

NOCIONES DE UNA CIUDADANÍA QUE CRECE

**Enrique Correa y Marcela Noé
Editores**

Nociones de una Ciudadanía que crece

273
C824 mo

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

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

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

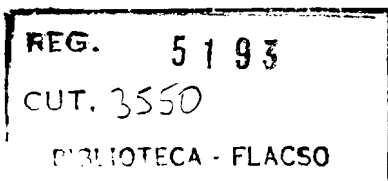
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

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

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

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

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



ÍNDICE

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

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

CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcela Noé Echeverría

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

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

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

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

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

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

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

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

La Noción de Ciudadanía y su Transformación Histórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemas de la Definición de Ciudadanía Democrática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Donati, Pierpaolo, op. cit.

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

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

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

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

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

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

Los Cambios en los Papeles del Estado y de la Sociedad

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Lechner, Norbert, op. cit., p. 11.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Lechner, Norbert, op. cit.

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

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

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

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

La Agenda de las Políticas Sociales

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

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

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

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

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

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

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

1997.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Donati, Pierpaolo, *Op. cit.*

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

Participación Ciudadana, Responsabilización o Ejercicio de Derechos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*

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

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

Palabras Finales

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

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

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

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

²⁸ Sulbrandt, J. Idem nota 10.

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

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

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

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

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

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

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

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