80, período en el cual se reaviva una polémica acerca

del contenido y significado del concepto de ciudadanía en la que participan teóricos liberales y teóricos comunitaristas (López, Thiebaut).

Rawls propone una teoría de la justicia. El principio de justicia es un principio de imparcialidad y de pluralismo que constituye la base de los procedimientos democráticos. La posición liberal acota los criterios y las formas institucionales de participación de los ciudadanos en base al sistema de derechos individuales de protección, de participación política y de participación en la igualdad de los recursos.

La pregunta que Rawls se formula es: ¿cómo es posible que pueda subsistir en el tiempo una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, quienes permanecen profundamente divididos por doctrinas diferentes de variado tipo? Afirma que ello es posible en cuanto los individuos se comportan de manera *razonable y racional*.

Los individuos razonables, señala, *no actúan movidos por el bien en general en sí, sino por su propio bien, un universo en el cual ellos mismos, como individuos libres e iguales pueden cooperar con otros en términos que todos pueden aceptar. E insisten en que la reciprocidad debiera regir al interior de ese universo de modo que cada uno se beneficie junto con los demás* (Rawls, 1994). Los individuos razonables están dispuestos a respetar términos justos de cooperación.

Lo racional es distinto de lo razonable y se aplican a un agente singular (individuo o una entidad corporativa), *con facultades de discernimiento y deliberación en la búsqueda de sus fines e intereses particulares. Lo racional se refiere a la forma en que se asumen y se afirman tales intereses, a la forma en que se les concede prioridad, a la elección de los medios para alcanzar tales fines*.

En una sociedad razonable, señala, *todos tienen sus fines racionales propios y están dispuestos a proponer términos justos que otros pueden aceptar razonablemente, de modo tal que todos puedan beneficiarse y mejorar a partir de lo que cada cual haga por sí mismo. Esta sociedad es, en buena medida, nuestro universo humano habitual, un mundo que no percibimos demasiado virtuoso, hasta que nos falta*.

El autor vincula el concepto de justicia con el de pluralismo, requisito para que la primera pueda cumplirse al señalar que la sociedad está regulada por principios de justicia de carácter público. La justicia solo puede acontecer en un contexto de pluralismo, concepto relacionado con la noción de publicidad, entendida en tanto expresión de imparcialidad y del mecanismo mediante el cual los ciudadanos aceptan y están al tanto de que otros también aceptan principios que son reconocidos por todos públicamente y que además están consolidados en la forma de instituciones políticas y sociales.

Señala que los ciudadanos, vistos como seres razonables y racionales tienen las capacidades morales de desarrollar un sentido de justicia y una concepción particular del bien. Se presume que tienen las capacidades de comportarse como miembros normales y cooperadores de la sociedad, que consideran bienes primordiales los derechos y libertades básicas e iguales, el valor de las libertades políticas y la igualdad de oportunidades, entendidos como las bases sociales del autorespeto.

Postula Rawls un ideal de ciudadanía caracterizado en el contexto de la justicia como imparcialidad, donde los ciudadanos, seres libres e iguales, no sólo son miembros libres y cooperadores de la sociedad, sino que además quieren serlo y quieren ser reconocidos como tales. Aspiran a realizar en sus personas el ideal del ciudadano.

b. La ciudadanía multicultural

Los planteamientos de Rawls apuntan a levantar una teoría de la ciudadanía en base a la noción de justicia. Estos planteamientos, con la creciente complejidad de la sociedad contemporánea, encontrarán detractores y polemistas que dan origen a un fértil debate acerca de la naturaleza del individuo, de sus derechos en su relación con el Estado y el papel que la cabe a la comunidad y la cultura en la definición de los derechos y la ciudadanía.

Sostiene Rawls que para producir el orden político las personas echan a andar la "maquinaria contractualista" que es un experimento mental mediante el cual las personas deducen criterios normativos para una acción o un ordenamiento social o político dado, por medio del cual se ponen entre paréntesis las concepciones particulares de lo que es un bien para cada uno de ellos. Es decir, las personas pueden tener distintas concepciones del bien. La justicia tiene que ver con la búsqueda del núcleo común normativo que puede permitir a las personas convivir. Así, la esfera de lo justo queda separada (aunque relacionada) de las concepciones sustantivas de lo que es el bien (Thiebaut, 1998).

Comunitaristas y liberales comparten la centralidad del concepto de justicia, pero establecen importantes diferencias. La diferenciación entre el bien y la justicia es lo que critican más fuertemente los planteamientos comunitarios. Ellos señalan que solo contextos sustantivos de ideas de bien -aquellos que permiten la articulación de la identidad moral y política de los individuos y las comunidades- permitirían dotar de sentido a la dimensión de justicia, que es una dimensión central en lo que a distribución de recursos y en lo que a articulación de identidad política pública se refiere. Los comunitaristas acentúan que los ciudadanos en las sociedades complejas no pueden ser entendidos al margen de las vinculaciones sociales que los constituyen como sujetos. Enfatizan la idea de que la pertenencia a una comunidad es la única dimensión normativa desde la cual la legitimidad política puede tener sentido. Sostienen que las premisas

del individualismo según las cuales el individuo elige libremente son erróneas o falsas y que la única forma para entender la conducta humana consiste en referirla a contextos sociales culturales e históricos.

Para los liberales, el sujeto en cierto sentido antecede a sus fines y a los bienes que propugna: la capacidad de elegir es previa a lo que es elegido. Los comunitaristas replican que, aun cuando los liberales tengan razón en subrayar la capacidad de los individuos para elegir, ellos no valorizan el hecho que esa capacidad solo puede ser desarrollada en un contexto social y cultural determinado.

Los comunitarios, inspirados en los problemas que presentan las diferencias culturales y étnicas asociadas a la colonización, la inmigración y la multinacionalidad, así como las diferencias entre hombres y mujeres en materias de derechos ciudadanos, se ocupan no de aquello que iguala a los individuos en el orden social, tema del pensamiento liberal, sino de aquello que los diferencia, reclamando un orden social capaz de acoger esas particularidades.

Destacan entre los teóricos comunitarios Charles Taylor y Walter Kymlicka, ambos canadienses, que se interrogan acerca de la supervivencia de culturas minoritarias en contextos en los que otra cultura es dominante. Taylor propone el concepto de reconocimiento como la clave de la formación de la identidad. Esta categoría se contrapone a la política del universalismo en la cual la dignidad de los ciudadanos se resuelve en una política de igualación de derechos ciudadanos. Frente a tal igualación, Taylor hablará de una política de igual reconocimiento de las particularidades, las tradiciones culturales y las formas de identidad históricamente construidas. El reconocimiento es sustancial para descubrir la propia identidad de los sujetos, la que no se elabora aisladamente, sino en interacción con otros (Taylor, 1998).

Concernido acerca del predominio del individualismo en el mundo contemporáneo, Taylor señala que una lectura más atenta de este asunto debe visualizar el poderoso ideal moral que se ha puesto en acción: el de la autorealización de las personas y el propósito de ser fiel a uno mismo. Invita a no contentarse con análisis simples que registran solo egoísmo, laxitud o autoindulgencia en el individualismo del presente.

Taylor plantea el concepto de "cultura de la autenticidad", la que exige igualdad de oportunidades para que todo el mundo desarrolle su propia identidad, lo que incluye el reconocimiento universal de las diferencias, ya sean de sexo, raciales, culturales u otras.

Kymlicka, por su parte, preocupado por los conflictos que presenta la multiculturalidad, se interesa en cultura, identidad y derechos colectivos. Señala que las teorías de derechos liberales no dicen nada acerca de los conflictos étnicos o raciales asociados a las emigraciones masivas, la colonización, la apertura de fronteras, y que estos problemas reclaman atención en forma

cada vez más urgente. Señalan, *debemos complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías*" (Kymlicka, 1996).

Cautelando no abrir pie a planteamientos fundamentalistas, se propone formular una teoría liberal de los derechos de las minorías e intenta conjugar dichos derechos con los derechos humanos universales. Explora también de que forma los derechos de las minorías están delimitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social.

El gran aporte de los comunitaristas es que introducen el concepto de la diferencia, que constituye un tema central en las concepciones modernas de la ciudadanía. El desafío para la filosofía política es proponer una esquema de pensamiento que permita comprender sobre qué bases se construye un orden social compartido, en un contexto de creciente multiculturalidad y diferencia.

c. *La réplica liberal*

Los liberales replican con diversos argumentos a las críticas comunitaristas y a los planteamientos de la ciudadanía multicultural. Resguardándose de ser criticados de derechistas o conservadores, señalan que los postulados liberales contemporáneos siguen inspirados en los principios de solidaridad e igualdad originales y que se trata de planteamientos progresistas (Thiebaut).

Agregan que la concepción de la justicia, aunque formal e imparcial, no es vacía y contiene una idea del bien común. La justicia como equidad incluye una noción de determinadas virtudes de la cooperación social equitativa, virtudes de la civilidad, de la tolerancia, de razonabilidad y del sentido de la equidad.

El planteamiento de Rawls, señala Thiebaut, comporta una densa imagen del ciudadano: *"El ideal de ciudadanía impone un deber moral, no legal, el deber de civilidad, para poder explicarse unos a otros respecto de estas cuestiones como las políticas y los principios por los que abogan pueden fundarse en los valores políticos de la razón pública.*

d. *Los republicanos, la ciudadanía y el espacio público*²

Una visión diferente aportan Hanna Arendt y Jurgen Habermas, los que se interesan por el espacio en que se construye lo público, siendo allí donde tiene sentido el concepto de

² Así como Rawls califica a su teoría de "liberalismo político", Habermas denomina a su teoría "kantismo republicano", como señala Fernando Vallespín en la Introducción al "Debate sobre el Liberalismo Político" de Habermas y Rawls (1998).

ciudadanía. Si bien este concepto nos está poniendo siempre en una discusión acerca de la relación entre el individuo y el Estado, y si bien los liberales otorgan preeminencia al individuo mientras que los comunitaristas la otorgan a ese individuo en sociedad, en comunidad, ellos sitúan su atención en el área en la cual los individuos se relacionan entre sí y dan forma a una cultura política.

En general, las corrientes de pensamiento liberales, de las cuales todos los pensadores estudiados son tributarios al ocuparse de los temas de ciudadanía, derechos y cultura política, relevan la importancia del espacio público, de la publicidad y de lo abierto y conocido por todos a que hace referencia lo público. Rawls señalaba que es requisito para el ejercicio de la justicia el que los términos imparciales de cooperación social entre ciudadanos libres gocen de una plena publicidad. Lograr la condición de publicidad plena, para él, permite que se encarne e internalice el ideal de ciudadano.

Para los republicanos, el concepto de espacio público no es un requisito para que los ciudadanos conozcan e internalicen el ideal del ciudadano, como afirma Rawls, sino que es allí donde se produce y cobra sentido la ciudadanía. Esta es la tesis central de Hanna Arendt, cuya idea de la política está basada en la ciudadanía activa, esto es, en el valor y la importancia del compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política.

Para Arendt la esfera pública alude al espacio en donde los ciudadanos interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común (Arendt, 1993).

En Habermas, a diferencia del liberalismo y de cualquier concepción de los derechos como homogeneización abstracta de los individuos, la ciudadanía tiene lugar en una esfera pública plural. Su intuición es que la autonomía privada de los sujetos y la autonomía pública, son co-originarias. Para los liberales estaría en primer lugar la identidad individual. Para los republicanos, la soberanía popular y los derechos humanos derivan de la misma raíz.

Habermas participa del debate sobre la ciudadanía formulando una crítica al planteamiento comunitarista considerándolo paternalista, pues considera al sujeto solo de derechos subjetivos (al revés pero en la misma lógica del liberalismo). Sostiene que los sujetos de derecho tienen identidades constituidas intersubjetivamente, pues la individuación ocurre en procesos de socialización. Critica a Taylor y señala que los derechos lingüísticos que éste propugna en la legislación lingüística de Quebec, recargarían una teoría de los derechos... *"hecha a la medida de personas legales individuales"*.

Habermas polemiza también con el pensamiento liberal. Señala que los ciudadanos de Rawls se encuentran inmersos en la *jerarquía de un orden progresivamente institucionalizado por encima de sus cabezas. Las nuevas generaciones no tendrían que hacer suyas las intuiciones*

originales del Estado de derecho democrático, pues la sociedad ya estaría ordenada de modo justo. El proceso de realización de los derechos no puede ni precisa ser cuestionado a largo plazo. Los ciudadanos no pueden experimentar este proceso, tal como lo exigirían, sin embargo, las cambiantes condiciones históricas, como un proceso abierto e inconcluso. En este contexto, el uso público de la razón no tiene propiamente el sentido de una ejercitación actual de la autonomía política, sino que solamente sirve al pacífico mantenimiento de la estabilidad política (Habermas, 1998).

Señala que mientras el pensamiento liberal asigna a la política y al derecho una función solo mediadora entre intereses sociales privados, el paradigma republicano entiende que el papel del proceso democrático es determinante de la legitimidad de un sistema de normas. Para este paradigma *"la política no tiene solo una función mediadora, sino que es cabalmente conformadora del proceso de constitución de la sociedad. La política se concibe como la forma reflexiva de la eticidad de una forma de vida, como el medio en el que los miembros de comunidades de solidaridad más o menos emergentes de manera natural se hacen conscientes de sus dependencias mutuas y, con voluntad y con conciencia dan forma y desarrollan como ciudadanos sus relaciones de mutuo reconocimiento en una asociación de sujetos libres e iguales"* (Citado textual en Thiebaut).

El punto que levanta Habermas es central y se asocia a la idea de explorar de qué manera los sujetos adhieren a una cultura combinando y salvaguardando las prerrogativas del ciudadano y el foro de la democracia. Ninguna cultura podrá sobrevivir en condiciones de creciente reflexividad de los sujetos si no es por medio de la adhesión consciente de los miembros de esa cultura. El desarrollo de la democracia no pasa solo, entonces, por la definición de las normas acordadas de cooperación entre los individuos, expresadas en la Constitución Política y las leyes, sino que pasa por descubrir y generar los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva a esa cultura. Supone, responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al Estado desde sus políticas públicas y a las prácticas ciudadanas tanto en la dimensión de los derechos como de los deberes.

Estas reflexiones tienen relación directa con las preocupaciones centrales que han guiado la redacción de este texto, es decir, establecer cual es el espacio teórico y empírico que existe en Chile para la participación ciudadana.

Habermas busca recuperar un espacio de discusión intersubjetivo en el que se funden la moral, la ética y la pragmática. Ese es el espacio de la política. Los liberales otorgan primacía a la moral, mientras que los comunitarios, a la ética, al contexto. Para el autor, el objeto central del análisis lo constituyen *los presupuestos de la comunicación y los procedimientos de la formación discursiva de la opinión y la voluntad en los que se manifiesta el uso público de la razón*. Este es el componente pragmático que viene a asociarse con la moral y la ética para

construir el espacio intersubjetivo que da origen a la cultura política. Esta permite la articulación en la práctica del individuo privado y del ciudadano público por medio del ejercicio de una praxis determinada en el seno de una institucionalidad y cultura política que requieren ser reinterpretadas por los individuos.

Señala Habermas que los liberales han puesto el acento en la "libertad de los modernos", en primer lugar, la libertad de creencia y de conciencia, así como la protección de la vida, la libertad personal y la propiedad, es decir, el núcleo del derecho privado subjetivo. El republicanismo, por el contrario, ha defendido la "libertad de los antiguos", es decir, la de los derechos de participación y de comunicación.

En la sociedad contemporánea, donde pareciera que la política ha perdido centralidad, Habermas nos induce a pensar en una nueva o diferente centralidad, más cercana y con más sintonía con los ciudadanos, sujetos reflexivos que deben manejarse y actuar en un mundo complejo de mayor riesgo e incertidumbre y también de mayores opciones individuales.

e. Extremando el planteamiento: de la multiculturalidad al ciudadano consumidor

Así como Habermas resitúa la centralidad de la política, otros teóricos cuestionan estos planteamientos y se inscriben en corrientes que extreman las posiciones que han levantado los teóricos de la multiculturalidad.

Efectivamente, al exacerbar los planteamientos de las teorías de la multiculturalidad y la diferencia se desdibuja el papel de la cultura política, el Estado, el espacio público y el pluralismo democrático mediante dos vías contrapuestas: o bien a) se recarga el Estado de demandas o bien b) se lo exime o descarga, trasladando responsabilidades públicas a esferas privadas o mercantiles.

Por un lado, se recarga al Estado de la responsabilidad de acoger múltiples identidades, lo que redundaría en la imposibilidad de comprometerse con todas ellas y lo que genera una dificultad para precisar cuál es el marco común básico democrático relacionado con los derechos de los ciudadanos, como sería la tesis central del pensamiento liberal.

Por otro, se exime al Estado de responsabilidades de bien público, asumiendo que la envergadura de la tarea no solo es excesiva, sino inútil y poco conducente, dejando en manos del mercado y las comunicaciones la capacidad de conjugar la multiculturalidad. De aquí derivan los esfuerzos teóricos por asimilar los conceptos de ciudadanos y consumidores.

Esta es la propuesta contenida en el texto de García Canclini (1995), quien aborda el tema de los conflictos multiculturales de la globalización y afirma que, vivimos en un mundo en el cual

la identidad de las personas no está contenido en una *hipotética interioridad definida por la familia, el barrio, la ciudad, la nación o cualquiera de esos encuadres declinantes*, sino que es concebida como un *repertorio estallado de minorías* que no pueden ser asumidos ni procesados por la cultura política y el Estado. De ahí desprende una creciente relevancia del consumo de mercado y mediático:

Junto con la descomposición de la política y el descreimiento de sus instituciones otros modos de participación ganan fuerza, hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses, se contestan más en el consumo adecuado de bienes y en los medios de comunicación que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos.

Estos planteamientos se enmarcan en la corriente de la ciudadanía cultural. Pero García Canclini va más lejos, por cuanto autonomiza el concepto de derechos ciudadanos del espacio público y del ámbito de la cultura política. Ser ciudadano para él, no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también por las *prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen sentir diferentes a quienes poseen una misma lengua, semejantes formas de organizarse y de satisfacer sus necesidades.*

El autor critica a Habermas pues señala que éste sigue creyendo que la gente vota y actúa respecto de las cuestiones públicas sólo por sus convicciones individuales y por la manera en que razona en los debates de ideas. Argumenta acerca de la insatisfacción en el sentido jurídico-político de ciudadanía, la que estaría llevando a defender la existencia de una ciudadanía cultural, racial de género, ecológica, etc. En un contexto en el cual el Estado no logra contener esa diversidad de participaciones en la vida pública, postula que *el mercado establece un régimen convergente para esas formas de participación a través del orden del consumo.*

La ciudadanía, según el autor, es la forma de apropiación de los individuos de los bienes que la sociedad genera. Propone considerar que al consumir también se reelabora el sentido social y sugiere analizar como interviene esta área de apropiación de bienes y signos en una forma más activa de participación que las que habitualmente se ubican bajo rótulos de consumo. Se pregunta, en definitiva, *si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadano.*

Participa de estas ideas José Joaquín Brunner (1996 y 1997), quien sugiere que estaríamos en presencia de nuevas formas de participación social que tienen por base al mercado y que se estructuran en torno a las prácticas de consumo, ya sea de bienes o de mensajes transmitidos por

la industria de las comunicaciones³. Estas formas, propone, deben considerarse como expresiones nuevas y modalidades distintas de participación ciudadana, para las cuales todavía no se dispone de un lenguaje apropiado que permita entenderlas como nuevos fenómenos de ciudadanía. al igual que en el caso de García Canclini, esta postura implica asumir que la participación se desliga del ámbito público, político y se transforma en una práctica de carácter privado por medio de la cual los individuos se realizan como consumidores en el mercado o como espectadores frente a los medios de comunicación.

f. Las feministas en el debate sobre la ciudadanía

Desde Simone de Beauvoir en adelante, la problemática femenina, el movimiento de mujeres y las teorías feministas están relacionadas con el tema de la ciudadanía y los derechos.

Las feministas han contribuido largamente a profundizar los debates sobre la ciudadanía cultural, puesto que la discusión entre igualdad (liberal) y diferencia (comunitaria) constituye el núcleo central de sus propias discusiones teóricas y políticas (Hola, E. y Portugal, A., 1997).

Las luchas feministas nacen como una reivindicación de igualdad y se inspiran en los principios de la teoría de los derechos igualitarios del hombre y de las mujeres. Bajo estos postulados las mujeres reivindican el derecho a una plena incorporación a la vida social, particularmente al mercado de trabajo y a la vida política, reclamando oportunidades de acceder a espacios de toma de decisiones. Estos primeros postulados dieron paso a la reivindicación de la diferencia, que rechaza los planteamientos igualitarios y defiende la especificidad del sujeto mujer, para reclamar, a partir de allí, valoración social y reconocimiento. Ya no plantean el derecho a igual trato en el trabajo o iguales oportunidades en la vida pública, sino otros derechos que surgen desde su diferencia, centralmente, el tema de los derechos reproductivos.

De esta forma, las feministas rechazan los postulados liberales de las teorías de la ciudadanía y los derechos. Sostienen que la interacción de los derechos políticos, civiles y sociales debe ser estudiada en contextos nacionales y desde la diferenciación de géneros.

La extensión de derechos a nuevas categorías de personas y la inclusión de nuevos elementos en la definición de ciudadanía, no exclusivamente los asociados a la mediación política, se enmarca en una noción de ciudadanía que sobrepasa los límites de lo público como ámbito de relación entre los individuos y el Estado, lo que permite incorporar al análisis, entre otras, la discusión de género.

³ En la segunda parte del texto se retoman estos planteamientos al discutir el mismo tema en el contexto del debate local en Chile.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, estas consideraciones se tornan centrales por cuanto el Estado debe dar respuestas institucionales que no ignoren las relaciones de género: este es el único modo de construcción de un sujeto político femenino.

Otro aspecto que valora la teoría social feminista en relación a la ciudadanía cultural o de la diferencia es que la noción comunitarista permite superar la relación ciudadanía-derechos y llevarla a la de ciudadanía-responsabilidades. En esta óptica es posible transformar la idea de las políticas de Estado igualitarias y no diferenciadoras en las políticas públicas que pudieran acoger especificidad de los sujetos-ciudadanos.

g. La ciudadanía activa y las virtudes cívicas

Hasta aquí, las ideas centrales que es necesario rescatar y que provienen de las diferentes corrientes de pensamiento estudiadas apuntan a: a) un concepto de justicia referido a la inalienable igualdad de los derechos de las personas, asociados a una estructura normativa e institucional que garantiza esas normas de justicia e igualdad de derechos; b) la necesidad de incorporar aspectos culturales y comunitarios en la visión de la ciudadanía y de considerar a quienes son diferentes en el contexto de una creciente sensibilidad multicultural, c) la re elaboración de los conceptos de espacio público y de cultura política y ciudadana, entendidos como los espacios en los que se construye y tiene lugar la ciudadanía.

Las teorías examinadas resitúan el espacio público y resignifican los conceptos de participación ciudadana y responsabilidades cívicas, pero en un contexto que no habla de sujetos abstractos en su dignidad y sus derechos, como proponía el pensamiento liberal originario, sino de un sujeto reflexivo, inserto en un mundo complejo, como señala el pensamiento liberal contemporáneo. Se plantean, por lo tanto, nuevos derroteros tanto para la institucionalidad y la acción pública, como para los ciudadanos.

En este punto los aportes de Touraine (1997) y Giddens (1996) en torno a la relación entre modernización y subjetividad son importantes. Estos autores nos hablan de un sujeto reflexivo que actúa en base a motivos y razones, las que deben permanentemente actualizarse. Estos individuos reflexivos toman responsabilidades respecto de si mismos haciéndose cargo de la propia vida personal y social. Sin reflexión, compromiso, responsabilidad personal, no funcionan en el mundo actual numerosas esferas de la vida centrales para el desarrollo humano, por ejemplo, la pareja o el trabajo. En ambos casos, por diversas razones, los vínculos son más directos y no se desdibujan en formas estandarizadas o preestablecidas. Se requiere una decidida inversión personal que reclama la acción de los propios individuos.

Este contexto reflexivo y de cambio constante donde las personas deben actualizar permanente sus creencias, motivos y razones, modifica la responsabilidad individual y modifica también la acción del Estado a través de los mecanismos de la acción pública. Este tema trae a colación importantes aportes de los teóricos de la ciudadanía en torno a los conceptos de ciudadanía activa y de virtudes cívicas, aportes que vienen tanto desde los planteamientos comunitaristas como republicanos.

Los comunitarios critican a los teóricos liberales, particularmente a Marshall con su propuesta de los derechos sociales de responsabilidad del Estado de Bienestar, que esta perspectiva ha puesto el énfasis en los derechos ciudadanos y no en las responsabilidades, dando lugar a una ciudadanía pasiva y homogénea.

¿Qué es más importante en la teoría de la ciudadanía, los derechos o los deberes de los ciudadanos frente al Estado? Los liberales sostendrán siempre la preeminencia de los derechos de los individuos.

Kymlich, comunitarista, sostiene que si los derechos deben preceder a las responsabilidades, siempre estaremos frente a una ciudadanía pasiva. Contrapone el concepto de ciudadanía activa. La propuesta es descentralizar y democratizar el Estado de Bienestar, dando a las agencias locales de asistencia social más poder y haciéndolas responsables con respecto a sus clientes.

Este tema se asocia al de las virtudes cívicas. La política pública depende de decisiones responsables en la vida personal. El Estado va a ser incapaz de proveer un adecuado seguro médico si los ciudadanos no actúan responsablemente respecto a su propia salud en términos, por ejemplo, de una dieta saludable. El Estado no puede proteger el medio ambiente si los ciudadanos no se ponen de acuerdo para contribuir a ese fin en sus propios hogares. Es necesario pues, *"una más completa, rica y ahora más sutil comprensión y práctica de la ciudadanía"* porque *"lo que el Estado necesita de la ciudadanía no puede ser asegurado por coacción sino solamente con la cooperación y la automoderación en el ejercicio del poder privado"* (citado en Thiebaut).

Las implicancias que estas posiciones tienen en relación a las modernas teorías acerca del Estado de Bienestar son evidentes. Contra la lógica de un Estado centralista, con políticas centralizadas, estandarizadas y universales, se contrapone un Estado que propugna esquemas de acción en los cuales las soluciones se buscan en común entre autoridades, funcionarios y ciudadanos donde estos últimos, lejos de ser clientes y simples beneficiarios de programas públicos, se transforman en contraparte, en ciudadanos activos. Estas acciones dan pie a una forma de democracia participativa, que busca empoderar a los ciudadanos democratizando el Estado de Bienestar.

3. *El papel de la Sociedad Civil*

Bajo el ámbito teórico del pensamiento comunitarista y los conceptos de ciudadanía activa y virtudes cívicas, caben los planteamientos que visualizan el desarrollo de la ciudadanía asociado al fortalecimiento de la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil se refiere a un espacio intermedio que no está ocupado ni por el mercado ni por el Estado o los partidos políticos. Se trata de asociaciones, agrupaciones intermedias, movimientos sociales, grupos formales o informales, organizaciones sociales, productivas, territoriales o funcionales donde participan directamente vecinos, ciudadanos, o habitantes, las que juegan papeles diversos en lo que concierne a su aporte a la política pública, la protección social de la población y la integración social.

Diversos autores y desde distintas posiciones ideológicas han reivindicado el nexo que estas organizaciones intermedias juegan como mecanismo de coordinación o regulación en las sociedades contemporáneas. En el pasado, la importancia de esta forma de organización fue relevada por varios autores, pero el desarrollo de los estados nacionales y del principio de mercado la dejó en un segundo plano. Rousseau veía a la comunidad como contrapeso indispensable del Estado. Tocqueville releva la situación de EEUU hacia el siglo XIX en cuanto sociedad donde los ciudadanos libremente ponen en movimiento y forman asociaciones de todo orden, con el fin de perseguir objetivos elegidos en común y señala que el asociacionismo constituye un soporte para la democracia.

Charles Taylor, analizando como formas de malestar contemporáneo el individualismo y la razón instrumental presentes en la toma de decisiones recuerda también a Tocqueville, quien señala que en una sociedad en la que la gente no está dispuesta a participar de los asuntos públicos y permanece *"encerrada en sus corazones"*, se corre el riesgo de un despotismo *"blando en el cual el gobierno será suave y paternalista y en realidad, todo se regirá por un inmenso poder tutelar sobre el cual la gente tendrá poco control. La única forma de defenderse de esta posibilidad, a juicio de Tocqueville, "es una vigorosa cultura política que valore la participación, tanto en los diversos niveles de gobierno como en asociaciones voluntarias"* (Taylor,1998).

Más recientemente Putnam a partir de sus estudios acerca de la vida civil en Italia propone el concepto de capital social. Su investigación tiene el propósito de contribuir a comprender el desempeño de las instituciones democráticas. Se pregunta si la calidad de la democracia depende de las instituciones o si depende de la calidad de los ciudadanos y confirma la enorme relevancia que tienen las organizaciones y redes de la sociedad civil.

El capital social refiere a las características de la organización social, tales como confianza, normas y redes, que permiten mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la coordinación de sus acciones.

Putnam asocia la efectividad de las redes y las organizaciones de la sociedad civil con la confianza y la reciprocidad. Señala: *en las comunidades en que las personas tienen la seguridad de que su confianza va a ser retribuida, es más probable que ocurra el intercambio (...) simultáneamente, intercambios repetidos en un período de tiempo tienden a fortalecer el desarrollo de normas generalizadas de reciprocidad. En suma, cierta clase de redes sociales facilitan, por sí mismas, la resolución de los dilemas de la acción colectiva* (Putnam, 1994).

El concepto de capital social releva la importancia de las relaciones horizontales al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Las redes de compromiso cívico, tales como las asociaciones de vecinos, sociedades de ayuda mutua, asociaciones culturales, uniones voluntarias, cooperativas, clubes deportivos, etc., presentan una intensa interacción horizontal. Las redes de compromiso cívico son una forma esencial de capital social: mientras más densas sean tales redes en una comunidad, más probable es que los ciudadanos cooperen por el beneficio mutuo. Esto se debe a que las redes de compromiso cívico robustecen las normas de reciprocidad, inhiben los comportamientos oportunistas, facilitan la comunicación y mejoran los flujos de información y la confianza de los individuos.

En Chile no se presenta una experiencia de redes de compromiso cívico como la que encuentra Putnam en el norte de Italia. América Latina, en particular los países del cono sur y Chile, se ha caracterizado por una sociedad civil relativamente débil frente al Estado. Más bien lo que se observó fue una presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales y económicos y el rol central de los partidos políticos como intermediarios entre los habitantes y el Estado, lo que tuvo como expresión paralela organizaciones de base social débiles y poco representativas (Oxhorn, 1995). Extremando los argumentos y parafraseando a Brunner, las personas eran convocadas a ser parte de un colectivo predefinido por el Estado o los partidos políticos, las organizaciones cobraban cierto protagonismo en cuanto prometían beneficios a la población a la vez que, para captar adherentes negociaban esos beneficios con el gobierno y en el parlamento. En definitiva, las organizaciones sociales tenían poco autonomía frente al Estado y los partidos políticos (Brunner, 1996).

El tema del fortalecimiento de la sociedad civil está presente en el debate europeo, de EEUU y en América Latina y se expresa con particular intensidad en el área de la protección social. Los análisis sobre la crisis del Estado de Bienestar y de las políticas sociales concluyen señalando la necesidad de un "nuevo contrato social" (Rossanvallon y Fitoussi, 1996) en el cual el principio de la comunidad eleva su hegemonía respecto al Estado y el mercado y hace de

contrapeso a uno y otro. A su vez, en este nuevo modelo adquiere mayor importancia las responsabilidades individuales.

Se comienza a ver lejano el discurso liberal puro del período más severo de la crisis para dar lugar a un reposicionamiento del rol del Estado y de la comunidad. Después de la ofensiva neoliberal ha habido un redescubrimiento del Estado. El Estado ha debido reorganizarse buscando nuevas modalidades de coordinación, lo que se expresa en una mayor interacción de instancias estatales y actores sociales. Hay más información y conocimiento y una mayor necesidad de articular y compartir estos recursos. La comunidad o los usuarios participan de estas nuevas negociaciones.

Lo que ocurre es que el Estado no puede generar, articular, coordinar y proveer las nuevas respuestas sociales que la sociedad requiere. Debe buscar soluciones específicas a problemas complejos y particulares por la vía de diferentes combinaciones de política social: articulando políticas universales con programas altamente específicos y procurando acercarse lo más posible a los usuarios o beneficiarios de la acción pública. En este contexto, el Estado no puede actuar solo, ni aunque resuelva en su interior, los requisitos de versatilidad, dinamismo, coordinación y eficiencia que se requieren. Requiere de una sociedad civil contraparte (Rosanvallon, 1994).

Brunner, al referirse a los cambios en el Estado y los requerimientos de participación de la sociedad civil, afirma que más que un aparato centralizado que se hace cargo de múltiples funciones, el Estado se convierte en un *agente que busca las esferas de autorregulación de la sociedad y busca 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* (Brunner, 1996). El autor agrega que los principios rectores de esta nueva visión son: la descentralización, el control ciudadano y una gestión eficaz de los servicios que presta el Estado en cuanto a calidad y costos, es decir supone un conjunto de capacidades en la sociedad civil.

Siguiendo a Messner, Lechner (1997) plantea como un nuevo mecanismo de coordinación el de las redes, que permiten la coordinación horizontal. Se trata de una coordinación entre distintos actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución, de formular y llevar a cabo decisiones colectivas en torno a determinado tema compartido. Cada actor defiende sus intereses propios a la vez que colabora en decidir una solución compartida. Hay dependencia recíproca entre los participantes en ella. Ninguno tiene por sí solo todos los recursos necesarios para resolver el problema y depende por tanto de la cooperación de los demás.

Una red es una invención institucional que responde a las peculiaridades de una sociedad policéntrica. Combina la comunicación horizontal y la vertical, vincula diferentes

organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes. Las relaciones en ella tienden a ser más informales que formales y no implican la formación de una nueva organización.

Las redes operan satisfactoriamente sólo donde existe una pluralidad representativa de los intereses y las opiniones sociales. Requieren una sociedad civil fortalecida, autónoma frente al Estado y la política.

Convinando que el Estado articula nuevas formas de coordinación que convocan a diversos actores, entre ellos la sociedad civil, es conveniente detenerse en el término.

Sociedad civil, se ha señalado, se refiere a las organizaciones de variado tipo que no son estatales ni mercantiles (empresas). Es posible dividir las en tres grandes categorías: a) las organizaciones no gubernamentales y de voluntariado; b) las variadas expresiones de la asociatividad civil y comunitaria, organizada en torno a objetivos de interés mutuo, organizaciones vecinales, gremiales, mutuales, sindicales, culturales, deportivas, ecologistas, religiosas, reivindicativas, centros de madres, etc. y, por último, c) las universidades y otros centros académicos independientes.

Entre las características a destacar de las organizaciones o asociaciones de la sociedad civil se encuentran: su independencia y autonomía en relación al Estado; un grado relativo de permanencia grupal; motivación y objetivos de bien público; sentido coadyuvante o de aporte, explícito o implícito, desde la civilidad, a las políticas de desarrollo; cercanía a los problemas sociales; estilos participativos de gestión organizacional y de los programas que ejecutan, etc. (Jiménez, 1996).

Si bien se asume como una característica de las organizaciones de la sociedad civil su independencia respecto del Estado, también es una característica constitutiva de ellas su motivación de bien público. Corresponde entonces interrogarse cuál es la responsabilidad del Estado frente a las organizaciones de la sociedad civil y cuáles las responsabilidades de éstas frente al Estado.

El aporte de la sociedad civil a las políticas públicas, la protección social de la población y la integración social se expresa en:

- i) Aportar a la solución de problemas o necesidades básicas insatisfechas de las personas, familias y grupos sociales, aisladamente o en coordinación con el Estado
- ii) Escuchar a los habitantes, auscultar sus necesidades, prioridades y demandas y transmitir las al Estado

- iii) Promover a la población para que ésta se organice para solucionar sus problemas con su propio esfuerzo y la colaboración de otros, incluido el Estado
- iv) Reclamar y plantear reivindicaciones frente al Estado
- v) Constituirse en un mecanismo de integración social (identidad, inserción en relaciones sociales significativas, disipar sentimientos de aislamiento y desconfianza).

4. El papel del ciudadano frente a las políticas públicas

La participación ciudadana en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales. Desde la perspectiva del usuario, el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Desde la perspectiva de co-partícipe de políticas y programas, el papel del ciudadano es el de agente activo de las políticas sociales, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte. A continuación se examinan ambas cualidades del ciudadano, la de usuario y la de copartícipe, frente a las políticas públicas.

Exit, voice y accountability

¿Qué mecanismos tiene el ciudadano para influir sobre los servicios sociales? A nivel individual o familiar se han distinguido dos mecanismos de expresión de los usuarios. El primero opera a través del mercado. Es el mecanismo de salida (exit). Si un servicio no satisface, se puede dejar de ir, dejar de usarlo. En líneas generales se trata de una decisión individual y privada, aunque puede expresarse masivamente. El segundo es el mecanismo de voz (voice) (Hirschman, 1970). Este implica un involucramiento en lo público: hay de por medio reclamos, protestas, intentos por influir en la administración o gerencia del servicio, lo que puede expresarse en conductas individuales o colectivas. Esta dimensión (voice) tiene una relación directa con la participación social.

Hay complementariedad entre ambos mecanismos, aunque cada uno tiene requerimientos y lógicas de acción diferente. El mecanismo de salida, exit, requiere para su pleno funcionamiento proveedores alternativos, que compiten entre sí y consumidores con capacidad para juzgar la calidad del producto o servicio y que puedan, en determinado momento, optar por otra alternativa para obtener el mismo producto o servicio, situaciones que no siempre se dan en la realidad, en particular en localidades más postergadas, aisladas o pobres.

A su vez, el mecanismo de "voz" supone ciudadanos alertas, informados, activos, con motivación y capacidad para influir en la definición de los servicios provistos y sus características, en la gestión misma de los servicios (toma de decisiones) y en la evaluación y control de sus resultados.

Un aspecto mucho más preciso y acotado que el mecanismo voz frente a las políticas públicas, es el control ciudadano de la acción pública (*accountability*). Este alude al contrapeso que ejercen los ciudadanos frente a la acción del Estado cautelando el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por medio de este control, individuos y organizaciones asumen responsabilidades frente al desempeño público.

Tanto el mecanismo voice, como el de control ciudadano, tienen diferentes expresiones. Por un lado se encuentra la participación representativa institucionalizada en diversas instancias nacionales, regionales o locales. En segundo lugar se encuentran las iniciativas gubernamentales nacionales o locales que convocan a la comunidad para conocer su opinión y preferencias respecto de determinados temas. En tercer lugar se sitúan las iniciativas tendientes a incorporar a la comunidad a las políticas públicas directamente a la gestión de los programas sociales. En cuarto lugar se encuentran las organizaciones comunitarias o de base. Todas ellas constituyen, o pueden llegar a serlo, instrumentos de contraparte de la gestión pública: promueven el uso eficiente de los recursos públicos y fortalecen la respuesta de los organismos de gobierno a las demandas ciudadanas (Orrego, 1995).

Sin duda la participación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos, ya sea como beneficiarios o como agentes de control de los servicios, está directamente asociada a la modernización del Estado y de la gestión pública. Se espera de la ciudadanía un rol activo de veedor de los intereses públicos y de medición y evaluación de la calidad de los servicios, pertinencia de los programas y eficiencia de los procedimientos mediante los cuales los servicios son entregados a la comunidad. Por lo tanto, se requiere, como se ha afirmado, un ciudadano alerta e informado. Para poder ser un ciudadano informado, responsable y comprometido, es necesario, por su parte, haber realizado una experiencia de ciudadanía activa y contar con una institucionalidad pública que respalde el ejercicio de esa ciudadanía.

Participación ciudadana en la planificación y ejecución de la política social

La participación ciudadana en la planificación y ejecución de la política social se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad. La participación ciudadana "ideal" sería aquella en la que los sujetos de la política social se sienten parte y colaboran en el diseño,

gestión y control de los programas y en la cual, este proceso les genera habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes.

La participación ciudadana en la planificación y ejecución de la política social, constituye un canal preferente para el ejercicio de la ciudadanía, dados los cambios que ha experimentado el modelo de bienestar y el rol del Estado, el que en forma creciente opera con una lógica de negociación y de alianzas para el desarrollo de los planes y programas de gobierno. Ya pasado el auge del modelo liberal, al que se hacía mención en secciones anteriores, se vuelve a pensar en el Estado sin ánimo exclusivo de achicarlo o de privatizar, sino buscando las coordinaciones para una gestión eficiente en un contexto cambiante y complejo. Entre estas destaca la incorporación de los destinatarios de la acción pública en la gestión y la evaluación de dichas políticas.

De esta forma, se comienza a legitimar la participación ciudadana de los destinatarios de las políticas públicas, entendida como una forma de responsabilización y contribución que se expresa en el aporte de recursos materiales y humanos a los programas. Se supone que dicha participación generaría, a su vez, mayores derechos a los individuos de ser considerados en las decisiones y en la gestión de los órganos públicos (Tohá, 1997).

Facilitan la participación ciudadana en políticas públicas una estructura de gobierno democrática y descentralizada, una comunidad informada de sus derechos y de la oferta pública existente, una trayectoria y experiencia previa de participación, una red de organizaciones de la sociedad civil, etc.

Por el contrario, obstaculizan la participación una cultura estatal centralista y burocrática. Una lógica funcionaria que enfatiza las definiciones adoptadas por los técnicos y que desconfía de las capacidades de la comunidad, la ausencia de mecanismos participativos en el diseño de programas sociales, una institucionalidad y una normativa jerárquica centrada en los procedimientos y no en los resultados, la pasividad o desinterés de la comunidad por incorporarse a programas o instancias participativas, etc.

Otro argumento que fundamenta la relevancia de la participación ciudadana en las políticas públicas dice relación con su contribución para una mayor eficiencia y eficacia de las políticas.

La participación no solo actúa como un recurso que abarata costos de implementación, sino que permite conectarse con los problemas más sentidos y más urgentes y busca soluciones adecuadas al medio sociocultural en el cual se está interviniendo.

El rol que cabe a la participación social en las políticas públicas y sociales no deja de ser controversial. La participación ciudadana en políticas gubernamentales goza de defensores y detractores cuyas posiciones van desde quienes critican como instrumentalizadores los esfuerzos de incorporar a los beneficiarios de programas sociales en distintas fases de su desarrollo, hasta

quienes señalan que la participación es la clave que hace posible el éxito de las iniciativas de desarrollo social estatales.

Entre los defensores se encuentra una sólida base argumental que se fundamenta en la crítica a modelos de intervención estatal pasados, centralistas, homogeneizantes, burocráticos y lejanos a los problemas reales de las personas. La descentralización del Estado y el acercamiento al nivel donde se producen los problemas por la vía de un Estado descentralizado y por la vía de programas sociales de claro asiento local, constituyen un soporte institucional que abre una vía para ampliar los espacios de participación ciudadana en programas gubernamentales (Korten, 1992; Midgley, 1992; Taal, 1993; Mohan Matur, 1993; Racelis, 1993; Schneider y Libercier, 1994).

A su vez, estos espacios representan un soporte democrático que se expresa en el fortalecimiento de la sociedad civil, el perfeccionamiento de la gestión pública al estar más cerca de las reales necesidades de las personas, la apertura de espacios reales de ejercicio de la ciudadanía entendida como una estructura de derechos y deberes, mayor información ciudadana acerca de los asuntos públicos, etc.

Es posible apreciar que los argumentos a favor de la participación ciudadana en políticas públicas pueden clasificarse en dos: los de orden político-técnico, que hacen referencia a una mayor eficacia de la acción gubernamental cuanto más cerca de las personas, y un argumento político-ciudadano, que dice relación con generar capacidades en la comunidad y fortalecer la ciudadanía y el capital social.

Los de vertiente más técnica enfatizan que la participación implica la incorporación real y efectiva de los beneficiarios en la gestión directa de las acciones que se desprenden de los programas sociales. Por lo tanto, la participación es un instrumento que contribuye a elevar la calidad de las políticas públicas generando mayor eficiencia (la comunidad aporta recursos) y mayor eficacia (se supone que la participación de la comunidad permite alcanzar resultados mejores y más sustentables).

Entre los críticos se encuentran algunos pensadores de izquierda que objetan a las democracias actuales (de distintos países del mundo) por su incapacidad de generar auténticos espacios de participación social. Según estos autores, el problema se ubicaría en concebir a la participación como un rasgo técnicamente necesario a las políticas sociales o como un aporte funcional al desempeño de las mismas. En esta visión, señalan, la participación es valorada sólo en tanto aporta a iniciativas que son decididas, diseñadas y controladas por el Estado central.

Según Palma (1998), la participación debe constituir una práctica cuyo primer propósito sea contribuir al desarrollo de las personas que participan. Una política auténticamente participativa incorpora a las personas con iniciativa y responsabilidad, lo que es distinto de considerarlas

como usuarios que "participan" en base a cursos de acción controlados y preestablecidos por otros.

Desde una postura más radical, generar estas instancias apunta a construir "alternativas de sociedad" o "democracias participativas", lo que alude a procesos de autoorganización o transformación social que van más allá de la mera participación ciudadana. Se trata de "un campo antagónico con los sistemas actuales de dominación, un campo de otros valores que apuesta por un futuro posible y de calidad que no suprima las diversidades internas" (Villasante, 1995). Ambos autores rescatan a las organizaciones populares como la alternativa para la construcción de sociedad, siempre y cuando germinen en ella procesos autogestionados de cambio.

Estos planteamientos se hacen cargo del momento histórico actual. La pregunta de Villasante es cómo construir una relación equilibrada entre lo local y lo global, en un contexto en que lo local es el espacio por excelencia para la participación popular y lo global constituye la instancia que tiende a dominar los procesos sociales actuales. Por su parte, Palma plantea que es indispensable que las propuestas sobre participación que se impulsen en los 90 no se entiendan como la recuperación de un hilo que se perdió en los 60, sino que asuman las nuevas percepciones y sensibilidades vigentes desde mediados de los 70.

5. *Conclusiones primera parte*

La revisión acerca del desarrollo que han experimentado los conceptos de ciudadanía y de derechos ciudadanos, y en particular el examen del debate entre liberales, comunitarios y republicanos adelanta acerca de la centralidad que tiene la vida ciudadana, el espacio público y la cultura política en el orden social contemporáneo. No estamos frente a un tiempo en el cual el mercado y la satisfacción individual y privada resuelvan los problemas de las personas desplazando a la política y las acciones de interés ciudadano. Si estamos frente a nuevos arreglos entre los individuos, las comunidades y el Estado, frente a individuos que son cada vez más sujetos de sus propias vidas, que ponen en acción motivos y razones y que se desenvuelven en la vida social con arreglo a sus creencias y expectativas y no a roles heredados y conductas prefijadas. Estamos frente a sujetos que se han asumido responsables frente a sí mismos y que han modificado sus expectativas frente al Estado. Estamos frente a una diversidad de identidades en juego en la vida social que plantean nuevos requisitos al desarrollo de la ciudadanía. A la vez, estamos frente a un modelo de bienestar que ha modificado profundamente el rol del Estado el que busca nuevos espacios de coordinación y negociación y que espera de sus usuarios un rol activo como agente de validación y a la vez de control de la acción pública.

El mercado satisface, es cierto, buena parte de los anhelos de las personas. Sin embargo, no reemplaza el ámbito de la política donde los individuos, poniendo en juego sus identidades e individualidades, pactan términos justos de cooperación y se comportan con arreglo a una institucionalidad y una cultura política concordante. El espacio público es el lugar donde se constituyen los ciudadanos, donde la estructura de derechos y responsabilidades cobra sentido y práctica. La participación en este espacio no solo se expresa en la representación política periódica mediante el voto, el acto central de los sistemas democráticos, sino que se ejercita en la vida cotidiana mediante múltiples acciones que vinculan a los ciudadanos con el Estado. Es esta la dimensión más rica de la ciudadanía y se transforma, por la experiencia compartida en el desarrollo de programas, proyectos o acciones, en un factor estimulante del capital social y del desarrollo de la sociedad civil.

Tanto porque los individuos han devenido en sujetos actores de sus propias vidas, como porque el Estado ha modificado su modelo de acción social, estamos frente a una ciudadanía activa, en la cual el comportamiento de las personas resulta clave para legitimar las políticas públicas y garantizar buenos resultados. Las políticas de salud se enfrentan a ciudadanos responsables que son capaces de cuidarse a sí mismos, al igual las de medio ambiente, seguridad ciudadana, prevención del embarazo adolescente, prevención del sida, etc. Esta nueva visión de la ciudadanía modifica por completo la imagen de un Estado dispensador de servicios sociales y lo transforma en un agente que potencia, articula y gatilla procesos sociales en los cuales la protección social y la calidad de vida de las personas y las familias son tareas compartidas por ellos. En otras palabras, el Estado necesita la participación ciudadana en políticas públicas para poder cumplir sus propósitos de gestión pública, para fortalecer la democracia y como canal que contribuye a robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil.

SEGUNDA PARTE

Para un marco común acerca de la participación ciudadana en Chile

Habiendo examinado la evolución del concepto de participación social en el contexto más amplio del debate sobre derechos ciudadanos, este apartado sitúa el debate en la discusión chilena y analiza los tópicos empíricos asociados a la participación ciudadana en el marco de la implementación de las políticas sociales y el desarrollo local. Con estos antecedentes, se procede finalmente a la elaboración de una serie de propuestas orientadas a fortalecer la participación social en Chile.

1. El debate local acerca de la participación y la ciudadanía

Se ha diagnosticado en Chile un creciente sentimiento de desencanto. Al cabo de dos períodos de exitosos gobiernos de la Concertación Democrática, se escuchan en la sociedad chilena signos de malestar y desafección. Si bien los chilenos en su mayoría viven hoy mejor que antes, han comenzado a experimentar un sentimiento de incertidumbre que se expresa en desconfianza entre las personas, hacia las instituciones y respecto de las bondades que depara el futuro. Estudios cualitativos y encuestas de opinión pública dan cuenta de la presencia de socavados temores presentes en la sociedad: a perder el trabajo, a que no se pueda financiar la educación del hijo que está en edad de avanzar hacia la educación superior, a las enfermedades catastróficas, etc. (Informe PNUD, 1998; Campero, 1998).

El Informe sobre Desarrollo Humano en Chile, publicado en Enero de 1998, ha puesto el tema en el debate público. Pero la evidente desmotivación por lo colectivo que ha caracterizado a la sociedad chilena durante la presente década también ha sido, desde hace algunos años, objeto de estudio por parte de otros intelectuales chilenos (Campero, 1998; Moulián, 1997; Lechner, 1998 y otros).

Entre las explicaciones que han surgido para explicar la aparente paradoja que representa una sociedad económicamente exitosa y que exhibe un claro consenso en torno a la democracia y la paz social y los signos dispersos del desencanto y del malestar, conviene rescatar dos que apuntan a ideas distintas: la interpretación de Brunner, que sostiene que la sociedad contemporánea post moderna es una sociedad que se caracteriza por el cambio, generando por esa condición umbrales de incertidumbre entre las personas, pero cuyos costos serían incomparablemente menores que los beneficios de una sociedad cuyo progreso depara una continua amplitud en las opciones de las personas. El dilema del ser humano sería el de estar condenado a una creciente libertad de elegir y tener que afrontar las consecuencias en términos de incertidumbre y riesgo que una sociedad de opciones acarrea. En esta sociedad post moderna, señala, la participación ciudadana, vinculada a lo público, ya sea la participación propiamente política en los partidos o la participación comunitaria de base han perdido relevancia y forman parte del ámbito de las desafecciones. Frente a la pérdida de centralidad de la política, el autor, visualiza otras formas de ciudadanía vinculadas al consumo, ya sea de bienes y servicios en el mercado, ya sea el consumo mediático, a través de los medios masivos de comunicación social.

Compartiendo el diagnóstico de una manifiesta debilidad de la participación ciudadana en Chile, otros autores sostienen que esta es expresión de un tránsito desde una participación centrada en el Estado y en temas reivindicativos relacionados con la igualdad y la justicia, a otros de carácter cultural y ciertamente más específicos, por ejemplo, las mujeres, el medio ambiente, las minorías étnicas, la identidad sexual, temas que no interpelan exclusivamente al Estado pero que reclaman de éste respuestas en materia de políticas públicas.

Señala Garretón que se ha producido una nueva relación de autonomía, tensión y complementariedad entre Estado, sistema partidario y actores sociales. Esto significa pasar de actores y movimientos orgánicos, políticos, ideológicos, reivindicativos, referidos al Estado y movilizados en torno al cambio social, a actores en mayor tensión con el Estado y esporádicos. De esta forma, se modifica la noción de participación y la ciudadanía no pasa necesariamente por la afirmación de sujetos y acciones colectivas públicas (Garretón, 1994).

Por su parte, Tohá afirma que *las formas de participación y acción colectiva que hoy vinculan a los individuos con el Estado, particularmente con las autoridades políticas, requieren en menor medida que antes de la mediación de organizaciones sociales de tipo representativo, y dan lugar, en cambio, a organizaciones temáticas, instrumentales, más livianas en su estructura interna, de vida más efímera quizás, y más autónomas del mundo político-partidario y del Estado mismo* (Tohá, 1997).

Estas nuevas formas de participación, como señalan Tohá, Campero y Lechner, no logran proponer un mapa de interpretación que restaure confianzas y genere campos de interpretación que permitan a las personas imaginarse, con grados altos de confiabilidad, que pueden esperar del Estado, que pueden esperar del mercado y que pueden esperar de ellos mismos.

Para los individuos que mantienen una relación más directa con las agencias estatales, la experiencia del último período ha significado una mutación profunda en dicha relación. El Estado era depositario de una serie de expectativas y atribuciones que han dejado de tener asidero en la realidad: ya no representa la principal fuente de creación de oportunidades (...) ni es el destinatario privilegiado de las demandas sociales (...) ni es el defensor y promotor de los derechos de los trabajadores (...) No se ha actualizado en Chile una cultura de derechos ciudadanos en la cual el Estado cumpla un rol específico, adecuado a las nuevas formas de organización social, y distinto, por lo tanto, al que tenía en el pasado como dotador y garante de ciudadanía. En la carencia de un patrón cultural (y también conceptual) adecuado al nuevo rol del Estado, éste es considerado como una versión empobrecida del antiguo modelo (Tohá, 1997).

En una línea similar de argumentación, Campero (1997), señala que el malestar que experimentan los chilenos, se explicaría por un cambio cultural y valórico. Tradicionalmente la sociedad chilena tuvo una idea de sí misma asociada al concepto de igualdad. Esta noción se rompe en la década del 70', como una respuesta a la situación mundial y más abruptamente con la irrupción del Gobierno Militar, dando paso a un nuevo esquema, fuertemente individualista y orientado hacia el consumo más que a la solidaridad o el Estado. Pareciera ser que el ideal de Chile se centrara en la competencia y el interés individual. Pero esa respuesta no deja satisfechos a los ciudadanos quedando muchos temas por resolver. La gente se siente desprotegida frente a determinados poderes públicos o privados.

Han surgido nuevas demandas sociales respecto de las cuales el Estado tiene un poder de decisión limitado. Los espacios en los cuales pueden resolverse los asuntos de interés público se diversifican de modo que el ejercicio del poder se hace menos visible generándose la sensación de estar a merced de poderes ocultos frente a los cuales la posibilidad de réplica (voz) es remota. No obstante, cada vez que se enfrentan problemas se demanda al Estado para que intervenga y resguarde los derechos de los afectados (Caso Thomkins, Gas Andes, COPEVA).

Las personas siguen depositando parte de sus esperanzas en el Estado en términos de determinadas garantías ciudadanas en materia social. Aunque se valora el esfuerzo individual y las oportunidades que puede generar el mercado, perduran tendencias que ven al Estado como un agente que puede otorgar garantías y aminorar la incertidumbre. Para ello el Estado debe actuar en consecuencia. Se requiere enfrentar lo que Campero llama *"el núcleo central de las incertidumbres y fortalecer el área de las confianzas que se han conquistado en materia económico social"*. Entre las primeras hay que abordar la percepción subjetiva de que existen áreas de inseguridad frente a los infortunios (enfermedad, cesantía, no acceder a la educación), que hay poderes privados que no parecen suficientemente regulados y que las políticas públicas no exhiben siempre logros en la tarea de promover la igualdad de oportunidades.

Lechner (1998), por una parte, frente a las señales de fragmentación, temores, aislamiento y desconfianza, detecta a través de estudios cualitativos y de opinión pública un anhelo entre los chilenos de reconstrucción de tejido social. Afirma que lo que la gente necesita es más sociedad, lo que significa, en otras palabras, más ciudadanía, más participación, más sociedad civil en términos de asociaciones intermedias. Superar el desencanto pasa por re-construir la buena sociedad, buscando una articulación virtuosa entre individualismo y solidaridad a través de la generación de nuevas formas de acción colectiva. Requiere también la profundización del compromiso ciudadano en las políticas públicas.

2. Políticas sociales y participación ciudadana en el Chile democrático

El debate sobre la participación social en el Chile actual parte de un diagnóstico compartido de agotamiento y de crisis de los espacios de participación ciudadana, tanto de los que el Estado genera a través de sus políticas públicas, como de aquél que los individuos buscan ocupar por su propia vocación ciudadana.

La debilidad de la participación social y de las organizaciones propias de la sociedad civil parece asociarse con la dificultad de encontrar nuevos modelos de acción y de agrupamiento y nuevas formas de interlocución con el Estado y, más en general, en la esfera pública. Las organizaciones heredadas del pasado han perdido vitalidad y legitimidad y repiten sin éxito

viejos estilos de comportamiento sin que hayan surgido nuevas expresiones de asociación o agrupamiento a nivel de la comunidad. Por su parte, se esperaba que la política social, que exhibe características de versatilidad e innovación en su oferta pública, incorporara de manera decidida la participación ciudadana en sus programas. Sin embargo, las pocas evaluaciones existentes indican que se han abierto canales de participación, pero que esta se acota a mecanismos excesivamente instrumentados y predefinidos desde los programas, sin generar espacios de autonomía y empoderamiento, es decir, distribuir poder y generar capacidades propias en la comunidad.

Se observa entonces que desde la sociedad no han habido canales para reciclar y renovar a las organizaciones de la sociedad civil en un nuevo contexto donde Estado e individuos están ocupando espacios diferentes a los de antaño. A su vez, no obstante el Estado ha realizado esfuerzos en aras de fortalecer la participación ciudadana, los resultados son magros. Presenciamos una suerte de "congelamiento" en materia de activismo social y participación ciudadana y comunitaria.

Paradójicamente, el Estado ha realizado no pocos esfuerzos institucionales y programáticos que, a primera vista, constituyen instrumentos directamente comprometidos con la participación ciudadana. Se ha generado institucionalidad orientada a grupos vulnerables y con un claro mandato en relación a la implementación de políticas y programas de carácter participativo. Entre ellas cabe mencionar al FOSIS, SERNAM, CONADIS, FONADIS, CONAMA, CONACE, INJ. En materia laboral, se han emprendido reformas tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores en materias de sindicalización y negociación colectiva. A nivel local, no pocas municipalidades han iniciado procesos de Cabildos, consultas y fondos de desarrollo vecinal de diverso tipo.

En estos programas se aprecia una participación orientada a la satisfacción de necesidades básicas, en este sentido instrumental o funcional. Pero también, los programas dirigidos a grupos vulnerables están aportando a la elaboración de una noción de derechos ciudadanos los que, progresivamente están permeando las definiciones institucionales de los servicios públicos. Por ejemplo SENAME declara como su misión institucional la defensa de los derechos de los niños de acuerdo a la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia. Similar cosa ocurre en SERNAM con los derechos de la mujer.

3. *Estudios y debates sobre participación ciudadana en los 90*

Existe actualmente un importante consenso respecto de la importancia de la participación social en las políticas sociales. Sin embargo, falta aun por consensuar una definición operativa del término. La participación es entendida en forma diferente según el ministerio o servicio del que se trate, dependiendo si se trata de funcionarios de rango político o técnico, según si se concibe a nivel central o local, según lo estratégico o prioritario que sea el programa, etc. Esta heterogeneidad de interpretaciones y la necesidad de alcanzar un criterio común que contribuya a generar procesos participativos, han llevado a diferentes reparticiones de gobierno a estudiar el tema, con el objeto de evaluar las diversas definiciones de participación que manejan los funcionarios de gobierno y cómo estas influyen en la forma en que se implementan las políticas sociales.

Las instituciones gubernamentales que han puesto mayor énfasis en resaltar la participación social como un tema prioritario son el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN y la División de Organizaciones Sociales, DOS, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Destaca también el aporte de FLACSO y su serie de conferencias sobre Participación Ciudadana y Políticas Públicas.

El estudio "Participación de la comunidad en el desarrollo social, logros y proyecciones" (MIDEPLAN, 1992) analiza la presencia de participación en el discurso y diseño de programas de gobierno de la época. Luego de una revisión conceptual en torno a lo que es participación, el estudio revisa qué conceptos y elementos están presentes en distintos Ministerios y Servicios del área de acción social. Concluye señalando que hay visiones muy distintas, que las propuestas de acción impulsadas desde el nivel central son más bien heterogéneas y que falta una propuesta más operativa.

En esta misma línea, el estudio "Caracterización de Programas Innovativos orientados a mujeres, jóvenes y adultos mayores" (MIDEPLAN, 1996), describe experiencias de políticas innovativas, orientadas a grupos vulnerables específicos (jóvenes, adultos mayores, mujeres) y generadoras de un espacio de participación a nivel municipal. La participación es definida como *"el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas de su gobierno local, es decir, en la capacidad de transmitir información a su gobierno, de decidir lo que el gobierno debe hacer y de controlar que estas decisiones se implementen adecuadamente"*. Nuevamente se concluye que los resultados son incipientes y dependen de los municipios a cargo de la implementación de los programas.

Por su parte, la preocupación de la DOS se ha centrado en convocar a diversos actores para discutir sobre participación y consensuar una definición operativa al respecto. Para estos efectos, se han realizado un conjunto de talleres con funcionarios públicos y se ha encargado

la realización de algunos estudios⁴. El primer "Taller Ministerial de Participación en Políticas Sociales" fue realizado en 1994 con funcionarios de distintos ministerios y servicios públicos.

Aquí se entiende la Participación en las Políticas Sociales como un criterio de gestión pública que se orienta a estimular, favorecer y promover, en distintos grados y niveles, la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos que les están destinados. La participación es vista, en consecuencia, como un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Ella implica la incorporación real y efectiva de los beneficiarios en la gestión directa de las acciones que se desprenden de los programas (gestión social).

En el taller se consideran los facilitadores y obstaculizadores de la participación. Como principales obstaculizadores se constata la falta de consenso respecto a la concepción, alcance y sentido de la participación social, la falta de políticas operacionales de participación, mecanismos jurídicos y administrativos que legitimen los procesos desarrollados, la existencia de una cultura centralista y burocrática de gestión y administración pública, la falta de coordinación intra e interinstitucional, la falta de adecuados sistemas de información que permitan agilizar la gestión y el acceso oportuno de los potenciales destinatarios a los beneficios, los inadecuados sistemas de financiamiento de la política social, el predominio de una lógica de acción de tipo individual, la visión paternalista y asistencial de la gestión del Estado por parte de los beneficiarios, el debilitamiento de las organizaciones sociales y la escasa capacidad de parte de las instancias públicas de recrear y replicar al interior de los servicios, aquellas experiencias metodológicas innovativas que han demostrado algún grado de éxito en la incorporación de la comunidad a su gestión.

Se señalan como principales facilitadores el proceso democratizador de municipios y juntas de vecinos, la modernización del Estado, el impulso descentralizador, el intento por dar un nuevo enfoque a la política social enfatizando el desarrollo de las capacidades de las personas para resolver sus problemas, la creación de espacios, mecanismos y canales especiales tales como los fondos concursables, la percepción de las personas de obtener un beneficio concreto fruto de la participación, el rol de los líderes de la comunidad, el reconocimiento de las organizaciones sociales como interlocutores del Estado y el rol de otros actores, ONGs o Corporaciones que realizan acciones complementarias o de colaboración con los servicios públicos.

⁴ "El discurso de funcionarios municipales sobre la participación" y "El discurso de los dirigentes sociales sobre participación a nivel local" (DOS, 1998).

Por su parte, los citados estudios (DOS, 1998) plantean que la participación está en crisis. Según el primer estudio, la crisis se debería a la coexistencia de dos modelos en pugna: el modelo antiguo, que ve a las organizaciones sociales y la participación comunitaria como actores fundamentales en la solución de los problemas y el modelo emergente, de corte individualista, en donde la participación no implica compromiso con el otro y se da en forma ocasional.

Finalmente, cabe destacar el aporte de FLACSO, que convocó entre 1996 y 1997 a una serie de conferencias sobre Participación Ciudadana y Políticas Públicas. En ellas, varios autores discutieron el tema, tanto a nivel conceptual como orientados a la difusión de experiencias concretas.

Las ponencias más relevantes corresponden a las presentadas en el Seminario Conceptual con que finalizó el ciclo de conferencias (30 de julio de 1997). Entre ellas destaca la de R. Baño, "Consideraciones acerca de la participación ciudadana", según la cual la participación ciudadana engloba todo tipo de actividades referidas al poder público, tales como 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. Una definición más restrictiva de participación sería la "intervención de intereses privados colectivos en actividades públicas", distinta de la participación política y de la participación social de tipo asociativo o comunitario (FLACSO, 1997).

De manera similar V. Sáez, en su ponencia "Gestión pública y participación ciudadana", señala que no hay un discurso gubernamental articulado en torno al tema de la participación. Por el contrario, hay diferentes visiones. En los niveles de gestión operativa los componentes de participación se diluyen, reduciéndose a aspectos comunicacionales de información hacia los usuarios. Domina un enfoque de satisfacción del usuario en lugar del control ciudadano de la gestión pública (FLACSO, 1997).

En síntesis, los distintos estudios y opiniones reconocen una gran cantidad de ventajas a la participación, a la vez que constatan la existencia de una gran heterogeneidad de definiciones al interior del propio Estado e incluso al interior de un mismo ministerio. Unido a lo anterior, se afirma que no es tan fácil operacionalizar el concepto asociado a la implementación de las políticas sociales. Se reconocen una serie de obstáculos en este proceso, que van desde dificultades propias de la gestión estatal a nivel central, hasta problemas en la conformación de los propios grupos y organizaciones de base.

A su vez estos estudio conceden gran importancia al tema. Asocian participación a democracia, descentralización y regionalización. En temas concretos se sostiene que i) permite focalizar mejor los recursos; ii) facilita la adecuación de la oferta homogénea del sector público a la demanda de la ciudadanía que tiene carácter diferencial y facilita su llegada a realidades locales

y sectoriales diversas; iii) produce el autodesarrollo de las personas, es un proceso de aprendizaje, un proceso educativo; y iv) hace posible consensuar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, incluyendo estrategias de información hacia la ciudadanía, de escucha de sus problemas, intereses y prioridades.

4. *Participación ciudadana en el nivel local*

Los teóricos de la ciudadanía examinados en la primera parte del texto, planteaban los cambios en la relación Estado sociedad o Estado individuo, que se dan en la sociedad global contemporánea. El Estado no puede operar con una lógica centralista ni sus programas pueden contar con el exclusivo aval de los técnicos. Debe descentralizarse y debe incorporar a los usuarios y a la comunidad. Estas afirmaciones dan cuenta de la enorme relevancia que ha adquirido el nivel local en el proceso de desarrollo y el protagonismo que cabe a los municipios en dicho proceso.

Señala Sabatini (1997) que la dimensión territorial/local es un espacio por excelencia para procesos participativos por cuanto los conflictos que a ese nivel se presentan cautivan en forma directa el interés de las personas, particularmente en cuanto sienten que sus acciones pueden, efectivamente, incidir en la vida del lugar.

Participación en procesos de desarrollo local

Diversos estudios y monografías publicadas en años recientes parten de una premisa básica: la comuna es el espacio privilegiado para hacer efectiva la participación ciudadana. El ámbito local constituye el espacio de toma de decisión más pequeño, que está más cerca de la gente, donde se da una mayor identidad entre representantes y representados y donde hay mayor coherencia entre necesidades y decisiones. Al mismo tiempo, se señala que la participación ciudadana fortalece la gestión local, incrementa la eficiencia y eficacia de las decisiones comunales, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza, por lo que se considera fundamental para la profundización democrática (Carmona y Masbernat, 1997).

La participación de las personas en las decisiones de cómo se actúa en el territorio brinda una mirada distinta a la planificación. Se supera el ámbito técnico y se genera un nivel de conocimiento de la comuna, sus necesidades e historia, que permite abordar más eficientemente la solución de problemas (Luna, 1996).

A nivel local cobra creciente importancia la noción de proyecto local de desarrollo, que constituye una intervención social concreta en la cual se canalizan recursos y energías del estado

y también de la comunidad permitiendo articular capacidad estatal y organización comunitaria y ONGs. Aquí se potencian los canales participativos por cuanto el propio proyecto define como sus metas temas altamente sensibles para la comunidad (Arocena, 1995; Martínez, 1998).

Sin embargo, la política social en el nivel local no es todo lo participativa que se quisiera. Entre las distintas explicaciones de esta situación destacan:

La descentralización es un proceso aun incompleto, la efectividad de los gobiernos locales es limitada, los objetivos y recursos de los municipios vienen definidos desde el nivel central. En la participación actual la mayoría de la veces las autoridades definen los tiempos, los espacios y los temas en que participa la gente (Fernández, 1994; Carmona y Masbernat, 1997); La participación ha sido promovida bajo criterios pragmáticos e instrumentales, en tanto contribuye al logro de los objetivos de la política social (Sepúlveda, 1996); En consecuencia, no se visualiza la presencia de mecanismos estables que permitan la permanencia del ejercicio participativo en la relación entre el municipio y la comunidad.

A la base de estos argumentos está la distinción entre dos formas de participación: "de abajo hacia arriba" y "de arriba hacia abajo" (Fernández, 1994). Lo que se quiere señalar con esta distinción es que los gobiernos de la Concertación han promovido, una participación "de arriba hacia abajo", instrumental a los objetivos gubernamentales y a la consecución de los resultados esperados de la política social.

Por el contrario, un proceso de participación "de abajo hacia arriba" atiende a los deseos y concepciones de los ciudadanos y se plantea como un proceso flexible, en la medida que las propuestas se pueden ajustar a la diversidad de las realidades locales y al cambio. En consecuencia, representa un acercamiento más cercano a la democracia pues considera la mayor cantidad de opiniones.

Aun cuando el panorama es aparentemente desalentador, se constata también que en muchos municipios chilenos se han generado experiencias de participación interesantes. *"Pese a un excesivo centralismo político administrativo y una orientación político-cultural que prescinde de la acción participativa horizontal, en el sistema municipal chileno es posible identificar acciones e iniciativas (marginales y muchas de ellas no sostenidas en el tiempo) que expresan una voluntad de gestión democrática y enfrentamiento de problemas concretos de carácter comunitario"* (Sepúlveda, 1996).

Parte importante de los estudios se orienta, precisamente, a documentar esas experiencias y extraer de ellas lecciones que permitan fomentar la participación a nivel local. La experiencias

más estudiadas son los Fondos de Desarrollo Vecinal, FONDEVE, y el Plan de Acción Comunal, PLAC, de la comuna de La Florida.⁵

Los FONDEVE son fondos de recursos financieros extraídos desde el presupuesto municipal que se ponen a disposición de las organizaciones sociales existentes en la comuna, para que presenten y ejecuten proyectos que vayan en beneficio del sector en donde se insertan. La característica fundamental es que permiten generar espacios en que la comunidad decide dónde y en qué se invierte un porcentaje del presupuesto municipal.

Se han identificado cuatro tipos de FONDEVE en relación al tipo de participación que suscitan: i) de carácter consultivo, en donde el municipio destina un monto de recursos y consulta a la comunidad sobre los problemas prioritarios llegando a un acuerdo con las organizaciones sobre las obras concretas que se ejecutarán; ii) de carácter temático, en que el municipio determina las problemáticas, las obras que se ejecutan y de acuerdo a estos criterios se convoca a organizaciones para que participen en la ejecución; iii) de carácter abierto y concursable; y iv) como estrategia de desarrollo, la que constituye una modalidad de planificación que adopta SECPLAC (Salinas, López de Santa María y Ossandón, 1997).

El PLAC, a diferencia de los FONDEVE, constituye una experiencia de planificación comunal, lo que implica un importante cambio en la manera en que se entiende el rol de la comunidad. Ambas iniciativas se caracterizan por su origen: surgen en el seno de los municipios, es decir se originan en el nivel del Estado más cercano a la gente, y cuentan con el importante mérito de haber superado una serie de trabas burocráticas y administrativas de los propios municipios.

Sepúlveda examina estas experiencias y concluye:

- La participación en el nivel local se ha incrementado durante los últimos años, entre otras cosas porque el Estado central ha definido y operacionalizado programas de desarrollo basados en la vinculación con actores territoriales (fondos concursables, programas de fomento productivo, etc.). Los municipios son el principal canal de ejecución de estos programas y aportan con recursos complementarios y una experiencia o capital de gestión acumulada.
- Existe una indefinición sobre el sentido de la participación comunitaria y sus consecuencias para la gestión municipal.

⁵La investigación de Salinas, López de Santa María y Ossandón (1997) estudia el FONDEVE de Conchalí y el PLAC de La Florida. Sepúlveda (1996) en tanto, estudia los FONDEVE de Viña del Mar y Villa Alemana, el PLAC de La Florida, el PLADECO de Conchalí, la experiencia de Presupuesto Participativo en Ñuñoa y la Estrategia de Desarrollo Cultural de Concepción.

· Son los dirigentes vecinales quienes han asumido de un modo más activo las propuestas orientadas a la consecución de una participación integral. Estos actores juegan un rol fundamental, en tanto son los intermediarios entre el municipio y la comunidad (Sepúlveda, 1996).

En todo caso se comprueba que, dadas algunas condiciones básicas la gente sí esta dispuesta a involucrarse en procesos participativos y ve en estas instancias una posibilidad efectiva de solución a determinados problemas. Es fundamental considerar la participación como un recurso clave para el logro de objetivos comunes de desarrollo. La participación es un factor que legitima el proceso, genera un compromiso entre las personas, permite dar continuidad en el tiempo a la acción y garantiza un mejor resultado en cuanto a la solución de un problema.

Las posibilidades de participación dependen, en última instancia, de la existencia de una institucionalidad adecuada. La institucionalidad, las normas, los procedimientos aprobados, tienen relación directa sobre la calidad y oportunidad de la participación. Las instituciones norman la convivencia, fijando reglas de interacción que pueden estimular u obstaculizar, incluso impedir, las posibilidades de expresión y de participación de la gente. Teniendo en cuenta que las municipalidades representan la institución pública más cercana a las personas cabe preguntarse cuánto espacio abren nuestras municipalidades para hacer posible la expresión ciudadana y cómo y cuánto se vinculan las autoridades y funcionarios con la gente.

En esta línea, Orrego (1998) distingue los siguientes mecanismos de gestión municipal relacionados con la participación ciudadana; todos ellos de alguna forma puestos en práctica en diferentes oportunidades por las municipalidades chilenas:

1. Representación ciudadana en los cuerpos de toma de decisiones, mecanismo que tiene un modesto potencial en términos de participación, ya que no permite aspirar más que a un nivel de "consulta" o "representación".
2. Referéndums locales. Cuando un referéndum es utilizado sólo y sin la existencia de organizaciones de base fuertes y sólidas, puede re-vigorizar a los grupos poderosos locales en vez del ciudadano medio.
3. Oficina de Información y Reclamos. Constituye una instancia privilegiada de comunicación con los ciudadanos, entregándoles la información que ellos necesitan para hacer mejor uso de los servicios públicos.
4. Consejos consultivos con participación ciudadana; cabildos comunales y audiencias públicas
5. Concejos de Planificación Local y Grupos de Trabajo.

6. Cuestionarios, encuestas y formularios de evaluación.

7. Exhibiciones, documentos informativos, relaciones públicas.

Participación en instancias representativas

En síntesis, los gobiernos locales cuentan con una serie de mecanismos para hacer efectiva la participación en sus territorios, que van desde la información hasta la construcción de ciudadanía a través del control social de las acciones municipales. Fomentar el uso de uno y otro mecanismo contribuye a orientar la participación en la dirección deseada lo que, como se señalara anteriormente, contribuye a lograr los objetivos de la política social a nivel local y a fortalecer el capital social de las comunidades.

Existen dos canales representativos de participación en el nivel local: el de la Junta de Vecinos y el del Consejo Económico Social.

La junta de vecinos es una organización territorial cuya directiva es elegida democráticamente por los habitantes inscritos en ella de la respectiva unidad vecinal. Es una organización que podría ser el canal de la participación comunitaria por excelencia, por cuanto tiene vínculo directo con la municipalidad y cierta legitimidad frente a los vecinos del mismo territorio. Dependiendo de los casos, muchas Juntas de Vecinos disponen de una sede social en cual sesionar y desde donde impulsar sus actividades.

Las Juntas de Vecinos datan de 1968. En la actualidad corren en el riesgo de convertirse en instancias poco representativas, sin propósitos claros de acción, con modalidades tradicionales de operación, relación clientelar hacia el municipio y hacia los residentes. Compiten con otras organizaciones menos formales y quizás más efímeras en el tiempo, pero que exhiben mayor vitalidad y compromiso de sus miembros: las organizaciones funcionales que agrupan a las personas de acuerdo a intereses y problemas específicos: comités de allegados, grupos de salud, centros de padres, organizaciones de mujeres, clubes de ancianos, etc. (Serrano, 1995).

En algunos casos los dirigentes vecinales de las Juntas de Vecinos coordinan a otros grupos participativos y suelen "monopolizar" la relación directa con los municipios.

Por otra parte se encuentran los Consejos Económico Sociales, CESCOs, el consejo social paralelo al Concejo Municipal, y que supone ser el canal de participación de la comunidad en la gestión municipal. Surgen con la Ley Municipal de 1992. Están constituidos por organizaciones territoriales, funcionales y actividades relevantes en la comuna. Son de carácter consultivo y se reúnen por citación y convocatoria del Alcalde. La evaluación que existe de la operación de consejos es francamente deficiente. Se trata de instancias que no toman decisiones

que involucren en algo la marcha municipal, a la vez que tampoco están abocadas a problemas específicos, por lo tanto, no tienen un claro perfil ni razón de ser. Se señala que no muchos casos los CESCOS nunca llegaron a constituirse o bien, que su tarea no pasó de alguna reunión inicial (DOS, 1995; Sepúlveda y Anabalón, 1995).

Ambas estructuras participativas, CESCOS y Juntas de Vecinos han sido objeto de reformas legales que tienden a superar rigideces, las que no han sido sancionadas. La reforma a la Ley de Juntas de Vecinos ingresó a trámite parlamentario el año 1991. La reforma que, junto a otras materias de interés modifica la operación de los CESCOS, ingresó al parlamento en 1997.

5. Participación ciudadana en los programas sociales gubernamentales

Según un estudio en curso realizado por CIEPLAN sobre los elementos territoriales y participativos de la política social, en la actualidad es posible detectar en Chile un número aproximado de 151 programas sociales, entendiendo por Programa Social el conjunto de acciones gubernamentales que se organizan durante un período de tiempo (tiene cierta permanencia en el tiempo) en pos de un determinado propósito u objetivo de carácter social⁶.

Refiriéndonos exclusivamente a los espacios de participación que el diseño de los programas define para los potenciales destinatarios finales del programa, aproximadamente el 50% del total de programas presenta algún elemento participativo.

Este porcentaje aparece sólo si se define la participación de manera instrumental y se califican como programas participativos todos aquellos que consideran al menos uno de los siguientes elementos:

- recoge información a partir de los beneficiarios, los escuchar, consulta, trabaja en contacto y sintonía con ellos,
- abre un espacio para que los destinatarios opinen o colaboren en el diseño de una proyecto,
- estimula el aporte de los destinatarios a la ejecución del proyecto vía recursos, aporte en tiempo y mano de obra, realización de tareas específicas de la ejecución directa (por ejemplo, selección de beneficiarios) o la ejecución completa de un proyecto,
- hace a los beneficiarios partícipes de talleres de reflexión y evaluación sobre la experiencia vivida con el programa o proyecto, y

⁶CIEPLAN-SEGPRES. Estudio Enfoque Territorial y Participativo de la Política Social. Informe de Avance 1, octubre 1998

- responsabiliza a los destinatarios de tareas de control de los servicios o beneficios entregados y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde el programa o proyecto hacia la comunidad.

La modalidad más frecuente de participación es la ejecución, entendida básicamente como un aporte monetario o no monetario al proyecto específico que se lleva a cabo. Esta modalidad está presente en un tercio de los programas.

No hay indicios en el diseño de los programas por responsabilizar a los destinatarios de tareas de control de los servicios o beneficios entregados o por el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde el programa (proyecto) hacia la comunidad. Lo que se observa en algunos es el desarrollo de talleres de reflexión y de evaluación con los beneficiarios sobre la experiencia vivida con el programa (proyecto). Así lo observa Hardy: *"Débiles son, todavía, las modalidades de participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas e inversiones sociales, lo que refuerza una percepción dominante que termina por identificar, de manera restrictiva, la participación en políticas sociales con el cofinanciamiento, asimilando de este modo el comportamiento del usuario de los servicios públicos al de un cliente en el mercado privado de bienes y servicios y, por lo mismo, identificando como intercambiables el rol de un ciudadano con el del consumidor"* (Hardy, 1997).

Esta apreciación se confirma al analizar los programas desde la perspectiva de su contribución al fortalecimiento de ciudadanía. En efecto, se aprecia que no más de 6 de los programas actualmente vigentes mencionan explícitamente objetivos de este tenor, es decir, entregan información sobre derechos y deberes y/o fortalecen organizaciones sociales y productivas, proponiéndose de manera explícita "empoderar" a los sectores pobres. Estos programas son: programa de Mujeres Jefas de Hogar, Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) y de Temporeras, todos de SERNAM y Programa del FOSIS: Generación de Capacidades, de Desarrollo Productivo Rural y Programa Local de Desarrollo Juvenil.

Adicionalmente, cabe destacar que entre 151 programas estudiados, 71, poco más de la mitad, exhiben algún componente participativo (ver listado en Anexo). A la vez, 22 de estos programas están dirigidos directamente a organizaciones sociales.

Desde otro punto de vista, al examinar los instrumentos con los cuales los programas están operando para desarrollar procesos participativos se aprecia que el más extendido es el mecanismo del fondo concursable que se inició en Chile en los años 90 y que a partir de entonces se ha venido extendiendo a variados servicios y reparticiones. Ejemplos de programas con metodología de fondo concursable son: todos los programas FOSIS, el Fondo para la prevención del consumo de droga del CONACE, el programa Chile Barrio, los Centros Comunitarios de Salud Mental, las líneas ACLE y PME del MECE y otros.

Otros mecanismos que han surgido son:

- Las mesas de trabajo, presente en los programas PMU, vivienda progresiva (MINVU), Desarrollo Productivo Rural y el de fortalecimiento de capacidades y AGT del FOSIS; el programa Jefas de Hogar y el de mujeres temporeras del SERNAM.
- Cofinanciamiento, presente en los programas Chile Barrio, Desarrollo Productivo Rural, Fondo de prevención uso de droga, pavimentos participativos y PMU.
- Encuentros con altas autoridades nacionales, en el caso de los programas de la JUNJI, SERNAM y FOSIS para el caso del Programa de Generación de Capacidades.
- Diagnósticos participativos en los programas FOSIS y por último, una modalidad muy innovadora e interesante:
- Contrato individual que expresa un compromiso y que pone en juego derechos y deberes de las ciudadanas. Se utiliza en el programa de Jefas de Hogar de SERNAM.

En síntesis, del análisis de la oferta pública de programas sociales es posible concluir que:

- Los elementos de participación social presentes en los programas son instrumentales más que de fortalecimiento de la ciudadanía y empoderamiento de los sectores pobres.
- La influencia de los destinatarios sobre las características y contenidos del programa (proyecto) no es muy extendida.
- La participación que se espera es principalmente en el momento de la ejecución.
- Se está innovando en materia de instrumentos para la participación ciudadana en políticas públicas.
- Las mayores carencias se expresan en el área de evaluación y control ciudadano (accountability) y de difusión de información en relación a los derechos ciudadanos.

Sin embargo, también se encuentran experiencias innovadoras que están demostrando la vigencia de una nueva forma de participación ciudadana que involucra más directamente a los individuos como tales en los procesos de participación.

A objeto de exponer las dos realidades, la que habla de la debilidad de los procesos participativos generados en torno a las políticas públicas y la que diagnostica las potencialidades, valga el siguiente contrapunto de dos testimonios diferentes que dan cuenta de dos situaciones reales que se constatan en la ejecución de programas sociales. Una ilustra una profunda incapacidad por parte de los programas de abrirse auténticamente a la participación

ciudadana. Otra, da cuenta de la situación inversa: la participación es posible, atractiva y enriquecedora tanto para la gente como para los técnicos.

*Primer caso: frustración*⁷

- Si bien en el programa en cuestión participan muchas más mujeres que hombres, cuando llega el momento de designar directivas éstas son exclusivamente masculinas.
- Cada vez que los participantes pretenden influir más allá de lo designado por los funcionarios, éstos se cierran y descalifican a los participantes, invocando principios de autoridad y de jerarquía.
- Las autoridades sí se muestran permeables y flexibles para solicitar el aporte económico de los participantes en el programa.
- Las autoridades observan una actitud estereotipada frente a las demandas, necesidades y problemas de la gente, mostrándose incapaces de acoger y de elaborar todo aquello que se expresa en la interacción pero que no está explícitamente vinculado al proyecto en cuestión.
- No hay redes institucionales ni coordinación que permitan recepcionar, efectivamente, las demandas populares. Es frecuente que los participantes no encuentren eco alguno a sus problemas por el simple hecho de que esos problemas, si bien reales, no son pertinentes al programa específico en que participan. No se sabe dónde derivarlos ni cómo orientarlos,

*Segundo caso: innovación*⁸

- Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar, en el cual la participación, más que un objetivo, es una forma de hacer del programa. El asunto es que las mujeres aprendan a participar al pasar por el programa y que ese sea un capital para participar en futuros programas.
- El programa tiene un estilo que hace que las mujeres ejerzan participación
- Se procura entregar la mayor información posible con el objeto que las mujeres conozcan lo que es y lo que no es el programa
- Parte de la metodología del programa consiste en establecer "contratos" individuales con cada una de las mujeres. En estos contratos ellas establecen compromisos, por ejemplo, de asistir a determinadas actividades, oficiar de monitoras, llegar hasta el final con el reclamo de pensión alimenticia, enseñarles a los hijos paternidad responsable.

⁷Este es un caso figurado que se presentó como una realidad frecuente en los talleres de discusión de la Corporación Tiempo 2000 sobre Participación Social, junio, 1997.

⁸Información recabada en el marco de una entrevista a la encargada nacional del programa Mujeres Jefas de Hogar en Octubre de 1998.

- En el marco del programa se realizan encuentros anuales de las beneficiarias con las autoridades. Estos son comunales, regionales y nacional. Para el encuentro nacional del presente año está comprometida la presencia del Presidente Frei. En estos encuentros se evalúa el Programa y se formulan propuestas y compromisos.
- Las mujeres han generado organización de Jefas de Hogar y asociaciones de diverso tipo: clubes, grupos de vivienda, como apoderadas. Organizan actividades como Fondas, Desfiles, completada, etc.
- El programa tiene mecanismos para acoger sugerencias relacionadas con el diseño de programa. Los planteamientos que las mujeres hacen son concretos y útiles. Por ejemplo: que en casos de separación de hecho las mujeres puedan postular a subsidio habitacional, aunque esté postulando por su lado el marido que ha constituido otro hogar. Otro ejemplo, se modificó el programa de salud que estaba centrado en temas reproductivos mientras que las mujeres solicitaron y obtuvieron que se priorizara la salud dental.
- Junto con establecer una relación personal, tiene mucha importancia el colectivo. Además hay un "nosotras" que se constituye en un descubrimiento para las mujeres el que es premeditado por parte del programa. El programa ofrece muchos talleres y actividades para encaminar el "nosotras": talleres de acogida, experiencia muy potente.
- El programa genera empoderamiento. Hay un ejercicio, una práctica.

6. Un esquema analítico para evaluar los procesos de participación ciudadana

En esta sección, fruto del examen teórico y del análisis de los programas participativos que se están llevando a cabo en Chile así como y de numerosas entrevistas y talleres de trabajo con encargados de programa a nivel nacional y descentralizado, realizados en el contexto de diversos estudios acerca de temas afines durante los últimos dos años se propone una matriz lógica que permite analizar la participación ciudadana en programas sociales que incluyen participación de los destinatarios. Esta matriz toma como punto de partida cuatro objetivos diferentes de la participación ciudadana: i) Participación en la toma de las decisiones y control social de las compromisos públicos; ii) Participación asociada a la gestión pública; iii) Participación como usuario activo de beneficios sociales y iv) Participación como proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad.

Participación en la toma de las decisiones y control social de los compromisos públicos

Se refiere a la ingerencia de las personas, grupos y comunidades en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Participación en instancias de toma de decisiones en la formulación de política social, en los diseños de políticas y programas y en la fiscalización o control de los programas por parte de la comunidad.

Se asocia también con el involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés públicos que implican el ejercicio de los derechos ciudadanos: derecho a ser informado, derecho a opinar o reclamar, derecho a apelar e impugnar decisiones de la autoridad, derecho a confrontar ideas y llegar a consensos, derecho a decidir.

Participación como gestión de programas sociales

Aquí la participación se entiende como un criterio de gestión pública que se orienta a estimular, favorecer y promover, en distintos grados y niveles, la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos sociales. Por lo tanto, la participación es un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. La participación implica la incorporación real y efectiva de los beneficiarios en la gestión directa de las acciones que se desprenden de los programas sociales.

Participación como usuario activo de programas y beneficios

Participación como acceso y uso de programas sociales que, aunque participativos en el sentido de generar talleres, capacitación y otros procesos, abren canales de participación definidos desde el nivel central en los cuales las posibilidades de intervención propia y autónoma por parte de la comunidad es limitada.

Participación como reforzamiento del capital social de los sectores pobres

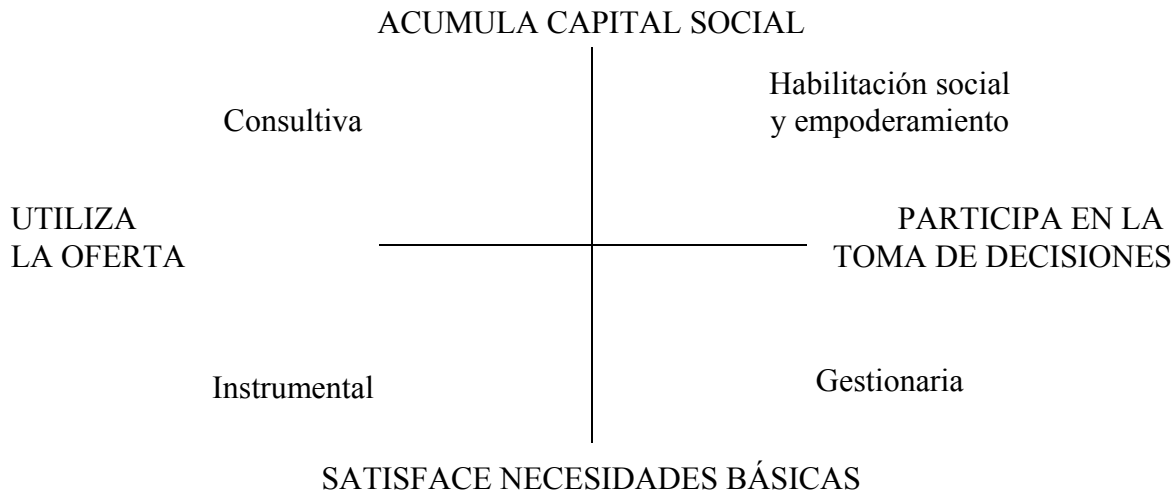
El capital social se refiere a los recursos, activos y capacidades con que cuentan las personas, las familias y las organizaciones sociales para salir adelante con su propio esfuerzo. El fortalecimiento de redes sociales y de la capacidad de interacción con el Estado y los programas públicos permite acumulación y fortalecimiento del capital social por medio de procesos de empoderamiento de la ciudadanía.

a. Una matriz analítica para capturar los contenidos del discurso acerca de la participación

A partir de los cuatro objetivos presentes en la participación ciudadana cabe presentar una matriz de la participación construida sobre dos ejes centrales. Por un lado situamos un eje horizontal relacionado con el grado de influencia que tienen los usuarios o la comunidad sobre los programas sociales. Desde este punto de vista, la influencia va desde una activa participación en la toma de decisiones, hasta la acción no deliberativa ni decisoria de participar en programas cuyos canales y modalidades están nítidamente predefinidos por los programas, dejando poco espacio para proposiciones y ajustes por parte de los usuarios. Aquí, la

participación se limita al acceso y uso de los mecanismos que ofrece la oferta pública: los talleres, la capacitación, etc.

En el eje vertical encontramos la apropiación que la comunidad hace del proceso de participación, en otros términos, para que le sirve, cuál es el beneficio que les reporta el proceso participativo. Estos beneficios van desde un extremo en que redundan en fortalecimiento del capital social, tejido organizacional y redes sociales, hasta otro extremo, marcado por un sello instrumental, en el cual el beneficio que se extrae es el bien o servicio que otorga el programa, el que en definitiva apunta a satisfacer necesidades básicas de las personas y familias concernidas. A partir de estos dos ejes y sus respectivas coordenadas es posible construir una matriz y distinguir en ella diferentes modalidades de participación:



Tipos o modalidades de participación de la comunidad en programas sociales

Otra clasificación importante al examinar la participación ciudadana en las políticas públicas es aquella que distingue en qué momentos se verifica la participación. Según ello, el proceso

participativo estará propendiendo a alguno de los tipos participativos que se encuentran en la matriz presentada en la sección anterior⁹.

Participación como habilitación social y empoderamiento

Ubicada en el cuadrante superior derecho del gráfico, la participación como habilitación social combina la participación en la toma de decisiones con la acumulación de capital social y empoderamiento. Es un tipo de participación en la cual la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad y de comunidad propio. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

Participación gestonaria

Ubicada en el cuadrante inferior derecho, la participación gestonaria combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que redundante principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas locales. Genera capacidades en la comunidad. Supone que existe liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

Participación instrumental

En el eje izquierdo del gráfico, cuadrante inferior, se sitúa la participación instrumental. Esta reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y aquella que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes.

Participación consultiva

⁹ Otros autores plantean otras categorías o momentos. Así por ejemplo, Claudio Orrego distingue 7 niveles de participación: 1) Manipulación: Aquí el objetivo es solamente gestionar el apoyo de la comunidad tomando la "participación nominal" sólo como un vehículo de relaciones públicas. Ej. comités consultivos meramente formales; 2) Información: Proveer información sobre derechos, responsabilidades y opciones puede ser un primer paso importante; 3) Consulta: Invitación a los ciudadanos a opinar; 4) Representación, implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en los órganos directivos (o consultivos) de organizaciones comunitarias; 5) Asociación: Este nivel consiste en la redistribución del poder mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades. 6) Poder delegado: Los ciudadanos dominan el proceso de toma de decisiones o implementación sobre un programa particular; Control Ciudadano: Los ciudadanos administran el programa o institución.

En el eje superior izquierdo se sitúa la participación de tipo consultivo. Aquí se intersectan la participación que permite acumulación de capital social y aquella que se incorpora a reglas del juego preexistentes. Centralmente se visualizan acá las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que respetan la identidad local y desde esa medida contribuyen al capital social y abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad.

b. Momentos específicos del proceso de planificación social en los cuales la participación tiene lugar

Participación en cabildos o consultivos comunales

Se refiere a instancias de participación tipo consultas o cabildos en los cuales las personas expresan opiniones y juicios que permitan a las autoridades conocer problemas y necesidades. Contribuye a la participación de tipo consultivo.

Participación en la toma de decisiones respecto de la agenda pública

En otros términos se refiere a la participación en el proceso de toma de decisiones respecto de los temas a incluir en la agenda pública. Contribuye al empoderamiento de la ciudadanía y refuerza el capital social

Participación en el diagnóstico y definición de necesidades

El momento de la demanda, la propuesta, la priorización y la definición de cuales necesidades son más importantes y más urgentes. Esta forma de participación abre un espacio para la identificación conjunta de problemas sociales que pueden ser incorporados en la acción estatal y que tematizan las reales preocupaciones de la gente.

Contribuye al desarrollo de modalidades gestionarias de participación ciudadana.

Participación en el diseño

El momento de la elaboración de una respuesta que normalmente se expresa en un programa o proyecto. Este nivel de participación consiste en que los beneficiarios elaboran en conjunto con los encargados de una programa o proyecto, los contenidos y prioridades, etapas y actividades asociadas. Contribuye a la participación gestiona e instrumental. En determinados casos, contribuye también al empoderamiento y refuerza el capital social.

Participación en la ejecución o gestión del proyecto

El momento de la ejecución o gestión del proyecto, que requiere actividades concretas, recursos, administración, etc. Esta es la forma más extendida de participación en los programas sociales en el nivel local y tiene varias manifestaciones. Entre ellas, el aporte en recursos económicos, la realización por parte de los beneficiarios de actividades concretas y el hacerse cargo de la gestión o administración de los proyectos. En algunos programas requiere posteriormente la administración o gestión de los resultados o productos del proyecto o programa. Contribuye al desarrollo de modalidades gestionarias de participación.

Control social (accountability)

El momento del control social acerca de las decisiones tomadas, los recursos públicos utilizados y la calidad de lo realizado. Los habitantes intervienen en la evaluación del trabajo realizado, las obras construidas, etc. Este nivel constituye un ejercicio ideal para el fortalecimiento de la instituciones democráticas en tanto incentiva la transparencia de la acción pública. Contribuye al empoderamiento y refuerza el capital social.

7. *Las demandas de los planificadores y técnicos insertos en el Estado en torno a profundizar la participación ciudadana*

El equipo de CIEPLAN a través de diversos estudios ha tomado contacto directo (entrevistas o talleres grupales) con alrededor de cincuenta profesionales, muchos de ellos a cargo de programas gubernamentales. El material recopilado permite afirmar que existe una extensa impresión de que no se han logrado avances importantes en materia de participación ciudadana durante los últimos años. Los canales participativos que se han generado se visualizan rígidos, definidos desde arriba, excesivamente instrumentales, asociados principalmente a la ejecución de programas en desmedro de las instancias de diseño y de evaluación y control.

Se observa escasa participación de tipo habilitación social y empoderamiento, algunas experiencia de participación de tipo consultivo y una mayoría de casos de participación gestionaria e instrumental. La participación gestionaria contiene mayor potencial habilitador y de empoderamiento que la participación puramente instrumental. Se requiere, sin embargo, potenciar en esos procesos de gestión de los programas, las capacidades de las personas de aportar más allá de la sola ejecución de los proyectos.

Para ilustrar estas opiniones se presentan testimonios de participantes en un taller de trabajo acerca de la oferta pública social realizado por CIEPLAN en coordinación con SEGPRES:

"La participación no es para que los programas sean más baratos. El enfoque territorial tiene que ir acompañado con un cambio en el enfoque de la participación. Hoy no se puede hablar de participación ciudadana, pareciera estar prohibido, y la participación ciudadana es lo que hay que desarrollar, que tiene que ver con temas más grandes, con la necesidad de espacios de reflexión y comunicación que en este momento son extremadamente escasos. Hoy la participación se remite sólo a lo que tiene relación directa con el proyecto, y en las etapas de diseño, evaluación, etc, la participación es muy escasa".

"El tema de la participación es todavía una amenaza para los funcionarios municipales".

"No hay ventanilla única, no se escucha a la demanda, nadie está atento a las verdaderas necesidades, y por eso hay duplicidad de la oferta. ¿Cómo recogemos la demanda?, ¿cómo diseñar?, ¿cómo dar poder?".

"En la ejecución de los programas, el cómo entendemos y qué queremos de la participación (en el sentido de transferencia de poder) es central. Por ejemplo, el Chile Barrio es un programa muy ambicioso. Pero no pasa lo que queremos que pase. Avanzamos sólo en lo formal. Eso es porque hay tres cosas que no estamos queriendo ver: con la participación aparece la diversidad, las tareas no cubiertas; se requiere flexibilidad, pero en el nivel central no quieren que sea así porque tienen la visión muy rígida del diseño; y mucha transparencia, la gente siente que la política es un tope".

"Participación y transparencia, que es el tema de la rendición de cuentas de las políticas y programas a los ciudadanos y beneficiarios. Los esquemas de participación que hemos manejado están cuestionados".

No obstante los juicios críticos, algunos aspectos instrumentales de la gestión de las políticas sociales participativas se presentan en forma positiva. Por ejemplo, se perciben positivamente los esfuerzos participativos en torno a la satisfacción de necesidades básicas, pero se reclama mayor sustancia y contenido a la gestión pública a la hora de poner en marcha procesos participativos. Por esta razón se aprecia, además, que la información es un requisito básico para la participación, pero no es en sí misma una experiencia participativa.

En relación a los programas y los mecanismos participativos presentes, se valoran las oportunidades que abren los diversos fondos concursables para que la comunidad presente sus ideas y prioridades y logre financiarlas. Se entiende que el proceso de formular y presentar un

proyecto es en sí mismo habilitador. Se agrega, no obstante, que estos procesos pueden presentar problemas de sustentabilidad por su escasa duración de tiempo.

Otro mecanismo que se visualiza como un instrumento de importancia creciente de participación ciudadana son las mesas de trabajo, que han surgido como instancia de negociación y manejo de conflictos en la gestión de programas. En estos espacios, la comunidad o los usuarios están sentados a la mesa de igual a igual con planificadores, técnicos y autoridades.

Esta experiencia tiene la cualidad de generar metodologías de trabajo en forma de redes, cuya característica es la relación horizontal y el encuentro y acuerdo entre entidades diferentes en materias de interés común, sin que ello signifique que determinada unidad prime o disponga de otra unidad.

A su vez, esta metodología favorece la operación de la participación ciudadana desde abajo hacia arriba y no al revés. Esto significa que se priorizan y coordinan las acciones con arreglo a las preferencias, disponibilidades y opciones de quienes participan en la experiencia, los que ya no serán solo usuarios de la política, sino agentes activos de un proceso de desarrollo determinado.

Por último, interesa señalar que parece no ser cierto, a juicio de los responsables de programas, que la gente no tenga interés en participar, aunque si es verdad que la participación comunitaria asociada a las organizaciones territoriales y funcionales no constituye ningún atractivo en materia de participación ciudadana. A la gente le interesa participar cuando esta actividad tiene sentido en su vida, de acuerdo a sus preocupaciones e intereses. Aquí la dimensión individual de las personas, que ha sido tan criticada, tiene una expresión positiva al expresarse como sujeto. Las personas no se incorporarán en cualquier tipo de oferta.

8. *A modo de conclusión de la segunda parte*

Muchos, sino todos los textos consultados en el caso chileno, señalan que no existe consenso en el Estado ni entre los diseñadores y operadores de los programas gubernamentales, acerca del contenido y significado de la participación ciudadana. Solo hay acuerdos de tipo operativo, los que se refieren a instrumentalizar la participación desde el punto de vista de su aporte a la eficiencia en la gestión y ejecución de la política social. Sin embargo, fruto de diversos estudios de campo, es posible afirmar que cada vez más se asocia la participación ciudadana con conceptos tales como empoderamiento, capital social y ciudadanía. El problema es que esto no se refleja en las decisiones de política que se han tomado.

De manera generalizada se afirma que no hay mecanismos institucionales ni voluntad política que sean propensas para el desarrollo de procesos auténticamente participativos. La construcción ciudadana se topa con un sistema donde predomina la lógica técnica y/o burocrática, que no parece dispuesta a informar con transparencia, ni a acoger las sugerencias e interpelaciones de la gente. Esta situación no se compadece con los propósitos y declaraciones de las autoridades y de los propios programas, que argumentan un claro compromiso con la participación ciudadana.

Está presente en la opinión y evaluación de una gran cantidad de técnicos vinculados a estos asuntos la convicción de que el camino de la participación instrumental y desde arriba no conduce a los procesos de desarrollo social deseados.

Estos juicios contradicen la afirmación de que no existe consenso acerca de que se entiende por participación en las políticas públicas. Más bien, hay una comprensión fruto de años de experiencia realizando procesos participativos de corto alcance, de que la participación ciudadana es aquella que efectivamente permite a las personas conquistar ciertas cuotas de poder y alcanzar mayores grados de autonomía, en una palabra, lograr empoderamiento.

A la vez, hay una evaluación crítica respecto de lo que se está implementando hoy día en materia de participación, en cuanto está muy lejano del ideal que, fruto de la práctica, se revela como camino posible para generar capacidades en la sociedad y autonomizar a las personas en términos de su relación con los programas públicos. Lo que hay en realidad es una participación circunscrita a la ejecución de proyectos y no el traspaso de espacios de fortalecimiento de la ciudadanía.

No se observa voluntad de cambio en esa línea. Existen pero son muy pocas las experiencias de programas sociales cuyos instrumentos y canales de operación pongan efectivamente en marcha el concepto de participación ciudadana más en términos de empoderamiento que en términos instrumentales. Un ejemplo, son los programas de SERNAM de Jefas de Hogar y Mujeres Temporeras. Esto revela la urgencia de implementar cambios en la gestión de las políticas sociales.

El tema no es sencillo, porque para distribuir poder, alguien debe perder un poder que tenía. Un técnico, un profesional, un encargado de programa, un alcalde, una autoridad ministerial, etc. Esto trae a colación un aspecto que no ha sido abordado anteriormente: la participación ciudadana puede producir conflictos. Puede iniciarse por la emergencia de conflictos o puede generarlos en el curso de los procesos implementados. Obliga, por lo tanto, no a evitar los conflictos, sino a definir canales de negociación y reglas democráticas y transparentes de operación.

Por último, cabe confirmar la pertinencia y utilidad que desde la teoría social ofrecen los concepto de ciudadanía activa y de multiculturalidad para poner en el tapete, en forma más decidida, iniciativas tendientes a construir sociedad, restablecer confianzas y generar vínculos que permitan conservar y ampliar el capital social acumulado. Una vía clara para ello es dotar a las políticas sociales de señales más certeras en términos de su compromiso con el fortalecimiento de la participación ciudadana.

El estudio, tanto en su parte teórica como en el análisis del caso chileno, permite concluir que el individuo solo librado a las oportunidades y frustraciones que genera el mercado, enfrentado a sí mismo, sin más sostén que su propia identidad y sus propias convicciones, requiere un espacio público con reglas conocidas que le ofrezca las certezas y seguridades necesarias para enfrentar todos los días un universo de cambios. Requiere de la vida ciudadana para lo cual busca una común pertenencia a un orden social que le permita descifrar, comprender e intervenir en la vida social. Para lograrlo, esta búsqueda no se hace solo, en cuanto individuo, sino en cuanto individuo en sociedad.

PROPUESTAS TENDIENTES A PROFUNDIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las propuestas que emanan del examen realizado tienen dos orientaciones: apuntar hacia la habilitación social, el empoderamiento y el incremento del capital social de la ciudadanía y, a la vez, fortalecer lo que Kymlicka denomina la ciudadanía activa, aquella que se plantea como un ejercicio de derechos, pero también de deberes y responsabilidades de las personas frente al Estado. Cada una de ellas requerirá de una exploración teórica y metodológica y de un análisis empírico de viabilidad y de ajuste.

1. Establecer una "línea de base" mínima que posibilite la participación ciudadana y la ciudadanía.

Una línea de base significa concordar procedimientos mínimos en los programas y servicios públicos tendientes a generar las condiciones para que los usuarios puedan desenvolverse como ciudadanos activos. Estos mínimos necesarios se refieren a: arreglos institucionales; programas de educación para la ciudadanía; e información, comunicación de ida y vuelta entre usuarios y funcionarios, consultas.

- *Aspectos institucionales*

* *Realizar los arreglos institucionales que favorezcan la participación ciudadana*

Las posibilidades de participación dependen, en última instancia, de la existencia de una institucionalidad adecuada. La limitación del poder y su distribución más o menos equilibrada resulta fundamental en el tema de la participación. Instituciones de carácter y estilo autoritario y poderes incontrolados arriesgan que la convivencia social se viva como la dominación de unos sobre otros. En tal contexto no tiene sentido para las personas el participar. Nuestra institucionalidad registra vacíos, ineficiencias, e incluso, obstáculos para la expresión ciudadana.

Se pueden plantear a título de ejemplo, la extrema demora para sancionar una Ley de Juntas de Vecinos acorde a los tiempos actuales (descansa en el parlamento desde 1991), el requisito de personería jurídica o el privilegio que algunos programas otorgan a organizaciones territoriales o funcionales que han perdido legitimidad; la ausencia de una ley de protección al consumidor; la elección directa de los consejeros regionales; la legislación en torno a los CESCO, institucionalizar canales mediante los cuales las autoridades deban rendir cuentas a la ciudadanía, etc.

Poner en marcha un sistema mediante el cual la ciudadanía pueda apelar, e impugnar decisiones que vulneren sus derechos ciudadanos. Por ejemplo, los beneficiarios de vivienda en mal Estado (caso COPEVA), los beneficiarios de determinada política social que declara ser universal y que no obtiene cupo (pensiones de ancianidad), etc.

- *Aspectos educativos*

* *Diseñar y poner en marcha programas de formación cívica*

Los valores de responsabilidad cívica así como los valores y conductas que pongan por delante los derechos de las personas en la vida democrática se adquieren de dos formas. Una, por la experiencia y la práctica de esos valores. Otra, por medio de programas educativos de formación cívica. De ahí la urgencia de introducir, en el contexto de la reforma educacional en la que se ha comprometido el Gobierno de Chile, materias relacionadas con la educación para la ciudadanía en los curriculums escolares.

- *Aspectos operativos*

* *Información*

En la línea de informar a la ciudadanía se encuentran las campañas nacionales, las cartillas, volantes, paneles informativos, charlas, debates, internet, línea telefónica 800, centros de información, etc.

* *Comunicación de ida y vuelta entre usuarios, comunidad y funcionarios*

En esta línea existen diversos mecanismos: buzones de reclamo, papeletas de evaluaciones y buzón de sugerencias, los que su vez influyen en que se tome una medida o se modifique una situación determinada.

** Participación consultiva*

Extender las experiencias de participación consultiva asociándolas con otros tipos de participación más habilitadora y con más acceso a la toma de decisiones. Por ejemplo, si se hace una consulta ciudadana y las preferencias de la comunidad redundan en la opción por un proyecto social determinado, quienes optaron por ese proyecto deberían ser invitados a participar en él.

2. *Enriquecer las experiencias de participación de carácter instrumental y gestionario dotándolas de elementos que tiendan hacia un mayor empoderamiento de la ciudadanía.*

** Participación en el diseño, evaluación y control de los programas*

Extender la participación más allá de la sola ejecución de programas incorporando aspectos de diseño y de evaluación y control.

** Sustentabilidad*

Potenciar el rol del municipio como articulador e impulsor de procesos de participación ciudadana.

Contactar las experiencias en curso con otros fondos posibles o con otros canales de recepción a organizaciones que queden establecidos después de finalizado un programa.

** Flexibilización*

Establecer como parte del diseño de los programas áreas no definidas a completar en el proceso por la propia comunidad.

** Pertinencia*

Vincular la participación a temas concretos atinentes a las necesidades y prioridades de las personas y no plantearla como una demanda a la comunidad para que actúe permanentemente con criterio de asamblea o reunión grupal.

** Control social o accountability*

Establecer para todos los servicios y programas mecanismos de rendición de cuentas a los usuarios.

** Potenciar el proyecto local de desarrollo*

Generar habilitación y capacitación en torno a la noción de proyecto local de desarrollo.

** Información oportuna*

Coordinar que al enganchar en determinado programa, las personas conozcan y en lo posible utilicen otros programas públicos pertinentes

** Abrirse a otros actores*

Potenciar la participación de diversos actores públicos y privados en los programas sociales: Municipio, Servicios Públicos, ONGs, empresa privada, etc.

3. *Fomentar e impulsar el rol municipal como canal de participación ciudadana*

** Canales de participación*

Contribuir a la implantación a nivel de municipios de los distintos canales de participación que se han mencionado:

- Información a la comunidad
- Participación consultiva
- Participación en el planeamiento local
- Participación en el diseño y ejecución de proyectos
- Control social y cuentas públicas

** Operar en redes*

Generar desde la municipalidad iniciativas tendientes a fortalecer el trabajo en esquema de redes, articular mesas de negociación, potenciar la participación de diferentes actores en diferentes iniciativas.

En la misma línea de trabajo en forma de redes, se requiere establecer canales que fomenten y articulen la asociatividad de la sociedad civil.

** Premios e incentivos a funcionarios*

Establecer alguna modalidad de concurso y premio para funcionarios o equipos municipales que realicen experiencias exitosas y sustentables de participación ciudadana en la comuna.

** Premios y honores a dirigentes sociales*

Premiar, honrar, o dignificar (mediante diploma o reconocimiento público) a los dirigentes sociales o representantes de la comunidad que destaquen por su compromiso participativo en el nivel comunal.

4. *Innovar y enriquecer los mecanismos de la participación ciudadana.*

Se observa que los fondos concursables que se implementaron a partir de 1990 se han expandido a diversos servicios y reparticiones. A la vez, se observa que han venido a sumarse a este instrumento otros de carácter innovador: las mesas de trabajo, el contacto directo de altas autoridades con los usuarios y la modalidad contrato-compromiso.

** Fondos*

Evaluar, articular y potenciar el mecanismo de los fondos que permiten a la comunidad presentar proyectos

** Contactos directos entre la comunidad y altas autoridades*

Estos pueden ser audiencias públicas, día fijo de atención a la comunidad, cabildos o asambleas.

** Mesas de Trabajo*

Incentivar el mecanismo de las mesas de trabajo como instancias de resolución de conflictos que se presentan en el desarrollo de los programas

** Contrato / compromiso*

Este mecanismo se ha revelado como una clave que posibilita la participación en el marco del concepto de ciudadanía activa. Consiste en establecer una relación personal con el usuario en la que quedan claramente establecidos deberes y derechos de ambas partes.

5. *Aprender de la experiencia acumulada en Chile y otros países en los últimos años*

** Escuchar a los funcionarios*

Es necesario escuchar a los funcionarios públicos responsables de programas, recoger su experiencia y conocer los mecanismos que están empleando. Si bien exhiben un diagnóstico bastante crítico, el examen de los programas indica que están innovando y con relativo éxito en la gestión programas sociales con participación ciudadana.

6. *Dar a conocer las experiencias exitosas en materia de participación ciudadana vinculada a programas sociales.*

** Aprendizajes*

Mediante seminarios, talleres y grupos de trabajo así como a través de técnicas audiovisuales, cartillas y otras.

BIBLIOGRAFÍA

ARENDDT, H. (1983) *La Condition de L' homme Moderne*, Calmann-Lévy

AROCENA, J. (1995) *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad.

BERGER, P. y R. NEHAUS (1993) *Potenciar al ciudadano: El rol de las estructuras intermedias en las políticas públicas*, Estudios Públicos N° 49, verano.

BRUNNER, J.J. (1996) "Participación y Democracia: Viejos y Nuevos Dilemas", en *La política como expresión: asociaciones ciudadanas emergentes*, Temas de Participación, Año 3, N° 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, D.O.S.

BRUNNER, J.J (1997) *Ciudadanía y Participación. Notas para la Discusión*, mimeo, Julio.

CAMPERO, G. (1998) "Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación", en R.Cortázar y J. Vial, *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN, DOLMEN.

CARMONA, E. y N. MASBERNAT (1997) *Gestión Participativa Local: Posibilidades y Limitaciones*, Estudios Sociales, CPU, N° 91.

CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Paidós, Estado y Sociedad

CORPORACION TIEMPO 2000 (1998) *Participación Social en el Chile Actual*. Documento del Grupo de Discusión Ciudadanía y Participación.

DE SOUSA SANTOS, B. (s/f) *A Reinvencao Solidaria e Participativa do Estado*, Facultad de Economía da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

DIVISION DE ORGANIZACIONES SOCIALES (1998) *El Discurso de los Funcionarios Municipales sobre Participación*, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

----- (1998) *El Discurso de los Dirigentes Sociales sobre Participación*, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

----- (1995) *Taller Interministerial de Participación en Políticas Sociales*, Versión Preliminar, Septiembre.

FERNANDEZ, F. (1997) *Participación ciudadana en gobiernos locales chilenos: una propuesta alternativa*, Estudios Sociales, CPU, N° 94.

FLACSO (1996) *Primera Conferencia de Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, septiembre.

FLACSO (1997) *Segunda Conferencia de Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, enero.

FLACSO (1997) *Seminario Conceptual. Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, julio.

GARCIA CANCLINI, N. (1995) *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Editorial Grijalbo.

GARRETON, M.A. (1994) "Tres aproximaciones a la problemática actual de la Participación y la Ciudadanía" en *Temas de Participación*, División de Organizaciones Sociales.

GIDDENS, A. (1996) *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Editorial Cátedra, Madrid.

GONZALEZ, J.C. (1996) *Seguimiento de Programas Sociales, Focalizados, Locales y Participativos*, Documento de Trabajo N°2/96, CPU.

HABERMAS, J. (1998) Reconciliación mediante el uso público de la razón, en *Debate sobre el liberalismo político, Habermas y Rawls*, Colección Pensamiento Contemporáneo, Editorial Paidós.

HIRSCHMAN, A. (1979) *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, New Jersey.

----- (1970) *Exit, voice & loyalty*, Harvard University Press

HOLA, E. y A. PORTUGAL (1997) *La ciudadanía al debate*, Ediciones de las Mujeres N°25, ISIS-CEM.

JIMENEZ, M. (1995) *Hacia una especificación del Tercer Sector; marco de referencia y antecedentes empíricos*, MIDEPLAN, Documentos Sociales N° 40.

KORTEN, F. (1992), Participación de la comunidad: una perspectiva gerencial sobre obstáculos y opciones, en CLAD *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*, Selección de Documentos claves.

KIMLICKA, W. (1996) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Editorial Paidós.

LAZO, H.; L. PADILLA y D. SAAVEDRA (1997) *Dirigentes Vecinales: Negociación y Participación de la Comunidad*, Documento de Trabajo N° 18, ARCI.

LECHNER, N. (1997) *Condiciones de Gobernabilidad Democrática en América Latina*, Conferencia dictada en el homenaje organizado por FLACSO en Buenos Aires el 26 de noviembre, con motivo del 40° Aniversario de FLACSO.

LOPEZ, S. (1997) *Ciudadanos reales e imaginarios*, Instituto de diálogo y propuestas, Lima.

LUNA, M. (1996) *Desarrollo Social en la Comuna*, Documento de Trabajo N°4/96, CPU.

MARSHALL, T.H. (1964) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubledays Company, Inc. Garden City, New York.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1998) *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, Serie Políticas Sociales N° 24, CEPAL.

MIDGLEY, J. (1992), Participación de la comunidad, Estado y política social, en CLAD *Provisión de servicios públicos a través de medios privados*, Selección de Documentos claves.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (1992) *Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y Proyecciones*.

----- (1996) *Participación Social a Nivel Local. Caracterización de Programas innovativos orientados a Mujeres, Jóvenes y Adultos Mayores*, División Social, Departamento de Enlace ONG-Gobierno.

MOHAN MATUR, H. (1993), Desarrollo centrado en la gente, en B. Kliksberg *Pobreza, un tema impotergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*.

MOLINA, N. (1996), "El protagonismo de las mujeres en la construcción de igualdad y ciudadanía en América Latina", Instituto de la Mujer, Santiago.

- MOULIAN, T. (1997), *Chile Actual. Anatomía de un Mito*, LOM Ediciones.
- ORREGO, C. (1995) *Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Accountabilty de los Municipios en Chile. Ejercicio de Análisis Político*, Departamento de Estudios, SUBDERE.
- OXHORN, P. (1995) *Organizing Civil Society. The popular sectors and the struggle for Democracy in Chile*, The Pennsylvania State University Press.
- PALMA, C. (1992) *Mujer y Participación, Estrategias de Poder Local*, Instituto de la Mujer, Marzo.
- PALMA, D. (1998) *La Participación y la Construcción de Ciudadanía*, Documento de Trabajo N° 27, ARCIS.
- PISTACCHIO, E., E. GALAZ Y C. RAMMSY (eds.) (1994) *Modernización y Participación Social. De la Transición a los Nuevos Tiempos*, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales.
- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.
- PUTNAM, R. (1994) *Making democracy work. Civic Traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- RACELIS, M. (1993), Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular, en B. Kliksberg *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*.
- RAWLS, J. (1994) *Las capacidades del ciudadano y su representación*, Estudios Públicos N° 53, verano.
- (1998) Réplica a Habermas, en *Debate sobre el liberalismo político, Habermas y Rawls*, Colección Pensamiento Contemporáneo, Editorial Paidós.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- ROSANVALLON, P. y FITOUSSI, J.P. (1997) *La Nueva Era de las Desigualdades*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

- SABATINI, F. (1997) "Participación y localidad", en *Seminario Conceptual. Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, julio.
- SALAZAR, G. (1996) *Las Avenidas del Espacio Público y el Avance de la Educación Ciudadana*, Documento de Trabajo N° 8, ARCIS.
- SALINAS, MS., M. LOPEZ DE SANTAMARIA y C. OSSANDON (1997) *La apertura de nuevos espacios para la participación comunitaria*, NOGUEIRA.
- SCHNEIDER, H. y LIBERCIER, MH, eds. (1995) *Participatory Development. From Advocacy to Action*, Development Centre Seminars, Paris.
- SEPULVEDA, L. (1996) *Participación Comunitaria en Programas Sociales Municipales. Un Estudio en Tres Regiones del País*, Tomos I y II, ECO, Abril.
- SEPULVEDA Y ANABALON (1995) *Desde la vereda del frente. Un estudio sobre los Consejos Económico Social Comunes*, ECO
- TAAL, H. (1993) *Decentralization and community, participation for improving acces to basic services, an empirical approach*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policies Series 35, Special series, Fiscal Policy and the Poor.
- TAYLOR, CH. (1998) *La ética de la autenticidad*, Colección pensamiento contemporáneo N° 30, Editorial Paidós.
- TOHA, C. (1997) *La relación de los individuos con el Estado*. Mimeo.
- THIEBAUT, C. (1998) *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Colección Biblioteca del Presente 7, Paidós.
- TOURAINÉ, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- VILLASANTE, T. (1995) *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Ediciones Hoac, Madrid.
- WEINSTEIN, M. (1996) *Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía*, Nueva Serie FLACSO.

ANEXO 1

LISTADO DE PROGRAMAS SOCIALES PARTICIPATIVOS

El siguiente listado incluye todos aquellos programas que presentan al menos uno de los siguientes elementos: i) recoger información a partir de los beneficiarios, escucharlos, consultar, trabajar en contacto y sintonía con ellos; ii) abrir un espacio para que los destinatarios opinen o colaboren en el diseño de una proyecto; iii) estimular el aporte de los destinatarios a la ejecución del proyecto vía recursos, aporte en tiempo y mano de obra, realización de tareas específicas de la ejecución directa o la ejecución completa de un proyecto; iv) hacerlos participes de talleres de reflexión y evaluación sobre la experiencia vivida con el programa (proyecto); v) responsabilizar a los destinatarios de tareas de control de los servicios o beneficios entregados y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas desde el programa (proyecto) hacia la comunidad. El referente es la participación de las personas, familias, organizaciones sociales y productivas y no la de los profesionales y técnicos de la salud, de los maestros y profesores.

MINISTERIO DEL INTERIOR

SUBDERE

1. Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal
2. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, PMU

CONACE

3. Fondo Nacional de proyectos para la Prevención, Tratamiento y rehabilitación del consumo de Drogas

INTEGRA

4. Jardín sobre ruedas
5. Jardín Comunitario

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

Subsecretaría de Pesca

6. Fondo de Pesca Artesanal

CORFO

7. Programa de Reinserción Laboral - Lota
8. Programa de Microempresa Lota

MINISTERIO DE EDUCACIÓN**Subsecretaría de Educación**

9. MECE Media (Macroprograma)
10. Programa Básica Rural
11. Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME)
12. Actividades Curriculares de Libre Elección
13. Programa 900 Escuelas (P-900)
14. Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de Adultos
15. Proyecto Montegrande
16. Programa de Mejoramiento de la Atención a la Infancia Preescolar (P.M.I)
17. Programa Conozca a su Hijo
18. Programa de Prevención del Consumo de Drogas

JUNAEB

19. Programa de Salud Escolar

JUNJI

20. Jardín Infantil Familiar
21. Sala Cuna en el Hogar
22. Jardín Infantil para Párvulos de Comunidades Indígenas
23. Jardín Infantil a Distancia
24. Jardín Infantil Familiar Laboral
25. Jardín Infantil a Domicilio
26. Jardín Infantil Radial Urbano
27. Jardín Infantil Comunitario
28. Sala Cuna en el Consultorio

MINISTERIO DE JUSTICIA

29. Programa de Asistencia Jurídica Gratuita

MINISTERIO DE DEFENSA**DIGEDER**

30. Programa Formación para el Deporte
31. Becas de Participación Deportiva
32. Programa de Deporte Recreativo

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

33. Programa de Obras Portuarias para la Conexión de Localidades Aisladas
34. Programa de Seguridad Vial (ciclovías y paralelas)
35. Programa de Infraestructura Portuaria para la Pesca Artesanal
36. Programa de Regulación y Constitución de Derechos de Aprovechamiento de Aguas
37. Programa de Construcción de Obras de Riego

38. Programa de Conservación de la Red Vial Comunal
39. Programa de Agua Potable rural

MINISTERIO DE AGRICULTURA

INDAP

40. Servicios de Asesoría Técnica
41. Programa de Riego Campesino
42. Prodecop Secano Costero
43. Fondos de Desarrollo Empresarial (FODEM)
44. Centros de Gestión Empresarial (CEGE)
45. Prodecop IV Región

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

SENCE

46. Programa de Reinserción Laboral

MINISTERIO DE SALUD

47. Plan de Acción Nacional de Promoción de la Salud 1998-2000
48. Programa de Rehabilitación Psicosocial
49. Comunidades terapéuticas
50. Centros de Salud Familiar y Plan de Salud Familiar
51. Programa Componentes Psicosociales en Modelo de Atención Primaria
52. Programa Nacional de Infecciones Respiratorias Agudas

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SERVIU

53. Vivienda Progresiva
54. Programa de Subsidio Especial para Trabajadores
55. Pavimentación Participativa
56. Programa ChileBarrio
57. Programa de Equipamiento Comunitario

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN, MIDEPLAN

FOSIS

58. Generación de Capacidades en Localidades Pobres (ex Entre Todos)
59. Programa de Desarrollo Juvenil
60. Desarrollo Productivo Rural, DPR
61. Mejoramiento de la Calidad de Vida del Adulto Mayor
62. Programa de Apoyo a la Gestión Territorial, AGT

SERNAM

63. Programa Mujeres Jefas de Hogar e Integración de la Mujer

- 64. Programa Mujeres Trabajadoras Temporeras
- 65. Centros de los Derechos de la Mujer CIDEM

CONADI

- 66. Fondo de Desarrollo Indígena
- 67. Fondo de Tierras y Aguas Indígenas
- 68. Subsidio para Protección del Patrimonio Cultural
- 69. Diseño de una educación intercultural bilingüe

ANEXO 2

PROGRAMAS PARTICIPATIVOS DIRIGIDOS A ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Los programas "dirigidos a organizaciones" son aquellos en los cuales se postula como grupo a un fondo de proyectos, se accede a un servicio de asesoría técnica diseñado para un conjunto de personas que comparten una actividad productiva (pescadores, agricultores), la comunidad aporta al desarrollo del proyecto con recursos y/o trabajo, etc.

1. Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), SUBDERE
2. Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, Subpesca
3. Fondo para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación del consumo de drogas, CONACE
4. Caletas Pesqueras Artesanales, MOP
5. Infraestructura Portuaria para la Pesca Artesanal, MOP
6. Agua Potable Rural, MOP
7. Centros de Gestión Empresarial, INDAP
8. PRODECOP - SECANO, IV Región, INDAP
9. Servicio de Asesoría Técnica, INDAP
10. Programa de Riego y Drenaje Campesino, INDAP
11. Fondo de Desarrollo Empresarial, INDAP
12. Programa de rehabilitación psicosocial, MINSAL
13. Estrategia de promoción de la salud en Chile: "Más y mejor salud con la gente", MINSAL
14. Programa de Mejoramiento Comunitario, SERVIU
15. Pavimentos Participativos, MINVU
16. Programa de Mejoramiento de la Infancia, FOSIS
17. Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial (AGT), FOSIS
18. Chile Barrio, MIDEPLAN
19. Desarrollo Productivo Rural (DPR), FOSIS
20. Fondo de Desarrollo Indígena, CONADI
21. Subsidio para la protección del patrimonio cultural, CONADI
22. Fondo de Tierras y Aguas, CONADI