

# **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

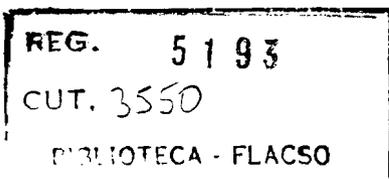
PARTICIPACION CIUDADANA / CIUDADANIA / POLITICAS PÚBLICAS / ESTUDIOS DE CASOS / SEGURIDAD CIUDADANA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES / GOVERNABILIDAD / CONFERENCIA / CHILE

© 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](mailto: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>	
<b>Parte 1 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>1ª Sección: Argumentos desde el Estado</b>	
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>	
<b>2ª Sección: Miradas desde la Sociedad</b>	
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>	
<b>Parte 2 ESTUDIOS DE CASOS</b>	
Políticas de Equidad de Género y Participación de las Mujeres	138
<i>Marisa Weinstein</i>	
Dinámicas Recientes de Participación en el Ámbito Educacional en Chile	158
<i>Hernán Courard</i>	
Participación Social en Salud. Acciones en Curso	177
<i>Marisa Weinstein</i>	
Participación en el Sector Vivienda	196
<i>María de la Luz Nieto</i>	
Participación y Políticas Públicas de Vivienda y Urbanismo	213
<i>Patricia Correa S.</i>	

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

# INTRODUCCIÓN

Enrique Correa

Marcela Noé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la investigación hemos seguido algunos planteamientos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en especial de algunos científicos políticos como Kliksberg, Sulbrandt, Tomassini<sup>1</sup>, que sostienen que en los hechos, la trayectoria que siguen las políticas es afectada por las conductas reales de los actores que se encuentran involucrados en los problemas. Es decir en la construcción y ejecución de políticas públicas se produce un juego interactivo y todavía más, una lucha entre presiones sociales y corporativas, antes y durante la adopción de las decisiones por parte de las autoridades políticas e igualmente, se desenvuelven luchas burocráticas en torno al resultado final de esas decisiones. Un ejemplo de esto en Chile se puede observar si se analiza cómo se ha formado toda la legislación del sector salud, desde el año 1990 en adelante. Si puede sacar una radiografía de las luchas burocráticas entre el Ministerio de Hacienda, la Secretaría de la Presidencia, el Ministerio de Salud, los colegios profesionales, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud, (CONFENATS), las municipalidades, las ISAPRE, y se podrá ver que ninguna de esas leyes se ha correspondido con una pura decisión gubernamental que haya sido sometida al Parlamento. En la aprobación de cada una de esas políticas ha habido un juego muy intenso con los actores, sin embargo, esta participación tiende a ser muy corporativa y el ciudadano común y corriente, el usuario, tiene muy poca capacidad de tener injerencia en las políticas.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1ª Sección**

# **ARGUMENTOS DESDE EL ESTADO**

## **PARTE 1**

# **CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Rodrigo Baño A.

## Aspectos Preliminares

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

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

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

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

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

### **La Unidad y la Diferencia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Las Distintas Tradiciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Participación Política, Participación Social y Participación Ciudadana**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Los Objetivos de la Participación Ciudadana**

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

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

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

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

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

## Los Objetivos Políticos de la Participación Ciudadana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Los Objetivos Administrativos de la Participación Ciudadana**

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

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

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

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

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

administración pública.

### **FLACSO - Biblioteca**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Recapitulación

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

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

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

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

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

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

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

# CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcela Noé Echeverría

Esta investigación exploratoria sobre participación ciudadana en evaluación de políticas públicas proporciona una ventana para observar la acción política en marcha en campos seleccionados de la vida social. El enfoque adoptado pretende reconstituir el camino que siguen algunos programas o políticas para determinar las principales relaciones de poder que se desenvuelven en este proceso, y vislumbrar las percepciones acerca de la fuerza relativa de los diferentes actores que se mueven en el dominio político. Así, se pretende construir un concepto sobre ciudadanía y participación ciudadana desde una aproximación a la formación de políticas públicas<sup>1</sup>. 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-

---

<sup>1</sup> 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 totalidad<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 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 bienestar<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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 social<sup>4</sup>.

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?

---

<sup>4</sup> 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 determinado<sup>5</sup>. 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 negativas<sup>6</sup>. 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 cotidiana<sup>7</sup>.

---

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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”.<sup>9</sup>

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 dirigentes<sup>10</sup>. 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.

---

<sup>9</sup> Lechner, Norbert, op. cit., p. 11.

<sup>10</sup> 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 democrático<sup>11</sup>.

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

---

<sup>11</sup> 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 políticas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> 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 Hacienda<sup>13</sup>.

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.

<sup>13</sup> 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 sociales<sup>14</sup>.

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 intragubernamentales<sup>15</sup>.

---

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

<sup>15</sup> 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 programas<sup>16</sup>.

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.

<sup>16</sup> 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 delegativa<sup>17</sup>.

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.

---

<sup>17</sup> 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”,<sup>18</sup> 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 ciudadanía<sup>19</sup>.

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 sociedad<sup>20</sup>. 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.

---

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

<sup>19</sup> Donati, Pierpaolo, *Op. cit.*

<sup>20</sup> 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 públicos<sup>21</sup>.

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

---

<sup>21</sup> 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 estado<sup>22</sup>. 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 públicos<sup>23</sup>.

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 ciudadanos<sup>24</sup>- 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 institucionales<sup>25</sup>. 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

---

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*

medidas<sup>26</sup>. 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 gobierno<sup>27</sup>. 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. Sulbrandt<sup>28</sup> 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

---

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

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 pública<sup>29</sup>.

---

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

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

---

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

# GESTIÓN ESTATAL Y CIUDADANÍA DESTINATARIA

Vladimiro Sáez R.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.1 Participación, Ampliación y Profundización de la Democracia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Participación y Descentralización del Estado

La descentralización es entendida dentro de la institucionalidad del Estado como la transferencia a niveles regionales y locales, de competencias, atribuciones, capacidad de decisión sobre diferentes materias y sobre recursos<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Guía de Gobiernos Regionales. 1993.

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

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

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

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

### **1.3 Participación, Políticas Sociales y Superación de la Pobreza**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.4 Participación y Modernización del Estado

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

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Documento Plan Nacional de Superación de la Pobreza. MIDEPLAN. 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Definición Operacional de Participación Asociada a la Gestión

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

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

Se hace referencia a la toma de decisiones para designar, principalmente, la capacidad de incidencia o influencia que puede tener la ciudadanía en la definición de políticas públicas<sup>3</sup>.

Por otra parte, se habla de la intervención de cada persona o de las comunidades o colectividades, en el control de su propio proyecto de vida, o proyecto de desarrollo<sup>4</sup>.

El involucramiento en acciones directas se asocia especialmente con la intervención de las personas y comunidades, en la resolución de materias que afectan su vida cotidiana y su entorno geográfico y social más cercano<sup>5</sup>.

Se asume que las personas son ciudadanos, sujetos de derecho, que intervienen frente a un determinado poder<sup>6</sup>.

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

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

---

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

<sup>4</sup> Ministro E. Correa. Seminario: Modernización y Participación Social. Santiago de Chile. 1994.

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

<sup>6</sup> Garretón, M. A.. Revista Temas de Participación N° 1. 1995.

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

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

## 2.1 Elementos para una Definición de Gestión

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

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

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

Por otra parte, cabe destacar el privilegio dado a las relaciones interorganizacionales, la prioridad asignada a la acción articulada, intersectorial. El impulso a la acción descentralizada y desconcentrada de las instituciones<sup>8</sup>.

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

---

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

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

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

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

Al caracterizar la práctica de los gerentes públicos modernos, se señala entre otros aspectos significativos, que éstos evalúan las demandas del entorno externo, de los usuarios o clientes y buscan compatibilizarlas con los objetivos de la organización. Como asimismo, toman medidas correctivas en base a un sistema de información que les permite retroalimentar la toma de decisiones<sup>10</sup>.

Los directivos públicos, en su acción hacia el interior de la organización, buscan establecer un sistema orgánico de relaciones interpersonales, que privilegia el trabajo en equipo y una aceptación de la autoridad más que una imposición de ella<sup>11</sup>.

Es un tipo de directivo que valora el quehacer del sector público como función pública (servicio público). Esto es, una actividad fundamental que también debe cautelar intereses y aspiraciones de la ciudadanía. Se involucra aquí un principio ético, de servicio y no sólo el aumento de la tasa de rentabilidad<sup>12</sup>.

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

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

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

---

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

<sup>11</sup> Rosales Carlos. Manual: Los secretos del buen Alcalde. Santiago de Chile. 1994.

<sup>12</sup> Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Documento de Trabajo. Area gerencia pública. 1997.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Ibid

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

Aquí se aprecia una lectura o interpretación del Derecho Administrativo, y de la Ley de Bases de Administración del Estado, que apunta a centrar la mirada de la organización pública sobre sí misma, y no en los destinatarios de su acción<sup>16</sup>.

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

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

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

### **2.3 Temas Facilitadores de una Gestión Participativa**

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

---

<sup>16</sup> Robles, O.. Factores multireguladores de las instituciones públicas. Revista de Administración Pública, 1995.

## **- Planificación y Participación**

La planificación participativa se ha incorporado en algunas instituciones públicas con motivo de la modernización de ellas y debido a la necesidad que tienen de involucrar a la ciudadanía especialmente, en la definición e implementación de políticas, programas y proyectos, sociales<sup>17</sup>.

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

Se trata con la planificación participativa de interpretar las necesidades, aspiraciones, prioridades de la ciudadanía. Para esto último se necesita un largo proceso de convencimiento, que comporta negociaciones y compromisos<sup>18</sup>.

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

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

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

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

## **- Características de la Planificación Participativa<sup>19</sup>**

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

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

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

---

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

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

<sup>19</sup> Lastra, Carolina, Notas sobre metodología de planificación participativa, Santiago de Chile, 1994.

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

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

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

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

Limitaciones de la planificación participativa<sup>20</sup>.

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

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

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

## - Control y Participación

El tema del control interno y externo de las actividades del sector público, se ha puesto de relieve a propósito de materias como la probidad administrativa, la transparencia de los actos administrativos y la posibilidad de intervención de la ciudadanía en la evaluación de la gestión pública<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ibid

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

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

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

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

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

- Están influidos por el alto grado de centralización y la modalidad principalmente jerárquica de organización y funcionamiento del sector público;
- Los sistemas de control interno normalmente presentan limitaciones que los debilitan o los hacen ineficaces. Si en el ámbito interno de las instituciones quisiéramos replicar a nivel "micro" el papel de la C.G.R., nos encontraríamos con límites de recursos humanos y materiales para llevar a cabo esta labor.
- Se trabaja con un estatuto administrativo bastante abstracto que contribuye a la centralización y a la rigidez.
- Existe la tendencia a practicar cierta "cultura del secreto", a la falta de transparencia del quehacer público. Hay dificultad para acceder a la información relativa al funcionamiento de las instituciones públicas.
- Se aprecia falta de preparación entre los directivos públicos sobre el tema de control, especialmente del control de gestión. Se da una prioridad menor a esta materia<sup>22</sup>.

En el último tiempo, a propósito de las iniciativas de modernización de la gestión pública, se ha enfatizado el tema de "hacerse responsable o mantenerse responsable" por el desempeño de las funciones y tareas asignadas a los funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas instituciones. Esto incluye el dar cuenta tanto a lo superiores del servicio como a la ciudadanía<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> I. Pérez Salgado. Manual de Gestión Municipal. Santiago de Chile, 1996.

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

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

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

### **- Comunicación y Participación**

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

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

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

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

### **- La Información**

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

---

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

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

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

- Debe preocuparse como primer paso, de informar sobre sus políticas, programas, logros, fracasos, etc. Debe informar para hacerse accesible a la ciudadanía, para darse a conocer, para hacer transparente su quehacer. En esta línea se trata de persuadir a la opinión pública no de manipularla.
- Debe garantizar a los usuarios un eficaz servicio de información. Por ejemplo, que haya un buen funcionamiento de la información al público en ventanillas. Se busca entregar un tipo de información útil, operacional, de fácil acceso, continua, creíble.
- Debe activar canales de comunicación directos, de relación cara a cara con la ciudadanía, con la comunidad, buscando descentralizar al máximo el proceso de información. Operando al revés de lo que sucede con los medios masivos de información, que tienden a centralizar en alto grado la información<sup>25</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>25</sup> Ministro J. J. Brunner, Seminario Interministerial Comunicación y Participación, Santiago de Chile, 1996.

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

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

No existe hoy día en el sector público una consideración prioritaria para el tema comunicacional vinculado a propósitos de participación ciudadana. Llevar adelante este punto de vista, significaría una transformación de gran envergadura en el sector público, tanto en los estilos de hacer gestión como en la consideración de las personas destinatarias de la acción públicas, asumiéndolos como sujetos de derecho y no sólo como beneficiarios<sup>26</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>26</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Documento de Trabajo. Santiago de Chile. 1997.

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

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

### **- Calidad del Servicio y Participación Ciudadana**

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

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

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

---

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

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

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

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

#### **- Centralidad del Usuario**

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

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

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

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

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

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

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

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

- Recursos humanos de la organización. Se planteaba la necesidad de complementar los sistemas de evaluación de desempeño incorporando el tema de la calidad de la atención<sup>28</sup>.

### **3. Conclusiones**

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

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

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

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

---

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

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

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

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD

Enrique Correa Ríos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2ª Sección**

**MIRADAS DESDE LA SOCIEDAD**

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

**Fernando Castillo**

## **Una Reflexión Previa para Situar el Tema**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Si bien no hay que exagerar la significación de las comunidades de base y sus experiencias de participación popular, no se la puede minimizar como un episodio exclusivamente intraeclesial<sup>2</sup>.

## El Contexto

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

---

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

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

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

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

### La Composición y las Prácticas de las Comunidades de Base<sup>3</sup>

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

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

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

---

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

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

### **La Iglesia como Mediación Institucional: Potencialidad y Límites**

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

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

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

## Catolicismo, Democracia y Participación

En una síntesis muy apretada y asumiendo el riesgo de simplificaciones, puede decirse que la participación, en sus distintas versiones, social o política, aparece como un rasgo, si no exclusivo, al menos bastante característico de la democracia. El contenido y amplitud de la democracia está de alguna manera definido por las posibilidades de participación. Esto por su parte representa lo más propio del proyecto político de la modernidad. Si a nivel del individuo la “ilustración” consiste según Kant en atreverse a hacer uso de la propia razón, esto es, deshacerse de las ataduras que imponen las tradiciones como factor heterónomo en la toma de decisiones, en el nivel de las sociedades esta invitación a constituirse como sujeto de sí misma, es decir, a la autonomía, es una invitación -y más bien una exigencia- a configurarse como sociedad democrática. Solamente así se pueden poner las posibilidades para la libertad. Es importante subrayar este aspecto. Es el tema de la libertad, aquel viejo sueño de la humanidad, y no los temas de la eficiencia o del cálculo de comportamientos sociales lo que está en el corazón del proyecto político de la modernidad<sup>4</sup>. Estos últimos pertenecen al ámbito de la “necesidad”, es decir, de aquellas condiciones que deben ser puestas bajo control para que se despliegue la libertad.

Y precisamente en este punto es donde se ha abierto un conflicto y una brecha histórica entre la modernidad y la Iglesia católica. La afirmación de la autonomía de la razón, tanto en cuanto razón científica como también en cuanto razón práctica (moral y política) está en la base de este desencuentro o divergencia histórica. Por cierto que el proyecto moderno no se ha realizado exento de dificultades. Después de alrededor de tres siglos de construcción de la sociedad moderna, se pueden contabilizar probablemente tantos tropiezos y claudicaciones como logros en la realización de la libertad. Pero lo que interesa destacar aquí es que esta sociedad moderna ha emergido y se ha ido constituyendo en un contexto de agudas confrontaciones con la religión, y especialmente con la Iglesia católica. Si por una parte el pensamiento político moderno asumió casi ineludiblemente caracteres anti-religiosos, que se expresan en buena parte en la crítica de la religión presente en numerosos pensadores, en parte también en reducirla a un asunto meramente privado; por otra parte la Iglesia católica levantó murallas contra la modernidad y construyó una identidad marcada por la confrontación con sus afirmaciones políticas, rechazando las ideas democráticas, los derechos humanos y otras demandas de libertad. Para calibrar la profundidad del conflicto basta con leer algunos documentos del papado en el s. XIX. Con esto la Iglesia católica se constituyó en un adalid de las fuerzas políticas más conservadoras<sup>5</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Nivel Simbólico y Racionalidad Democrática

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

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

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

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

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

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

Natacha Molina G.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las democracias latinoamericanas nunca llegaron a desarrollarse como poder que emana de la sociedad civil, sino que fueron creadas y reguladas por los Estados, en un proceso en el cual partidos y movimientos surgieron de un mismo proceso (N. Lechner, 1990). En el caso de Chile existe una larga tradición política desde la cual la participación ciudadana estuvo casi siempre asociada a la constitución de colectivos sociales masivos representados por los partidos, así como a movimientos con gran poder de convocatoria y movilización social, cuyo eje de acción era la presión al Estado por mayores cuotas de integración y beneficios sociales. Siguiendo la clasificación de derecho de Marshall<sup>3</sup>, diríamos que la ciudadanía social predominó por sobre la civil y la política, entendiéndolo que ésta última era patrimonio de las dirigencias de los movimientos, habitualmente militantes de partidos<sup>4</sup>.

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

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

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

---

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

<sup>4</sup> T. H. Marshall Op. Cit.

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

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

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

**d.-** La constante histórica de las ciudadanías ha sido siempre la exclusión, por la razón o la fuerza, de las mujeres como sujeto de derechos. Desde Grecia, en adelante pasando por la revolución francesa, la declaración universal de los DD.HH. hasta la Conferencia de Beijing<sup>5</sup>, la idea proyectada es más o menos la misma: una extraordinaria permanencia del universal masculino al hablar de ciudadanía.

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

- ¿Cómo controlar estas tendencias en una perspectiva democrática?

---

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

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

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

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

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

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

---

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

como un problema consustancial a la vida de las personas y de las sociedades, susceptible de ser incorporada a las agendas políticas<sup>7</sup>.

En un sentido similar J. Astelarra, afirma que el debate y preocupación por el tema de la ciudadanía refleja un cambio en el discurso de los movimientos y corrientes de pensamientos asociados a la izquierda y al feminismo. De hablar de la desigualdad y mostrar evidencias de la opresión de las mujeres, se pasa a hablar de cómo construir una determinada igualdad<sup>8</sup>. El cambio ocurre en el momento en que las mujeres ingresan a la arena política (partido, parlamento o gobierno) y se enfrentan a la necesidad de transformar la reivindicación de derechos en proyectos viables, negociados, que requieren ser conectados con los intereses de otros sectores y actores políticos, y sobretodo, ser incorporados en una institucionalidad para la cual los temas de género siguen siendo una rareza, una concesión o una cuestión intrascendente.

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

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

---

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

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

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

pues no es posible construir ciudadanía para las mujeres si prescindimos de uno de los polos de la relación Estado y sociedad civil<sup>10</sup>.

De alguna manera, todavía incipiente, la práctica política de las mujeres tanto en las organizaciones sociales como en la institucionalidad política va encontrando, no sin dificultades y polémicas, un punto de convergencia alrededor de la necesidad de promover una ciudadanía activa en las mujeres. Bareiro<sup>11</sup> sintetiza esa práctica señalando dos aspectos que inspiran la lucha de las mujeres en la actualidad: la aspiración de toda persona a ejercer derechos ciudadanos en todos los campos de la vida, y la necesidad de que las mujeres accedan a puestos de decisión en los espacios públicos. Para esta autora, el punto de inflexión que distingue estas prácticas de las del pasado está en una progresiva aceptación, aunque conflictiva, por parte de las mujeres en especial de las feministas de su participación política en las instituciones del Estado: partidos, parlamentos y gobiernos.

En Chile algunos estudios y análisis también dan cuenta de este proceso, aunque el debate no ha llegado a desarrollarse aún en forma sistemática entre las investigadoras. En este caso, los análisis parecen transcurrir por dos caminos complementarios que indirectamente apuntan en la misma dirección: los referidos a las condiciones, oportunidades y limitaciones que ofrece el Estado (más bien el gobierno) para la formulación de políticas públicas que consideren a las mujeres como sujetos de derechos, y los que tocan más directamente las condiciones para el ejercicio de ciudadanía y liderazgo de las mujeres<sup>12</sup>.

La trayectoria de las demandas del movimiento de mujeres en Chile es emblemático al respecto. Las primeras manifestaciones surgidas en la lucha antidictatorial reivindican “democracia en el país y en la casa”, lema que logró conjugar, con mucha elocuencia, la consigna levantada por el feminismo a nivel mundial: “lo personal es político”, y la aspiración democrática de otros sectores y grupos sociales. Posteriormente, ante la proximidad de recuperación democrática, las demandas se concentraron en la elaboración de propuestas de políticas en los ámbitos sociales en donde la evidencia empírica mostraba las mayores desigualdades y problemas para las mujeres: salud, vivienda, educación, trabajo y familia<sup>13</sup>; Una vez que estas propuestas pasan a formar parte de la agenda pública y que se dispone de importantes instrumentos nacionales e internacionales para controlar las prácticas discriminatorias, el eje de las preocupaciones -sin abandonar

---

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

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

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

<sup>13</sup> Programa de la Concertación de Mujeres por la Democracia.

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

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

**a.-** Los efectos de la globalización y de los cambios económicos y tecnológicos a nivel mundial. Con plena conciencia de las consecuencias dramáticas que estos cambios han generado en términos de acrecentar las desigualdades y exclusiones sociales, existe también conciencia que la articulación entre lo local y lo global ha generado profundas modificaciones en la vida de las mujeres y en sus horizontes referenciales. A nivel colectivo, se manifiesta en la orientación de sus luchas y negociación de sus intereses<sup>14</sup>.

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

**b.-** Los procesos de transición democrática a partir de los 90. Estos procesos, insertos en el clima mundial apertura liberal, tienen tras de sí la reflexión político intelectual latinoamericana acerca de la democracia y la revalorización de la misma asociada a los principios de diversidad, pluralismo y respeto a las diferencias; principios y valores que se levantan como oportunidad para el reconocimiento de los diversos intereses e identidades específicas. Se abren así potencialidades para debatir y confrontar el tema de la igualdad y ciudadanía de las mujeres como un componente indispensable del proceso democratizador<sup>15</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Virginia Vargas. Op. Cit.

<sup>15</sup> Norbert Lechner. Op. Cit.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Oportunidades y Limitaciones al Ejercicio de Ciudadanía de las Mujeres

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

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

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

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

de súbditos”, combinada con elementos participativos a nivel local-territorial<sup>16</sup>, cuestión que también tiende a ocurrir en Chile.

La vieja idea que considera natural la división de roles y que en su nombre justifica y defiende la condición subordinada de las mujeres, junto con la exclusividad de las responsabilidades familiares y domésticas, tiene aún una fuerte gravitación entre hombres y mujeres de nuestro país, especialmente en los estratos socioeconómicos más bajos, precisamente en los sectores en los que las mujeres participan menos en la fuerza de trabajo y tienen niveles de escolaridad más bajos. Las encuestas al respecto<sup>17</sup> señalan que son los sectores de más altos ingresos en los que se advierte una cierta flexibilización de roles en tareas tales como compras al supermercado, ayuda a tareas de los hijos o lavar los platos los días domingo. Sin embargo, no se registran diferencias sustantivas respecto de la imagen de las mujeres, en el sentido de que sus obligaciones prioritarias son la casa y los hijos, ante lo cual los únicos derechos reconocidos son los relativos a la administración doméstica del hogar (no los patrimoniales) y a la protección de la maternidad.

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

b.- A nivel social, las identidades pesan y han marcado por mucho tiempo el contenido de algunas luchas sociales orientadas por el servicio a otros. E. Jelin afirma que en ellas no existe una lógica política, sino la lógica del afecto, con primacía de los vínculos familiares<sup>18</sup>. Es la lógica que parece predominar en los movimientos de mujeres por los derechos humanos y la sobrevivencia económica. P. Patrón señala que se trata de experiencias de socialización colectiva que no logran trascender el espacio privado, femenino protegido. Siguiendo las categorías de H. Arendt, afirma que las organizaciones de base como éstas, agrega, no llegan a ser espacios políticos en donde las ciudadanas mujeres puedan participar en condiciones de igualdad, reflexividad y reciprocidad propio de los y las ciudadanas. Si las mujeres solo colectivizan o socializan sus necesidades domésticas, no logran

---

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

<sup>17</sup> Encuesta Comisión Nacional de la Familia. Adimark Sernam. 1992.

<sup>18</sup> Elizabeth Jelin. Op. Cit. pág. 4.

influir en las decisiones que les afectan<sup>19</sup>. La precariedad política de este tipo de asociaciones y sus potencialidades de transformación en un tipo de participación más ciudadana se relaciona directamente con los cambios sociales, institucionales y políticos que permitan desplegar esas potencialidades hacia procesos más ciudadanos, orientados a la expansión de los derechos sociales. El problema es que ante la sociedad y el Estado este tipo de demandas aparece teñido por connotaciones caritativas que se oponen a la noción de sujetos de derechos. Superar estas connotaciones es tanto un desafío de la democracia como del feminismo<sup>20</sup>.

Desde otra mirada, L. Bareiro señala que las mujeres que no tienen una perspectiva transformadora de los roles genéricos también hacen política<sup>21</sup>: En efecto, las “madres” en política o las militantes abnegadas, facilitadoras de la acción política masculina, han tenido -contrario a lo que se piensa- una influencia decisiva en los procesos políticos de nuestra historia. La autora distingue dos modalidades de participación: las vinculadas al ejercicio y proyección de los roles tradicionales en el ámbito político, en las cuales “hacer política” es lograr influencia a través de otros, y aquellas marcadas por una ruptura con los roles tradicionales, en las que se expresa más propiamente las demandas por derechos cívicos y político. Su expresiones más claras son el movimiento sufragista de los años 40 y el feminismo.

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

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

---

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

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

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

mujeres de distintas vertientes y amplió objetivamente las bases de representación del sistema político; igualmente, en la década de los ochenta la convergencia de diversas organizaciones sociales y políticas de mujeres contribuyeron significativamente a la recuperación de la democracia. A partir de 1990, se destaca el aporte programático para la creación de mecanismos institucionales y de políticas para incorporar la igualdad de derechos y oportunidades en la agenda pública en nuestro país. A partir de 1995 -IV Conferencia- se generan condiciones para un nuevo aporte, esta vez como desafío, asociados a la posibilidad de establecer sistemas de control ciudadano respecto acuerdos y consensos logrados en torno a la igualdad de género<sup>22</sup>.

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

c.- A nivel de la institucionalidad que regula y garantiza los derechos ya consagrados, los avances en el plano legal y en la elaboración de planes de igualdad de oportunidades para la mujer<sup>23</sup> son promisorios si se comparan con las décadas anteriores y con la resistente invisibilidad de las desigualdades de género en los ambientes políticos. El tema género ha ido incorporándose progresivamente en las agendas de los gobiernos y muchos países, cuentan con espacios institucionales y políticas gubernamentales encargadas de promover y coordinar acciones en favor de las mujeres<sup>24</sup>.

La mayor parte de los estudios y análisis al respecto concentran su atención en las perspectivas y alcances de la incorporación de género en las políticas públicas<sup>25</sup>. Pero no ocurre lo mismo con los aspectos relacionados con la institucionalidad y los mecanismos gubernamentales. Sería interesante realizar un análisis comparado en la región, para abordar problemáticas tales como el rol del Estado en la construcción de igualdad y ciudadanía de las mujeres, su conexión con las expectativas y necesidades de éstas y con los imperativos de democratización y modernización del Estado.

---

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

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

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

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

Un estudio basado en encuestas a mujeres de sectores populares en Chile<sup>26</sup> (Provoste, 1995) demuestra que las demandas de las mujeres, contrario a lo que se supondría, son coherentes con una política social orientada a avanzar desde la asistencialidad, a la generación de capacidades autónomas y de oportunidades de las mujeres. Lo que está puesto en cuestión es la capacidad de los servicios e instituciones que desarrollan la política social para cumplir este cometido<sup>27</sup>. Este hallazgo, junto con evidenciar síntomas de cambio en cuanto al carácter tradicional/asistencial del comportamiento de las usuarias frente a los servicios del Estado, advierte sobre los posibles desfases entre éstas y los/las formuladores de políticas que buscan favorecer a las mujeres. En tal sentido, reitera lo que otras investigadoras del tema han afirmado: que las políticas sociales dirigidas a las mujeres generalmente operan bajo el supuesto de la neutralidad genérica<sup>28</sup> (Anderson, 1991), o bien consideran a éstas como simples mediadoras entre el Estado y las familias.

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

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

---

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

<sup>27</sup> Patricia Provoste. Op. Cit.

<sup>28</sup> Jeanine Anderson. Reproducción Social - Políticas Sociales. SUMBI. Lima, Perú, 1991.

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

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

## Ciudadanía y Género: La Crítica a las Concepciones Contemporáneas

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

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

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

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

---

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

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

Hacia adentro del feminismo, el tema cobra importancia no solo como crítica, sino porque de alguna manera pone en tensión el principio de igualdad y la reivindicación de la diferencia (Galán, 1996). El riesgo es caer en comportamientos esencialistas, que deriven en la defensa de identidades opuestas a la concepción de democracia plural. Para ello, es necesario abandonar la idea de un sujeto transparente y racional que guía la acción social constructora de ciudadanía para dar paso a concepciones que afirmen la multidimensionalidad de determinaciones y de sujetos que comprende la ciudadanía democrática<sup>31</sup>.

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

Las fronteras de antaño, flexibilizadas en versión moderna, han significado en la práctica integrar los asuntos económicos como espacio público, en donde las relaciones estarían organizadas en base al contrato social y los recursos en base al intercambio monetarizado. En el ámbito familiar, en cambio, las relaciones se organizan en base a la caridad y por consiguiente, quedan fuera de toda posibilidad de dignificación y regulación<sup>32</sup>.

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

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

---

<sup>31</sup> C.H. Mouffé, *Feminismo, ciudadanía y política democrática radical*.

<sup>32</sup> Fraser y Gordon, *Op. Cit.*

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

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

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

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

---

<sup>33</sup> Elizabeth Jelin, Op. Cit.

# **PARTICIPACIÓN Y LOCALIDAD: PROBLEMAS, CONFLICTOS Y NEGOCIACIÓN**

**Francisco Sabatini**

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

## **Los Problemas Territoriales Locales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Especificidad e Integralidad de los Problemas Territoriales**

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

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

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

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

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

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

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

El centralismo político hace a Chile un país virtualmente "ocupado" desde Santiago, lo que se expresa en el carácter de los Intendentes como representantes del Presidente de la República. En cambio, alcaldes y municipios cumplen una función de "bisagra" entre Estado y sociedad civil, y un punto potencialmente alto de tensión política en la medida que se fortalece la sociedad civil<sup>1</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

esta peculiar manera de ver las cosas. Todos sabemos lo fuerte que es en nuestro país<sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

### **Lo Local Irrumpe en lo Nacional: Posibilidades para la Participación**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La Descentralización Política “De Hecho”**

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

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

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

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

### Los Conflictos Estimulan la Participación

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

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

### Los Ciudadanos: ¿Participativos o Pasivos?

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

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

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

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

### La Negociación Formal y la Prensa

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

Mientras la negociación es informal, la prensa tiene un rol protagónico que podríamos señalar como excesivo. La negociación informal se caracteriza porque los actores no reconocen estar negociando su conflicto. La empresa suele ofrecer aportes para solucionar problemas o carencias locales buscando, de hecho, comprar silencio o pasividad respecto de los impactos que produjeron el conflicto. Más directamente, puede intentar “cooptar” a dirigentes a través de ofertas de trabajo u otras<sup>3</sup>. Por su parte, los grupos más activos de la comunidad local suelen llegar a la conclusión de que no podrán conseguir modificaciones sustantivas a los proyectos y deciden entrar en el juego de esta suerte de “extorsión cruzada” y vender lo más caro posible su silencio.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Implicancias Distributivas de la Movilización de las Comunidades Locales**

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

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

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

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

**FLACSO - Biblioteca**

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

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

La globalización como desterritorialización tiene límites materiales y biológicos. Por una parte, somos organismos animales integrados a la naturaleza y dependientes de ella. Nuestra calidad de vida depende de la calidad del territorio en que se despliega nuestra vida diaria, que es limitado en tamaño geográfico. Por otra parte, la expansión de los procesos extractivos, productivos y terciarios acicateados por la globalización tiene una base o fundamento territorial, tanto en términos de soporte material como de relaciones espaciales. La competitividad de las firmas tiene un importante fundamento territorial<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

### Bibliografía

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

Vol. 10, N° 4.

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

**PARTE 2**  
**ESTUDIOS DE CASOS**

# POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Marisa Weinstein

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

Este texto no agota la discusión, sino que pretende realizar un ejercicio inductivo, reflexionando sobre algunas experiencias existentes y las voces sobre estas experiencias a partir de una definición operacional de participación. En efecto, nos referiremos a aquellas acciones a través de las cuales, las y los ciudadanos influyen el resultado de los servicios públicos y la manera en que el gobierno lleva a cabo su función de enfrentar la situación de discriminación de las mujeres, ya sea presionando a través de organizaciones o participando directamente en la gerencia de los programas públicos<sup>1</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. El Programa CIDEM**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. El Espacio Municipal

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ya señalamos que el propio SERNAM es fruto de la acción de las mujeres organizadas durante la dictadura, que articularon sus demandas a los partidos políticos de la Concertación para incluirlas en el programa de gobierno de Aylwin. En efecto, los “problemas” de las mujeres adquirieron legitimidad como problema social y, como tal, se constituyeron en objeto de políticas. Sin embargo, también señalamos que ese proceso está aún en construcción y, a pesar que es una prioridad del actual gobierno, no está asentada una perspectiva que lo traduzca en un enfoque permanente del quehacer gubernamental en sus distintos sectores. Las mujeres, por su parte, continuaron en sus organizaciones, aún cuando su acción perdiera niveles importantes de articulación y visibilidad<sup>3</sup>. Dichas organizaciones constituyen un espacio de acción de cambio de sus actuales condiciones de vida y, por tanto, son una instancia privilegiada para el control de las políticas públicas.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al preguntar a las organizaciones de mujeres sobre su percepción del SERNAM<sup>4</sup>, es interesante destacar que existen ciertos temas muy importantes para ellas que no han sido abordados por el SERNAM: se trata fundamentalmente de la precariedad económica que viven las mujeres, que está muy lejos de las optimistas cifras de los indicadores macroeconómicos; y de la magnitud de la violencia y la exclusión que se manifiesta en su vida cotidiana y frente a la cual las medidas tomadas parecen muy insuficientes.

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

---

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

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

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

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

## 5. Reflexiones

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

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

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

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

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

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

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

Es así, entonces, como queda un vacío de espacios públicos para las organizaciones de base de mujeres que tienen experiencia y que pueden jugar un papel importante, justamente en la promoción de los derechos de las mujeres y en la fiscalización de su ejercicio. No obstante, ello también es un desafío para las propias organizaciones, en términos de abrirse hacia la comunidad y de generar propuestas de acción, convirtiéndose en interlocutoras de este proceso.

Por parte del SERNAM, se ha enfatizado una labor hacia las mujeres en general y especialmente, hacia aquellas no organizadas que no tienen otras posibilidades de desarrollo. Ello se relaciona con el carácter estatal y por tanto de amplitud de destinatarias, y también, con la opción anotada de desarrollo individual de la ciudadanía.

El SERNAM, por su función coordinadora de políticas, ha impulsado, como ya vimos, la generación de instancias municipales dirigidas a las mujeres, las cuales podrían tener un papel importante de relación con las organizaciones y de

constituirse en espacios abiertos a la participación de las mujeres en la gestión comunal. Los SERNAM Regionales, de hecho, trabajan cercanamente con las oficinas municipales para la mujer, entregándoles capacitación a sus encargadas, al tiempo que organizan actividades en forma coordinada.

Sin embargo, al igual que lo que sucede en otros organismos públicos, los municipios no son necesariamente permeables a una perspectiva de equidad de género y tienen una concepción tradicional en el diseño y ejecución de programas dirigidos a las mujeres o sus organizaciones. Además, estos mecanismos son instancias nuevas, que muchas veces carecen de recursos y personal y también de legitimidad al interior del municipio.

Mirado en perspectiva, es claro que asistimos a un proceso interesante de vitalización, tanto de las mujeres como movimiento social, como de parte del SERNAM al plantear iniciativas de “escucha” de las demandas y propuestas de las mujeres.

Cabe hacer notar aquí algunos cambios que se expresan en la relación entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres. Sin duda el SERNAM es visto por las mujeres organizadas como una gran conquista, en términos de contar con un organismo público que busca generar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La alianza entre unas y otras se ha mantenido desde su creación. No obstante, el carácter de esta relación se ha ido modificando: el proceso de rearticulación del movimiento de mujeres, que busca constituirse en un actor visible que ejerce control ciudadano de las políticas de género, así como la experiencia acumulada de gestión local de programas, cambia la alianza pública incondicional por una relación de interlocución. De hecho, las ONGs particularmente, pero en forma menos notoria también las organizaciones de base, comienzan a enviar al SERNAM señales de autonomía y malestar frente a un papel excesivo de consulta técnica y de ejecución y gestión de programas, y muestran su voluntad de recuperar su carácter crítico y propositivo.

El SERNAM, por su parte, también muestra voluntad de establecer espacios de participación como los ya descritos.

Sin embargo, el camino es largo y quedan desafíos importantes: entre ellos, parece necesario que el SERNAM proponga espacios de interlocución y debate enmarcados en una estrategia clara y permanente respecto de la participación de las mujeres. Especialmente, existe una demanda por espacios visibles, con respaldo institucional que marquen el reconocimiento de las organizaciones de mujeres como actores protagónicos en la elaboración de políticas. Ello implica abordar de manera decidida formas de apoyo a las organizaciones existentes, tanto en términos de recursos como de formación, a la vez que recoger sus planteamientos y

establecer mecanismos de seguimiento de las propuestas y compromisos contraídos. Sin duda esta es una tarea que, como es casi consustancial a la temática de género, requiere un abordaje intersectorial.

El discurso gubernamental sitúa la participación ciudadana como una forma clave de ampliar y profundizar la democracia, en el marco de establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, los actores de la sociedad civil tienen no sólo el derecho de vincularse de una forma más igualitaria con los servicios públicos, sino que también tienen la responsabilidad de demandar, empujar y controlar ese proceso y, en el caso de las mujeres, ello se produce al mismo tiempo que se aprende y construye ciudadanía. Así, la creación de espacios participativos es resultado y estímulo para el fortalecimiento de una cultura de la ciudadanía democrática<sup>5</sup>.

En este contexto, la dimensión de responsabilidad que compone la noción de ciudadanía sirve de orientación: la responsabilidad pública ante los y las ciudadanos/as, en términos de dar cuenta de sus acciones (accountability) fortalece también la responsabilidad de los y las ciudadanos/as en el cumplimiento de las normas comunes junto a velar por la solidaridad social. La demanda simbólica que expresan las organizaciones de reconocimiento a su quehacer y que, por lo difuso que aún aparece la temática de género en las políticas gubernamentales, se dirige al SERNAM, apunta a fortalecer su propia responsabilidad en el logro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Afianzar, entonces, la interlocución entre el SERNAM y las organizaciones de mujeres más allá de la gestión de programas específicos, es un imperativo democrático.

Finalmente, para el propio diseño de políticas de equidad de género, es necesario incentivar la participación de las mujeres organizadas. La agenda que dinamiza la formación de las políticas públicas se haya hoy, en cierto sentido, anclada en un diseño que no favorece su ampliación hacia el conjunto de necesidades de las mujeres. El Plan de Igualdad de Oportunidades no actúa hoy como una verdadera guía de acción estatal para superar la discriminación de las mujeres, toda vez que no se acompaña de una relación cercana con las necesidades de las mujeres que las impulse a presionar al conjunto del aparato estatal, que debe llevarlo a cabo. Al mismo tiempo, dicho plan no tiene canales de actualización de los diagnósticos y alternativas para acoger nuevas demandas. La apertura del SERNAM hacia las mujeres organizadas contribuiría, sin duda, a dinamizar y acelerar las transformaciones pendientes.

---

<sup>5</sup> Jelin, E., "Ciudadanía y alteridad: tensiones y dilemas". Instituto de Investigaciones Sociales. UBA/CONICET. Buenos Aires, s/f.

**Bibliografía**

- Aguirre, R., "Estado de Bienestar, ciudadanía social y género. El maternalismo en las políticas sociales". Trabajo presentado en la reunión de la red Alfa "Ciudadanía Social de las Mujeres en América Latina", Bruselas, enero de 1997.
- Arellano, J. P., Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. CIEPLAN, Santiago, 1985.
- Aylwin, M. y otras, "Percepción del rol político de la mujer. Una aproximación histórica", ICHEH, Santiago, 1986.
- Bandeira, L., "La construction de la citoyenneté sociale des femmes au Brésil". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine. CELA-IS. /L'Harmattan Editions. Bruselas, 1995.
- Covarrubias, Paz "El Movimiento Feminista Chileno", en P. Covarrubias y R. Franco (comp.), Chile: Mujer y Sociedad. UNESCO, Santiago, 1978, p. 639.
- Cox, S., "Construcción de lo público y ampliación de la democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía". En: Sociedad Civil, Ciudadanía y la Construcción de lo Público. Serie Separatas Ciudadánias. FLACSO/PIIE/FORJA/CEDAL/IDEAS. Santiago, s.f.
- De Barbieri, T., "Sobre los ámbitos de acción de las mujeres". En: Revista Mexicana de Sociología, enero-marzo 1991.
- Donzelot, J., La policía de las familias, Pre-Textos, Valencia, España, 1979.
- Frohmann, A. y T. Valdés, "Democracy in the Country and in the Home: The Women's Movement in Chile". En: Basu, A. (ed). The Challenge of Local Feminisms. Women's Movements in Global Perspective, Westview Press, USA, 1995.
- Gaviola, E. y otras, Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del movimiento femenino chileno 1913-1952, PEMCI/CEM, La Morada, Librería Lila, Santiago, 1986.
- Gaviola, E., E. Largo y S. Palestro, Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990, publicadas por las autoras, Santiago, 1994.
- Huber, E., "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", versión revisada del paper preparado para Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhagen en marzo de 1995.
- Jelin, E., "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", CEDES/CONICET, Buenos Aires, 1991.
- Jelin, E., "Ciudadanía y alteridad: tensiones y dilemas", Instituto de Investigaciones Sociales - UBA/CONICET, Buenos Aires, s.f.
- Lautier, B., "Citoyenneté et politiques d'ajustement". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine, CELA-IS. /L'Harmattan Editions, Bruselas, 1995.
- Luna, L., "Estado y participación política de mujeres en América Latina: una relación desigual y una propuesta de análisis histórico". EN: León, M. (comp.), Mujeres y Participación política, avances y desafíos en América Latina, T.M. edit., Bogotá, 1994.
- Marques-Pereira, B., "Les droits reproductifs comme droits de citoyenneté". En: Marques-Pereira, B e I. Bizberg (coord), La citoyenneté sociale en Amérique Latine, CELA-IS. /L'Harmattan Editions, Bruselas, 1995.
- Melucci, A., "Um objetivo para os movimentos sociais". En: Lua Nova Nº 17, Sao Paulo, junio 1989.
- Meurs, P y A. Frohmann, "Evaluación de Seguimiento del Programa CIDEM apoyado por la Cooperación de los Países Bajos", diciembre de 1994.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Depto. de Información y evaluación social, Programa de Monitoreo de la Política Social, "Monitoreo de los Centros de Información de La Mujer (CIDEM-SERNAM)", Santiago, diciembre de 1992.
- Molina, N., "El protagonismo de las mujeres en la construcción de la igualdad y ciudadanía en América Latina", Instituto de la Mujer, Santiago, 1996.
- Noé, M. y P. Provoste, "Modernización del Estado e Igualdad de Oportunidades", FLACSO/Instituto de la Mujer/PIIE, Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos SERNAM, Santiago, 1996.

- Oxman, V., "La participación de la mujer campesina en organizaciones: los centros de madres rurales", Serie Resultados de Investigación N° 12, GIA, Santiago, 1983.
- Provoste, P., "La construcción de las mujeres en la política social comunal", ponencia presentada al Seminario Incorporación de las Políticas de Igualdad de Oportunidades en el Desarrollo Local, CED/SERNAM, Santiago, 27 de abril de 1995
- Revilla, M., "Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales". En: Síntesis. El Desarrollo Social en América Latina. N° 23, enero-julio de 1995, Madrid.
- Rosemblatt, K., "Por un hogar bien constituido. El Estado y su política familiar en los Frentes Populares". En: Disciplina y desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX. Colección Investigadores Jóvenes. SUÍ/CEDEM. Santiago, 1995.
- Salamanca, F., "Evaluación de políticas y programas sociales con participación de organizaciones sociales". Ponencia presentada en el Seminario Interno de la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Las Vertientes, 1993.
- Schkolnik, M., "Evolución de las Políticas Sociales en Chile 1920-1992", MIDEPLAN, Santiago, agosto de 1991.
- SERNAM. "Políticas del SERNAM sobre la incorporación de la mujer al desarrollo comunal", documento interno. s.f.
- SERNAM, Depto. de Desarrollo Regional, "SERNAM: la mujer dentro de las prioridades del desarrollo comunal", (documento público). s.f.
- Valdés, T. y otras. "Mujer Popular y Estado. Informe de Investigación", D.T. N° 142, Serie Estudios Sociales. FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T. y M. Weinstein. Mujeres que sueñan. Las organizaciones de pobladoras en Chile 1973-1989. FLACSO, Santiago, 1993.
- Valdés, T., M. Weinstein y A. Ortúzar. "Estudio de los CIDEM de las I, II y XII Regiones-Chile", FLACSO, 1992.
- Valdés, T., M. Weinstein y M. Díaz, "Análisis y evaluación de experiencias municipales dirigidas a la mujer. Informe Final", sin publicar, Santiago, agosto, 1995.
- Valenzuela, M. E. La mujer en el Chile militar. Todas íbamos a ser reinas, Ediciones Chile y América, CESOC - ACHIP, Santiago, 1987.
- Vergara, P., "Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático", D.T. N° 144, Serie Estudios Sociales. FLACSO, 1993.
- Vergara, P., Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988. FLACSO, Santiago, 1990.
- Weinstein, M., "Estado, mujeres de sectores populares y ciudadanía", Programa FLACSO-DUNCPLAS, Nueva Serie FLACSO, Santiago, 1996.

## **Anexo: Estrategia Metodológica**

La tarea de describir e intentar un balance sobre el Estado de la participación ciudadana en las políticas de género se presentaba bastante difícil, debido a las características ya señaladas de este "sector". La estrategia metodológica utilizada consultó las siguientes etapas: primero se seleccionó un programa que expresara la voluntad de estimular la participación de las mujeres; la elección recayó en el Programa Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM), puesto que los propósitos que declara este programa se dirigen justamente a potenciar las capacidades de las mujeres para participar en diferentes instancias de la vida pública, al tiempo que se describe como el canal de escucha de las necesidades de las mujeres y a partir de allí revisar y proponer modificaciones a las políticas actuales.

Con esta elección, se procedió a entrevistar a la encargada nacional del Programa CIDEM, preguntándole específicamente su visión de participación. Posteriormente, y con su apoyo, se organizó una entrevista grupal con las encargadas de los CIDEM metropolitano y de la V región, para recoger cómo ellas han materializado estas opciones. Luego, se pidió al equipo CIDEM metropolitano los nombres de organizaciones sociales con las cuales hubieran trabajado. Con esta información, se realizó una entrevista grupal con dirigentas de estas organizaciones.

La primera etapa se cerró con la realización de la I Conferencia de Participación Ciudadana en el mes de Septiembre de 1996, la cual funcionó no sólo como un espacio para socializar los contenidos acumulados, sino como un momento para recoger mayor información en la medida que asistieron integrantes de servicios gubernamentales junto a representantes de organizaciones sociales y dialogaron en forma directa. Esta etapa, entonces, concluyó con una suerte de diagnóstico de la situación de participación de las organizaciones de mujeres en las políticas de equidad de género.

La segunda etapa buscaba traspasar el diagnóstico hacia la reflexión de propuestas que permitieran acrecentar los niveles actuales de participación. Para ello, se optó por la búsqueda de experiencias que mostraran señales en esa dirección en el nivel local, ya que es allí donde se concretizan la mayor parte de las políticas dirigidas a las mujeres. Con estas definiciones tomadas, se entrevistó a la encargada de la Oficina Municipal de la Mujer de El Bosque, quien relató el diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel comunal que contó con un proceso de consulta a las organizaciones, bautizado "Cumbre Elena Caffarena". Esta entrevista se complementó con una realizada a la profesional de apoyo de la directora de SERNAM Metropolitano, encargada de las relaciones con los municipios, de modo de conocer los vínculos que SERNAM establece con estas instancias y su rol en ella. También se quiso recoger la experiencia de organizaciones sociales que tienen un papel activo en el desarrollo de acciones hacia las mujeres en su comunidad. Así, se entrevistó a la dirigente de la casa de la Mujer de Huamachuco, a una dirigente de la Asociación de Microempresarios de Huechuraba y a la presidenta de la Unión de Mujeres de Maipú. También se recogió parte del proceso llevado adelante por el Grupo de Iniciativa-Chile "De Beijing al 2000", el cual, a propósito de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, ha impulsado una campaña nacional de discusión de la situación de las mujeres. Esta etapa se cerró, la igual que la anterior con la II Conferencia de Participación Ciudadana que contó esta vez con la presencia de la Ministra: Bilbao, Carolina Martínez (encargada de la OMM de el Bosque) y Aída Moreno (Casa de la Mujer de Huamachuco). Sus exposiciones y la discusión posterior también fueron incorporadas en este informe.

# DINÁMICAS RECIENTES DE PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCACIONAL EN CHILE

Hernán Courard

En este documento se explora el efecto de un conjunto de programas que forman parte de la política educacional de los gobiernos de la Concertación sobre la participación de los actores involucrados en el proceso educativo. El estudio, que se enmarca en un proyecto más amplio acerca de la participación ciudadana que se realiza en FLACSO, contempló la realización de talleres, grupos focales, entrevistas y visitas a establecimientos educacionales. Por otra parte, se invitó a diversos actores del mundo educacional a participar en los dos congresos de participación ciudadana que FLACSO organizara durante 1996, donde se expuso y se debatió acerca del tema.

El documento empieza con una breve referencia a las condiciones de la participación en el sector educacional antes de la puesta en marcha de la política educacional actual, para luego centrarse en los efectos de los programas en curso que, de acuerdo a este estudio, están afectando en mayor medida las dinámicas de participación en el ámbito educativo.

## 1. Exclusión y Participación en el Sector Educacional Hasta Comienzos de Los '90

Con relación a las dinámicas de exclusión y participación en el sector educacional durante el régimen militar, es preciso distinguir dos grandes periodos: el primero, caracterizado por la represión y el control que se ejerce sobre los establecimientos; y una segunda fase, que se origina con la reforma descentralizadora de 1980, reforma que genera cambios radicales en el funcionamiento del sistema, aunque manteniendo, en un escenario modificado, el carácter autoritario de la gestión educacional.

Un estilo autoritario recorre, pues, durante todo el período el sistema educativo, reproduciéndose a lo largo de la cadena jerárquica: entre la municipalidad y la dirección del establecimiento, entre el Director y el resto de los directivos docentes, entre éstos, los profesores, y los padres y apoderados, y finalmente entre los docentes y los alumnos. Se trata de un tipo de gestión que atraviesa tanto el ámbito administrativo como el pedagógico.

Ello es expresión tanto del contexto político y normativo generado por la presencia de un gobierno militar, como por la reglamentación propia de la escuela. De acuerdo a ésta, se prescinde, por ejemplo, de la participación de los docentes, alumnos y padres en la toma de decisiones que afectan al establecimiento,

concentrándose las decisiones en la figura del Director, y en las instancias educacionales creadas en cada municipalidad para administrar las escuelas y liceos de la comuna, de acuerdo a la nueva institucionalidad creada con la descentralización.

Por otra parte, si bien la reforma de los 80 suponía un aumento de la participación de parte de los apoderados en el desarrollo de la actividad educacional a través de la creación de mecanismos de mercado<sup>1</sup>, junto a la creación de un nuevo tipo de establecimiento educacional, los establecimientos particulares subvencionados, en la práctica, sin embargo, esta posibilidad no llegó a hacerse efectiva. Ello se debió, entre otros factores, a la falta de información y preparación de parte de los padres y apoderados, especialmente los de menores recursos, y al contexto político en que se realizó la reforma.

El carácter autoritario y la falta de preocupación por la participación son más bien la norma en el sector educacional, al menos hasta comienzos de la década de los 90. Este es el cuadro que se desprende, por ejemplo, de un estudio realizado por Edwards y otros<sup>2</sup>. Así, en una entrevista realizada a una orientadora por los autores, ésta expresa como en las “reuniones de coordinación se tratan sólo los temas que le interesan al Director. El lleva una tabla que nadie conoce y habla y habla y uno no puede presentar sus puntos porque él no da el espacio para hacerlo. Habla de puras cosas sin importancia, nunca se habla de lo técnico, de lo pedagógico o de lo administrativo al servicio del crecimiento de los alumnos (...). A veces no se refiere a un tema y dice, ese punto lo vamos a tratar sólo la próxima vez, y después ni se trata. Hay falta de organización, determinar el problema que interesa y dedicarle tiempo a un tema hasta encontrar una solución (...) hay problemas de trabajo entre los directivos y que se dejan ver en el resto de los profesores”.<sup>3</sup>

Según Edwards et al. este estilo autoritario no toma en cuenta los saberes profesionales de los docentes u otros directivos, lo que lleva a “un desapego de ellos frente a la gestión del director y, en definitiva, en una falta de responsabilidad por la calidad”.<sup>4</sup>

Los problemas de comunicación entre el Director y los demás directivos docentes, se reproduce por otra parte en la comunicación entre éstos y los profesores, los que se limitan a cumplir con las instrucciones que emanan de la dirección del

---

<sup>1</sup> Se supuso que un esquema de subvenciones por alumno, que obliga a las escuelas a competir por sus estudiantes, podría, por la vía del mercado, potenciar la participación de los padres y apoderados, puesto que al escoger el establecimiento de sus hijos están afectando directamente el número de subvenciones que recibe cada establecimiento.

<sup>2</sup> Verónica Edwards y otros, *El Liceo por Dentro*. Colección Estudios sobre Educación Media. MINEDUC, 1995.

<sup>3</sup> *idem*, p.27.

<sup>4</sup> *idem*, p.28.

establecimiento. A ello se agrega un clima de vigilancia que afecta tanto a alumnos como docentes, en el cual desempeñan un papel importante el Inspector General y los inspectores de pasillo o piso, los que en varios establecimientos cuentan con un espacio especial “consistente en especies de “casetas de vigilancia” al término de cada pasillo o corredor”.<sup>5</sup>

La exclusión en la toma de decisiones es mucho mayor, por cierto, en el caso de los alumnos, a quienes se les prohíbe crear centros de alumnos en los establecimientos. En el caso de los padres y apoderados, si bien se permite la existencia de centros de padres, la relación entre la dirección del establecimiento y los apoderados parece caracterizarse por una fuerte desvalorización de estos últimos por parte de los directivos de la escuela. De acuerdo al estudio de Edwards et al, las tareas del Centro de Padres son simplemente prescritas por el Director, en un clima donde se tiende a infantilizar a los padres y apoderados.

## **2. La Reforma Educacional de la Concertación y la Participación**

El tema de la participación en el ámbito educacional es abordado por los gobiernos de la Concertación desde dos ópticas diferentes, aunque complementarias. Por un lado, en relación al problema de la calidad. Por otro, con relación al tema de la participación y la modernización de la gestión municipal. Esto último, a su vez, en el marco más amplio de la preocupación por la modernización del Estado. Nos focalizaremos primero en aquéllos programas que, orientados hacia un mejoramiento de la calidad de la educación, inciden en las dinámicas internas de participación.

### **2.1 Participación y Mejoramiento de la Calidad**

Las políticas públicas dirigidas hacia el sector educacional en los últimos años tienen dos objetivos centrales: mejorar la calidad de los aprendizajes en los establecimientos del sector público y subvencionado, e incidir sobre la distribución social de la educación, haciéndola más equitativa.

El énfasis está dado en el primer componente, el mejoramiento de la calidad, puesto que los problemas de equidad no son principalmente problemas de cobertura, sino de las diferencias en la calidad de la educación que reciben los alumnos en la mayoría de los establecimientos públicos y subvencionados, en comparación con aquéllos que estudian en establecimientos privados. Al mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte en estos establecimientos, se actúa también entonces sobre la equidad.

---

<sup>5</sup> idem. p.38.

Actuar sobre la calidad de la enseñanza es un problema complejo, que involucra un conjunto de dimensiones, entre las que se encuentra la participación de los diversos actores en el proceso educacional. Se puede argumentar que si la educación que se imparte es de mala calidad, ello debe ser producto, entre otros factores, de una falta de compromiso de los actores con el proceso de enseñanza. Esta falta de compromiso, a su vez, está relacionada a una falta de participación.

Entre las variables a considerar por el primer Gobierno de la Concertación en 1990, se incluía, por consiguiente, una evaluación acerca de lo que estaba pasando con la participación de los profesores, los padres y los alumnos en el proceso educacional. La observación y los testimonios de los principales actores, como se ha indicado en la sección anterior, indicaban que se hallaba extendido un sentimiento de alienación, especialmente de parte de los profesores, en su labor educacional. Ello estaba conduciendo cada vez más a la existencia de un tipo de educación de carácter ritualista y formal, incapaz de satisfacer las necesidades de los alumnos, los padres y los mismos profesores. El panorama, hacia comienzos de la década de los 90, era que los docentes exhibían grados altísimos de frustración, ahogados entre el deterioro progresivo de sus remuneraciones y un clima autoritario de gestión; los centros de padres se hallaban con restricciones legales para su funcionamiento; mientras los alumnos pagaban el precio de ser educados en un clima pobre y carente de motivación. Las metodologías mismas de enseñanza reproducían el clima existente, predominando el dictado y la memorización en la enseñanza, inhibiendo las potencialidades creativas de una educación más participativa.

En este contexto, parecía claro que el mejoramiento de la calidad debía pasar por un cambio en la cultura de la escuela, uno de cuyos componentes importantes era la falta de participación. Se consideró, que la política educacional y los programas que de ella se derivaran, debían contemplar promover un cambio en los estilos de trabajo y gestión, un cambio de las prácticas pedagógicas y de comunicación, así como en relación con los padres, intentando crear una cultura más participativa.

Consecuentemente, un conjunto de medidas y programas de la reforma educacional que se está llevando a cabo en los 90 apuntan en esta dirección. En relación a promover una mayor participación de parte del profesorado, las más importantes son los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), y otros componentes del Programa de Modernización de la Enseñanza Media, a la que nos referiremos más adelante, ambos pertenecientes al Programa MECE; la revitalización de los consejos de profesores; así como aquéllas medidas que forman parte del estatuto docente tendientes a potenciar la participación de los profesores en la gestión del establecimiento. Por otra parte, se democratizaron los centros de padres, y en el caso de los alumnos, se autorizó la creación de centros de alumnos a través de elecciones directas en el caso de la educación media.

A continuación, nos referiremos a dos programas del Programa de Mejoramiento de la Calidad y equidad de la Educación (MECE) actualmente en ejecución, particularmente relevantes por su potencial para impactar en la participación de profesores y jóvenes al interior de la escuela.

## Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la Participación

Entre las iniciativas más interesantes que se han desarrollado en el período más reciente que inciden sobre la participación al interior de la escuela están los PME. Se trata de programas que existen desde 1992 en las escuelas básicas del país, y desde 1996 en los liceos de enseñanza media. Forman parte de una estrategia de descentralización pedagógica y están destinados al desarrollo de una práctica colectiva de trabajo entre los docentes (en algunos casos con la incorporación de los apoderados) a través de la elaboración de un proyecto que permita mejorar el aprendizaje de los alumnos. Uno de los objetivos centrales de los PME, es revitalizar la gestión docente a través de la elaboración de proyectos propios por parte de los profesores.

Se trata de un programa particularmente relevante, debido a que permite reactivar el compromiso docente, sensiblemente deteriorado durante el período del gobierno militar. Pero también, más allá de esto, se propone actuar sobre una cultura caracterizada por una tradición centralista:

“Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en el cual el curriculum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos, hasta en sus detalles más específicos, por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a una relación más funcionaria que profesional con su quehacer, El propósito de la descentralización pedagógica que viabilizan los PME es cambiar esta situación, a través del paso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, los que ahora tienen la posibilidad de definir autónomamente, y con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, su propia política de mejoramiento educativo”.<sup>6</sup>

La elaboración del proyecto pasa por distintas fases: i) un diagnóstico de la situación de la escuela; ii) definición de los objetivos del PME; iii) definición de la población beneficiada; iv) definición de su estrategia; v) descripción de las actividades del proyecto; vi) una distribución de responsabilidades y funciones; vii) un presupuesto; y viii) un cronograma de ejecución. Una vez elaborado el proyecto, éste es sometido a un concurso abierto por el Ministerio de Educación, a través del Programa MECE, el que, en caso de seleccionar el proyecto, facilita los recursos para su realización. Para la elaboración de los proyectos, los profesores

---

<sup>6</sup> Cristián Cox y Hernán Courard. *El Estado, el mercado y la educación en los 90*. Enersis. 1996, p. 38.

cuentan con la asistencia de supervisores dependientes de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación. Pueden postular escuelas básicas, escuelas especiales, microcentros rurales, y, a partir de 1996, los establecimientos de enseñanza media.

Hacia fines de 1996, el Ministerio de Educación había firmado 3.111 convenios para financiar PME seleccionados en cuatro concursos anuales de proyectos realizados desde 1992, lo que involucra a 4.400 escuelas básicas, 55.000 docentes y 1.130.000 niños.

Evaluaciones sistemáticas realizadas por el programa MECE hasta el momento, “evidencian que en los casos exitosos de aplicación de la estrategia PME, la introducción de la lógica de diseño y ejecución de proyectos, así como de obtención y uso de recursos para el mejoramiento de la calidad por las escuelas, desata en éstas, algunos (o todos) los siguientes procesos: i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas y/o grados, sin precedentes en su intensidad y foco educativo; ii) prácticas de diagnóstico de problemas, diseño de soluciones y evaluación en equipo del propio quehacer; iii) la necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en la rutina de las escuelas y costearlas, tiende a situar a los profesores en el marco de relaciones de gestión y no sólo de cumplimiento de normas burocráticas, iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan su cooperación y recursos adicionales significativos para la ejecución del proyecto, con lo que se logra no sólo aumentar el volumen de éste sino abrir la escuela y sus profesores a su medio externo en forma inédita; v) prácticas de identificación de necesidades de capacitación y búsqueda de los medios para satisfacerlas; vi) prácticas de innovación curricular, pedagógica y de producción de materiales educativos”.<sup>7</sup>

En dos talleres realizados en Julio de 1996 para este estudio, uno con profesores y otro con supervisores, se deduce que, en términos generales, los PME están, en efecto, contribuyendo a producir un cambio en la cultura de la escuela, elevando el nivel de compromiso y participación de los docentes.

De acuerdo al testimonio de los profesores, expresado en los mencionados talleres, en un comienzo se habría suscitado una resistencia de parte de los docentes, atemorizados ante la idea de elaborar un proyecto, tarea para la que no se sentían preparados. Sin embargo, este temor se habría ido disipando gradualmente, a medida que aumentaba la confianza en sus capacidades. (En términos de uno de los profesores que participaron en el taller, la misma falta de autoestima que ellos observaban en los alumnos -una porción de los proyectos elaborados por los docentes tienen por objetivo elevar la autoestima de los alumnos-, también la tenían

---

<sup>7</sup> *idem.*, p. 41.

ellos, a lo que habría contribuido el régimen autoritario, la falta de estabilidad ocupacional, la imposición de directores, las exoneraciones, etc.).

Se estimó que a través de la elaboración de un PME, en muchos casos se había podido diagnosticar en conjunto el clima organizacional de la escuela, y se había desarrollado una mayor capacidad crítica y autocrítica, y había aumentado la participación de los docentes en la gestión escolar.

Hubo consenso entre los profesores respecto a la importancia del liderazgo en la elaboración y conducción del proyecto. Se manifestó que en muchos casos el liderazgo solía venir de parte del Director. Otros proyectos tenían dificultades porque el Director no tenía capacidad de liderazgo, y no siempre había quien lo sustituyera en estas funciones.

A pesar de que en términos generales los participantes en los talleres coincidieron en que el nivel de participación docente en la gestión de la escuela era mayor, se mencionó que siempre había profesores que no participaban en absoluto (los llamados por ellos “profesores muebles”), los que, sostuvieron, solían ser personas mayores, prontas a jubilar y que ya no tenían motivación para enseñar.

En otros casos, los proyectos caían en manos de profesores “especialistas”, que se encargan de elaborar y ejecutar un proyecto, sin incorporar a los demás profesores, especialmente en las escuelas más grandes, lo que limitaba los efectos del programa sobre la participación.

Por su parte, los supervisores del Ministerio de Educación también consideraron que los PME han sido exitosos en términos de promover una mayor participación, con un fuerte impacto en la motivación de los profesores, en el trabajo en equipo y en una mayor integración entre los docentes. Asimismo, coinciden con los docentes en que al comienzo hubo una resistencia generalizada (“temor a lo desconocido”, según expresa una supervisora), pero de a poco los profesores se habrían ido entusiasmando y comprometiendo.

## **El Programa de Modernización de la Enseñanza Media**

Otros dos programas adicionales se han comenzado a ejecutar en 1995-6 orientados a una reforma de la educación media, que se suman a los PME y que contienen igualmente un impacto potencial sobre la participación de docentes y alumnos al interior de la escuela. *Se trata del programa de mejoramiento de la gestión pedagógica y el programa de jóvenes.*

## Programa de Mejoramiento de la Gestión Pedagógica

Este programa surge a partir de un diagnóstico realizado por el Ministerio de Educación, de acuerdo al cual la gestión pedagógica en los liceos del país se caracteriza por, i) un contexto habitual de trabajo del profesor caracterizado por aislamiento profesional; ii) predominio de formas de enseñanza que se centran en la transmisión de conocimientos auto-referentes; iii) estrategias didácticas consistentes de preferencia en la explicación lectiva, con el consiguiente empobrecimiento de los contenidos presentados; iv) participación limitada de los alumnos en los procesos de enseñanza-aprendizaje; v) formas de evaluación que en general apelan a procesos mentales de nivel bajo; v) acciones de perfeccionamiento que en general tienen características similares a las prácticas pedagógicas descritas y que, por tanto, no ha contribuido a superarlas; vi) estilos de gestión predominantemente burocráticos, marcados por un fuerte énfasis administrativo, donde los equipos directivos rara vez actúan como líderes pedagógicos y conductores del desarrollo de la organización escolar\*.

Con el objeto de actuar sobre estas deficiencias el programa contiene dos componentes: la creación de *Grupos Profesionales de Trabajo (GPT)* en los liceos y un componente de *gestión organizacional* dirigido al equipo directivo de los liceos.

El objetivo general de los *Grupos Profesionales de Trabajo*, “es facilitar la institucionalización de una forma de trabajo y actualización profesional centrada en la realidad del liceo y sus necesidades de cambio, ejecutada a través de la acción conjunta de los profesores del establecimiento y de agentes externos, y mediada a través de estímulos de diverso orden (materiales didácticos y bibliográficos, documentación, actividades, etc.)”.<sup>9</sup> Su línea de acción comprende “la constitución, alimentación, supervisión, asesoría y monitoreo de los GPT, concebidos como talleres de trabajo grupal entre docentes de un establecimiento, conducidos por un supervisor y/o el Jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica, apoyados por materiales informativos de diverso orden y, eventualmente, por asesoría técnica externa<sup>10</sup>.”

El componente de *Gestión Organizacional*, por su parte, busca producir un proceso de revisión de las prácticas de gestión en los equipos directivos de los liceos con el objeto de perfeccionar la administración para así poder dirigir el liceo con crecientes niveles de autonomía.

---

\* Programa de Modernización de la Educación Media 1995-2000. Fundamentos, Estrategia y Componentes. MINEDUC. 1994. p. 82.

<sup>9</sup> ídem. p. 84.

<sup>10</sup> ídem. p. 84.

Hacia fines de 1996, habían 770 liceos con GPT, lo que implicaría una participación de alrededor de 30.000 profesores y un número aproximado de 2.100 GPT. Evaluaciones realizadas hasta el momento por el propio Ministerio de Educación, indican que se trataría de un programa apreciado por los profesores, pero que existen grandes dificultades para poner en práctica en el aula lo que se discute en las reuniones de los grupos de trabajo. Al igual que en el caso de los PME, el factor tiempo es una limitante esencial, lo que afecta la capacidad para reunirse sistemáticamente en los GPT así como para la preparación de materiales.

## Programa de Jóvenes

El *Programa de Jóvenes* se propone también actuar sobre la cultura escolar, la que actualmente no incorpora el hecho de que los alumnos de nivel secundario constituyen un grupo singular: “Actualmente se les considera casi exclusivamente en tanto estudiantes y no en su condición de jóvenes con una cultura particular que se integra y participa del proceso educativo”. El programa enfatiza “la necesidad de promover una mayor participación de los jóvenes; poner en marcha estrategias que permitan modificar la relación de éstos con el liceo, buscando generar una mayor identidad y sentido de pertenencia”.<sup>11</sup> Para lograr este objetivo se propone la creación de “alternativas curriculares de libre elección”, con el objeto de encontrar una relación entre lo curricular, más formal, con lo opcional, más informal y cercano al mundo juvenil. Se pretende así, abrir nuevas alternativas de uso del tiempo libre por parte de los estudiantes, generando nuevos espacios para los jóvenes, enriqueciendo con ello su participación en la unidad educativa. Con este fin se desarrollan talleres para jóvenes en las áreas de *arte, medio ambiente y comunicaciones*, talleres de *formación para el liderazgo* ofrecido a dirigentes estudiantiles y una *orientación educativa-ocupacional*, destinada a ampliar la información acerca de las posibilidades ocupacionales. Asimismo, el programa contempla la creación de una *red estudiantil*, para crear un sistema de comunicación intra y entre liceos, por medio de noticieros estudiantiles, videoclubes, etc., un componente de *capacitación de profesores*, con el objeto de informarlos acerca de la realidad de los jóvenes, y *jornadas por establecimiento*, destinadas a abrir el programa a la comunidad escolar y a la comunidad en general.

## Principales Obstáculos para el Desarrollo de la Participación en la Escuela

Evaluaciones parciales realizadas en torno a estas medidas y programas señalan un conjunto de dificultades para convertirse en agentes efectivos de un cambio cultural al interior de los establecimientos. Entre las principales dificultades cabe señalar las siguientes: falta de disponibilidad de tiempo por parte de los profesores para participar en forma efectiva en los diversos programas que se han abierto, debiendo

---

<sup>11</sup> idem, p. 86.

atender los proyectos en horas extraordinarias, horas de colación, etc., con lo que muchas veces el proyecto lo terminan entre unos pocos profesores. Se sostuvo, por ello, que el tiempo de participación debía ser pagado, y que se necesitaba una mayor flexibilidad administrativa para poder realizar un buen trabajo (por ejemplo, de acuerdo al reglamento vigente, cualquier cambio de actividad debe avisarse con 15 días de anticipación). Resistencias de parte de muchos directores para abrirse a una mayor participación dentro de los establecimientos: cuando el Director es muy jerárquico, éste “baja la información a los profesores”, con lo que se impide la participación. Resistencias de parte de los docentes para abrir un espacio a la participación de los padres en materias sustantivas, así como la propia automarginación de los padres y apoderados, especialmente en las escuelas más pobres. La falta de apoyo a la gestión de los centros de alumnos por parte de la dirección de la escuela, y la desmotivación y apatía entre los propios estudiantes y profesores.

Otros factores adicionales que limitan la participación serían el hecho que los directores no son elegidos, permaneciendo en la mayoría de los casos aún los mismos directores impuestos durante el régimen militar; la carencia de consultas a los profesores por parte de los organismos centrales del Ministerio de Educación, respecto de la conducción global del sistema escolar; y la dispersión del docente entre varias escuelas, lo que dificulta su compromiso con ella. En este sentido, el proyecto de extensión de la jornada escolar debiera constituirse en un factor que contribuyera al compromiso y la participación de los docentes con su escuela.

Pero, se indicó, posiblemente la dificultad principal está en la escasez de liderazgos que promuevan la participación, de una manera que sea efectiva y otorgue credibilidad.

Con relación a la participación de los padres, las observaciones realizadas para este estudio indican que en general la incorporación de los padres es difícil. Se menciona repetidamente que son los mismos apoderados los que se niegan a participar, si bien como ya se mencionó, a su vez, los profesores se resisten a la participación de los apoderados cuando consideran que ésta se refiere a materias técnico-pedagógicas. En general, la participación de los apoderados, cuando existe, tiende a reducirse a colaborar en la realización de una obra de infraestructura (arreglar un piso, un baño, etc.) o a colaborar económicamente en algún proyecto.

## **2.2. Educación, Participación y Gestión Comunal**

Por otra parte, en el marco de la transformación de la gestión comunal, la cual debe entenderse en el contexto más amplio de la perspectiva por modernizar la gestión estatal, se han creado dos programas que inciden o buscan incidir en la participación de los actores del mundo educacional y en la participación ciudadana

en general. Ellos son los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), y los Consejos Provinciales de Educación. Puesto que existe una opinión generalizada en cuanto a que estos últimos no han logrado funcionar, en este estudio nos hemos limitado a explorar el funcionamiento de los PADEM.

## El Caso de los PADEM

Los PADEM quedaron establecidos en la Ley 19.410 y se hallan funcionando desde 1995. De acuerdo a su formulación, ellos deben constituirse en “una herramienta que permite ordenar, revisar y tomar decisiones respecto de la educación a nivel municipal, mediante la construcción colectiva (con la participación de toda la comunidad) de un plan anual en el cual se priorizan las principales necesidades y aspiraciones de la gente”.

Para la División de Educación General del Ministerio de Educación<sup>12</sup>, los PADEM deben contribuir a la descentralización, introducir un nuevo tipo de relación entre el MINEDUC y los sostenedores municipales y constituirse en una oportunidad de profesionalización de los docentes. Los planes deben ser visualizados “como una invitación a ir logrando paulatinamente una creciente participación en educación”.<sup>13</sup> Esta participación debe incluir al Consejo de Profesores, los centros de padres, los centros de alumnos, y los docentes directivos, así como también “es conveniente hacerse la pregunta por otros actores de la comuna cuya cooperación puede enriquecer la formulación del PADEM y su posterior realización. Ejemplos: instituciones educativas no-municipales (...), movimientos juveniles (...), iglesias, empresas, organizaciones filantrópicas (...), profesionales, deportivas, organizaciones no gubernamentales. En otras palabras, el PADEM debe permitir ver el afuera del sector educativo -desde la propia comunidad a las empresas- como posibilidades, como nudos de una red de ayuda que se extiende más allá de lo previamente imaginable convirtiendo en los hechos la educación en una tarea de todos”.<sup>14</sup>

A través del PADEM el municipio puede formarse una visión de conjunto sobre el Estado actual de la educación en la comuna, y tomar decisiones que consideren las opiniones y propuestas de los diversos actores interesados en la educación de los niños y jóvenes, elevando así el compromiso y la participación de la comunidad en la educación. En la elaboración del PADEM pueden colaborar todos los actores interesados. Así, con relación a la participación de los padres, la ley establece que en la elaboración del diagnóstico del PADEM los centros de padres podrán entregar sus opiniones y propuestas, los que deberán ser recogidos por los establecimientos en la elaboración del Plan Anual.

---

<sup>12</sup> Juan Eduardo Gracia Huidobro. *El PADEM y la calidad y equidad de la educación*” (mimeo s/f).

<sup>13</sup> idem, p. 7.

<sup>14</sup> idem, p. 7.

Los aspectos a los que se refiere el Plan son los siguientes:

- \* elaborar un diagnóstico de la situación educativa de la comuna y de cada establecimiento de dependencia municipal.
- \* establecer la oferta y demanda de la matrícula comunal, y por establecimiento.
- \* establecer las necesidades de personal docente y no docente requerido para la ejecución del Plan en la comuna y por establecimiento.
- \* establecer las metas para la educación en la comuna.
- \* establecer los presupuestos de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del PADEM.

En su elaboración, el PADEM debe considerar el proyecto educativo de cada establecimiento, debe enmarcarse en los objetivos comunales de educación y adecuarse a las normas técnico-pedagógicas, políticas y programas del Ministerio de Educación. La conducción en la elaboración del PADEM le corresponde al DAEM o a la Corporación Municipal de Educación.

### **El PADEM en la Comuna de Cerro Navia<sup>15</sup>**

Para efectos del presente estudio, con el objeto de explorar el funcionamiento de los PADEM, se seleccionó la Comuna de Cerro de Navia como un estudio de caso que, sin pretender ser representativo, es un caso interesante, que muestra algunas de las potencialidades y dificultades de los PADEM.

En el caso de Cerro Navia, ya antes que se promulgara la ley que establece la existencia de los PADEM en cada comuna, se había iniciado un proceso de planificación a nivel comunal. Con el objeto de obtener un diagnóstico de la realidad comunal y establecer objetivos estratégicos a 5 años plazo, la Corporación Municipal de Cerro Navia tomó la iniciativa de contratar al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, para que la asesorara en la elaboración de un Plan Comunal de Educación para el período 1996-2000. A través de esta asesoría, la Corporación se introdujo en la técnica de planificación estratégica y durante 1995 se desarrolló una primera experiencia de planificación.

Primeramente, se estimó que se debía comenzar por sensibilizar a la comunidad, para lo cual se organizaron reuniones con el Consejo Municipal, con Diputados del distrito, los CESCO, la directiva del Colegio de Profesores, dirigentes vecinales, profesores, padres y apoderados y alumnos.

---

<sup>15</sup> El autor agradece al Sr. Santiago Aranzuez. Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia, su colaboración para la realización de este estudio.

En seguida, se inició el trabajo haciendo uso de la técnica de planificación estratégica, para lo que se efectuaron reuniones con directores de los establecimientos educacionales de la comuna, jefes técnicos y representantes de profesores de todos los establecimientos, con el objeto de identificar la misión, realizar el análisis FODA (fortaleza, oportunidades, debilidades, amenazas), definir objetivos estratégicos y metas, y elaborar programas de acción. Se realizaba este trabajo con un grupo de docentes primero, los que tienen la tarea de transferir y realizar en sus establecimientos el mismo ejercicio con los demás docentes, no docentes, apoderados y alumnos.

Por otra parte, se hizo uso de encuestas y grupos focales con apoderados y alumnos acerca de temas como: participación, calidad de los aprendizajes, clima organizacional e infraestructura. Finalmente, se recogió toda la información recolectada para hacer la síntesis comunal.

De modo que al promulgarse la ley que establece los PADEM en la Comuna de Cerro Navia ya se había adelantado una gran cantidad de información recogida a través de la elaboración del Plan Comunal de Educación. Gracias a ello, ya en el primer PADEM (del año 96), se pudieron incorporar demandas educativas de la comunidad. De hecho, el PADEM 96 permitió concretar varias de estas demandas, tales como una experiencia piloto de creación de Escuela de Atención Continua, que existe desde Abril de 1996; la incorporación de cursos de prekinder en las escuelas básicas, con el objeto de facilitar la situación de las madres que trabajan y la creación de un consejo asesor de empresarios para la educación de Cerro Navia.

Posteriormente, para la elaboración del PADEM 97, se constituyó un equipo comunal conformado por:

- el Director de la Corporación Educacional
- 1 Director de escuela
- 2 jefes de UTP
- la coordinadora técnica de la Dirección de Educación
- 1 representante de la sección de administración y finanzas de la Corporación
- 1 representante del SECPLAC.

Este equipo inició su trabajo en Marzo de 1996 con el siguiente programa:

**Abril:** realizar una evaluación de los mecanismos de participación del PADEM 96

**Mayo a Junio:** evaluar el PADEM 96

**Junio a Julio:** elaboración del PADEM 97 en los establecimientos. Se solicitó a cada establecimiento que elaborara su propio plan, que se llamó el PADES (Plan de Acción del Establecimiento).

**Agosto:** recoger la información elaborada por cada establecimiento

**Septiembre:** redactar el PADEM 97.

El esquema de participación utilizado consistió en trabajar con representantes de los establecimientos, para que luego éstos trabajen con los docentes, no docentes, apoderados y alumnos de cada establecimiento<sup>16</sup>. La idea era crear un plan por escuela, para posteriormente reunir todos los planes y llegar a un plan comunal, incorporando en lo posible también a otros actores comunales en la elaboración de un plan final. La incorporación de actores externos al ámbito educacional, no llegó sin embargo a concretarse en esta oportunidad.

De acuerdo a observaciones y entrevistas realizadas para este estudio, el proceso fue exitoso en varios establecimientos, como en el caso que se relata en la sección siguiente, lográndose activar la participación de los diferentes actores involucrados en la gestión educacional de la comuna. Por otra parte, se detectaron un conjunto de dificultades para que ésta se desarrolle y se haga más efectiva. Las más importantes son la falta de tiempo, la falta de credibilidad, la falta de información, de liderazgo y de capacitación.

Respecto del escaso tiempo disponible para la realización del Plan, se estimó que un año es poco. “(...) esto es algo de lo que nos dimos cuenta en los hechos: teníamos que evaluar la participación del año anterior, implementar el PADEM, y simultáneamente preparar la participación de este año (...) pero cuando uno quiere dar participación real hay que dar tiempo para que la gente discuta, reflexione(..)”<sup>17</sup>.

Otro problema es la falta de credibilidad: “(...) cuesta que la gente opine o participe más activamente (...) nosotros detectamos que era un problema de credibilidad. La gente no cree. Cuando se le pide a los profesores que participen, muchas veces su actitud es: para qué, si es la misma historia que me van a contar otra vez (...) yo participo y después todo queda en el papel (...) una cosa es el discurso de participación y otra es la realidad (...)”<sup>18</sup>.

En cuanto a la falta de información, se manifestó la necesidad de que los actores cuenten con información para participar en la gestión administrativa, en la gestión financiera, en mejorar la calidad de los aprendizajes: “(...) la gente tiene que saber acerca de lo que va a hablar, cuanta plata se maneja (...) que recursos hay. Pero el apoderado maneja muy poca información, y los profesores también. Las corporaciones están desprestigiadas ante los profesores y una tarea de nuestra gestión ha sido poder demostrar en hechos algún tipo de transparencia para que ellos puedan creer en que lo que nosotros estamos inspirados es correcto (...)”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Información suministrada por el Director de la Corporación Educacional de Cerro Navia.

<sup>17</sup> Exposición de Santiago Aranzuez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana, FLACSO, Noviembre, 1996.

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Idem

Un factor fundamental es contar con líderes: “(...) líderes que sean capaces, que sean realmente creíbles y que estén capacitados para transferir y replicar lo que se quiere hacer, a otros niveles. Nosotros desde el nivel comunal, invitamos a los directores, a los jefes técnicos, a los profesores, para que ellos a su vez replicaran en sus escuelas estas formas de participación, pero no recibimos siempre de todas las escuelas la misma respuesta positiva. Había escuelas donde no pasaba nada (...) nos estaban fallando los líderes(...)”.<sup>20</sup>

El tema del liderazgo lleva a la necesidad de capacitación: “(...) por eso hemos intentado capacitar a los padres (...) hemos hecho dos cursos para capacitar a las directivas de los centros de padres para que puedan participar mejor (...) a veces los apoderados nos decían: que nos enseñen a tomar un acta, que nos enseñen a hacer proyectos para poder participar y poder presentar proyectos, y que nos enseñen, digamos, cuál es el reglamento del Centro de Padres para saber donde está nuestro rol, hasta donde podemos entrar y donde no podemos entrar (...)”. Se destaca como en este sentido la capacitación proporciona un ordenamiento a la participación.

## El PADEM y la Escuela D-395 de Cerro Navia

Con el objeto de ampliar la información proporcionada por la Corporación Educacional de la comuna, se visitó un conjunto de escuelas y liceos de Cerro Navia. En esta sección se relata la experiencia de la escuela 395.

En esta escuela, se inició el trabajo del PADEM con la información general que recibió de parte de la Dirección Provincial de Educación. A esta reunión asistieron los directores de los establecimientos del sector Santiago-Poniente, los jefes de UTP, representantes de los docentes y de los centros de alumnos de la jurisdicción.

En seguida, se informó sobre el trabajo a realizar en la escuela en el Consejo General de Profesores:

“La primera gestión que se realizó fue a través del consejo general de profesores del establecimiento, con el fin de informar del trabajo que íbamos a realizar. De allí surgieron varias inquietudes, interrogantes (.....) se llegó a la conclusión que el PADEM era una herramienta participativa de planificación local (...) y que todas las personas que viven y trabajan en Cerro Navia debían participar y colaborar en esta tarea (...)”.<sup>21</sup>

Se procedió en seguida a realizar el análisis FODA, “a través de encuestas tanto a los profesores como también al centro general de padres y apoderados”, en el cual

---

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Exposición del Sr. Jaime Prado, Director de la Escuela 395 de Cerro Navia, en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre. 1996.

cada docente hizo una lista de las fortalezas y debilidades de la escuela, con lo cual se elaboró una lista general. Se constituyeron comisiones de trabajo en distintas áreas con los docentes del establecimiento. Las áreas seleccionados fueron: comunidad escolar, calidad de los aprendizajes, gestión escolar y programas de acción.

Paralelamente, se efectuaron reuniones con la Dirección de Educación, quién entregó apoyo y guía sobre la realización del PADEM, y con los apoderados. En este último caso, se calendarizaron reuniones informativas, de análisis y trabajo con el Centro de Padres y los representantes de los apoderados de cada curso, con el objeto de que éstos a su vez trabajaran con el conjunto de los apoderados. Si bien esto no ocurrió en la forma proyectada, se pudo recoger los planteamientos de los apoderados a través de la encuesta mencionada. En palabras de la Presidenta del Centro de Padres de la escuela, “(...) en nuestro establecimiento (el PADEM) funcionó, debido a una encuesta que se hizo a nivel general de apoderados (...)”.<sup>22</sup> Finalmente, se recogió la información proporcionada por los profesores y los apoderados y se confeccionó un plan, el que fue enviado a la Corporación Municipal.

### **3. Conclusión**

El propósito de este estudio no ha sido el de realizar una investigación exhaustiva acerca de lo que está ocurriendo con la participación de los actores en el desarrollo del proceso educativo, y menos llegar a conclusiones respecto de la participación ciudadana en el tema educacional. Nos hemos limitado a explorar el efecto de aquéllos programas que nos han parecido más relevantes en cuanto a potenciar dinámicas de participación dentro de las escuelas o de parte de la comunidad local.

Entre los programas que estudiamos, los PME parecen ser los que tienen una mayor capacidad para potenciar la participación docente, activando el compromiso de los profesores con el establecimiento y con la enseñanza. Ellos son una herramienta valiosa para lograr un cambio en la cultura docente y la cultura escolar en general. Su valor trasciende, por tanto, el programa específico que se elabora e implementa. Reside principalmente en el proceso mismo, a través del cual los docentes se reúnen, discuten y reflexionan acerca de la escuela, ayudados de una metodología que los obliga a llegar a conclusiones, por provisorias y parciales que sean.

En el ámbito local, los PADEM ofrecen una posibilidad complementaria a la anterior. En este caso, se trata de involucrar docentes, directivos, alumnos, padres, autoridades municipales y, en la medida que vaya siendo posible, otras instancias

---

<sup>22</sup> Intervención de la Sra. Silvia Pérez en la Segunda Conferencia de Participación Ciudadana. FLACSO. Noviembre, 1996.

de la comunidad local, en una reflexión acerca de la educación en la comuna, proyectando por tanto la acción más allá de un establecimiento particular. En este caso, es central la forma en que las autoridades municipales asuman el proceso de elaboración e implementación del PADEM, puesto que son las encargadas de coordinar el proceso, y depende en gran medida de ellos que se generen espacios auténticos de participación o de lo contrario se conviertan los PADEM en una obligación burocrática o en una fachada de participación.

De hecho, evaluaciones parciales respecto de los PADEM a nivel del país, coinciden en que su puesta en marcha ha sido lenta y difícil. De acuerdo a estas evaluaciones, en muchas comunas, los responsables del PADEM han debido redactar a último momento un Plan con el objeto de cumplir con lo establecido por la ley, sin haber realizado un proceso participativo en su elaboración. Una evaluación parcial del MINEDUC al respecto, indica que sólo en el 14% de los casos analizados es posible detectar una participación efectiva de la comunidad en la elaboración del PADEM, siendo éste uno de los puntos más críticos en el desarrollo del proceso. Existen, por otro lado, experiencias interesantes de participación, como la relatada en este estudio. De ella se desprende que uno de los factores centrales para el éxito de la participación a este nivel está en la capacidad de liderazgo de las corporaciones educacionales.

En efecto, así como en el caso de los PME el liderazgo del Director es fundamental para el desarrollo de un proceso participativo, en el caso de los PADEM es igualmente fundamental el liderazgo de las autoridades municipales. Estas deben ser elegidas no sólo por su capacidad administrativa, sino también por su capacidad para generar y hacer reales y efectivos espacios de participación. El liderazgo democrático de este proceso tiene un efecto multiplicador a través de toda la cadena de relaciones al interior de los establecimientos, los que, como señalamos al principio, se han caracterizado en el pasado reciente por un estilo autoritario de gestión.

Al igual que en el caso de lo PME, nos parece que el aprendizaje que surge del proceso mismo de la elaboración del PADEM es lo fundamental. En ambos casos, sin embargo, para que el proceso sea exitoso se requiere de que existan mejores condiciones que lo faciliten. Al respecto, hemos señalado en las secciones anteriores un conjunto de limitaciones en la implementación de ambos programas, que es preciso superar si se quiere potenciar la participación.

Cabe finalmente enfatizar la importancia de desarrollar relaciones de confianza y apertura entre los distintos actores, entre los docentes entre sí y con los alumnos, entre docentes y padres y apoderados y entre los actores internos y los actores externos a la escuela misma. Dichas relaciones de confianza son una base necesaria sobre la cual se puede generar una cultura más participativa.

## **Anexo**

La “**Guía Metodológica para la Formulación del PADEM**”, diseñada por el MINEDUC, establece las siguientes etapas en la elaboración del plan:

### **Etapas de Preparación del Plan**

1. Recolección de la información.
2. Difusión de la información entre los actores involucrados en el proceso de elaboración del PADEM.
3. Formar un equipo de trabajo general y grupos de trabajo específicos. El equipo de trabajo general incluye personal del DAEM o Corporación, representantes del Consejo Municipal, y los directores de todos los establecimientos bajo administración municipal. Los grupos de trabajo específicos incluyen directivos, profesores, padres y apoderados, estudiantes de enseñanza media y personal no-docente.

### **Etapas de Elaboración**

1. Formular la misión del servicio de educación municipal, en sintonía con la misión declarada en los proyectos educativos de los establecimientos.
2. Realizar un diagnóstico del servicio de educación municipal, a nivel comunal y de los establecimientos. El diagnóstico deberá identificar los problemas educativos de la comuna y priorizarlos.
3. En seguida se deberán plantear soluciones para aquellos problemas definidos como relevantes, factibles de solucionar y prioritarios.
4. Establecer programas de acción, proponiendo acciones concretas para el año siguiente.
5. El conjunto de los programas de acción, constituye el Plan de trabajo anual del establecimiento educacional.
6. Consolidación, a nivel comunal, de los planes formulados por establecimiento, de modo de realizar planes de acción a nivel comunal, integrando todos aquellos de igual naturaleza formulados por los establecimientos.
7. Establecer las metas anuales del PADEM.
8. Determinar el presupuesto de gastos del PADEM.
9. Determinar como se va a financiar el PADEM.
10. Presentación del presupuesto de ingresos, gastos e inversión del PADEM.

### **Etapas de Aprobación y Difusión**

El Plan debe ser presentado al Consejo Municipal para su sanción, y al Consejo Económico y Social para su conocimiento. A continuación debe ser remitido al

Departamento Provincial de Educación que corresponde, y a los establecimientos para su informe y formulación de observaciones.

### **Etapa de Ejecución y Monitoreo**

Corresponde a la puesta en marcha de los programas de acción definidos en la etapa de elaboración. Ella supone establecer mecanismos de alianza entre diferentes actores y organizaciones, subrayándose por esta vía el componente de participación en la ejecución del proyecto.

### **Etapa de Evaluación**

Se realiza al finalizar el proceso, dando cuenta de los resultados del PADEM a las autoridades comunales. La Guía establece que “para que la participación de los distintos actores esté también presente en este proceso, se sugiere administrar y codificar en cada establecimiento educacional, instrumentos de medición que recojan opiniones, juicios y sugerencias surgidas del proceso de ejecución de sus programas de acción, como por ejemplo aplicación de encuestas a padres, apoderados, alumnos, docentes y no docentes (...)”.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL EN SALUD: ACCIONES EN CURSO

Marisa Weinstein

La participación en salud es un proceso complejo que ha estado en la agenda de organizaciones no gubernamentales, internacionales y gubernamentales hace ya un tiempo. Involucra distintas dimensiones y, de hecho, se puede hacer referencia a la participación desde un sentido de ampliación y profundización del ejercicio ciudadano hasta un sentido de mecanismo de promoción y prevención de la salud. En cuanto a los actores, refiere tanto a los que deciden las políticas, a los proveedores de los servicios, como a los usuarios y los ciudadanos en general.

En este texto interesa proponer algunos puntos de reflexión respecto de la participación ciudadana en las políticas de salud. En este sentido, el marco de la discusión lo entrega la propuesta gubernamental: es en torno a la “oferta estatal” que se preguntará por las posibilidades y limitaciones de la participación. Ello significa un “recorte” al tema, puesto que no plantea cuáles son las propuestas de la ciudadanía en relación a lo que debe ser el rol del Estado en materia de salud y las políticas generales que debe emprender: más bien se retoma la propuesta elaborada por el Ministerio de Salud y las acciones que ha llevado adelante para incorporar a los y las ciudadanos/as en su gestión<sup>1</sup>. Particularmente, se describe el Programa “Salud con la Gente”, generado en 1995 por la Unidad de Participación del Ministerio de Salud y traspasada su ejecución a los servicios de salud de seis regiones del país en 1996. Este programa pretende apoyar a través de recursos financieros, capacitación organizacional y asesoría en gestión a organizaciones sociales del ámbito de la salud para consolidar su quehacer. Su propósito es contribuir a que estas organizaciones puedan convertirse en verdaderas interlocutoras del quehacer de las instituciones locales de salud.

Este informe está estructurado del siguiente modo: en primer lugar, se define brevemente cómo entiende el gobierno la participación en salud, para luego presentar el modelo de participación impulsado por el MINSAL, en sus dos grandes orientaciones: como promoción de la salud y como participación en la gestión. Posteriormente, se hace alusión a la forma como enfrentan los procesos participativos los equipos de salud y también la diversidad de organizaciones sociales de salud. Se agrega una revisión del Programa “Salud con la Gente” llevado a cabo por el MINSAL, como un caso que evidencia las potencialidades y los límites de la participación de la comunidad organizada en el sector. Para finalizar, se plantean algunas reflexiones e interrogantes.

---

<sup>1</sup> La estrategia metodológica seguida en este trabajo se presenta en el Anexo.

## **I. Acerca del Concepto de Participación en Salud**

Dentro del sector salud, entre académicos, salubristas o animadores de la salud, existe un largo desarrollo del planteamiento de la necesidad de fomentar la participación. Particularmente, este tema se ha vinculado a la atención primaria, incluso como una estrategia de desarrollo de este sector.

Aun cuando este texto se refiere a las políticas nacionales, es necesario mencionar a la Organización Panamericana de Salud, como un referente que tiene una importante influencia a través de sus recomendaciones a los gobiernos, que se expresan en resoluciones emanadas de diversos eventos y en el desarrollo de programas de cooperación. La OPS ha sido particularmente sensible al fomento de la participación en el sector salud, ya sea a través de la elaboración de sus propuestas para la atención primaria con la conformación de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), como en sus propuestas de estrategias de promoción de salud. Para este organismo, la salud representa un Estado de completo bienestar, más que la sola ausencia de enfermedad, y en este sentido, la concibe como un amplio proceso en el cual está involucrada toda la comunidad y no tan sólo los Estados. Específicamente, define la participación social en salud como la participación de grupos organizados -entre ellos la comunidad- en las deliberaciones, la toma de decisiones, el control y la responsabilidad con respecto a la atención en salud.

El Ministerio de Salud -siguiendo la elaboración realizada por la OPS- define en 1993 la participación en salud como “la intervención de las personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones privadas y solidarias, en la tarea de mantener, mejorar, recuperar y fomentar la salud. Se habla de participación social, cuando intervienen todos o gran parte de estos actores y, de participación comunitaria, cuando intervienen sólo los grupos y organizaciones representativas de la población en un territorio definido”.

De esta manera, se debe poner en práctica la participación en los procesos de identificación o diagnóstico de los problemas sentidos por la comunidad, en la programación, ejecución y evaluación de las acciones necesarias para resolverlos. La participación considera por tanto, el desarrollo de instancias o espacios en los cuales se delibere, concerté y evalúe el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos adquiridos.

## **II. Acerca del Modelo de Participación Impulsado por el MINSAL**

Desde 1990, con el gobierno de P. Aylwin, se define como los ejes de la política de salud a la equidad, la descentralización y la participación. Para ello, han diseñado y puesto en práctica diversos programas y líneas de acción, acordes a la legislación vigente.

## **1. Líneas Orientadoras de la Política Ministerial en Participación**

En términos generales, podemos apreciar dos grandes líneas en que el MINSAL entiende y promueve la participación:

### **1.1 En Relación al Cuidado, Prevención y Promoción de la Salud**

En este sentido, la salud se concibe en una perspectiva amplia, donde confluyen factores biológicos, psicológicos y sociales. De este modo, toda la sociedad es responsable de la mantención de la salud, tanto en un sentido individual, como en términos de los hábitos y comportamientos sociales que la influyen.

Este paradigma se ha ido desarrollando con más fuerza en la medida que el diagnóstico epidemiológico actual plantea que las enfermedades mayoritarias de la población se relacionan con los estilos de vida, y, por tanto, son prevenibles y están ligadas al conjunto de la vida social. La acción estrictamente técnica y curativa, debiera ser reducida.

En términos gruesos, la participación en salud se vincula al autocuidado y a la acción colectiva en pos de la detección y tratamiento de enfermedades (particularmente de las crónicas y de salud mental).

La estrategia en este sentido, apunta al fortalecimiento de la atención primaria, otorgando a los consultorios el carácter de centros de salud, donde los equipos se integran de una manera activa a las redes comunitarias, interactuando cotidianamente con la población local, recogiendo sus necesidades y estableciendo iniciativas conjuntas para resolverlas. El carácter curativo de estos establecimientos debe ampliarse hacia convertirse en un actor que trabaja junto a la comunidad por el mejoramiento integral de la calidad de vida.

Aquí, tal vez la definición más apropiada que guía esta línea de trabajo es la de participación comunitaria, señalada más arriba.

### **1.2 En Relación a la Gestión del Sistema Público de Salud**

El MINSAL asume también el desafío de aplicar en sus políticas la orientación gubernamental de modernización del Estado. En estos términos, se trata de incorporar al usuario como centro del quehacer del servicio público; ello significa generar espacios para que los usuarios tengan opinión y decisión en los programas y acciones que desarrolla cada servicio. De allí, que se proponga la creación de Consejos de Desarrollo o Comités de Participación, integrados en un 70% por sectores de la sociedad civil (usuarios, organizaciones sociales, empresariales y de

voluntariado), ligados a las distintas instancias que forman parte del sistema público de salud (SEREMI, Servicios, Consultorios y Hospitales).

Esta línea de trabajo apunta en mayor medida a la participación social, ya señalada. Se dirige también a generar espacios de control social sobre la gestión de los establecimientos y del sistema en su conjunto, en la medida que los usuarios y ciudadanos en general cuenten con una instancia formal que les entregue información, les consulte sobre diversas acciones y acoja sus preocupaciones.

## 2. Puesta en Práctica

Las líneas descritas se han materializado en diversos programas llevados a cabo desde el gobierno de Aylwin.

En relación a la participación comunitaria, en el gobierno de Aylwin se busca reforzar la atención primaria, transformando los consultorios en centros de salud. No obstante, esta línea de acción ha tenido muchos problemas para implementarse y, de algún modo, en los primeros tres años del gobierno de Frei ha dejado de ser prioritaria.

Un programa específico que se llevó a cabo en el primer gobierno de la Concertación fue el Convenio MINSAL-ONG para el desarrollo de proyectos ligados a la promoción de la salud. Se realizó un concurso de alrededor de 100 proyectos con ONGs a nivel nacional, que buscaba dar un espacio a los que tuvieron una acción decidida contra el gobierno militar y trabajaron por el desarrollo de una "salud alternativa" en ese momento. No obstante, ese programa tuvo una duración de dos años y no contó con mayor financiamiento para su continuación.

En el gobierno de Frei, una medida que pretende incidir en un mayor fomento a actividades de prevención y promoción de la salud se refiere al cambio en el sistema de financiamiento de la atención primaria. En efecto, el financiamiento en los consultorios se obtenía según el número de atenciones realizadas (FAPEM), lo que privilegiaba la atención curativa; actualmente, el sistema de "pago per cápita" asigna los recursos según el número de personas inscritas en un consultorio. Con esta modalidad, los consultorios disponen de recursos en forma relativamente más libre para realizar las actividades que programen y, eventualmente, pueden realizar acciones de promoción junto a la comunidad. Por otra parte, se supone que para captar inscripciones, el consultorio debe ofrecer servicios adecuados a las necesidades de su población, por tanto a través de esta modalidad se está propiciando una mayor cercanía con la comunidad. No obstante, la implementación de este sistema de financiamiento ha tenido múltiples dificultades y entre ellas, se encuentra el que un número importante de consultorios no ha logrado inscribir a

usuarios en una cantidad tal que pueda contar con, al menos, los mismos recursos de que dispone actualmente. Por ello, se prorrogó por un año más la entrada en vigencia del nuevo sistema.

Por otra parte, se han implementado también fondos administrados por los servicios de salud para proyectos locales, a partir del Programa de Reforzamiento de la atención primaria. Se trata del apoyo a iniciativas provenientes de los equipos de salud primaria (o de grupos de la comunidad vinculados a ellos), para que realicen actividades de promoción o prevención de salud en su territorio.

También, en una modalidad parecida, se han establecido los Proyectos Comunitarios de Prevención, como fondo concursable para actividades orientadas a prevenir el consumo de drogas en jóvenes, particularmente en sectores pobres. Este fondo es administrado en conjunto con los municipios.

Desde el punto de vista de la participación en la gestión de salud, se ha impulsado, como ya se señaló, la generación de instancias asesoras y consultivas en los diferentes niveles del sistema. Estos espacios deben estar abiertos para realizar diagnósticos de los problemas de salud más urgentes de la población, para priorizar dichos problemas y participar en su solución, así como para ser parte de la evaluación de los procesos implementados. En este sentido, es que se espera que se transformen en herramientas de control social. De todos modos, es necesario aclarar que su carácter es asesor y consultivo y que es convocado a partir de los servicios de salud.

Durante el gobierno de Frei se ha delineado un modelo operativo de participación social que, respetando la diversidad del sector, sea capaz de contribuir a la integración del sistema de salud, su articulación y coordinación interna y a la confluencia de diferentes actores sociales en la gestión de salud. La propuesta considera mecanismos de participación interna -entre el personal de los servicios de salud en sus distintos niveles- y externa -a nivel intersectorial y con la comunidad-.

A nivel de gestión interna se propone constituir, fortalecer o reorientar en todos los establecimientos de la red asistencial y servicios de salud los Consejos Técnicos Ampliados o los Consejos Técnicos Administrativos Ampliados, utilizando para ello la normativa vigente. Estos consejos podrán tener carácter asesor, propositivo y evaluativo, y estarán constituidos por representantes de los distintos niveles jerárquicos de la entidad respectiva, cautelando la representatividad de los distintos estamentos técnico-profesionales y asociaciones gremiales o de trabajadores.

En relación a la acción comunitaria e intersectorial, se propicia la formación de los llamados Comités de Participación en todos los establecimientos de la red asistencial (podrán denominarse también Comité o Consejo de Participación Social,

Comité de Desarrollo de Hospitales, Comité o Consejo de Salud Local o Comunal, Comité de Usuarios o Comité o Consejo de Participación). Estas instancias tendrán un carácter asesor a la dirección del establecimiento o servicios de salud y podrán realizar funciones de carácter informativo, propositivo, evaluativo, promotor y/o consultivo. Estarán constituidas por representantes de los usuarios, la comunidad local y el establecimiento de salud.

A nivel regional se propone reactivar y fortalecer los Consejos Consultivos Regionales, presididos por los CEROMA de Salud. Estos Consejos estarán integrados por los actores del sistema y la comunidad organizada en el nivel territorial que corresponda.

Por otra parte, se abre un nuevo espacio de participación ya que, por ley, cada municipio debe realizar un “Plan de Salud Comunal” que plantee sus objetivos y plan de acción para resolver las necesidades de salud de su población, con los recursos que dispone y bajo la orientación y supervisión del ministerio de salud. La ley no asegura que el Plan Comunal se elabore a través de un diseño participativo, pero se espera estimular que así sea, de manera que en su formulación se convoque a los equipos de salud, organizaciones sociales, otros sectores públicos y distintas instancias municipales. La elaboración de estos planes comenzó a regir recién desde 1995.

Entre ambas líneas de trabajo, el MINSAL, a través de la Unidad de Participación Social ha impulsado dos programas que pretenden hacer de “bisagra” o de coordinación. Se trata, por una parte, del Programa “Salud con la Gente”, puesto en marcha en 1995 como experiencia piloto dirigida desde el Ministerio y ampliada en 1996 a través de los servicios de salud en 7 regiones; consiste, básicamente, en el traspaso de recursos (financieros y de asesoría) a organizaciones sociales vinculadas a la salud para apoyar sus acciones, mediante la firma de “compromisos de acción” que describen las actividades que las organizaciones pretenden realizar y los apoyos que los establecimientos locales entregarán para tener éxito en dichas acciones. El propósito que sustenta este programa es fortalecer la capacidad de acción de las organizaciones sociales, de modo que se constituyan en interlocutoras de los establecimientos y tengan un rol activo en los Consejos de Desarrollo; ello significa apoyar el quehacer que las organizaciones han desarrollado autónomamente, al tiempo que abrir los establecimientos para incorporarlos en su gestión. Este programa será presentado con mayor detención en otra sección.

Además, a partir de 1996, la Unidad de Participación del MINSAL ha buscado ampliar la estrategia de “Municipios saludables”, impulsada por la OPS en la región y que en nuestro país sólo ha sido desarrollada en Valdivia y Quillota. Para ello, realizó un estudio entre los municipios para detectar el grado de conocimiento y aceptación de esta estrategia, que busca coordinar al municipio con diversos

servicios públicos y organismos de la sociedad civil, para definir juntos una propuesta de mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los primeros resultados indican que, a pesar del desconocimiento mayoritario de este programa, existe un número interesante de municipios (cerca de 20) interesados en iniciar un proceso de este tipo, que permitiría concertar a diversos sectores de la vida local en torno al mejoramiento de la salud.

Ambos programas tiene un sentido de bisagra puesto que, partiendo de un concepto amplio de salud que incorpora los aspectos preventivos y promocionales, además de la responsabilidad social en el cuidado de la salud, lo relaciona con la participación en la gestión de los establecimientos especializados en el cuidado de la salud. En ese sentido, se espera potenciar la intersectorialidad y la presencia de organizaciones sociales, no sólo como colaboradores en la mantención de la salud, sino también como parte integrante de la planificación y evaluación de las acciones del sistema público.

### **III. Los Equipos de Salud ante la Participación**

Las políticas de salud deben llevarse a cabo a través de los funcionarios del sector. En este sentido, es importante observar los procesos de participación, también desde el punto de vista de la interacción entre los actores involucrados en un determinado espacio o territorio. De este modo, en la medida que las políticas de salud deben operar descentralizadamente, el rol de los equipos locales pasa a ser crucial. Ello es particularmente relevante porque la interacción entre los funcionarios y sus usuarios, o con la comunidad en general, no es un encuentro entre actores con igual posición social. Es una interacción asimétrica, donde los agentes públicos tienen poder y la población no; más aún, ella depende de la acción pública para satisfacer sus necesidades de salud.

A nivel local, los consultorios y también los hospitales son parte del territorio y de la vida comunal (en algunos casos de ciertas zonas). Cuentan, a pesar de críticas y reclamos contra su funcionamiento, con legitimidad entre la población respecto de su calidad profesional (especialmente los hospitales).

La participación de la comunidad en la gestión de los establecimientos de salud no ha sido amplia. Si bien se han formado los Consejos de Participación en las distintas unidades, en su mayoría, tienen un carácter informativo y de generación de actividades que apoyen la labor del establecimiento. La participación amplia es restringida por distintos obstáculos:

- Entre los funcionarios, la existencia de un sistema de salud centralizado, sumado a una temprana profesionalización y medicalización en la provisión de atención en salud, generó un concepto de participación social restringida. La "cultura

centralista” que ha existido en los servicios de salud sostiene un modelo de atención autorreferente, donde la responsabilidad y competencia para la solución de los problemas radican aún en el propio sistema y no en la comunidad. En el plano administrativo, las decisiones son tomadas por los niveles directivos, disociándose de las decisiones técnicas que son tomadas básicamente por los profesionales.

- Afecta también la participación, una concepción biomédica de la salud, difundida a través de los modelos de atención y educativos, así como en los formadores del personal que se traducen en enfoques de salud restringidos. Estos consideran en menor magnitud el tratamiento y la incidencia de factores socioculturales en la salud, posibles de abordar a través del trabajo intersectorial y la participación de la comunidad, como lo propone en general el modelo de participación que ha elaborado el MINSAL. Esta concepción reproduce una noción de salud ligada directamente a la enfermedad y al saber especializado para tratarla. Por esta razón, la misma población se encarga de demandar al sistema y a los que manejan este saber especializado, una mayor capacidad médica resolutive sin otorgar importancia al rol que juega la prevención.

- El paradigma biomédico ha condicionado una determinada visión sobre la importancia del médico, que en la práctica se traduce en menor legitimidad de otros profesionales y técnicos. Particularmente, destaca por el tema que estamos discutiendo, el papel de las asistentes sociales que, estando encargadas de la relación con la comunidad, no tienen un espacio valorado dentro de la gestión de salud de los consultorios. Como ellas mismas señalan, muchas veces hacen una labor de salud mental, pero que no es considerada como tal; así también su trabajo con las organizaciones corre en paralelo con la atención curativa y no se incorpora al quehacer de los otros equipos (ej.: a veces “se consiguen” un médico que pueda dar una charla a los grupos o realizar un control de salud).

- Por otra parte, afecta también la participación la alta rotación de profesionales, especialmente los médicos (esto sucede principalmente en los consultorios de salud), en contraste con la mayor estabilidad del personal no profesional. Esta situación imprime una dinámica que dificulta el desarrollo del trabajo en equipo. Este ha sido en general difícil por la estructura jerárquica existente, así como por el trabajo fragmentado y no compartido y la escasa participación en las decisiones de la gestión institucional.

El sentido que otorgan los equipos de salud a la participación social es diverso, variando tanto entre los estamentos como entre las mismas instituciones:

- Para algunos, el primer paso es generar instancias de participación internas (“no podemos generar espacios de participación comunitarios sino empezamos por nosotros mismos”). Ello significa implementar canales expeditos de información entre los distintos estamentos, direcciones con capacidad de escuchar las preocupaciones de sus funcionarios respecto de sus condiciones de trabajo.

También se señala que para que existan acciones de participación con la comunidad, debe haber una mayor asignación de recursos al sector que permita mejorar la labor institucional. En este sentido, se expresa el temor a que abrir instancias de participación de la comunidad signifique una “avalancha” de demandas que las instituciones locales no pueden satisfacer; o, que se aumenten expectativas respecto de la mejora de la atención.

- Otro sentido otorgado tradicionalmente a la participación en el ámbito comunitario es el de la educación. Los servicios de salud “educan” o “capacitan” a la población en temáticas específicas que la población no maneja y que no puede comprender totalmente debido a la especialización del sector.
- Además, otra interpretación ve la participación como la colaboración de la población o de grupos organizados en tareas de los servicios (control de salud, información sobre programas, obtención de fondos, etc.).
- También, asociado al proceso de modernización del Estado, el concepto de participación se vincula con conocer la opinión de los usuarios para orientar la gestión de los servicios. Los usuarios y usuarias se transforman en clientes de las instituciones y, por tanto, ellas deben encontrar mecanismos e instrumentos que permitan conocer sus opiniones respecto del servicio que reciben y, de esta manera, éste pueda optimizarse.
- Por último, otro significado es el de la participación como creación de espacios de toma de decisiones, resaltando el papel de las organizaciones sociales como actores que tienen algo que decir y hacer en la gestión de salud.

Esta diversidad de concepciones de participación se ve expresada en el estudio realizado por la Unidad de Participación Social en 1995. En efecto, al preguntar a los directivos del sector sobre las instancias de participación que tenían sus servicios, mencionaron una alta cantidad, incluyendo entre ellas instancias tan distintas como los comités técnicos o la creación de grupos de autoayuda.

Estos diversos sentidos coexisten en el sector y, por tanto, las propuestas concretas de participación son re-significadas de acuerdo a ellos. Así, por ejemplo, los Consejos de Desarrollo o Comité de Participación tienen diferente alcance en las distintas instituciones que los han implementado.

No obstante los obstáculos señalados, los servicios de salud han desarrollado diversas experiencias con miras a mejorar la calidad de la atención en salud y emprender procesos de participación. De hecho es un tema debatido en los establecimientos de salud, se han generado instancias internas y de relación con la comunidad.

#### IV. Las Organizaciones Sociales en Salud

Las organizaciones sociales ligadas a la salud tienen una larga tradición en nuestro país. Han desempeñado una labor de carácter solidario en relación a la atención de problemas de salud de la población; originalmente, pueden surgir como respuesta frente a situaciones de emergencia, pero tienden a mantener una acción constante dentro de su comunidad, realizando diverso tipo de tareas.

Sin embargo, estas iniciativas son heterogéneas en su carácter, objetivos y el alcance de su acción. Siguiendo la clasificación planteada por J. Salinas y T. Marshall<sup>2</sup>, podemos distinguir, al menos las siguientes:

- voluntariado asistencial: son grupos femeninos que desempeñan una tarea de apoyo y acompañamiento a los enfermos.
- grupos de autocuidado: han sido promovidos desde los programas de los consultorios de salud, como una respuesta a necesidades específicas de algunas enfermedades crónicas. Cumplen una función de apoyo mutuo, para llevar de mejor forma los problemas de su enfermedad. Tradicionalmente son grupos cerrados, pero muchos de ellos actualmente buscan ciertas proyecciones hacia la comunidad, para promover la prevención y la educación.
- grupos de salud poblacional: organizados durante el período del gobierno militar, tienen como propósito tanto desarrollar programas de promoción de salud de la población como reivindicar e interlocutar con los establecimientos locales de salud. Mantienen un sentido de organización y buscan su autonomía.

Considerando esta heterogeneidad de organizaciones, también hay entre estos actores distintos significados arrojados a la participación:

- Para algunos, la participación es una posibilidad de resolver problemas de atención en salud, en la medida que a través de los grupos de salud tienen acceso a una mejor atención y logran una relación más cercana con los equipos de salud (grupos de autocuidado).
- También se asocia la participación con una forma de ejercer el servicio público, en el sentido de cuidar a los demás y preocuparse por los que sufren. Ello es socialmente una tarea femenina y tal vez por eso los grupos de salud están compuestos mayoritariamente por mujeres.
- Otra vertiente entiende la participación como posibilidad de influir en las decisiones de los establecimientos y por tanto, expresan sus demandas y exigen su derecho a ser escuchados.

---

<sup>2</sup> Ver Salinas, J. y T. Marshall.

En general, distintos actores plantean que la relación “paternalista” de las organizaciones de salud con los servicios es la más generalizada. Ello radica en la trayectoria histórica del sector salud, marcada por la fuerza del Estado en su construcción, tal como ya se señaló. Influye también que esta relación es la que tiene mayor eco entre los propios equipos de salud.

No obstante, es interesante recoger la experiencia de los grupos de salud que, no siendo tan numerosos como los grupos de autoayuda, tienen la capacidad de convocar al resto de la comunidad para discutir la situación de salud y proponer acciones en relación a ella. En el caso del grupo de salud El Bosque, sus dirigentas relatan su experiencia enfatizando que su organización surge de la propia comunidad antes incluso que la formación del Municipio. Ellas convocan a un diagnóstico comunal donde se integra la realidad de salud con otros problemas sociales. De este modo, cuando se instala el municipio, la población tiene un diagnóstico bastante completo de sus problemas para plantearse a la autoridad. Ahora bien, las dirigentas indican que ello ha significado un desafío para ellas, en el sentido que deben “prepararse” para fundamentar sus peticiones y propuestas, informándose de los recursos destinados y los posibles de obtener, las coberturas necesarias, etc. En su caso, se reúnen con las autoridades municipales y acuerdan un plan de salud para la comuna, que exige llevar una cantidad extraordinaria de recursos para la comuna (construcción de un nuevo consultorio, ampliación de 3 de los 4 consultorios, instalación de salas dentales y otros temas). Para que las medidas se convirtieran en realidad, tuvieron que realizar acciones de presión, entre las cuales se contó una “toma” del Ministerio de Salud y luego entrevistas con el ministro de la época (1993). No obstante, su visión de este proceso es que si bien en un comienzo se logró establecer un diálogo con distintas autoridades, la comunidad fue escuchada, es decir, se dio un proceso de participación en torno a demandas sentidas, posteriormente, el proceso se estancó. En palabras de la dirigente: “...junto con haber logrado toda esa participación, hoy en día en vez de avanzar, hemos retrocedido. Hoy día a nivel comunal no tenemos una interlocución completa porque se fueron bajando los consultorios, se bajó el municipio de la discusión porque ya teníamos que entrar a discutir cosas más de fondo, entonces ahí surgen las diferencias y nos quedamos los pobladores discutiendo solos de nuevo. Entonces, eso lleva a que la organización se vaya atomizando más y vaya sintiendo que no es importante”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lucía Palma. Grupo de Salud El Bosque, intervención en la II Conferencia de Participación Ciudadana, FLACSO, enero, 1997.

## **V. Acerca de los Límites y Potencialidades de un Programa**

Es interesante analizar más en detalle el programa “Salud con la Gente”, pues da luces respecto de la situación de participación en el sector salud.

Como ya se señaló, el MINSAL diseñó en 1995 este programa para impulsar la participación social a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales ligadas a la salud.

Para cumplir con su propósito, los servicios de salud, a través de sus establecimientos locales, identifican las organizaciones de salud de su sector y las llaman a suscribir “compromisos de acción”, previa selección de acuerdo a su solidez organizacional (personalidad jurídica, trayectoria, relación con la comunidad, etc.).

En estos compromisos, los grupos se proponen desarrollar acciones, ya sea dirigidas a sus integrantes o hacia la comunidad, en un plazo determinado, que son continuidad o ampliación de su quehacer. El establecimiento, por su parte, se compromete también a desarrollar acciones hacia la organización (escuchar sus propuestas, capacitación, realizar actividades conjuntas hacia la comunidad, etc.) Para poder llevar a cabo estos compromisos, el sistema de salud aporta una cantidad determinada de fondos a las organizaciones.

En su primer año de funcionamiento, el programa ha sido evaluado positivamente entre sus participantes. En su etapa piloto llegó a 59 organizaciones de la Región Metropolitana, institucionalizándose el año 1996 para abarcar a cerca de 300 grupos de 7 regiones.

En general, las organizaciones declaran sentirse valoradas con este programa, toda vez que sus acciones son reconocidas y apoyadas por los establecimientos. Dan cuenta de una apertura de las instituciones, que escuchan, al menos parte de sus preocupaciones. Desarrollan algunas actividades en conjunto que benefician a sus integrantes y también a la comunidad.

Las coordinadoras locales, por su parte, plantean que el programa ha permitido fortalecer el quehacer de las organizaciones, al tiempo que también van consolidando su legitimidad como actores de la atención en salud a los ojos de las direcciones de los establecimientos. En ese sentido, el programa va siendo un primer paso en la consolidación del modelo de participación propuesto por el Ministerio, ya que en la medida que las organizaciones sean más sólidas internamente y tengan capacidad de propuesta, pueden integrar Consejos de Desarrollo de los establecimientos.

Sin embargo, a pesar de estos logros, existen algunas limitaciones en el programa. Ellas se relacionan, básicamente, con el hecho que no logra integrar las acciones de las organizaciones con la gestión más cotidiana de los establecimientos. En ese sentido, “corre en paralelo” con la atención tradicional. En ciertos casos, la coordinación del programa está a cargo de las asistentes sociales, que llevan a cabo la labor de “extensión” del establecimiento de salud, sin mayores recursos y legitimidad.

Además, otro problema sentido es que no existen instancias que discutan disposiciones más estructurales del sistema que afectan la gestión cotidiana de los servicios. De este modo, si bien las organizaciones reconocen un mejoramiento de la calidad de atención, plantean que existe un vacío entre los cambios a nivel local y las necesarias transformaciones del conjunto del sistema. Ello no es tal vez una situación que debiera remediar el programa, pero la visión de una falta de voluntad de discutir y actuar sobre las debilidades más profundas del sistema, genera cierta frustración en los grupos y algunas organizaciones sienten que su espacio de acción y propuesta es limitado, con un “techo” muy bajo. Señalan que existe un riesgo de generar un cierto tipo de “clientelismo”, donde las organizaciones actúan como bisagra entre el sistema y los usuarios, manejando una cantidad de recursos e información (acceso a remedios, a horas de atención en forma más rápida, etc.). Así también, el “techo” de las instituciones locales genera a veces un efecto inverso en acciones de prevención de salud, llevadas a cabo en conjunto entre comunidad y agentes de salud: es el caso, por ejemplo, de las campañas de información sobre las IRA (infecciones respiratorias agudas) ya que en la medida en que los grupos hicieron actividades de difusión hacia la comunidad, los consultorios tuvieron una sobredemanda de atención, por lo cual tuvieron que dejar la actividad.

Por otra parte, el programa, con su diversidad, ha tenido dificultades para cambiar las tradicionales formas de poder en torno a la atención de salud. En general, los encuentros entre los grupos y los establecimientos se dan en torno a actividades de capacitación que estos últimos ofrecen o a solicitudes de asistencia de los primeros. Ello hace que algunos grupos sientan temor en relación a su autonomía, ya que en la medida que comienzan a realizar actividades importantes para el sistema, corren el riesgo de que se les imponga una forma determinada de trabajo. También este problema refiere a las formas de selección de las organizaciones, en el sentido que en algunos casos la participación de los grupos se restringe a aquellos que habitualmente trabajan con los establecimientos o han sido formados por ellos, sin ampliarse hacia el resto de la comunidad.

## **VI. Reflexiones**

Sin duda que poner en movimiento una propuesta de participación social en el sistema público de salud en Chile es un proceso complejo. Existe abundante

reflexión respecto al carácter centralista de nuestro sistema, así como de la hegemonía del sector salud en la solución de los problemas de salud y, lo que no es menor, respecto de los problemas de sobredemanda y precariedad de recursos con que funcionan los establecimientos, particularmente los de atención primaria; todo ello conlleva a serias resistencias para incorporar a la población en la gestión de la salud.

De todos modos, es innegable que existe un proceso en marcha. Hay una propuesta gubernamental, materializada en diversos programas e iniciativas. No obstante, pareciera que existe mucho camino que recorrer aún.

En este sentido, desde las organizaciones sociales vinculadas a la salud existe una queja respecto del carácter restringido de los espacios de participación. En efecto, con toda su heterogeneidad, existe un importante número de iniciativas colectivas, principalmente a nivel local, que se han generado para llevar adelante actividades de satisfacción de necesidades de salud; hay algunas cuyo origen se vincula a los propios establecimientos de salud, como los grupos de autocuidado donde, a partir de diversas enfermedades, los usuarios y las usuarias se agrupan para enfrentar juntos sus problemas y apoyarse mutuamente.

No obstante, existen otros grupos que tienen un carácter promocional y de servicio a la comunidad, que tratan de compartir información y que también esperan tener un papel interlocutor con los establecimientos. Estas organizaciones, muchas de las cuales han participado en el programa “Salud con la Gente” expresan su insatisfacción con la limitación que actualmente tiene la participación que se les ofrece. De este modo, plantean que sus acciones son vistas más como colaboración con el quehacer de los consultorios y, por ello, no se recoge sus inquietudes para modificar determinados programas. No se ha reformulado aún la relación de poder que mantienen los servicios de salud, de manera que los grupos sienten que no se reconoce su labor en la propia resolución de los problemas de salud. Por otra parte, también opinan que si bien han existido cambios importantes en la gestión de los establecimientos, particularmente en la calidad de trato de la atención que se entrega, existe una importante limitación a cambios más estructurales que limitan la gestión de los establecimientos. Así, reconocen que el sistema no se ha descentralizado totalmente y que decisiones importantes en materia de recursos y políticas de salud son asumidas por el MINSAL, al cual no tienen llegada. Es decir, los consultorios y en algunos casos los hospitales pueden escuchar algunas de sus peticiones y problemas, pero estas instancias tampoco tienen la capacidad de generar modificaciones.

Vale la pena insistir en este punto pues muestra las dificultades que tiene la participación cuando aún el sistema de toma de decisiones en el país sigue teniendo un acentuado carácter centralizado. Pone de manifiesto también la falta de canales

reales de participación de la comunidad frente a sus problemas. En el caso del sector salud, ello se agudiza por la percepción de un sistema público en crisis y frente al cual la comunidad demanda mayor inversión estatal. Esta demanda no puede desecharse solamente desde una perspectiva que la considera de carácter "paternalista", sino que ha sido reconocida por variados actores gremiales (Colegios Profesionales de la salud, FENATS, Coordinadora de trabajadores de establecimientos municipalizados) y del propio sistema<sup>4</sup>. En este sentido, la participación de la comunidad y de los usuarios en las políticas de salud requiere de una actitud comprometida con acciones relevantes de transformación de la situación actual por parte del gobierno, para no ser sentida como instrumental.

Por otra parte, las organizaciones y los equipos de salud reconocen que la misma población tiene una mirada poco activa hacia la participación en las políticas de salud. De este modo, parece fundamental incentivar el trabajo de información desde y hacia la comunidad. En este punto, las organizaciones más comprometidas con la gestión de salud están dispuestas a trabajar junto al sector salud para difundir información sobre "los derechos y deberes" de los usuarios y establecimientos en los diversos programas de salud.

En relación al establecimiento de los Consejos de Desarrollo o Comité de Salud, si bien han crecido de manera importante, también pareciera necesario impulsar una nueva discusión acerca de sus contenidos. En efecto, en opinión de distintos actores, la propuesta de los Consejos se ha materializado hasta hoy como la generación de espacios, pero su contenido es muy diverso de acuerdo a la orientación de los directivos que lo convocan. Su carácter más o menos influyente en la gestión de los establecimientos no está limitado por una propuesta clara. Resguardando la autonomía de los servicios, sería necesario delimitar las funciones de acuerdo a los diferentes niveles de los servicios. De este modo, establecer ciertos indicadores mínimos de participación ayudaría a evaluar de una manera común los avances en relación a la participación social en la gestión de los servicios de acuerdo a sus funciones.

Una interrogante importante que aparece es cómo ampliar las experiencias de articulación entre los servicios de salud y los municipios. Si bien esta es una relación existente, con todo el peso de la administración municipal respecto de los recursos de la atención primaria, la acción propositiva a nivel de programas desde el espacio municipal es limitada. La propuesta de "municipios saludables" puede contribuir a fortalecer esta dimensión. No obstante, trabajar en forma participativa el tema de la salud desde el ámbito municipal, significa considerar las propias dificultades que estos organismos tienen para incorporar la participación en su

---

<sup>4</sup> De hecho, en un encuentro masivo sobre la situación de la salud organizado por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados y el Colegio Médico en abril de 1997, se planteó la urgencia de aumentar el presupuesto público del sector.

quehacer. De hecho, la experiencia de la Red de Desarrollo de la Familia llevada a cabo en Conchalí durante 1995 y 1996 muestra las limitaciones en este sentido: esta red nació como una coordinación intramunicipal, a través de la acción conjunta de diversos departamentos en torno a la temática de salud mental y prevención de drogas en la población. Al plantearse el trabajo con la comunidad, la coordinación interna fue desapareciendo para transformarse en una red entre proyectos comunitarios de prevención. De este modo, aparecen como estrategias en algún sentido "alternativas", es decir, si existe trabajo con grupos locales ello no traspasa a las instancias internas, sino que se nombra un interlocutor; inversamente, si se planifican actividades desde el municipio, no se distinguen actores comunitarios específicos<sup>5</sup>.

En términos generales, al mirar ambas líneas de trabajo que mencionáramos al inicio, se puede señalar en relación a la participación de la comunidad en el cuidado, prevención y promoción de la salud que esta es una dimensión que tiene una importante trayectoria en el país, con equipos de salud comprometidos en ella, así como con una red de organizaciones comunitarias que tienen un quehacer efectivo en la resolución de ciertos problemas, particularmente aquellos vinculados a la salud mental. Se han desarrollado programas de apoyo y fomento a estas iniciativas. En algunos ámbitos de salud, como la prevención de drogas, por ejemplo, se ha legitimado una metodología de trabajo que considera la generación de redes entre instituciones públicas y organizaciones sociales como la forma más apropiada de trabajo. Tal vez, los desafíos a profundizar se relacionan con reconocer de forma más clara el saber acumulado por la población e incorporar estas formas a las acciones cotidianas de los servicios.

En términos de la participación en la gestión de los establecimientos de salud, el balance pareciera más débil. En este sentido, parece necesario, por un lado, incorporar aquellas herramientas provenientes de la modernización de la gestión pública tales como el desarrollo de instrumentos de información sobre los derechos y deberes ciudadanos en la salud pública, así como de efectivas instancias de escucha de las preocupaciones de los usuarios. Pero, por otro lado, pareciera necesario entregar una señal política clara y a los más altos niveles respecto de la urgencia de la reforma del sector público que contemple una solución para las demandas insatisfechas de la población.

## Bibliografía

Acevedo, F. y otros. Sistematización. Análisis y Recomendaciones de la experiencia de Gestión del Hospital de Quillota. CORSAPS. Santiago. 1994.

Arnold, M. y D. Santibáñez. "Gestión pública para la participación: aspectos ocultos de lamodernización del Estado". En: Pistacchio, E., Galaz y C. Ramsy (ed.), Modernización y

---

<sup>5</sup> Entrevista a Barbara Matus, secretaria ejecutiva de la Red de Desarrollo de la familia, diciembre. 1996.

- Participación Social. De la Transición a los nuevos Tiempos. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Santiago. 1994.
- Bertoni, N., G. Herrera y M. Weinstein. "Participación social en salud: respondiendo a los desafíos". CORSAPS. Santiago, 1995.
- Cereceda, L. E. y Y. Echavarría. Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y Proyecciones. MIDEPLAN. Santiago. 1994.
- Horwitz, N. y otras. Salud y Estado en Chile. Organización social de la salud pública. Período del Servicio Nacional de Salud. Serie Publicaciones Científicas. Representación OPS-Chile. Santiago. 1995.
- Hurtado, M. E. y otras. "Fondo de proyectos concursables de promoción y prevención en salud Servicio de Salud Metropolitano Norte. Plan de Evaluación y Resultados Preliminares". Servicio de Salud Metropolitano Norte. subdirección Médica. Unidad Promoción de Salud. enero 1996.
- Marshall, T. y otras. Participación en salud: lecciones y desafíos. CORSAPS. Santiago. 1991.
- Massad, C.. "Principios orientadores para la reforma de la salud". Clase Magistral en la Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, agosto de 1995. fotocopias.
- Matamala, M. I. y otras. Calidad de la atención. Género ¿Salud reproductiva de las mujeres?. Santiago. 1995.
- Ministerio de Salud. Subsecretaría de Salud. comisión Ministerial de Participación. "Participación social en el sistema público de salud: avances y desafíos". Santiago. marzo de 1995.
- Ministerio de Salud. "Salud con la Gente. Programa de reconocimiento y apoyo a las organizaciones sociales de salud". Santiago, s.f.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Programa MINSAL-ONG 1991-93. Resultados de una evaluación". 1993.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. División Planificación y Presupuesto. Metodología de programación local de Salud. Serie Orientaciones metodológicas para la planificación y gestión local en salud N° 12. Santiago. julio. 1992.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Pauta de validación material educativo sobre programación participativa local". Santiago. s.f.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Salud con la Gente. Informe I Congreso Salud con la Gente". Santiago. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. Trabajo comunitario en Salud. Guía Técnica Metodológica. Santiago. 1994.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. La Participación social en el desarrollo La Participación social en el desarrollo de Unidad de Participación Social. "Aportes para la estrategia de Municipios y comunidades saludables en Chile". Santiago. octubre. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Programa Salud con la Gente. Evaluación Región Metropolitana". Santiago. 1996.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Estudio diagnóstico del liderazgo y la función directiva del sistema nacional de servicios de salud. Año 1992". Santiago. 1992.
- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Los directivos del sector salud y la participación social". Seminario de Evaluación Coordinación MINSAL. Caldera 28 al 30 de julio de 1994.

- Ministerio de Salud. División Programas de Salud. Depto. de Atención Integrada. Unidad de Participación Social. "Aportes para una estrategia de municipios y comunidades saludables en Chile". Santiago. octubre. 1996.
- Ministerio de Salud. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Salud con la Gente. Directorio de Organizaciones Sociales. Región Metropolitana". Santiago. s.f.
- Ministerio de Salud. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Manual de Programas Sociales de Salud. Santiago. 1996.
- Municipalidad de Conchalí. "Evaluación Proyecto Secretaría Ejecutiva Red de Desarrollo de la Familia". Conchalí. enero. 1996.
- Organización Panamericana de la Salud. "El movimiento de Municipios Saludables: Una estrategia para la promoción de la salud en América Latina". Washington. abril 1996.
- Organización Panamericana de la Salud. "La participación social en el desarrollo de la salud: experiencias latinoamericanas". Washington. 1995.
- Organización Panamericana de la Salud. "Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud. La administración estratégica". Washington. 1992.
- Pérez. R. "Juguemos al Doctor" (Hacia la propuesta de comunicación en el Consultorio). CRAPS. 1992.
- Provoste. P., Cómo llegan las políticas sociales a las mujeres. Instituto de la Mujer. Santiago. 1994.
- Salinas. J., "Prácticas y desafíos de la participación comunitaria en salud". En: Participación comunitaria en salud. D.T. N° 162. CEAP. Santiago. 1993.
- Salinas. J., N. Donoso y S. Pezoa. "Importancia y sentido asignado a la participación en el Sector Salud". D.T. Jornada de Participación Social en Políticas y Programas Sociales. MIDEPLAN. Santiago. 1994.
- Solimano. G., y J. Salinas (ed.). Salud con la gente. El rol de las ONGs en las políticas públicas en América Latina. CORSAPS. Santiago. s.f.
- Taller Interministerial de Participación y Políticas Sociales. "Propuestas para el fortalecimiento de la participación social en políticas y programas sociales". Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Santiago. 1995.

## Anexo Metodológico

La estrategia metodológica seguida en este estudio consultó los siguientes pasos: en primer lugar, se buscó conocer la "oferta" gubernamental central respecto del tema de la participación en salud. Para ello, se revisaron diversos documentos del Ministerio de Salud, particularmente aquéllos emanados de la Unidad de Participación que expresan tanto el diagnóstico como las propuestas, acciones y evaluaciones gubernamentales en torno a la participación en salud. También se entrevistó en dos ocasiones a parte del equipo de esta Unidad. Como segundo paso, se seleccionó un programa específico que mostrara en la práctica las dificultades y los logros de la participación en el diseño de las políticas públicas: se trató del programa "Salud con la Gente".

Para conocer la dinámica que ha seguido este programa, además de entrevistar a sus gestores, se seleccionó un servicio del área metropolitana donde su implementación fuera particularmente importante. Así, se entrevistó a la encargada del programa "Salud con la Gente" en el Servicio Metropolitano Sur, Sra. Julia Pérez, asistente

del Departamento del Programa de las Personas. Con su apoyo, se convocó a una entrevista grupal al conjunto de coordinadoras locales del Programa (funcionarias encargadas del programa en los distintos establecimientos, hospitales y consultorios), a la cual asistieron 10 funcionarias y donde se debatió la experiencia de cada una, su percepción de las características de las organizaciones sociales hoy y los aciertos y limitaciones del Programa. Del mismo modo, se contactó a 12 organizaciones sociales beneficiarias del programa correspondientes al mismo Servicio de Salud para una entrevista grupal, a la cual asistieron 19 representantes y se discutió sus expectativas y experiencia en torno al programa.

Con esta información, se construyó una suerte de diagnóstico de la situación de la participación social en salud, focalizada en términos de actores, entre los prestadores y las organizaciones sociales.

Posteriormente, se intentó recoger propuestas para avanzar más allá de los límites actuales de la participación. Para ello, se volvió a entrevistar al equipo de la Unidad de Participación Social; también, se trabajó con el grupo de salud "EL Bosque" recogiendo su historia de grupo y de sus gestiones para influir en el diseño de las políticas locales de salud. En esta etapa, se incluyó también el nivel municipal, por considerar que se trata de un actor clave en la administración del sistema público de salud. Concretamente, para llegar a él, se entrevistó a la encargada (subrogante) de la Unidad de Promoción Social del Servicio de Salud Metropolitano Norte, Fanny Berlagovsky. Este servicio es reconocido en el sector salud por su esfuerzo por modernizar su gestión e incorporar a los usuarios y organizaciones sociales. Esta funcionaria relató la propuesta del Servicio y señaló la experiencia del Municipio de Conchalí en la creación de la Red de Desarrollo de la Familia como ilustradora de una acción de promoción de la participación de la comunidad en acciones de salud mental.

# PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR VIVIENDA

María de la Luz Nieto

## Experiencias de Participación en el Sector Vivienda

En las décadas anteriores a 1990, la realidad del sector vivienda mostraba un déficit habitacional en aumento, ya que las nuevas viviendas producidas año a año no eran suficientes para atender las necesidades originadas por el crecimiento de las familias y la reposición del deterioro del stock de viviendas existente. El deterioro de la situación habitacional afectaba, como es natural, en mayor medida a las familias más pobres de la población, y se manifestaba en un fenómeno muy particular de la realidad chilena, cual es el llamado “allegamiento”. En los países latinoamericanos en general, el aumento del déficit habitacional se expresa en el surgimiento de asentamientos precarios espontáneos, carentes de los servicios básicos de urbanización y del sustento legal en la ocupación de los terrenos, formando los cinturones marginales de las grandes ciudades. En Chile, entre 1968 y 1973, este fenómeno se masificó, a través de las tomas de terrenos y el establecimiento de los campamentos. A partir de 1973, la invasión de terrenos fue violentamente reprimida por el gobierno militar. Sin embargo, la presión de los nuevos habitantes sin casa siguió existiendo en las grandes ciudades (y también en las medianas). Esta presión se fue resolviendo por un aumento de la densidad de ocupación del stock de viviendas existente, mediante el expediente de compartir la misma vivienda entre dos o más familias, acogiendo en la vivienda a los “allegados”. Esta situación llegó a ser tan crítica, que en encuestas posteriores se han encontrado hasta 18 grupos familiares en una vivienda.

Por su parte, la acción del gobierno en materia habitacional había comenzado a adquirir algunas características de no discrecionalidad en la asignación de beneficios, con la creación del Subsidio Habitacional en 1978 y posteriormente el Programa de Viviendas Básicas en 1984 y el Subsidio Rural en 1986; sin embargo, coexistían programas cuya asignación era absolutamente discrecional, como el Programa Especial de Viviendas (PEV), antecesor del actual PET y el Programa de Radicación y Erradicación de Campamentos. El modo de acceso a los programas era preferentemente individual, excepto a aquellos programas cuya asignación era discrecional, respecto de los cuales nunca el aspirante conocía los modos de acceder ni los criterios para ser seleccionado. En aquellos programas en que existían sistemas de postulación, la participación de los postulantes consistía en inscribirse, presentar sus antecedentes y esperar.

La acción del gobierno en materia de producción de viviendas, además de ser insuficiente en número de unidades, tuvo la característica de producir grandes conjuntos de viviendas sociales, en los bordes de las ciudades, carentes de equipamiento comunitario y de las necesarias conexiones con la ciudad y sus

servicios: produjo erradicaciones masivas de familias que perdieron toda su red social de apoyo e incluso su fuente laboral (como fue el caso de la erradicación de las poblaciones de Las Condes, que fueron trasladadas a La Pintana). Es así como la política habitacional del gobierno militar presentaba características de excluyente y segregada en relación a sus destinatarios.

## **Las Primeras Experiencias Participativas**

En 1990, al asumir el gobierno democrático, en el sector vivienda se preveía una gran explosión de reivindicaciones, contenidas durante todo el período de la dictadura. Una parte importante de la "deuda social", cuyo pago era una tarea principal del nuevo gobierno, estaba reflejada en carencias materiales cuya solución era responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

El allegamiento, como expresión del déficit habitacional, otorga a la necesidad de vivienda una dimensión de urgencia significativa. A la insuficiencia de elementos materiales que facilitan la vida doméstica, la condición de allegado agrega conflictos interpersonales severos con las familias receptoras, restricciones adicionales al normal desarrollo de las funciones familiares (por ejemplo a las actividades de los niños), provenientes de normas impuestas por los receptores, etc. Por lo tanto, a la situación de carencia material se suman factores psicológicos agravantes y limitaciones impuestas externamente a la conducta de la familia, que tornan la necesidad de vivienda en una necesidad apremiante y priorizada por la familia en relación a otras necesidades.

Las cifras de déficit habitacional habían sido exhibidas por el propio equipo que se estaba haciendo cargo del gobierno como demostración de una situación de carencias insostenible; ahora, en sus nuevas funciones y responsabilidades, tales cifras se presentaban como un desafío de inversión muy lejano de alcanzar con los recursos de que se podía disponer. Se estimaba en más de 1.000.000 el número de familias deficitarias en materia de vivienda, en tanto que los recursos habituales del MINVU permitían desarrollar programas anuales del orden de las 70.000 soluciones.

Frente a esta situación, en un primer momento, el gobierno adoptó tres líneas principales de trabajo:

- a) incrementar el volumen de recursos de que disponía el sector vivienda, con recursos provenientes de la reforma tributaria aprobada en 1990,
- b) desarrollar programas habitacionales de estándar mínimo, complementarios a los programas existentes, que permitieran abordar un mayor número de soluciones con los recursos disponibles,

c) fomentar la organización de los allegados (principales demandantes de soluciones habitacionales ante el gobierno).

El fomento a la organización de los allegados, a través de “Comités de Allegados”, constituyó una acción arriesgada, pues a la vez que permitía la canalización más expedita de las necesidades y demandas, favorecía también la explosividad de las reacciones extra institucionales y de presión. Sin embargo, el esfuerzo desplegado en orden a abrir canales de comunicación entre el MINVU y los comités, y la apertura de procesos de escucha por parte del Ministro y otras autoridades del Ministerio fueron determinantes en la evolución funcional de la organización. En palabras del ex Ministro Etchegaray: “A mí me nombraron Ministro el 9 de Enero, y recorrí las poblaciones de Santiago desde el 10 de Enero hasta el 10 de Marzo... En esos 60 días logramos ganar la confianza de los pobladores e iniciar un trabajo fundado en el diálogo”.<sup>1</sup>

## La Participación en la Acción del MINVU

A partir de esas primeras experiencias, el logro de la participación social en la política y acción del MINVU, se convierte en un objetivo expresamente buscado: el Ministro Etchegaray define una “política de puertas abiertas”; se crean instancias especializadas en el tema al interior de la institución; se definen nuevos programas “participativos”; se fomenta la organización de los pobladores, desde la propia acción del sector vivienda.

De acuerdo a una evaluación de los esfuerzos de participación en los distintos Ministerios, realizada por MIDEPLAN en 1992<sup>2</sup>, se llega a la conclusión que el MINVU define como un tema central la participación de los beneficiarios, articulado por tres ejes principales: el diálogo social; la transparencia de los procedimientos; y el establecimiento de cauces institucionales que canalicen las demandas.

Este último aspecto, el de los cauces institucionales, es de fundamental importancia para ligar al conjunto de la institución con este nuevo esquema de trabajo participativo. Es indispensable permear la organización preexistente del MINVU y los SERVIU con este nuevo espíritu. Aquí jugó un rol fundamental un pequeño equipo especializado creado por el Ministro Etchegaray (el Equipo de Difusión), quienes apoyaron el diseño y realización de todas las primeras experiencias participativas en el sector. Se formaron las Oficinas de Información en el MINVU central y en los SERVIU; se normalizó el tipo y forma de la información disponible para entregar al público postulante, mediante la emisión de una cartola a través del

<sup>1</sup> Revista “Vivienda, Participación, Desarrollo Progresivo” N° 3, Vol. 2, Enero de 1994. Entrevista a A. Etchegaray A., Ministro de Vivienda y Urbanismo.

<sup>2</sup> MIDEPLAN. “Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y Proyecciones”, 1992.

sistema computacional, que daba cuenta del estado de postulación de cada persona y de cada grupo. Se produjeron materiales de difusión, para dar a conocer los distintos programas del MINVU, sus requisitos de postulación y sus criterios de selección de beneficiarios. Se estableció un canal especial para atender dirigentes sociales, de manera de ir transmitiendo información más detallada y precisa a quienes tuvieran tal condición, para conseguir el doble objetivo de multiplicar la difusión a través de los dirigentes y formar interlocutores más expertos, que a su vez potenciaran los resultados del diálogo social.

Entre los cauces institucionales que posibilitan la participación, encontramos también el establecimiento de una forma de trabajo "en terreno", consistente en ir hacia las organizaciones de la comunidad (comités de allegados, comités de pavimentación, juntas de vecinos, etc.), cuando sus dirigentes lo solicitan o cuando los funcionarios del sector detectan la necesidad, participando en sus reuniones, informando, aclarando dudas, dando a conocer los programas en forma precisa. Esto implica romper el esquema de trabajo habitual de los funcionarios, con horario hasta las 17.18 hrs; ya que usualmente las reuniones de las organizaciones de la comunidad se realizan después de las jornadas habituales de trabajo o los días sábado o domingo. Implica romper también el concepto tradicional de los materiales de trabajo, ya que los equipos de amplificación de sonido o medios no habituales de transporte son un requerimiento frecuente de quienes realizan este trabajo en terreno.

Del trabajo en terreno a nivel de cada grupo organizado, se pasó al trabajo en terreno a nivel local, a través de los Encuentros Comunales. Estos encuentros se han realizado en diversas comunas, involucrando al Municipio (Alcalde, Concejales, funcionarios municipales); dirigentes sociales de toda la comuna; autoridades y funcionarios del sector vivienda. Los Encuentros Comunales parten de la base que el espacio local (la comuna) es un espacio privilegiado para abordar los temas relativos a calidad de vida; que es posible encontrar frutos a esfuerzos de coordinación entre el MINVU y los Municipios; y que el diálogo es una base de sustentación de acuerdos, compromisos y acciones generadoras de cambios. Los encuentros comunales se desarrollan en diversas etapas, partiendo del acuerdo de fecha para realizar el encuentro. Posteriormente se realiza un trabajo conjunto entre los funcionarios del sector vivienda y los del municipio para definir la convocatoria, el programa, una minuta preliminar de temas que se tratarán en el encuentro y los detalles de infraestructura necesaria para su realización. A continuación se realiza en el sector vivienda, con la participación de los funcionarios y jefaturas medias que correspondan, un detallado diagnóstico de la situación de la comuna en relación con los problemas y programas que atañen al sector. Si es necesario se establecen encuentros previos sobre materias particulares con determinados dirigentes o funcionarios de la comuna. Por último se realiza el encuentro, generalmente de duración de un día completo, con la participación de todas las autoridades

pertinentes del sector (SERVIU, SEREMI, MINVU) y de la comuna; en él se plantean los temas, se analizan y se toman acuerdos que involucran compromisos por parte de los diversos actores que corresponda, según el problema. Finalmente, el MINVU realiza un seguimiento en el tiempo del cumplimiento de los acuerdos.

## **La Participación en los Programas del MINVU**

Desde 1990 se han creado diversos programas que fomentan la participación en distintas formas. El primero de ellos es el de las Viviendas Progresivas, que introduce la modalidad privada en los programas de vivienda. A través de esta modalidad se pretende modificar el énfasis de la participación estatal, desde un proveedor subsidiario hacia un facilitador de la gestión del proceso de obtención de la vivienda propia. Por otra parte, contiene un espacio para mayor participación del usuario: aparece como una decisión del usuario la elección del terreno donde va a construir su vivienda, ya que la disponibilidad de terreno es un requisito de postulación: la propia lógica de adquisición de terreno y construcción de un proyecto de bajo costo, incentiva la postulación agrupada, ya que en la alternativa individual se restringe mucho la factibilidad de éxito del proyecto. La modalidad privada permite que, en el marco de las limitaciones de los recursos, los beneficiarios escojan el proyecto de vivienda que desean construir (eventualmente da espacio para la expresión de un diseño que acoja las reivindicaciones de la mujer en esta materia). La idea de progresividad conlleva la idea de una vivienda que va construyéndose a medida que pasa el tiempo, por lo que las limitaciones de recursos obligan a escoger con inteligencia la primera etapa, pero no necesariamente limitan el proyecto final. En este tipo de proyecto se abre también oportunidad a la participación productiva directa de los usuarios, a través del aporte de horas de trabajo en algunas faenas de construcción o de gestión para la adquisición de materiales, realización de trámites u otras gestiones necesarias para el proyecto. Teóricamente, este programa contiene un potencial participativo enorme.

Sin embargo en la práctica, las experiencias de programas privados de viviendas progresivas, sobre todo las experiencias fallidas, muestran que se requiere un funcionamiento protegido, de tal modo que los espacios de supuesta libertad de elección de los usuarios no sean invalidados por decisiones de gestores o de empresarios inescrupulosos que pretenden sacar partido en su propio beneficio, de la indefensión en que se encuentran los grupos de beneficiarios o de postulantes. La falta de información, la premura por alcanzar una solución, el exceso de confianza en “asesores” supuestamente bien intencionados han llevado, las expectativas desmesuradas acerca del tamaño de la solución alcanzable con el financiamiento disponible, han conducido a un número significativo de grupos beneficiarios a no concretar con éxito su proyecto: proyectos abandonados por empresas que utilizaron todos los recursos disponibles sin lograr completar la vivienda y, en algunos casos, con francos ribetes delictuales sin ni siquiera iniciar obras.

Frente a la situación descrita, se ha estimado necesaria la intervención de un intermediario técnico, controlado por el SERVIU, como es un prestador de asistencia técnica, que represente y haga valer los intereses de los beneficiarios en la contratación del proyecto y que controle su ejecución hasta el término de la obra, asegurando que se lleven a cabo los trámites pertinentes que permitan legalizar la vivienda y cobrar el subsidio.

El Programa de Viviendas Progresivas es el programa participativo creado después de 1990; pero además, en casi todos los programas preexistentes se incorporaron modalidades privadas y/o se abrió la posibilidad de postulación colectiva. Se ha fomentado las formas de organización protegida a través de cooperativas y otras entidades organizadoras de la demanda, pero también se ha abierto espacio a la postulación a través de grupos organizados al amparo de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, lo que constituye un claro incentivo a la organización. Está claro que la participación organizada en los programas del MINVU, es un espacio para la reconstrucción de la organización social, que desapareció en las dos décadas anteriores; constituye también una oportunidad para el surgimiento de nuevos líderes y una instancia de aprendizaje acerca de la organización y sus ventajas.

En 1994 se creó el Programa de Pavimentos Participativos. En él es indispensable participar en forma organizada y contar con la participación simultánea del municipio. En este programa los vecinos de un barrio consolidado para la pavimentación de una calle o pasaje, contando con una determinada cantidad de ahorro, con el patrocinio de la municipalidad quien también debe aportar recursos y con un proyecto de pavimentación aprobado. Al comienzo, esta programa generó ciertas resistencias, pero en la actualidad es un programa muy exitoso, en el que los postulantes superan con largueza los recursos disponibles y están comenzando a demandar un mayor espacio de participación en el control de la ejecución y la calidad de los pavimentos construidos.

En 1995 se creó el Programa de Mejoramiento Comunitario. En él, en forma semejante al de pavimentos participativos, los postulantes deben estar organizados y contar con el patrocinio de la Municipalidad. Ambos deben aportar recursos y el proyecto de equipamiento que se desea construir, además del compromiso de la organización que operará o administrará el local de equipamiento que se construya.

Otro programa que tuvo una experiencia participativa es el de Parques Urbanos. Su primera versión, en 1993, desarrolló una serie de actividades participativas en el diseño de los parques, de la comunidad directamente afectada con su construcción. La evaluación del resultado no ha sido sistematizada; sin embargo, una primera aproximación indica que el costo de los proyectos que se diseñaron a través de procedimientos participativos es mayor que el que se puede financiar con los

Frente a la situación descrita, se ha estimado necesaria la intervención de un intermediario técnico, controlado por el SERVIU, como es un prestador de asistencia técnica, que represente y haga valer los intereses de los beneficiarios en la contratación del proyecto y que controle su ejecución hasta el término de la obra, asegurando que se lleven a cabo los trámites pertinentes que permitan legalizar la vivienda y cobrar el subsidio.

El Programa de Viviendas Progresivas es el programa participativo creado después de 1990; pero además, en casi todos los programas preexistentes se incorporaron modalidades privadas y/o se abrió la posibilidad de postulación colectiva. Se ha fomentado las formas de organización protegida a través de cooperativas y otras entidades organizadoras de la demanda, pero también se ha abierto espacio a la postulación a través de grupos organizados al amparo de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, lo que constituye un claro incentivo a la organización. Está claro que la participación organizada en los programas del MINVU, es un espacio para la reconstrucción de la organización social, que desapareció en las dos décadas anteriores; constituye también una oportunidad para el surgimiento de nuevos líderes y una instancia de aprendizaje acerca de la organización y sus ventajas.

En 1994 se creó el Programa de Pavimentos Participativos. En él es indispensable participar en forma organizada y contar con la participación simultánea del municipio. En este programa los vecinos de un barrio consolidado para la pavimentación de una calle o pasaje, contando con una determinada cantidad de ahorro, con el patrocinio de la municipalidad quien también debe aportar recursos y con un proyecto de pavimentación aprobado. Al comienzo, esta programa generó ciertas resistencias, pero en la actualidad es un programa muy exitoso, en el que los postulantes superan con largueza los recursos disponibles y están comenzando a demandar un mayor espacio de participación en el control de la ejecución y la calidad de los pavimentos construidos.

En 1995 se creó el Programa de Mejoramiento Comunitario. En él, en forma semejante al de pavimentos participativos, los postulantes deben estar organizados y contar con el patrocinio de la Municipalidad. Ambos deben aportar recursos y el proyecto de equipamiento que se desea construir, además del compromiso de la organización que operará o administrará el local de equipamiento que se construya.

Otro programa que tuvo una experiencia participativa es el de Parques Urbanos. Su primera versión, en 1993, desarrolló una serie de actividades participativas en el diseño de los parques, de la comunidad directamente afectada con su construcción. La evaluación del resultado no ha sido sistematizada; sin embargo, una primera aproximación indica que el costo de los proyectos que se diseñaron a través de procedimientos participativos es mayor que el que se puede financiar con los

recursos disponibles en el presupuesto fiscal. Por otra parte, no todos los parques diseñados con este sistema tienen una intensidad de uso mayor que los parques tradicionales. Las versiones posteriores del programa de parques urbanos han disminuido o eliminado el componente participativo en su diseño.

## La Participación en la Política del MINVU

En el transcurso de su experiencia en acciones participativas, el MINVU ha ido cobrando confianza en sus interlocutores, a la vez que ha ido abriendo mayores espacios de participación. La experiencia más avanzada son las Mesas de Trabajo<sup>3</sup>.

Las Mesas de Trabajo son espacios de discusión en que se revisan los programas existentes, se analizan sus resultados y se estudian los posibles cambios. Representan la oportunidad de lograr una verdadera injerencia de los dirigentes sociales en la definición de las políticas y programas. Requieren un esfuerzo de capacitación de los dirigentes en los temas que se analizan en estas Mesas.

En agosto de 1994 se realizó la primera Mesa de Trabajo con dirigentes sociales. En ella se informó a los dirigentes sobre los lineamientos de la política habitacional y de desarrollo urbano. En particular tuvo trascendencia la discusión sobre el diseño de los criterios de selección de beneficiados en los programas de viviendas básicas y progresivas. En relación al incentivo a la postulación grupal, se detectó que estaba siendo desvirtuada por gestores que aprendieron ciertas claves para obtener puntaje, y se dedicaron a "fabricar" grupos que salían seleccionados con facilidad, postergando aquellos grupos que habían postulado con sus propios méritos. Posteriormente se decretaron modificaciones a los programas, en concordancia con el análisis realizado en esta oportunidad.

La segunda Mesa de Trabajo se realizó en 1995 y se refirió al Programa de Pavimentos Participativos, que estaba comenzando su operación. En esta oportunidad, además de recibir las observaciones de los dirigentes participantes, se produjo un intercambio de opiniones y experiencias entre ellos con respecto a diversas iniciativas de los comités de pavimentación en orden a dar mayor rentabilidad a sus fondos, gestionar beneficios y desarrollar sus organizaciones.

La tercera Mesa de Trabajo tuvo como tema la ley de Copropiedad Inmobiliaria, en discusión parlamentaria en ese momento. En ella participaron dirigentes de Juntas de Vecinos y de Juntas de Vigilancia de conjuntos habitacionales SERVIU. De esta Mesa surgieron varios temas que posteriormente fueron incorporados al texto de la Ley y a su discusión parlamentaria.

---

<sup>3</sup> Revista "VIVIENDA, PARTICIPACIÓN, DESARROLLO PROGRESIVO", N.º 7, Vol. 3, Junio, 1995. Artículo "Profundizar la Democracia". María Angélica Celedón.

La cuarta Mesa de Trabajo trató sobre el tema del Leasing Habitacional y su aplicación a viviendas de precios medios. En ella participaron dirigentes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos. Su objetivo fue principalmente difundir y explicar el sistema.

La quinta Mesa de Trabajo se realizó en 1997 y se refirió al tema de la Movilidad Habitacional. Se enmarca dentro de los esfuerzos por abrir un espacio de mercado secundario de viviendas de bajo precio, en que puedan transarse con formalidad viviendas sociales usadas.

## **La Participación en la Cumbre de la Ciudad (Habitat II)**

En 1996 se realizó en Estambul la Cumbre de la Ciudad, en el marco de las grandes conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas con motivo del fin del siglo.

La participación chilena en esta conferencia cumbre fue precedida por un Comité Nacional Preparatorio, que funcionó durante los dos años previos. Convocado y dirigido por el MINVU, este Comité incluyó representantes de organizaciones sociales, juntas de vecinos, empresas constructoras, corredores de propiedades, municipalidades, colegios profesionales, parlamentarios, universidades, cooperativas, ONG's, organismos de gobierno, etc. El trabajo de este Comité concluyó con un Encuentro en que participaron más de 300 representantes de todas las instancias convocadas para la discusión de los temas de la Conferencia. Finalmente se logró un documento de consenso, denominado Plan Nacional de Acción, que fue firmado por los máximos representantes de todas las organizaciones convocadas.

## **Niveles de Participación**

De acuerdo a la experiencia del MINVU, la participación ciudadana en las políticas públicas puede tener distintos niveles de profundidad o capacidad de injerencia de la ciudadanía en la formación o gestión de las políticas. Estos niveles pueden formar parte de un camino por etapas para llegar a una verdadera participación. En este camino se construyen las confianzas mutuas y se desarrollan las habilidades y conocimientos que son indispensables.

Los niveles de participación encontrados la experiencia del sector vivienda son:

### **a) Abrir Canales de Información**

Es un primer nivel muy incipiente, pero indispensable para la participación. Consiste solamente en hacer más accesible a la comunidad la información acerca de los programas públicos existentes y sus requisitos de acceso. Se puede hacer

efectivo a través de diversos medios: Oficinas de Informaciones; publicidad a través de medios masivos de comunicación; distribución de material impreso (carteles, folletos); etc. Su principal resultado puede llegar a ser (si las acciones son exitosas) crear lazos de familiaridad entre la comunidad y la institución y sus programas.

Ocasionalmente esta apertura puede llegar incluso a dar a conocer los criterios de selección de beneficiados, lo que implica entregar un elemento de control a la comunidad para verificar que los casos concretos de selección de beneficiados no se desvíen de las normas. El riesgo que conlleva la entrega de esta información es enfrentar la crítica de la comunidad; en el lado positivo de la balanza, la mejor comprensión de los criterios de selección por parte de los postulantes o interesados o grupos de pobladores, tiene la ventaja que las acciones ilegales o extrainstitucionales no encuentran buena acogida. En definitiva, contribuyen a consolidar la política.

## **b) Ir Hacia la Comunidad**

Esta es una actitud que es mejor percibida en la medida que quien “va hacia la comunidad” es una alta autoridad (Ministro, Subsecretario, Intendente, SEREMI, Director de Servicio). Tiene varios riesgos: recibir respuestas inesperadamente críticas o agresivas; provocar reacciones adversas en aquellos sectores de la comunidad que no reciben la atención de las autoridades; irrumpir en los criterios establecidos de selección de beneficiarios a través del compromiso contraído por la autoridad de atender los problemas que son observados, los que no necesariamente cumplen los requisitos de acceso a los programas o habrían sido seleccionados, dado el patrón de prioridades. Entre sus ventajas está la mejor comprensión que da a la autoridad la observación directa en terreno de las situaciones que debe atender y una mayor cercanía con los dirigentes que facilita el desarrollo de posteriores acciones participativas.

Otro modo de “ir hacia la comunidad” es acercar los servicios públicos a la comunidad, a través de oficinas locales, oficinas móviles, etc. Esta forma prácticamente no tiene contenido participativo. Sin embargo, una de las variantes que ha adoptado tiene un contenido participativo de interés: son las jornadas de “Gobierno en Terreno”, que se han desarrollado en el Gobierno de Frei. En estos eventos se produce una relación directa de la comunidad de una ciudad o municipio con los funcionarios representativos de los servicios públicos que son requeridos previamente, de acuerdo a las prioridades que la propia localidad determina (generalmente a través del Alcalde). La experiencia hasta ahora, es que el tema Vivienda está siempre entre las prioridades solicitadas.

### **c) Escuchar los Planteamientos y Peticiones**

Una modalidad de llevar a cabo este tipo de participación son precisamente las reuniones del Gobierno en Terreno, ya que además de tener la característica de desarrollarse en la localidad misma, incluyen la programación de actividades que permiten a la comunidad (ya sea en forma desorganizada u organizada; a través de discusión en comisiones o de dirigentes) exponer a las autoridades y funcionarios de los distintos Servicios, sus problemas y puntos de vista.

Otra modalidad de escucha que se ha llevado a la práctica en el MINVU es la convocatoria a determinados dirigentes (por área geográfica, por tipo de organización, etc.) a reuniones acerca de uno o más temas determinados. Para que tengan acogida, estas reuniones deben contar con la presencia de la más alta autoridad (Ministro o SEREMI) Por lo general, en estas reuniones las autoridades no se limitan a escuchar, sino que se transforman en eventos de diálogo.

### **d) Establecer Diálogo entre las Autoridades y la Comunidad**

El diálogo entre las autoridades y la comunidad requiere algún nivel de organización de la comunidad, de modo de contar con interlocutores representativos de un universo mayor, a la vez que es preciso algún nivel de especialización de los interlocutores. En la experiencia del MINVU se pueden encontrar eventos masivos de diálogo, de gran riqueza de planteamientos, por contar con muy buenos dirigentes. Sin embargo, lo que no está tan claro es su representatividad, puesto que no hay una organización suficientemente estructurada para su generación.

Otra instancia de diálogo desarrolladas en la experiencia del MINVU son los Encuentros Comunales, en que las organizaciones sociales de una comuna se reúnen con autoridades y funcionarios del Municipio y del Sector Vivienda. El resultado de este diálogo es un documento de acuerdos, en que cada uno de los participantes asume determinados compromisos a fin de superar las dificultades o cumplir metas de acuerdo a lo discutido en los Encuentros.

Un tipo particular de eventos de diálogo, que se hace muy frecuente en épocas de campañas electorales, son aquellas reuniones de la autoridad con un grupo de la comunidad, que se presentan acompañados por un dirigente político (usualmente candidato). En general, estos eventos tienen poca trascendencia y una parte importante de las veces no producen los efectos esperados por los participantes.

**e) Acoger los Planteamientos e Incorporarlos en la Definición de las Políticas**

En diversas ocasiones a partir de 1990, el MINVU ha dado acogida a planteamientos recibidos en eventos de diálogo, y los ha incorporado en los programas y reglamentos. Posteriormente, los propios dirigentes han reconocido sus planteamientos incorporados en las modificaciones a los programas.

**f) Incorporar a Representantes o Miembros de la Comunidad en el Proceso de Formulación y Discusión de las Políticas o Programas**

En la experiencia del MINVU este nivel de participación se ha llevado a la práctica principalmente con representantes de los empresarios, para analizar la modificación de programas como el Subsidio General Unificado o el Programa Especial para Trabajadores, en que el MINVU restringe su acción a la entrega de un subsidio y la provisión de la vivienda misma se realiza a través del mercado.

A partir de 1994, se ha formalizado la existencia de Mesas de Trabajo, con la participación de dirigentes sociales, autoridades y funcionarios del MINVU. Los dirigentes son convocados y capacitados para participar en la discusión de determinadas políticas, programas o proyectos de ley.

**g) Establecer Procedimientos Permanentes y Obligatorios para la Participación Ciudadana en las Decisiones de un Organismo Público (MINVU o SERVIU)**

Este es un nivel de participación formal y obligatorio que prácticamente no se ha desarrollado. Tal vez la única experiencia que tiene alguna cercanía es el Convenio de Programación suscrito entre el MINVU y el Gobierno de la Región de O'Higgins, en que el programa habitacional completo del MINVU en la región será sometido a la decisión del Consejo Regional (CORE) cada uno de los años de vigencia del Convenio, a fin de ser compatibilizado con la programación de las inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

**h) Requerir Participación en el Financiamiento de los Programas**

Este tipo de participación tiene como principal objetivo la confluencia de recursos para contribuir a pagar el precio de la vivienda, pavimento o equipamiento. Pero una de sus funciones más importantes es ejercer una "votación" de mercado, en el sentido de pronunciarse, mediante el aporte de recursos, por un determinado tipo de solución.

Además genera en el beneficiario la conciencia de que está comprando o

adquiriendo con su esfuerzo, en lugar de recibir una dádiva o donación del gobierno. En este sentido, el beneficio se otorga con una perspectiva más habilitante que asistencial; y genera una actitud de propietario que cuida y valora lo propio, en lugar de indiferencia frente a lo regalado o impuesto por la autoridad.

## **Dimensiones de la Participación**

### **a) Dimensión Política**

Los agentes que participan, de una o otra manera, en las decisiones del MINVU se sienten comprometidos con las decisiones tomadas, además de verse favorecidos por ellas. Sin duda su participación redundará en que sus particulares problemas e intereses hayan sido tomados en cuenta al momento de definir las políticas o programas o al tomar las decisiones de inversión. En consecuencia, su actuación posterior será funcional al sistema, ya que serán menos críticos y eventualmente pueden convertirse en defensores de la política, los programas o la propia institución.

Los programas del MINVU han abierto modalidades de postulación colectiva través de grupos organizados, en todas sus líneas de vivienda, pavimentación y equipamiento comunitario. Uno de los resultados esperados es que la experiencia de organizarse para participar en un programa del MINVU sea un aprendizaje de las ventajas de la organización comunitaria, el surgimiento de líderes, la conciencia de la posibilidad de plantearse proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y llevarlos a cabo. Esta forma de participación en los programas públicos abre un camino para fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas.

### **b) Dimensión Económica**

La participación en términos de aporte de recursos por parte de los interesados permite contar con un mayor financiamiento, que a su vez posibilita un resultado de mayor estándar.

En el caso de vivienda es interesante considerar que, cualquiera sea el precio o el estándar de una vivienda recién adquirida por una familia, siempre va a ser objeto de modificaciones o mejoras: de manera que la vivienda no es un producto que se construye "de una vez y para siempre", sino que va siendo modificado a través del tiempo. Esto permite que el nivel de financiamiento proveniente del presupuesto fiscal (subsídío) pueda ser modificado, sin que necesariamente implique un sacrificio de calidad o estándar de la vivienda, ya que puede ser complementado con diferentes proporciones de financiamiento aportado por los beneficiarios.

Otro aspecto en la participación en el financiamiento de la vivienda e inversiones en el barrio (pavimentos o equipamiento) es la conciencia de propietario que adquiere quien recibe el subsidio: ello conduce a una actitud de conservación y cuidado del bien adquirido que redunda en beneficio social, por mayor duración del patrimonio construido en el país. Actualmente se encuentra en desarrollo una política tendiente a desarrollar el mercado secundario de viviendas de bajo costo, que enfatiza aún más este aspecto, al posibilitar efectivamente la apropiación individual del subsidio en la forma de patrimonio de la familia.

Otro aspecto de este tema es la perspectiva de habilitación social asociado a una decisión consciente y onerosa de participar en alguno de los sistemas del MINVU. Está asociado a la idea de "tú puedes"; de elegir y decidir respecto a la forma de solucionar los problemas propios, en lugar de que la solución venga impuesta por una entidad ajena: "me salió casa".

### c) Dimensión Social

La apertura de espacios de participación en los programas del MINVU ha dado origen a una dinámica social que ha favorecido la organización. Se han fortalecido las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos: se creó una instancia de coordinación de Dirigentes de Juntas de Vigilancia y Juntas de Vecinos, en relación con la recientemente publicada Ley de Copropiedad Inmobiliaria.

Este desarrollo de las organizaciones sociales, permite reconstituir la estructura social destruida durante el gobierno militar, aumentar la conciencia de "ser social" en los integrantes de la comunidad, desarrollar actitudes solidarias, otorgar un nivel de protagonismo a los actores sociales que facilite iniciativas de mejoramiento en su calidad de vida, profundizar la democracia a través del ejercicio de los derechos y la capacidad de requerir y cuestionar a la autoridad de turno.

También es importante la apertura de los espacios para el surgimiento de nuevos líderes, después de un par de décadas sin organización. En este sentido son importantes iniciativas del MINVU, como los Encuentros de Dirigentes de la Región Metropolitana, el primero de los cuales se realizó en el Ex-Congreso Nacional y convocó la participación de más de ochocientos dirigentes y el segundo de realizó en el Centro de Extensión de la P. Universidad Católica de Chile y reunió a más de mil dirigentes.

### d) Dimensión Institucional

Las experiencias de participación en la historia reciente del MINVU no responden a una política o estrategia institucionalizada; la mayor parte de los eventos de participación, especialmente aquellos en que el interlocutor ha sido el mundo

poblacional, se han desarrollado con ocasión de circunstancias específicas de descontento o de necesidad de consultar acerca de alguna medida o comunicar una modificación de programa. No se ha tenido una periodicidad fija predeterminada para los encuentros. Las citaciones se han realizado cada vez que las circunstancias lo ameritan.

Por otra parte, los interlocutores han sido sólo relativamente estables. En ocasiones han sido reuniones con los dirigentes de Comités de Postulantes; en otras ocasiones han sido con dirigentes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos. Probablemente esto responde a la naturaleza de los temas tratados, ya que en el caso de convocar a los postulantes ha sido para escuchar o para informar acerca de modificaciones en los programas de viviendas básicas y progresivas; en tanto que las convocatorias a dirigentes vecinales corresponden a información acerca de programas como la Movilidad Habitacional, el Leasing Habitacional o la Pavimentación Participativa.

Además, los procesos participativos no se encuentran encarnados en toda la estructura institucional del MINVU. Se puede observar que las principales actividades de este tipo han sido realizadas personalmente por los Ministros y en algunas regiones por los Directores de SERVIU o Secretarios Ministeriales. También se encuentran dentro de la línea que ha trabajado con mayor fuerza en experiencias participativas el personal de la Unidad de Difusión y de las Oficinas de Informaciones y Atención de Público. La primera de éstas, con el nuevo estilo, se inauguró en el MINVU central en 1992. Posteriormente se han creado Oficinas de Informaciones en todas las regiones, restando a la fecha sólo en las regiones de Tarapacá y Atacama.

Este Ministerio tiene una ventaja comparativa en esta materia, puesto que desde su creación ha contado con equipos de funcionarios cuya labor es atender gran cantidad de público en las postulaciones y en las asignaciones de viviendas. Por lo tanto, se contaba con la "materia prima" consistente con personal entrenado en la atención del público cliente del sector vivienda. El plus que fue agregado por las autoridades en 1990 fue una clara decisión política en orden a tener una actitud de "puertas abiertas": es decir, la apertura de la información clara y precisa respecto a los sistemas y a la situación de cada postulante. Sin embargo, esta actitud de apertura no está igualmente internalizada en todas las estructuras ni en todos los funcionarios: esta es una tarea pendiente si se pretende avanzar en el desarrollo de la participación. Es preciso cambiar la actitud de los funcionarios, desde personas que trabajan con expedientes, con reglamentos o con formularios, hacia personas que trabajan con personas.

Con respecto a la participación de los agentes productivos relacionados con el sector (empresas constructoras, cooperativas, entidades organizadoras de la

demanda), también se advierte una diferencia entre las altas autoridades y los funcionarios, aunque por la mayor funcionalidad de esta relación, se encuentra más entronizada en los departamentos técnicos y quienes están encargados de materializar los programas. Por ejemplo, consultas y sondeos entre las empresas constructoras respecto a las propuestas, información precisa y amplia respecto a los programas como el Programa Especial para Trabajadores o el Subsidio General Unificado, que requieren una expedita participación de las entidades organizadoras de demanda, etc. También en este aspecto se encuentran variaciones significativas entre regiones, desde aquellas que mantienen una relación permanente de información y escucha con sus interlocutores del mundo productivo hasta quienes rara vez se relacionan con ellos; se observa una correlación con aquellas regiones en que los empresarios cuentan con una organización más fuerte y desarrollada.

#### e) Dimensión Territorial

En el discurso oficial se confunde la descentralización con la participación, dando a entender que en la medida que se transfieran competencias, atribuciones y responsabilidades a los niveles regional y/o local, se estaría automáticamente favoreciendo el surgimiento de espacios de participación.

En primer lugar, nos encontramos frente a una indefinición respecto al nivel preferente para la descentralización, lo que ha derivado en una pugna no resuelta. Por una parte, se han creado instituciones que pretenden ser el asiento del nivel descentralizado de la política gubernamental, en los Gobiernos Regionales. Por otra parte, hay una fuerte corriente de opinión que pretende llevar al nivel municipal las decisiones y atribuciones. En ambas posiciones se contraponen criterios políticos e institucionales. Está el hecho que en el nivel municipal encontramos autoridades generadas a través de un proceso de elecciones populares, en tanto que en el nivel regional las autoridades son designadas, lo que lleva a pensar que la descentralización, en tanto proceso de profundización democrática, es más efectiva cuando se lleva al nivel municipal. Sin embargo, la transferencia de la capacidad de tomar decisiones requiere una capacidad de informar y administrar las decisiones tomadas, y en este aspecto no se puede dejar de reconocer la debilidad y escasez de recursos del aparato de administración comunal. Por otra parte, no se han desarrollado mecanismos de control social que favorezcan la transparencia y eficiencia de las instituciones municipales.

Entonces, la demanda de transferencia de atribuciones y competencias que es formulada hacia los sectores (encarnados en los Ministerios), se reduce a decidir si las decisiones serán adoptadas por:

- una burocracia de nivel central, usualmente mejor informada y más capacitada,
- una burocracia de nivel regional, con un nivel de información en ascenso, pero

con poca claridad de su rol y su institucionalidad y con insuficiente personal calificado.

- una burocracia de nivel local, con más comunicación y cercanía con la comunidad, pero muy escasa de recursos y personal calificado.

En ninguno de los tres casos se asegura que efectivamente se producirá un proceso participativo. Observando la experiencia del MINVU hasta ahora, la participación ha sido más impulsada y acogida en el nivel central que en el regional o local.

### **Distintos Actores de la Participación**

Se ha planteado que la participación es uno de los componentes de la modernización del Estado, que debería ser inclusiva, abarcando a trabajadores, empresarios, usuarios, partidos y organizaciones representativas de la sociedad.

En el sector vivienda, la participación incluye, en mayor o menor medida, a diversos actores relacionados con su actividad: Comités de Allegados, dirigentes de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, Empresas Constructoras, Entidades Organizadoras de Demanda, Cooperativas Abiertas de Vivienda, Agencias de Servicios Habitacionales, Municipios, incluyendo Alcaldes, Directores de Obras Municipales, Directores de Desarrollo Comunitario, Encargados de Vivienda de la Municipalidad, etc. En relación con la política y programas habitacionales y de inversiones urbanas, se han realizado diversos eventos participativos con cada uno de los estamentos mencionados.

Sin duda el ámbito de la planificación urbana es el que ha tenido un mayor avance en la formalización de instancias de participación, ya que el proceso de aprobación de los instrumentos de planificación territorial incluye etapas necesarias de consulta popular, dispuestas por ley. Hasta hace poco ésta era una actividad realizada y decidida por expertos; hoy es una decisión de la comunidad, en que los expertos realizan las proposiciones y funciones asesoras en el proceso de aprobación. Sin embargo, el mayor grado de formalidad que se deriva del reconocimiento en la ley de los procesos de consulta pública, no aseguran que efectivamente se están produciendo en este ámbito mayores grados de participación efectiva. Probablemente, son los agentes con mayor poder económico quienes están apareciendo como los hablantes en los procesos de consulta pública. Corresponde a los organismos de gobierno, tanto de nivel central como municipal, desarrollar los mecanismos para que estas consultas efectivamente recojan las opiniones de toda la comunidad afectada por las decisiones de planificación territorial.

## **Tareas Pendientes**

La profundización de la participación en el Sector Vivienda pasa por un cambio en la cultura organizacional, de modo que se haga parte del trabajo de cada funcionario y, muy especialmente de las autoridades y jefaturas intermedias, la perspectiva integradora de la comunidad. Es preciso que en las distintas funciones y tareas se asuma la conveniencia de abrir espacios de participación.

Asimismo, no basta con avanzar en el sector vivienda, si no se avanza simultáneamente en otros sectores. Indispensable para los avances en participación en vivienda resulta lograr mejoras en el ámbito municipal. Los Municipios juegan un rol complementario al gobierno en casi todos los programas del MINVU, ya sea participando directamente en la elección de los grupos beneficiarios y aportando recursos para ello, como en el caso de los Pavimentos Participativos o el Mejoramiento Comunitario; o en tareas de difusión y colaboración en los procesos de inscripción y postulación, como en los Programas de Viviendas; o en una adecuada cobertura con las Encuestas CAS II, que son un requisito de postulación en diversos programas; o en programas y proyectos que surgirán en virtud de la ley de Copropiedad Inmobiliaria, recientemente publicada. En consecuencia, la participación de la comunidad en las decisiones municipales debe abrirse más allá de la mera existencia de un Consejo municipal, por más representativo que éste sea. Además, es imprescindible un mayor nivel de control social a nivel local.

Por último, sería conveniente instituir una instancia de participación estable y permanente, que funcione con una periodicidad conocida, y que exista no sólo a nivel central, sino que sea replicada en cada una de las regiones. En ella, deberían participar las organizaciones de la comunidad relacionadas al quehacer del Sector Vivienda, los funcionarios y las autoridades del MINVU, SEREMI y SERVIU.

# PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y URBANISMO

Patricia Correa S.

Este texto presenta los resultados de un estudio sobre participación ciudadana en las políticas públicas del sector vivienda y urbanismo, orientado a explorar el significado y sentido de la participación ciudadana para algunos actores, durante los gobiernos de la Concertación en Chile. En especial, se trata de observar el lugar que tiene la participación en la gestión de las políticas públicas del mencionado sector, desde la mirada de los ejecutores y la de los usuarios de esas políticas.

El estudio se inicia con una revisión de la historia de la política sectorial, aproximadamente desde la década de los 60 hasta hoy en día, con el propósito de perfilar el contexto histórico dentro del cual se ha desarrollado la política de vivienda y urbanismo. A continuación se estudia el discurso gubernamental de los años noventa, el cual le asigna un rol positivo a la participación. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se desaca desde el primer gobierno de la Concertación, como uno de los ministerios sociales que ha promovido la participación de la ciudadanía<sup>1</sup>. Sin embargo, este discurso en favor de la participación se ha ido matizando y, al mismo tiempo, se han ido cambiando los modos y espacios de participación en programas o proyectos específicos.

Se presenta, también, los resultados del estudio acerca del Programa de Pavimentos Participativos (PPP) en algunas comunas de la Región Metropolitana, el análisis de este caso permite aproximarse a la práctica actual de la participación en el sector vivienda. Este Programa supone la concurrencia de aportes públicos y privados para la producción del bien y el usuario o beneficiario, efectivamente es asumido como un socio en la pavimentación de la calle donde vive. El usuario es un socio colectivo, ya que participa a través de un Comité de Pavimentación, esto es un grupo de personas que se organiza para postular al Programa. Por otra parte, el usuario participa como cofinanciador de la obra de pavimentación. El "ejecutor directo" de la aplicación de la política es el funcionario municipal encargado del PPP, denominado "sectorialista" por el MINVU. En la práctica, este funcionario gestiona el programa a nivel local o comunal.

En este texto se entrega la visión acerca de la participación que tienen los funcionarios gubernamentales, municipales y los usuarios del Programa, así como los factores que contribuyen a facilitar o hacer difícil su ejercicio en la práctica.

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios a una versión preliminar de este trabajo efectuados por Nelson Morales, sociólogo de MINVU y USACH.

<sup>2</sup> Ver el artículo de María de la Luz Nieto y de Alberto Etehegaray publicados en este libro.

## Metodología

La investigación realizada fue de tipo exploratoria y se efectuó aplicando principalmente técnicas cualitativas para indagar acerca de las percepciones e intereses de distintos actores directamente involucrados respecto de la participación en el sector vivienda.

En primer lugar se revisó la literatura y documentos disponibles para reconstituir la evolución histórica de la política gubernamental de vivienda y urbanismo. Luego se analizó el discurso sectorial sobre la participación de los años noventa, obtenido a través del examen de los documentos existentes del MINVU, tales como memorias, revistas, periódicos, folletos. En forma adicional, se efectuaron entrevistas a autoridades y/o informantes claves del MINVU, tales como el Subsecretario del MINVU, asesores del Ministro y Subsecretario, Jefes de las Divisiones<sup>3</sup> de Política Habitacional, de Desarrollo Urbano, y de Estudio y Fomento Habitacional. Se entrevistó, igualmente, al Jefe del Departamento de Operaciones Habitacionales, al Jefe del Departamento de Planificación y a funcionarios de la Unidad de Difusión y Fomento de la Participación. En tercer lugar, se procedió a elegir el programa que sería objeto del estudio de caso, seleccionándose, el ya mencionado Programa de Pavimentos Participativos. Si bien el Programa seleccionado tiene la limitante de no ser representativo de todos los tipos y matices de participación que fomenta el MINVU, sí es destacable por los siguientes aspectos:

- Requiere una postulación colectiva, lo que para el Ministerio implica potenciar la participación y la organización de la población.
- En este Programa confluyen una serie de actores: Ministerio, Servicio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Municipalidad, dirigentes de organizaciones vecinales, vecinos que se organizan en un Comité de Pavimentación y una empresa constructora.
- A juicio de los funcionarios ministeriales este Programa ha tenido un gran éxito, porque presupone la “participación activa” de la población. Además, es visto como uno de los programas más característicos de fomento de la participación dentro del MINVU.
- El MINVU, muchas veces, considera al beneficiario como un “socio” y en este Programa el beneficiario efectivamente se identifica como un socio, cuya forma de participación principal es el cofinanciamiento de la solución o producto. Esto representa un cambio fundamental de la administración pública frente al usuario, se está dejando atrás el trato al usuario de las políticas públicas de vivienda y urbanismo como un beneficiario, esto es, como un ciudadano sin un rol mayor que el de ser receptor de servicios. Al denominarlo como “socio”, se le considera como

---

<sup>3</sup> El MINVU a nivel central se estructura administrativamente en Divisiones, las que a su vez están compuestas por Departamentos y Unidades en algunos casos.

un recurso, tanto en cuanto capacidad organizativa como de cofinanciador de los bienes habitacionales y urbanos.

En este estudio de caso se efectuó un análisis documental de la información existente acerca del programa: el reglamento que lo norma, folletos, circulares que envía la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo a las municipalidades, instructivos del Programa, y documentos que elaboran las propias municipalidades. Se realizaron entrevistas a los encargados del PPP de la SEREMI y del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), y a sectorialistas municipales. Se efectuaron grupos focales con funcionarios municipales de las comunas de Peñalolén, La Pintana, Lo Espejo, La Florida, Puente Alto, Lo Prado y San Bernardo y Comités de Pavimentación de las comunas de San Bernardo y El Bosque. Por último, en la III Conferencia de Participación Ciudadana en Políticas Públicas, organizada con el propósito de llevar a cabo una discusión y encuentro directo entre funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil acerca de la participación ciudadana en políticas públicas, se trabajó en una Comisión sobre Participación en el sector Vivienda y Urbanismo. El debate en dicha comisión se dirigió a efectuar un diagnóstico de la situación actual y examinar algunas propuestas de acción para fortalecer la participación en el sector.

## **La Política de Vivienda y Urbanismo**

Una mirada general sobre la evolución histórica de los problemas de vivienda y urbanismo en el país, permite distinguir tres períodos en los últimos treinta años, con características particulares, tanto desde la perspectiva de las formas de acceso a la vivienda por parte de los sectores más vulnerables, como de la forma en que se posiciona este problema en la agenda pública de los gobiernos de la época. Esta periodización se estructura en torno a tres etapas de la historia política del país en las últimas tres décadas: primero, el período democrático que va desde 1958-1973; segundo, el período de régimen militar que va de 1973-1990; y tercero, el período de vuelta a la democracia, que comienza en 1990 y aborda los gobiernos de la Concertación.

### **Período 1958-1973**

Una breve reseña histórica de lo que ocurre en el sector en el período democrático anterior al golpe militar de 1973, debe destacar que había un tipo de movilización en busca de la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos, caracterizado por la presión social sobre el aparato estatal a través de acciones de acceso masivo al suelo urbano. En ese tiempo se efectuaron diversas formas más o menos orgánicas de ocupación de terrenos como (a) las "callampas", que fue el tipo de ocupación característico de los procesos migratorios posteriores a los ciclos de crisis del modelo primario exportador, (b) Las "tomas de terreno" o "campamen-

tos", formas de ocupación ilegal, que fueron la expresión de movimientos cargados de un fuerte componente ideológico; y (c) se generaron organizaciones como los "comités sin casa".

Fue un período con procesos de movilización de carácter ascendente, que dejó al descubierto la alta precariedad habitacional asociada a estas formas de habitat de un importante sector de la población chilena, así como también mostró la magnitud del déficit habitacional respecto del cual la acción estatal no poseía una capacidad de respuesta. Estos factores contribuyeron a que el problema adquiriera una posición relevante dentro de la agenda pública. El problema se enfrentaba a través de procesos de negociación abiertos y públicos, por lo tanto la problemática habitacional se presenciaba como algo visible (V. Espinoza, 1993).

Vale decir, en este período opera una demanda dinámica sobre el Estado, caracterizada por una importante movilización popular y por una organicidad de esa movilización, en un contexto socio-político de alta participación social. Las demandas de los sectores sociales se procesan en los escenarios políticos y pasan a constituir parte de los proyectos políticos que debate la sociedad (R. Urmeneta, 1993).

Si bien durante este primer período se suceden tres administraciones de gobiernos ideológica y políticamente diferentes, se puede caracterizar por los rasgos comunes siguientes:

- Una institucionalización del enfrentamiento del problema social, en particular el de vivienda y urbanismo, desde el Estado y principalmente desde una perspectiva constructiva. Esto se manifiesta en un gasto social creciente y sostenido, el cual se inserta en el contexto de un Estado que progresivamente aumenta su participación en la economía y la acción social. El problema de la vivienda es asumido como una función de esta creciente intervención del Estado en el desarrollo económico. Un hecho relevante, en esta línea, es la creación en 1965 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), al cual se le encarga la formulación y ejecución de los planes nacionales habitacionales y urbanos.

- La adquisición de vivienda es promovida como un proceso de integración nacional de amplios sectores de bajos recursos considerados marginales a la sociedad y se constituye en un objetivo de la política de vivienda y urbanismo propio de los gobiernos de la época. Esta conceptualización de la función integradora de la vivienda tiene su base en dos elementos socio-políticos que caracterizan al Estado Benefactor o Desarrollista en este período: primero, la estimulación de la participación y organización de las personas para avanzar en la solución de sus problemas; y segundo, la función redistributiva del ingreso nacional.

Si bien en un comienzo la política habitacional logró controlar la masificación de

ocupaciones ilegales, el lento avance en la satisfacción de la demanda popular produjo un nuevo proceso de incremento de las "tomas de terreno", hacia finales del período analizado.

Un balance final del período permite concluir que el Estado no logra promover la suficiente capacidad de respuesta frente a la demanda creciente. A pesar de haber producido un importante alza del ritmo constructivo de viviendas, falla el desarrollo de un mercado inmobiliario que contribuya a satisfacer la demanda habitacional. Los constantes procesos inflacionarios y la elevada dependencia de la economía nacional, que la mantienen severamente expuesta a las crisis económicas exteriores, retardan la generación de instrumentos financieros de largo plazo que permitan ampliar el mercado de vivienda.

### **Período 1973-1990**

La instalación de la Dictadura Militar tras el golpe de Estado de 1973 produce, desde sus inicios, importantes efectos sobre los problemas del sector vivienda y urbanismo. El proceso de pacificación represiva implementado en los inicios de este período, produjo un inmediato corte de los procesos de movilización popular por el acceso a la vivienda, revocando, al menos por un tiempo, un alto a las ocupaciones irregulares de terrenos. Como efecto de lo anterior se produce un proceso creciente de densificación, caracterizado por el hacinamiento y allegamiento en las poblaciones ya existentes.

Por otra parte, la transformación del Estado implementada por el régimen militar, que ha sido caracterizada como un esquema de profundización capitalista con énfasis en la inserción en el mercado internacional, produjo importantes modificaciones tanto en la concepción como en el rol que jugaba el Estado en el desarrollo económico y social del país. Un correlato directo de este cambio político, fue la transformación en la acción social, en salud, educación y vivienda. Ya no existirá más un Estado Benefactor, vale decir, en Chile se produce la "fractura estratégica" (R. González, 1994) del Estado benefactor, tanto por su declinamiento global provocado por la crisis del petróleo en 1973, como por la implantación posterior del modelo neo-liberal en el país. Esto significó la incapacidad de seguir reproduciendo la acción estatal en el campo de los servicios sociales, puesto que habría requerido mantener el aumento creciente del gasto público y cobertura que se venía produciendo en el país hasta 1973.

El rol del Estado pasa de ser desarrollista y redistribuidor a ser subsidiario respecto del mercado, el cual se considera el mejor asignador de recursos en el nuevo modelo. El Estado reduce su acción como productor de bienes y servicios sociales, quedando ésta reservada a aquellas áreas donde la oferta privada no cubre las

necesidades de las familias, o mejor dicho a subsidiar a aquellos sectores de bajos ingresos que no pueden acceder al mercado de vivienda.

Estas transformaciones del Estado produjeron importantes modificaciones en la forma de enfocar la situación de vivienda en el país. Se cambia la concepción de la vivienda, ésta ya no es definida como un derecho que el Estado debe asegurar, sino como un bien que se logra a través del esfuerzo y el ahorro, estableciéndose una corresponsabilidad entre la familia y el Estado. Como declara el MINVU (1976), "la vivienda no es más una dádiva del Estado, producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados". Se produce así, un cambio de eje en la discusión del problema de vivienda, por un lado, la satisfacción de la necesidad de vivienda estará, en adelante, en relación directa con el nivel de ingresos de las familias. Por otro lado, desaparece la idea de asociatividad y participación social para la consecución de la vivienda, ahora es la familia, como ente individual, el que define sus posibilidades de acceso a la vivienda.

La política habitacional del gobierno militar, orientó la acción social sobre la base de los siguientes criterios:

- a) Regularizar la situación de los asentamientos espontáneos, operando con una lógica de emergencia habitacional asociada a la precariedad de estos asentamientos.
- b) Equipar con infraestructura y urbanización a los asentamientos que carecieran de ellos, de acuerdo a un programa de radicación.
- c) Satisfacer la demanda habitacional a través de subsidios habitacionales, un sistema de aporte estatal para ayudar al acceso a la vivienda creado en 1978, a los sectores de menores recursos.

Finalmente, los resultados habitacionales del período, se pueden resumir en los siguientes:

- Bajo número de soluciones habitacionales ofrecidas y empeoramiento de las condiciones de ingreso de las familias pobres, lo que les imposibilitó acceder a la obtención de un terreno o una vivienda. En esta etapa ocurre un proceso denominado como de "crecimiento hacia adentro de las poblaciones populares", que consiste en un aumento significativo de densificación informal de las poblaciones provocado por el fenómeno de allegamiento, esto es la ocupación de un terreno o una vivienda por más de una familia.
- Importantes procesos de "erradicación" de poblaciones desde aquellos territorios de mayor valor de mercado a sectores menospreciados. El efecto producido fue la localización de los pobladores erradicados en sectores periféricos de la ciudad, solución asociada directamente con los ingresos familiares.
- La implementación de las políticas económicas y de control represivo frente a los intentos de tomas por parte de pobladores, lo que produjo en los asentamientos

periféricos importantes procesos de densificación. Esto provocó un deterioro mayor de las condiciones de habitabilidad y salubridad de los sitios y viviendas.

- Los procesos de localización periférica de los sectores populares y el agravamiento de las condiciones de empleo, se tradujo en lo que hoy se conoce como segregación espacial de la pobreza. Segregación que se traduce, como plantea T. Valdés (1983), en una "concentración de los sectores populares en las áreas periféricas de la ciudad, tanto en las poblaciones ya constituidas, como en los terrenos que la autoridad ha dispuesto para dichos sectores (erradicaciones), y en una retención de los mismos en dichas áreas".

## **Período de los Gobiernos de la Concertación**

En 1990, el primer gobierno de la Concertación define como principales problemas habitacionales a enfrentar, el déficit habitacional acumulado por décadas y el allegamiento, que es la demanda social más sentida en la composición de este déficit de arrastre. El diagnóstico del gobierno hacía prever que con el término del régimen militar, se podría producir una masiva y explosiva demanda por vivienda, que se caracterizaría por tomas de terrenos. Por lo tanto, este escenario requeriría respuestas rápidas y efectivas del gobierno.

En esa perspectiva, el MINVU comienza a realizar una serie de acciones orientadas a asumir dicho fenómeno, como por ejemplo, el establecimiento de diálogos con los Comités de Allegados. Al mismo tiempo, el ministerio revisa y rediseña los procesos de selección y asignación habitacional, establece mecanismos de orientación e información a los postulantes y promueve la postulación grupal, con el fin de generar participación y capacidad organizativa; además, se creó la Unidad de Difusión y la Oficina de Información del MINVU.

En palabras del ex Ministro de Vivienda, Alberto Etchegaray, "el desafío de nuestro país es integrar al desarrollo y a la equidad social a una enorme cantidad de sus habitantes" (Etchegaray, 1993). La función del Estado es intentar alcanzar la satisfacción de demandas sociales acumuladas por largo tiempo y cumplir con la llamada "deuda social" contraída por la política económica de la dictadura, respecto de la calidad de vida de los sectores marginados.

En este contexto, la política de vivienda y urbanismo se orienta a producir un cambio de la calidad de vida en la ciudad. Lo cual implica asumir como tareas prioritarias el mejoramiento de los barrios, "vivir en una ciudad más amable" (Etchegaray, 1993), aumentar la oferta de vivienda social y focalizar los recursos del sector hacia los grupos populares. Según la información de la encuesta CASEN<sup>1</sup>, en 1990 faltaban 1.335.000 soluciones habitacionales para garantizar un

---

<sup>1</sup> Encuesta de caracterización socio-económica con cobertura nacional realizada por MIB/PLAN, que se

estándar mínimo de alojamiento al total de las familias del país. Dentro de estas cifras se encuentran 955.000 familias que vivían allegadas a otros hogares, lo que representaba el 25% del total de familias del país. Así, a partir de 1990, la política de vivienda diseñada por el Gobierno se plantea como meta el congelar el déficit, lo cual supone un ritmo de construcción de viviendas de 100.000 unidades por año.

Como resultado de estas acciones, no se produjo la toma de terrenos, sino más bien "un proceso de organización de los afectados ante los nuevos sistemas de postulación" (Cortínez, 1993). Adicionalmente, los ritmos crecientes de construcción experimentados en los gobiernos de la Concertación, desincentivaron las formas de presión urbana asociadas a la expresión del déficit habitacional a comienzos de la década de los '70 y '80. De modo tal que se cambia el eje respecto de la relación gubernamental con el demandante de vivienda, éste se constituye en un aspirante y negociador de subsidios habitacionales, así como cooperador en la búsqueda de soluciones, y ya no es más considerado sólo como un agente de presión social.

Como plantea O. Mercado (1992), "la acción estatal en este campo se ha traducido en la transferencia de subsidios para facilitar la adquisición de una casa a las familias con problemas habitacionales e incentivar la producción de viviendas económicas, para sectores sociales bajos y medios".

Adicionalmente, como forma de respuesta a la urgente necesidad de ampliar la cobertura de vivienda, se crea en 1990 el Programa de Vivienda Progresiva (PVP), que se estructura sobre la base del producto-vivienda como resultado de un proceso progresivo en dos etapas, que complementa el apoyo estatal y de las familias. Con este programa se pretende aumentar la cobertura asociada a un saneamiento básico de las condiciones de habitabilidad de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Es importante destacar que la creación del Programa de Vivienda Progresiva es parte de un proceso de reestudio y adecuación de la oferta de programas a las cambiantes condiciones de los demandantes de vivienda. Responde a un cambio en la forma de enfrentar el problema habitacional de los sectores más pobres, desde una concepción "tradicional", cuyo objetivo apunta a la producción masiva de viviendas y su entrega una vez que han sido terminadas, es decir, la política de la "llave en mano", se pasa a un enfoque de progresividad, que consiste en la implementación de soluciones en un comienzo modestas -un sitio urbanizado con servicios básicos-, que se consolida con la participación del beneficiario.

Otros programas a destacar relacionados con la participación de los beneficiarios, son los programas de mejoramiento urbano, como el Programa de Pavimentos

---

realiza cada 2 años y en ella se obtiene información sobre condiciones habitacionales, educacionales y laborales de la población; compara la situación de extrema pobreza entre el gobierno militar y los gobiernos siguientes y también permite evaluar el impacto real que están teniendo los programas sociales.

Participativos y el Programa de Mejoramiento Comunitario. El primero es un programa que intenta resolver el déficit de pavimentación a través de la postulación colectiva, esto último implica para el MINVU el potenciar e incentivar organizaciones de base y por ende promover la participación, tema que se analizará con más detalle más adelante en el estudio de caso de la presente investigación. El Programa de Mejoramiento Comunitario, por su parte, tiene como objetivo construir equipamientos que permitan el desarrollo social y la recreación de la comunidad, contempla la participación de las organizaciones comunitarias y la Municipalidad, tanto en financiamiento como en el diseño de los proyectos. En ambos programas existe un cofinanciamiento por parte de la comunidad y de la Municipalidad.

En síntesis, la práctica de los gobiernos de la Concertación en materia de vivienda y urbanismo se expresa en el reestudio y la implantación de modificaciones a los programas antiguos, la creación de nuevos programas (por ejemplo, Vivienda Progresiva, Densificación Predial, etc.), la estimulación de los procesos de postulación de tipo colectivo, para lo cual se generan incentivos que premien la asociatividad como mecanismo que favorece y potencia la factibilidad del acceso a la vivienda o de soluciones urbanas (pavimentos, veredas, áreas verdes, etc.) por parte de las familias. Por otro lado, la actual política de vivienda y urbanismo pretende contribuir a superar los procesos de segregación urbana, para lo cual se plantea el criterio de producir viviendas de alta funcionalidad residencial y laboral para las familias de menores recursos.

Finalmente, sin desmerecer los logros de los gobiernos concertacionistas en cuanto a la forma de abordar la problemática habitacional, permanece aún algunos rasgos de aquella tendencia de la política habitacional tradicional para enfrentar los problemas habitacionales, se ha mantenido un enfoque centralizado, en el cual se privilegia el déficit cuantitativo en la definición de las líneas programáticas.

## **Participación Ciudadana en las Políticas de Vivienda y Urbanismo. El Discurso del Gobierno**

En el discurso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo la participación aparece con un lugar privilegiado en el desarrollo de la política habitacional y urbana, inclusive se plantea que es uno de los pilares de la implementación de la política. Sin embargo, algunos funcionarios son más críticos con respecto a este tema y señalan que la participación es más importante en el discurso que cuando se ejecuta algún programa o proceso. Por lo tanto, se trata más bien de una aspiración que de una

---

<sup>5</sup> La política habitacional tradicional asume el dotar de soluciones habitacionales a las familias "sin casa", convirtiéndolas en propietarias de viviendas localizadas en sectores periféricos de la ciudad. (M. Saborido, 1993). En términos de desarrollo urbano esta política se traduce en un crecimiento cada vez más extensivo y de mayor costo, insostenible para la conformación de ciudades adecuadas.

realidad. Con todo, se sostiene que se ha hecho un gran esfuerzo para que la participación sea efectivamente una realidad.

Por otra parte, a pesar de la relevancia que el MINVU asigna a la participación, esta entidad que dirige las políticas públicas sectoriales no ha llevado a cabo un desarrollo conceptual del término, sino más bien, lo ha perfilado en el plano práctico, por ejemplo en las definiciones de los programas, en el proceso de postulación y en la contribución al financiamiento de determinados bienes.

Se plantea que la participación es un tema amplio y de gran complejidad y por ende es difícil de definir. Participar puede referirse a un rango muy amplio de relaciones desde aquella que se genera porque el beneficiario o "socio" puede inscribirse en un programa habitacional o urbano hasta aquella en que se da la capacidad de incidir activamente en el diseño y ejecución de un programa.

En los dos gobiernos de la Concertación se ha sostenido que la participación es más que el derecho a sufragio y que, en alguna medida, supone influir en la toma de decisiones. Sin embargo, hay algunas diferencias en las connotaciones que estos dos gobiernos le han dado a la participación.

Durante el primer gobierno de la Concertación, el discurso sobre la participación era un elemento relevante del proceso de democratización que estaba comenzando a vivir el país. Por otra parte, como se dijo antes, para el MINVU la participación era una estrategia para canalizar las altas demandas habitacionales, ya que se percibía y temía un desborde de las energías sociales. En ese contexto se crea la estrategia de "abrir las puertas" y "mostrar el rostro de las autoridades" a la población, donde las autoridades de dicho ministerio de acción social realizan, entre otras cosas, visitas a terrenos para dialogar con la gente y "escuchar" sus demandas. Se crea, igualmente, el departamento de "Difusión y Fomento de la Participación" cuyo objetivo es ser un espacio de participación que acoge a los dirigentes y ser un canal para el diálogo, un lugar donde se reconoce a las organizaciones sociales como interlocutores válidos.

En breve, en esta primera época de retorno a la democracia, se realizan los mayores cambios en favor de la participación: se crean nuevos programas, se modifican los antiguos, se crea de departamento de difusión y fomento de la participación, se crea la oficina de información, etc. Entre los objetivos de estas acciones están, por un lado el de recibir ideas de la gente y por otro, recuperar la legitimidad de ciertas instancias del MINVU, de tal manera de hacer transparentes los sistemas y procesos de asignación de recursos y subsidios que estaban bastante deslegitimados, por prácticas autoritarias anteriores. Sin embargo, esta transparencia implicaba un riesgo para los funcionarios, cual era hacerse vulnerables a un eventual mal manejo de información.

En el segundo gobierno de la Concertación, si bien la participación sigue siendo un elemento relevante en el sector vivienda y urbanismo, aparece con un tono menor y adquiere un nuevo sentido. Es posible que esta variación se de porque se ha reducido la presión proveniente de la demanda por vivienda o por el posicionamiento de nuevos temas que se enfatizan en los discursos, tales como, hacer más eficiente la gestión de las políticas públicas, seguir aumentando la cobertura, incorporar al sector privado, etc.

La participación comienza a adquirir un carácter más funcional, se la visualiza como un medio para obtener resultados eficaces. Se piensa que a medida que los beneficiarios tengan grados más altos de intervención en la solución habitacional o en los programas de tipo urbano, la gente sentirá como más propio el bien, se logrará un compromiso mayor con éste, mejorándolo o manteniéndolo en mejores condiciones. Por lo tanto, la participación de la gente es vista como un recurso decisivo para obtener mejores resultados.

Durante los dos últimos gobiernos, se pueden distinguir dos tipos de manifestación o expresión de la participación en términos de la incidencia en la toma de decisiones: (a) un tipo informal y (b) otro formal.

### **Modalidades de Participación de Tipo Informal**

El MINVU ha creado dos modalidades de participación informal: los "Encuentros Comunales" y las "Mesas de Trabajo". A grandes rasgos, ambas consisten en la relación directa entre autoridades superiores del Ministerio y o servicios con dirigentes sociales y pobladores. Se diferencian porque los "Encuentros Comunales" son de carácter masivo, concurren alrededor de 200 dirigentes y pobladores, en cambio las "Mesas de Trabajo" convocan a un número menor de participantes para trabajar en función de temas específicos. Lo relevante es que en ambas instancias dialogan y se escuchan dirigentes, pobladores y autoridades del MINVU, con el fin principal de retroalimentar la política sectorial. Sin embargo hoy en día, a pesar de que las autoridades consideran relevantes estas modalidades de participación, sólo se han realizado de forma aislada y asistemática y parece haber pocas intenciones de reactivarlas.

Los objetivos de la participación informal impulsada por el MINVU ha variado en el tiempo y se pueden ordenar en tres etapas:

- Una primera etapa, correspondiente a los dos primeros años del primer gobierno de la Concertación, se realizan diálogos fundamentalmente informativos, el objetivo es que las autoridades sean conocidas por la gente, se busca dar a "conocer el rostro de las autoridades" y "ser reconocidos en las bases como institución seria, equitativa y transparente".

- En una segunda etapa, el MINVU recoge la opinión de la gente para retroalimentar la política que se está implementando.
- En la tercera etapa, el MINVU consulta a los dirigentes y a la población antes de implementar una estrategia o una política. La forma de operar en esta etapa consiste en informar primero a los dirigentes sobre las nuevas estrategias o modificaciones de la política y recibir propuestas de ellos, antes que el Ministerio proceda a informar pública y masivamente a toda la ciudadanía. Así ocurre por ejemplo, en el tratamiento de temas tales como: la movilidad habitacional, la ley de la calidad de la vivienda, el leasing habitacional, etc. Esta forma la denominan “Moviéndose en función de lo que la gente quiere”.

Este moverse en función de la gente, introduce un elemento de flexibilidad en los programas y procesos que lleva a cabo el MINVU, lo que le permite ser capaz de superar o corregir las falencias que se pudieran encontrar en el proceso de implementación.

En forma paralela, se genera un tipo distinto de participación informal, aquel que se abre por iniciativa de las personas y no por el MINVU y comúnmente es una consecuencia de algunas acciones de planificación territorial impulsadas por la institución estatal. Al respecto, es posible distinguir tres modalidades de participación que se pueden generar en torno a la Planificación Territorial y en específico, en relación con los planos reguladores comunales: una es la legal, otra implementada a través del Consejo Municipal y la tercera, es la que surge espontánea y extemporáneamente, y es a ésta a la que se hace referencia anteriormente como participación informal cuya iniciativa no proviene del MINVU.

La participación legal es aquella que se estipula en la ley y que establece que el municipio, durante un tiempo determinado, debe dar a conocer el nuevo plan regulador comunal a la población afectada y la población de esa localidad puede hacer observaciones. Generalmente ocurre que la población no participa ni da su opinión, puesto que en ese momento no dimensiona las consecuencias de la aplicación de dicho instrumento. Lo que suele ocurrir más bien es que se efectúa una participación espontánea, cuando el plano regulador está ya casi aprobado.

En el Ministerio se plantea que el espacio legal para participar existe formalmente, pero que la ley es poco explícita en su aplicación. Esto lleva a que finalmente dependa de cada municipio el materializar dicha oportunidad como un efectivo espacio de participación o bien se limite a realizar un mero ritual de exponer un plano regulador con colores, que nadie entiende, en una pared cualquiera dentro del municipio. Por lo tanto, el que los temas de ordenamiento territorial tengan la relevancia

---

<sup>6</sup> Angela Cofré, funcionaria de la Unidad de Difusión y Fomento de la Participación del MINVU, entrevistada como parte de la investigación, 1997.

requerida para activar la participación, depende de las condiciones favorables a ella existentes en cada comuna. Esta será mayor en la medida en que exista la voluntad de la autoridad local, que existan grupos organizados y que la gente comprenda y tome "conciencia" de que la participación es relevante en los temas de ordenamiento territorial, en cuanto afectan la calidad de vida de las personas.

Ha ocurrido más o menos lo mismo con los grandes proyectos de inversión vial, por ejemplo en los casos de las movilizaciones de protesta de los vecinos de Gran Avenida o de la Costanera Norte. Allí las instituciones públicas se han visto obligadas a abrir mecanismos de negociación para resolver conflictos no procesados a través de canales institucionales.

En el MINVU se señala que la participación en el tema urbano o de ordenamiento territorial, es positiva y necesaria, afirman que un instrumento de planificación llevaría implícito un proyecto social y sería uno de los medios para alcanzar dicho proyecto. Si se considera que un Plano Regulador tiene como condición básica el obtener el consenso de la comunidad para su viabilidad social y política, el MINVU tendría la responsabilidad de promover espacios para construir ese consenso y hacer efectivo el plano regulador. Es decir, antes de desarrollar en forma acabada un instrumento de planificación, se debieran construir "acuerdos básicos", por ejemplo, decidir acerca de qué comuna se está buscando construir o definir cuál es la vocación de la comuna. Una dificultad práctica, sin embargo, es determinar cuál es el universo de personas que deben participar en esta decisión. Según el MINVU, generalmente se produce una participación de actores que representan intereses particulares y no colectivos, sin embargo un Plano Regulador busca el bien común y no de individuos particulares o pertenecientes a una determinada comuna.

Otra dificultad que se advierte frente a la participación en este tema urbano, es que se constituya una probable resistencia de parte de la burocracia profesional. Se considera que habrían obstáculos de tipo cultural para que se desarrolle la participación, uno de los principales es que los planificadores no utilizan un lenguaje accequible para todas las personas. Se sostiene que muchas veces se crea una gran distancia entre lo que la gente quiere o desea y lo que los planificadores definen respecto de cómo debe ser un territorio. Sin embargo, se dice que será la presión de la propia gente, en la medida en que se vaya dando cuenta de la relevancia de estos temas y que tienen el derecho a dar su opinión, la que exigirá que el tema sea abordado de una forma más accequible para todas las personas.

Los funcionarios y autoridades del MINVU reconocen que no ha habido suficiente reflexión respecto de la participación de los ciudadanos en los instrumentos de ordenamiento territorial, plantean que no es un tema que lo tengan suficientemente "asimilado", para "que se pase de un tema ritual a uno real", "hay algo que incorporar, donde sea natural el que uno valore el que la gente tiene algo que

decir". En otras palabras afirman que la participación es importante, pero no saben finalmente como materializarla.

### **Participación de Tipo Formal**

El MINVU considera como una forma de participación formal, la acción de postulación que efectúa la "población beneficiaria" a los Programas "modalidad privada" o "programas participativos", como los ha llamado el ex-Ministro de Vivienda, Edmundo Hermosilla. Existe en estos programas un grado mayor de participación que en los programas habitacionales tradicionales de SERVIU.

Al respecto, el Ministerio distingue dos clases de programas: los de modalidad SERVIU y los de modalidad privada. Los primeros, son aquellos en los que el MINVU asigna una vivienda al usuario, sin que el beneficiario elija la vivienda, su localización, la empresa constructora que construye, etc. Los programas de modalidad privada, en cambio, no "asignan" las viviendas sino entregan un certificado de subsidio y los beneficiarios pueden tener un grado mayor de influencia sobre la determinación de las características de su vivienda. La participación en este caso se expresa en poder incidir en algún grado en las características de las viviendas. Al mismo tiempo, a través de esta modalidad se abre un camino explícito para que la gente se organice y logre mayor capacidad de decisión sobre el producto que desea. En este caso, entonces, más que un usuario beneficiario de un producto terminado que le concede el Estado, el usuario es considerado como consumidor o cliente con determinados derechos de elegir o de participar en la decisión acerca de las características del producto final que adquiere.

Otro efecto de estos programas es su capacidad de potenciar a las organizaciones sociales, a través del reconocimiento como interlocutoras válidas que les confiere la institucionalidad pública, principalmente por medio de la "postulación colectiva". En el MINVU existe el propósito de revitalizar la sociedad civil. Plantean que cuando se puso término a la dictadura, las organizaciones sociales se fragmentaron y desintegraron, fundamentalmente, porque esperaban que la democracia les iba a satisfacer las necesidades y por lo tanto, no requerían organizarse para luchar, en este caso por la obtención de una vivienda o un bien urbano. La población adoptó una postura de actor pasivo y receptor de beneficios que esperaba del Estado. Ante esta actitud, las autoridades sostienen que ya no se está en presencia de un Estado Benefactor, sino que el Estado comparte responsabilidades con los ciudadanos, quienes deben asumir el carácter de "socios" para la satisfacción de problemas habitacionales o urbanos. En este último sentido, la participación es vista como una suma de recursos y de capacidades tanto de organización como de financiamiento, para la consecución de un bien urbano o habitacional. Este concepto de usuario llevaría aparejado un sentimiento de mayor apropiación del bien, lo que sería un incentivo para que se cuidara y mantuviera en mejor estado.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza la clasificación de los tipos de participación en el sector vivienda según quien toma la iniciativa de la participación.

INICIATIVA	MODALIDAD INFORMAL	MODALIDAD FORMAL
MINVU	Encuentros Comunales. Mesas de Trabajo.	Postulación a Programas Privados. Postulación Colectiva.
SOCIEDAD CIVIL	Participación extemporánea en relación a Planos Reguladores.	

En el cuadro se clasifican las modalidades de participación según si la iniciativa que origina, provoca y organiza la participación proviene de la sociedad civil o de una institución pública. Por otro lado, se distinguen las modalidades informales y formales de participación. En general la participación informal es una participación esporádica cuya frecuencia depende en gran medida de quién tiene la iniciativa. La modalidad formal de participación, por su parte, responde y se desarrolla con base en una normativa o reglamento de la institución pública, del MINVU, por lo tanto, es bastante delimitado el tipo de participación al que se puede alcanzar.

### **Problemas para la Participación Vistos por el MINVU**

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo visualiza diversas condicionantes que dificultan la participación, tales como: la no existencia de interlocutores válidos, organizaciones sociales sin organicidad, dirigentes poblacionales poco informados y debilidad de la representatividad en términos reales de los dirigentes, es decir, sostienen que muchos dirigentes no manifiestan la voz de cientos de personas, sino más bien su interés particular o la de su partido político y, además, escasamente manejan la información suficiente para poder debatir y fundamentar una determinada posición.

Otra debilidad para que exista una real participación, corresponde a falencias internas del Ministerio. Una de ellas es que no se diseñan soluciones particulares, sino que se aplican plantillas, donde no se toman en cuenta las realidades particulares. Sin embargo, uno de los principales obstáculos que se menciona emana de la propia estructura administrativa del Ministerio: por un lado, la existencia de una rígida compartimentación de los diferentes departamentos del MINVU perjudica un trabajo más coordinado y de equipo dentro del Ministerio. Y por otro, aquellos funcionarios del MINVU que trabajan directamente con beneficiarios o dirigentes, no lo hacen con una mentalidad de "puertas abiertas",

sino más bien mantienen una relación autoritaria con los pobladores, perjudicando la interacción MINVU-pobladores o beneficiarios. Para caracterizar dicha situación, se da como ejemplo que es común que un dirigente social se acerque a preguntar algo sobre el servicio público y el funcionario del ministerio le responda que ignora ese tema. lo que obliga al dirigente a recorrer una serie de ventanillas para solucionar su inquietud o problema.

Para superar estos obstáculos reconocidos por las autoridades del MINVU, se realizan dos acciones fundamentales: una es la capacitación de aquellos funcionarios que trabajan directamente con la población; y la otra es la difusión al interior del Ministerio de las nuevas políticas, programas, modificaciones a los existentes, etc., de manera tal que todos los integrantes de cada departamento del Ministerio estén al tanto de todo.

Por último, con respecto al futuro, el MINVU se plantea seguir privilegiando y darle importancia a la participación. Señala que de ese modo cumplirá con la voluntad del Presidente de la República expresada en el Discurso Anual sobre las Estrategias de Desarrollo Nacional de 1997. Allí se menciona la existencia de un nuevo programa, "Chile Barrio", que está en período de diseño, donde será de gran relevancia la participación de los beneficiarios. Se insiste en la participación de la gente en su carácter de aporte de recursos, de "socio", al que hay que aprovechar para obtener mejores resultados.

En síntesis la participación para el MINVU es un elemento importante de la política, que se traduce hoy día fundamentalmente en los Programas Modalidad Privada. En este contexto, la participación no consiste en intervenir en las grandes decisiones, sino que es tener derecho a elegir o poder decidir acerca de las características de la vivienda que se desea obtener, a través de la postulación colectiva. Por su parte, la condición de postulación colectiva, potencia el surgimiento de importantes organizaciones de base. Otra forma de ver la participación como un elemento incorporado a las políticas de este sector, es que actualmente el gobierno visualiza al beneficiario como un "socio" en la obtención de la solución habitacional o urbana.

### **Estudio de Caso: Programa de Pavimentos Participativos**

La investigación sobre participación en el sector vivienda y urbanismo, como se señaló antes, se focalizó en un estudio de caso que permitiera observar cómo perciben los distintos actores la participación y el sentido y significado que le dan a ésta. Para lo cual se efectuó un estudio sobre el Programa de Pavimentos Participativos en la Región Metropolitana.

El Programa de Pavimentos Participativos del MINVU se dedica a construir

pavimentos nuevos en calles y pasajes, con el propósito de “reducir el déficit de pavimentación para mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro país”, como lo establece el Decreto 144 de 1994 que le da origen. Este Programa de carácter nacional tiene como antecedente la experiencia de los “Pavimentos Económicos” en la Región Metropolitana.

La implementación del programa requiere de “la participación activa de los propios beneficiarios”, quienes postulan colectivamente a través de “Comités de Pavimentación”. La postulación se realiza en la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), donde el encargado municipal del Programa es el “sectorialista”, quien es finalmente el ejecutor directo de la política.

La construcción del pavimento se financia con el aporte de los beneficiarios o vecinos, el municipio respectivo y el MINVU. El porcentaje de aporte tanto del comité como del municipio depende de las categorizaciones que determina el MINVU. Para el caso de los comités el aporte varía desde un 5% a un 25% del costo total de la obra, lo que depende del tipo de vía y del origen del loteo de las viviendas.

La Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo respectiva selecciona a los comités beneficiados y el SERVIU licita la construcción de obras del Programa para la contratación de la empresa que realizará la pavimentación.

El estudio de caso se enfocó principalmente en los actores directamente relacionados con la ejecución de la política, como son los “sectorialistas” o encargados municipales del Programa de Pavimentos Participativos, y los destinatarios (integrantes de los Comités de Pavimentación). En forma paralela se efectuaron entrevistas a diferentes funcionarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de la SEREMI que intervienen en distintas fases del Programa.

A continuación se presentan los resultados del estudio ordenados en cuatro puntos:

1. Primero se hace referencia a las percepciones que tienen los diferentes actores respecto a la participación.
2. En segundo lugar se señalan los factores obstaculizadores y facilitadores de la participación en el PPP, según los diferentes actores.
3. El tercer punto muestra las percepciones de los diferentes actores sobre los resultados positivos del PPP.
4. El cuarto punto presenta algunas conclusiones.

---

<sup>7</sup> La selección de los comités beneficiarios depende de los siguientes factores: aportes del comité y del municipio; antigüedad de la población y de la postulación; tamaño de la calle o pasaje; y grado de cobertura del proyecto.

## 1. Concepto Sobre Participación

Para aproximarse al concepto de participación se indagó acerca de las percepciones y opiniones sobre participación de los siguientes actores: a) los funcionarios del ministerio y servicios directamente involucrados en el Programa elegido, b) los funcionarios municipales o sectorialistas y c) los usuarios. A continuación se exponen los principales resultados obtenidos.

(a) En el *Ministerio de Vivienda y Urbanismo*, si bien no existe un concepto único que guíe la política de participación, los funcionarios directamente relacionados con el Programa plantean que participar es “tener algún grado de propuesta y protagonismo”, en este caso, en la gestión del programa, “dentro de los límites que pone la SEREMI”.

Desde el punto de vista del gobierno y en específico del MINVU, el PPP es uno de los Programas más relevantes y exitosos con respecto a la Participación de la gente, incluso se llega a decir que es “la primera experiencia real de participación, donde se encuentra el Estado y la gente”, “no se les impone nada a la gente, ellos se organizan y postulan”.

Desde la perspectiva de la SEREMI, la participación de este Programa se manifiesta tanto en la Municipalidad a través de la promoción de la organización de los vecinos y el otorgamiento de apoyo técnico y financiero al Programa; como en los usuarios, cuya participación consiste en organizarse y conformar el Comité de Pavimentación, así como contribuir al cofinanciamiento de la pavimentación.

(b) Los *sectorialistas* de la municipalidad o ejecutores directos de la política, por su parte, plantean que participar es ser parte de algo, es tener incidencia en el cómo se realiza una acción o proyecto. En la participación se deben intercambiar ideas entre los diferentes actores involucrados, pero más allá de ello, se requiere que las ideas y opiniones que se intercambian sean tomadas en cuenta, tengan “peso”.

Para ellos, la participación es una interacción en la cual cada actor tiene un rol relevante, lo que involucra dejar atrás la función asistencialista de la política pública (“el Estado ya no puede entregarle todo a la gente”) y el poblador o el vecino se constituye en un verdadero actor local.

Al definir la participación ideal, plantean que es aquella interacción con el Estado mediante la cual éste entrega los recursos y la comunidad decide sobre el destino de esos recursos, fijando la propia comunidad los criterios y las prioridades. Es decir, la comunidad tiene una activa participación en la toma de decisiones.

Por otra parte, la participación es vista por los sectorialistas como generadora de

mayor desarrollo y mejor calidad de vida y por lo tanto señalan que habría que estimularla.

Con respecto a como se expresa la participación en el Programa de Pavimentos Participativos, hay diferentes percepciones: Unos perciben que la participación del programa se manifiesta en dos fases: primero, en la constitución de organización para conformar el comité y luego, en la fiscalización de las obras. Otros plantean que es “sólo poner plata” y, por lo tanto, sólo el que tiene el dinero puede participar. Algunos enfatizan el esfuerzo de los vecinos por organizarse, afirmando que el hecho de “organizarse para administrar dinero y que exista confianza entre ellos, ya es un gran logro”, “es creer otra vez en la fuerza de la organización”, que se produce un “salto cualitativo, ya que han aprehendido y se han apropiado del programa”.

En general, plantean que el Programa es un buen intento de motivar la participación de la comunidad, es una “oportunidad de organizarse y llevar adelante cosas”, a pesar de que consideran que la participación en este Programa es bastante restringida, “es sólo un grado mínimo de participación”.

(c) Los *usuarios* del Programa perciben la participación como una “movilización” importante. Afirman que organizarse en función del Programa los indujo a “dejar de estar dormidos”, “la pavimentación se veía lejos, primero salió el proyecto del alcantarillado y luego a pelear por el pavimento”, “es darle vida a la población”. En definitiva, para ellos participar implica el que la población se una en función de un objetivo común, se ayuda a solucionar sus problemas o resolver sus inquietudes. En este contexto, la participación tiene una connotación positiva y de “progreso”.

Por otra parte, cabe destacar que en el imaginario de los usuarios el carácter “participativo” del programa o el empleo de este término, hace referencia a un programa que está destinado a una población de bajos ingresos. Es decir, la participación se asocia o está relacionada con un determinado segmento de la población que requiere “unirse” o crear estrategias comunitarias para resolver sus problemas. Se trata de un segmento para el cual es fundamental la vida de barrio, a diferencia de otros sectores de la población que individualmente pueden acceder al mercado de la vivienda y de los bienes urbanos.

## 2. Obstaculizadores y Facilitadores (Internos y Externos) de la Participación en el Programa

En el discurso de los actores involucrados se pueden distinguir factores que a juicio de los actores involucrados inciden en la participación en el Programa, ya sea como obstaculizadores (limitantes) o facilitadores (potencialidades), esto es que dificultan o contribuyen al desarrollo de la participación. A continuación presentamos dichos

factores clasificados en internos o externos, según sean vistos como consecuencia de acciones propias o ajenas por los actores.

## 2.1. Obstaculizadores y Facilitadores Internos

Los obstaculizadores y facilitadores internos son aquellos elementos que un determinado actor (funcionario ministerial, funcionario municipal o usuario) define o percibe como producto de su propio comportamiento, pero que influye en el resto de los actores. El hecho de identificar un obstaculizador interno conlleva una autocrítica o reconocimiento de una falencia propia para el buen desarrollo de la participación. Un facilitador interno, en cambio, involucra reconocer una potencialidad propia que permite el desarrollo de la participación.

(a) Los *funcionarios del SERVIU* plantean como dificultad, que el Programa es bastante lento entre el período de la postulación y la ejecución de las obras, lo que lleva a que la gente se defraude del sistema. Pero al mismo tiempo, señalan que la gente ya sabe que el Programa es una realidad, hay resultados y por lo tanto, en forma paulatina adquiere confianza en el Programa.

Como un indicador de éxito señalan que la mayoría de las comunas ha participado en el Programa de Pavimentos Participativos, logrando potenciar una necesidad latente de la gente. Para ellos este Programa ha llegado a tocar importantes carencias de la gente.

(b) Los *funcionarios municipales* ven como dificultad para el logro de un mejor desempeño en el Programa, el tener pocos profesionales dentro del municipio para realizar el trabajo. Según sus palabras, un problema es que “yo no puedo preocuparme de todo, yo no me dedico sólo al Programa de Pavimentos Participativos”, “en la DOM (Dirección de Obras Municipales) tenemos pocos inspectores para que supervisen las obras”.

El municipio se siente con el deber de dar la mayor claridad e información a la comunidad sobre el Programa, ya que de otra forma el vecino se construye expectativas irreales frente al Programa, lo que podría dar como resultado una gran desconfianza. Algunos sectorialistas recomiendan comunicar claramente a los usuarios que el Programa es lento y que la pavimentación no se obtiene en plazo corto.

En cuanto a las instancias y mecanismos de comunicación y de canalización de reclamos, plantean que los municipios deben estar unidos con los vecinos, y deben escucharse mutuamente, “la gente tiene derecho a ser escuchada” y el municipio debería gestionar los procedimientos necesarios para resolver los problemas que surjan en el desarrollo del Programa.

Los sectorialistas, al igual que los vecinos, perciben que un elemento relevante es la

confianza y la credibilidad en las instituciones públicas, así como en el Programa mismo. Ellos plantean que han tenido que hacer un gran esfuerzo de reconstruir la confianza en el municipio. “había que vencer la desconfianza de la gente, por experiencias anteriores, mostrándole a la gente que el municipio estaba con ellos, había que dar como un fuerte golpe institucional”.

Por lo tanto, el municipio es visto por los funcionarios como un ente con una gran responsabilidad. Piensan que en gran medida depende de la relevancia que le de el municipio al Programa y a la participación en él, para que el Programa funcione y sea realmente participativo. Afirman que ellos como sectorialistas de la municipalidad deben entablar una relación cercana con los comités, para que el municipio y los vecinos estén coludidos. Se trata de crear mecanismos eficaces de comunicación con los vecinos y llegar a generar una relación con la comunidad que asegure un compromiso entre ambos.

Como condición previa, perciben que el municipio debe pasar por un proceso de cambio que le dé un corte a la visión asistencial que tiene la gente, y para ello se requiere tener la capacidad de involucrar a los vecinos. La postura municipal es que la comunidad y en este caso, los comités participen en la toma de decisiones. En este sentido, le dan mucha importancia también a las organizaciones territoriales, a las Juntas de Vecinos, sin embargo plantean que el municipio tiene que tener la posibilidad de ver con qué dirigentes se coordinan, ya que muchos de los dirigentes territoriales no representan realmente a la comunidad.

Por su parte, piensan que el municipio debe transformarse para convertirse en un importante actor local. “el municipio tiene que ser mucho más audaz, realmente jugársela, transformándose en un animador cultural, un animador de participación”, “salirse de los canales tradicionales”.

(c) Los *vecinos* aprecian la “movilización” generada en torno al Programa y la perciben como factor crítico que hizo posible cruzar una gran barrera de desconfianza. Sienten que había un clima de ineredulidad no sólo hacia las instituciones públicas, sino que principalmente entre los mismos vecinos. Incluso para muchos de ellos la falta de credibilidad fue uno de los aspectos más difíciles de superar para reunir el dinero para postular al Programa. Los dirigentes sostienen que la gente les decía “hasta que no vea pavimentado no doy nada” o que los encargados de reunir el dinero no lo destinaban exactamente para el Programa.

Adicionalmente, observan la presencia de otros elementos que inhiben la participación, como el temor hacia las acciones colectivas y la falta de disponibilidad de tiempo para dedicarlo a las iniciativas sociales. Dicen que la gente es “reacia” a participar, es “poco unida”, “no se atreven a juntarse”, “había mucho engaño”, “falta tiempo para participar”.

Por otra parte, como facilitadores de los resultados positivos, los usuarios destacan el compromiso que se estableció entre ellos mismos, al igual que la confianza que se logró por el efecto de demostración de poblaciones vecinas donde se había pavimentado. Al respecto señalan, “estabamos abandonados, dormidos, pero nos entusiasamos al ver que resultaron los otros proyectos” y “todo salió rápido, porque las señoras se movieron”. Más aún, para algunos ha sido tal la motivación generada por el éxito del Programa, que han continuado mejorando su entorno. Predomina entre los usuarios del Programa la percepción de que ya no pueden esperar que el Estado les de todo, “uno tiene que ayudar en una parte, el Estado no tiene para todos”.

Por último, cabe destacar que en varias poblaciones la participación estuvo liderada por mujeres de edad mediana, siendo ellas las que finalmente protagonizan la participación. Situación que se repite con la participación en otros ámbitos de políticas sociales.

## 2.2. Obstaculizadores y Facilitadores Externos

Los obstaculizadores y facilitadores externos, por su parte, son aquellas condiciones favorables o desfavorables producidas, según la percepción de los actores, por actitudes o conductas de otros actores relevantes para el desarrollo del Programa de Pavimentos Participativos.

(a) Los *funcionarios ministeriales* plantean que es el municipio el encargado principal de promover la participación en la localidad, por ser el ente que está más cerca de la población. Sin embargo, estiman que algunos municipios no han sido capaces de llevar a cabo este Programa, porque carecen de la preparación requerida y devuelven a SERVIU la responsabilidad de poner en marcha la iniciativa. El SERVIU por su parte, recibe a la gente, pero considera que ésta exige demasiado y no tiene los conocimientos técnicos necesarios para participar.

(b) Según los *sectorialistas* el éxito del Programa depende de factores que tienen distintos grados de dificultad o importancia, tales como:

- La disponibilidad y calidad de información que tengan los actores. Al respecto, ven necesario que tengan conocimientos claros acerca del programa o proyecto, sin embargo estos requisitos muchas veces no se cumplen, lo que estiman como responsabilidad de las instituciones del Ministerio a cargo del Programa. Por otra parte, consideran que una información de mejor calidad permite un compromiso de carácter colectivo, lo cual es un requisito para el desarrollo del Programa.

- La excesiva burocratización se ve como un problema que dificulta el logro de resultados en forma eficiente. Por ejemplo, sostienen que la SEREMI pide mucho “papeleo innecesario”, lo que les ha significado hacer un doble trabajo. Esta

percepción se enfatiza a través de expresiones tales como, “yo no sé si el Programa se llama Pavimentos Participativos o tramitativos”.

- La escasa fiscalización o supervisión les preocupa porque temen que la calidad del producto sea deficiente. Señalan que existen pocos inspectores en el SERVIU, por lo cual a muchas empresas no se les fiscalizan las obras. Por otra parte, no siempre la empresa contratista se “compromete” con los vecinos. Este problema ha sido superado en algunos municipios haciendo que los vecinos sean participantes activos en la supervisión de las obras.

- Un problema adicional de suma relevancia para los sectorialistas es que la política sectorial privilegia la cantidad por sobre la calidad en los resultados del Programa, perciben que “lo único que importa es bajar el déficit de pavimentación de aquí al año 2000, sin importar el cómo”. Ante esto, plantean el temor de que decaiga y se desmorone el gran esfuerzo de organización de los vecinos, que se defrauden con la calidad del producto (la pavimentación) que da el Programa.

Como se señaló antes, frente a este problema de la calidad de la pavimentación, algunos sectorialistas promueven una participación activa de los vecinos en orden a vigilar el proceso de ejecución de obras. En estos casos el municipio da a los vecinos herramientas y una orientación técnica para que sean fiscalizadores de las obras, sean “avisadores e inspectores”. Plantean que mientras mayor sea la participación de los vecinos en el período de ejecución de la pavimentación, mejores serán los resultados del producto que se les entrega. No obstante lo que se realiza en esta materia les parece insuficiente, insitiendo en que deben promover aún más la participación de los comités en la fiscalización y control del Programa.

- Otra dificultad sentida es que el Ministerio no ha normado sobre cómo resolver el problema de los vecinos morosos. Ante este vacío, algunos municipios han diseñado sus propias estrategias.

- El Programa de Pavimentos Participativos no destina recursos para la ejecución de las obras que son anexas pero necesarias para la pavimentación. Llamadas “obras de arte”, por lo tanto, es el municipio el que debe hacerse cargo de su financiamiento y ello se constituye en un problema.

- Existe discusión respecto de los criterios de selección de las calles o pasajes a pavimentar. Algunos señalan que la selección debe hacerse por sectores territoriales o poblaciones y no por calles o pasajes aislados, ya que perciben que si se pavimenta un conjunto de calles de la misma población se puede obtener un mayor impacto de la política, incentivando la participación de la gente y favoreciendo la consolidación de las poblaciones.

- Reclaman la persistencia de un comportamiento paternalista de parte del MINVU frente a los sectorialistas, ya que es el Ministerio el que dispone sobre qué es lo que tienen que hacer y cómo hacerlo. Al respecto, cabe destacar que, a pesar de que los sectorialistas plantean que persiste un fuerte verticalismo en la toma de decisiones, en la práctica, el desarrollo del Programa al igual que algunos procedimientos, son

amoldados según los criterios y determinaciones tomadas por los propios sectorialistas. Una demostración de ello es que en algunos municipios no es la SECPLAC la que lleva a cabo el Programa, tal como está estipulado, sino que lo hace la Dirección de Obras Municipales o la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). En definitiva, el desarrollo del Programa varía según la organización y funcionamiento del municipio y la relevancia que se le pueda dar a la participación de la gente.

- Uno de los factores decisivos, como se ha mencionado, es la confianza y ésta va estar mediada por los resultados del Programa, que se obtenga el resultado concreto. "ver" la pavimentación. Perciben que hoy la participación de los pobladores depende de que se organicen en función de cosas concretas, con objetivos claros y con resultados visibles que apunten a necesidades sentidas por la población. Para ellos el Programa sí es un buen intento para motivar la Participación, ya que incentiva el organizarse y ser "agentes de proyectos".

- Por último, los sectorialistas consideran que son las autoridades políticas las que deben dar un giro, en sus palabras dicen "necesitamos autoridades políticas más progresistas" y, en el caso específico del Programa, demandan de la SEREMI y del SERVIU, mayor confianza al igual que compromiso con el municipio. Más aún, los sectorialistas sugieren que se sistematice una discusión e intercambio de opiniones con las autoridades gubernamentales que se relacionan con el Programa (SEREMI, SERVIU y División de Desarrollo Urbano del MINVU). Agregando que han intentado discutir sobre el Programa, pero sus sugerencias o inquietudes no han tenido réplicas.

(c) Los *vecinos* perciben como dificultad la falta de canales expeditos de información, que el municipio vaya a terreno, porque son los dirigentes de la población los que deben dirigirse a la municipalidad a obtener información ("es uno el que siempre tiene que ir a catetear allá", dicen). Por lo tanto, una demanda muy sentida es mayor información de parte de las instituciones públicas y poner en funcionamiento canales de comunicación y de información eficaces.

Sin embargo, en relación a este Programa de Pavimentos Participativos, en general, califican positivamente los canales de comunicación e información con las instituciones públicas. Plantean que se les ha atendido bien, les han dado la información que requerían, han escuchado y tomado en cuenta sus reclamos. Mientras que con respecto a otros temas o programas diferentes a este Programa en particular, evalúan en forma negativa las instancias de comunicación e información tanto del Municipio como del Ministerio.

Reiteran que la confianza en la autoridad e institucionalidad pública es también un elemento decisivo para la participación de los vecinos. Al respecto dicen "no había confianza, no había nada que ver, no se veía nada", "los vecinos no querían participar, porque no se veía nada, y a su vez no se atrevían hacer nada". Señalan

que la desconfianza estuvo alimentada también por una información errónea impartida por muchos dirigentes territoriales, lo que llevó a que mucha gente recurriera a la Municipalidad o al SERVIU para saber con exactitud cuáles eran las reglas de este Programa.

El siguiente cuadro describe sintéticamente los obstaculizadores internos y externos y los facilitadores internos y externos de la participación en el Programa según la percepción de cada actor.

ACTORES	OBSTACULIZADORES		FACILITADORES	
	INTERNOS	EXTERNOS	INTERNOS	EXTERNOS
<b>USUARIOS O VECINOS</b>	- desconfianza entre la gente de la población. - mala distribución de la información dentro de la población.	- municipio no informa correctamente. - municipio no va a terreno - desconfianza en instituciones públicas.	- reconstruir confianza en ellos. - agente promotor de participación.	- participación se estimula con proyectos o actividades de resultados concretos.
<b>SECTORIALISTAS</b>	- pocos profesionales en el Municipio.	- MINVU: tramita, es paternalista, tiene pocos inspectores, no reglamenta, privilegia cantidad sobre calidad en soluciones habitacionales o urbanas	- Información clara y confiable respecto del PPP. - Reconstituir confianza entre ellos - municipio agente promotor de la participación	- participación se estimula con proyectos o actividades orientadas a resultados concretos
<b>FUNCIONARIOS MINVU</b>	- el PPP es lento lo que provoca crisis de expectativas.	- el Municipio es el encargado de promover la participación y es incapaz de hacerlo y gestionar un programa.	- PPP satisface necesidades reales de la población.	

En síntesis, al observar los aspectos que facilitan u obstaculizan el desarrollo del PPP, ya sea internos o externos, se puede concluir lo siguiente:

1) Entre los obstáculos se consideran dos aspectos importantes, el primero de tipo administrativo que tiene que ver con los procesos y competencias de los niveles comunales y regional para llevar a cabo el desarrollo de los programas. El segundo dice relación con la posibilidad de reencantar la asociatividad local, se observa una incredulidad de parte de la gente en torno a la eficiencia de la organización y participación comunitaria en la búsqueda de solución a los problemas de la comunidad.

2) Entre los facilitadores de la participación en el programa, se observa que la experiencia de asociatividad en la solución del problema de pavimentación ha contribuido a replicar dichas experiencias para resolver otros problemas comunitarios, tales como las luminarias o áreas verdes. Esto se ha visto potenciado por la percepción ya casi arraigada por los ciudadanos de que ya no todo se puede conseguir del Estado. Por otro lado, es importante destacar que la información constituye un elemento destacado a nivel local para el desarrollo de estos programas, lo cual revela la posibilidad de que una comunidad informada y organizada puede aportar a la superación del rol asistencial asumido por el nivel local, y así lograr que este desarrolle mayores innovaciones en su actuar, a partir de estas experiencias de asociatividad.

Finalmente, destaca como desafío para la política del sector de vivienda y urbanismo, el extender las experiencias de asociatividad del PPP a otras áreas del quehacer urbano y habitacional. Para esto resulta imprescindible el que a nivel central se establezcan los conductos que permitan a los beneficiarios estar bien informados acerca de la acción del sector, así como también procurar la correcta irradiación de las experiencias de asociatividad exitosa, lo cual puede contribuir a superar la incredulidad expresada por algunos sectores respecto de la posibilidad de solucionar problemas a nivel local.

### 3. Resultados Positivos del Programa Pavimentos Participativos

Los distintos actores del Programa Pavimentos Participativos, en general evalúan en forma positiva los resultados alcanzados. A continuación se entrega una síntesis de sus principales opiniones.

(a) Para los *funcionarios ministeriales* el Programa ha permitido bajar el déficit de Pavimentación y ha logrado potenciar el desarrollo de organizaciones de base.

(b) Los *sectorialistas*, a pesar de las muchas falencias que ven en el Programa, también afirman que a través de éste se logrará disminuir sustantivamente el déficit. Pero estiman como un logro más importante y positivo, que la pavimentación ha significado para los vecinos una mejor calidad de vida, “les ha cambiado la vida a la gente”, “la gente quiere superarse, vivir mejor” y se ha traducido en “desarrollo” y “progreso”.

Para algunos municipios este Programa ha revestido una gran importancia, ya que ha permitido quebrar la visión asistencial que tenía la gente respecto de las instituciones públicas y ha permitido que la gente se motive para el desarrollo de otros programas o proyectos. Ilustra ello la siguiente afirmación: “El Programa es super bueno, ha sido un conjunto de procedimientos perfectos, ya que ha servido para que la gente entienda que tiene que participar, ahora entienden que no todo es

gratis y asumen: la gente ya no espera que le dé todo el municipio, y el Programa ha incentivado a que la gente siga promoviendo la ejecución de otros proyectos, ellos saben que tienen que tener un compromiso o un aporte, y con la participación de ellos hay buenos efectos”.

En general, los sectorialistas municipales perciben que el Programa ha permitido un acercamiento entre municipio y vecinos. Se sostiene que con la implementación del programa los vecinos se han dado cuenta que el municipio no siempre está tan lejano, y a la vez, han visto que a través de esta participación o de la organización, es posible mejorar la calidad de vida y el entorno.

Señalan que otro elemento positivo del Programa es que ha permitido el “reencuentro” de los vecinos. Se destaca el hecho de que muchos vecinos se han conocido y han aprendido a compartir en comunidad sus problemas, mejorando la comunicación entre ellos.

Muchos sectorialistas observan que los Comités de Pavimentación son iniciativas que han sobrepasado y superado a la Junta de Vecinos por su “buena organización”. Con respecto a la permanencia en el tiempo de estas organizaciones sociales, mencionan casos de Comités de Pavimentación que, una vez terminado el pavimento, han seguido trabajando en otros programas y proyectos, como el de veredas participativas, áreas verdes, construcción de multicanchas, alumbrado público, etc. Incluso algunos los califican como “agentes de proyectos”, llegando a actuar como comités de adelanto y coordinadoras de desarrollo local.

(c) Los *usuarios*, es decir, los Comités de Pavimentación y vecinos que integran este Programa lo evalúan como un programa que ha sido exitoso y reviste un gran beneficio, ya que satisfizo una necesidad anhelada por mucho tiempo en varias poblaciones, “era una ilusión hecha realidad”, “nos solucionó muchos problemas después de treinta y tantos años”.

Señalan que con el pavimento se resolvieron problemas como los siguientes: las viviendas ya no están con tierra todo el tiempo; en periodo de invierno ya no deben transitar por el barro, cuando salen de sus casas; ya no se les aniegan las viviendas; mejorará el valor de los sitios al tener la calle pavimentada; se mantiene mayor limpieza; visualmente el entorno se les ha mejorado, “ahora se ve bonito”; los árboles ya no están llenos de polvo; ha sido positivo para la salud de las personas; y, también plantean que han ahorrado, ya que antes regaban más de tres veces al día para que no se levantara tanto polvo.

Ha habido una suerte de apropiación de la calle pavimentada, la limpian y barren todos los días, “da gusto ver limpio”, “las señoras barren las calles, están chochas”, “uno valora más las cosas cuando pone parte de la plata”. Para ellos su calidad de

vida ha mejorado y ha significado un “progreso” el tener pavimentada la calle o pasaje: “también a nosotros nos gusta vivir bien”.

Por otro lado, la participación en el Programa potenció y permitió que mejorara la comunicación entre los vecinos, que se conocieran y se apoyaran más entre ellos, “ahora los vecinos están pendientes de una, es como tener hermanos al lado”.

Finalmente, resulta interesante destacar los logros urbanos y habitacionales asociados al desarrollo del PPP. La acción de recuperar la organización comunitaria como mediadora en la solución de problemas, así como también el que los vecinos se sientan partícipes de la solución generando percepciones de apropiación del espacio o la calle, y que reconozcan el mejoramiento de la comunicación en el barrio, confirma el desafío de extender la participación. Se trata de avanzar desde la participación inicialmente funcional a la solución de un problema, a una participación ciudadana sobre las condiciones de calidad de vida de los beneficiarios de la acción del sector vivienda y urbanismo.

#### 4. Conclusión

Del estudio realizado se puede concluir que todos los actores tienen una visión positiva de la participación y que conlleva beneficios, puede implicar progreso, desarrollo personal, el logro de mejores resultados en la obtención de un servicio, etc. Y por otra parte, también es de consenso que la participación es más que el derecho a sufragio. Existen diferencias, entre ellos, en cuanto al campo donde se realiza la participación. Mientras que para los funcionarios públicos la participación es tener injerencia en un programa o proyecto, para los vecinos, más que incidir en un programa público, participar es organizarse internamente en la población o “movilizarse” para realizar una actividad por la población.

En referencia al Programa Pavimentos Participativos, en forma coincidente, todos los actores definen la participación como el aporte al financiamiento para tal efecto que realizan el MINVU, el municipio y los vecinos y que implica la organización de los últimos.

Una primera conclusión general es que la idea de participación que imaginan los actores no se corresponde con la forma como ésta se expresa en la práctica.

Otra conclusión es que, independientemente de las diferentes percepciones sobre la participación, existen elementos a los que todos los actores hacen alusión, como condiciones necesarias para que exista y se desarrolle la participación, estos son:

- La confianza y credibilidad en las instituciones públicas y en los programas que ofrecen, como también confianza dentro de la misma población es un factor

primordial. En gran medida, se desea que cada actor sea reconocido como interlocutor por los otros.

- Otro elemento es el acceso a la información y la operación de eficaces canales de comunicación a todo nivel. En este mismo sentido se visualiza la apertura de espacios donde pueda existir intercambio de opiniones y sugerencias, y que éstas sean tomadas en cuenta.

- La existencia de programas o proyectos con resultados visibles a corto plazo y que satisfagan las necesidades sentidas por la población, fortalece los compromisos entre los actores involucrados.

- Por último, que la intermediación entre municipio y la comunidad local sea efectuada por dirigentes que realmente sean líderes, representen a la gente, y que la informen adecuadamente.

Entre los funcionarios municipales, existen ciertas contradicciones o dualidad en las demandas, por una parte reclaman mayor autonomía frente a las instituciones públicas nacionales del sector vivienda y urbanismo y por otra, señalan que los programas dependientes de tales instituciones deben incluir normas detalladas acerca de los procedimientos para llevar a la práctica dichos programas. Por ejemplo, los municipios desean mayor descentralización, que el municipio, en conjunto con la comunidad, sean los decisores fundamentales acerca de la priorización de los programas, y cómo llevarlos a cabo. Pero al mismo tiempo, piden mayor "rayado de cancha" del MINVU respecto a los problemas que deben enfrentar en la implementación del Programa, como qué hacer con los vecinos morosos, cómo resolver el control de calidad de los pavimentos, etc.

Finalmente, existe una gran necesidad, por parte de los usuarios de servicios públicos, de discutir temas y ser escuchados. En todos los trabajos de terreno del estudio, los diferentes actores involucrados en el Programa agradecieron la oportunidad de conversar, evaluar y discutir sobre temas que les interesan, lo que además estimula la motivación por seguir creando mayor participación y desarrollar nuevas "acciones movilizadoras".

La participación de la sociedad civil predominantemente es liderada por mujeres: éstas son las que finalmente se hacen cargo, ya sea porque "no trabajan" o "tienen más tiempo" o son las que se "preocupan por este tipo de cosas".

Si bien el PPP es sólo un estudio de caso, se logró visualizar que para los usuarios del Programa, éste reportó un aprendizaje en el sentido de poder crear, mantener y desarrollar una organización, demostrándose que la organización es una alternativa válida para el logro de un objetivo o bien urbano o habitacional.

Sin embargo, la participación surge cuando se presenta un objetivo claro, concreto, de corto plazo, y que busca satisfacer una necesidad importante para la gente, como

es el pavimento, o lugares de recreación, de equipamiento comunitario o una vivienda.

En este contexto las organizaciones territoriales clásicas como las Juntas de Vecinos, han sufrido una suerte de desplazamiento por estos nuevos tipos de organización más funcionales, como son los Comités de Pavimentación. Estos últimos han logrado ser agentes de proyectos, “movilizando” a la población para el logro de objetivos que satisfagan las necesidades comunitarias. Por otro lado, la participación ciudadana que se da en el sector vivienda y urbanismo es producto de una iniciativa del sector público y dirigida en un alto porcentaje por éste.

Ante lo anterior surgen tres elementos de interés:

- a) La trayectoria de la política o de un programa desde su diseño a su ejecución, va amoldándose o expresándose de forma diferente. Si bien la Participación en el PPP es dirigida y originada por el gobierno central, finalmente se desarrolla a base de la injerencia de los funcionarios municipales, de los dirigentes de Juntas de Vecinos, y de los propios Comités de Pavimentación o destinatarios de la política. Se tiene el caso por ejemplo de aquellos sectorialistas que superan los “vacíos legales” del PPP creando estrategias, muchas de estas participativas, incorporando a los vecinos o pobladores en la resolución de los problemas.
- b) Los funcionarios públicos ligan su quehacer a los procedimientos, demostrando un exceso de legalismo y tecnicismos administrativos en su actuar. Sin embargo, algunos rompen este esquema creando estrategias como la mencionada anteriormente, y se orientan más por el logro de un mejor producto, que buscando el ceñirse a las reglas o normas fijadas por el gobierno central.
- c) Otro elemento relevante es que generalmente la iniciativa de promover la participación descansa en la autoridad pública, lo que hace bastante arbitraria la preocupación por desarrollar la participación. Y por ende, el revitalizar hoy las estrategias de participación en la política sectorial, va a depender de la voluntad política para llevarla a cabo.

Una propuesta compartida por los diferentes actores para fortalecer la participación de la sociedad civil dentro del sector vivienda y urbanismo, es crear espacios de debate donde concurren el Estado y la sociedad civil, donde se discuta, se hagan diagnósticos, propongan sugerencias y se realicen evaluaciones de los programas habitacionales o de las intervenciones del sector para llegar a nuevos consensos participativos, y que estos sirvan de efectivos medios de control social de la calidad de los servicios públicos.

El asumir lo anterior como la conceptualización de la participación ciudadana en el

sector vivienda y urbanismo, siguiendo a Rodrigo Baño<sup>8</sup>, ésta se ubicaría en el "terreno específico" de la participación ciudadana, es decir, situaría el accionar de los actores públicos (funcionarios) y privados (vecinos y organizaciones) en la mediación entre los intereses de los actores, que corresponde a la administración y gestión pública del Estado.

En este sentido, la participación en el sector debe posicionarse en un espacio en el cual constituya un mecanismo de potencialización mediante el cual no sólo se abra las posibilidades para que los ciudadanos actúen en la búsqueda de las soluciones o mejoras en su forma de habitat junto al Estado, sino que también constituya un aporte real para mejorar la administración y gestión pública, y de ahí favorecer el proceso mayor de modernización de la acción pública.

Finalmente, resulta interesante plantear que un desafío abierto en cuanto a su desenlace respecto de la participación en el sector, lo constituye la extensión de las formas de asociatividad funcional (pavimentos, veredas, áreas verdes, comités sin casa y allegados) a una participación más orgánica que pueda proyectar su accionar a la intervención sobre el habitat de los beneficiarios del sector. Para esto resultará definitivamente básico la voluntad del sector en la posibilidad de incorporar espacios y formas de participación propuestos como mecanismos que contribuyan al mejoramiento de la administración, y por tanto a aumentar la eficacia y eficiencia en la ejecución de las acciones del sector.

Finalmente, un elemento de destacar en este proceso de fortalecer la Participación en el sector, es el que cada actor sea un interlocutor válido para el otro, entendiéndose por esto la existencia de credibilidad y confianza no sólo en las instituciones públicas, y entre éstas, sino también dentro de la población o del barrio.

### **Bibliografía.**

- Correa, P. y Morales N. (1996). Evaluación Ex-ante del Programa de Densificación Predial en las Comunas de La Granja y Conchalí. Tesis para optar al Grado de Licenciado en Sociología. Santiago de Chile.
- González, R. (1994). Espacio Local: Sociedad y Desarrollo. PET.
- Mac Donald, J. (1987). Vivienda Progresiva. CPU.
- Mac Donald, J. (1994). ¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel Nacional y Regional. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile.
- Mideplan (1990). Encuesta CASEN III. Mideplan.
- Mideplan (1992). Población, Educación, Vivienda, Salud, Empleo y Pobreza.
- Mideplan (1993). Programas Sociales: su impacto en los hogares Chilenos.
- Mideplan (1994). Integración al Desarrollo, Balance de la Política Social 90 - 93.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1990-1995). Memorias Anuales. Santiago de Chile.

---

<sup>8</sup> Rodrigo Baño, "Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales". Ver en esta misma publicación.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo-GTZ. Revistas: Vivienda Participación Desarrollo Progresivo. Santiago de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1993). Allegados: Caracterización y propuestas para una política de vivienda.
- División Técnica de Estudios. Cortínez. Espinoza. Etchegaray. Urmeneta. et al.
- Serrano, C. (1993). Políticas Sociales Urbanas y la Pobreza. PNUD/MINVU.
- Valdés, Teresa (1983). El Problema de la Vivienda. Políticas Estatales.

## PARTICIPACIÓN SOCIAL Y PREVENCIÓN DELICTUAL

Hugo Frühling E.

En años recientes se ha incrementado considerablemente el temor frente a la delincuencia de la calle, expresada en asaltos y robos. Este fenómeno, que se ha presentado también en las últimas décadas en países desarrollados, ha llevado al debate respecto de las políticas públicas más adecuadas para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. En el caso chileno, ello ha abierto el paso a numerosas publicaciones sobre el tema<sup>1</sup>.

La gestión gubernamental ha dedicado un esfuerzo consistente a enfrentar el tema de la delincuencia, lo que se ha expresado en aumento de presupuesto para las policías, creación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, aumento de presupuesto para la Dirección General de Gendarmería y propuesta legislativa para reformar sustancialmente el Código de Procedimiento Penal.

Adicionalmente, el tema ha sido ligado en el discurso público de diversos actores a la necesidad de enfrentar la prevención del crimen a nivel local, contando para ello con la acción mancomunada de municipios, comunidad y policía. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado en Febrero de 1994 por el Ministro del Interior, plantea, al respecto, la necesidad que al interior de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones se cree una unidad de prevención del delito a nivel local, que acopie y sistematice información referente a los programas municipales preventivos en ejecución. Asimismo, propone la creación de Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana que constituyan instancias de encuentro de los actores que representan a las entidades vitales de la comuna y cuyo objetivo central es el de confeccionar un cuadro real de las necesidades de la comunidad en materia de seguridad<sup>2</sup>.

El llamado a la participación ciudadana ha llevado a entidades del Gobierno como la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno a promover en momentos diversos, planes pilotos de seguridad ciudadana que involucren una participación comunitaria en la prevención del delito y de otros riesgos que afectan la seguridad ciudadana<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase, Rodrigo Mujica, "La Seguridad Ciudadana en la Opinión Pública: Su Impacto en el Diseño de Políticas", Eugenio Guzmán, "Modelos de Control de la Delincuencia" y Hugo Frühling, "Propuestas para el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Ciudadana". En: Ministerio del Interior, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación, Santiago, 1995

<sup>2</sup> El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana fue el producto de un trabajo encabezado por el Ministerio del Interior y en el que participaron representantes del Gobierno, de ambas policías y del Congreso. En 1995 dicho Plan experimentó algunas modificaciones que no alteran su contenido principal.

<sup>3</sup> La Intendencia de Santiago asumió en 1995 el esfuerzo por crear comités de protección ciudadana dedicados a la prevención de desastres, incendios y a la capacitación en medidas tendientes a dificultar la comisión de

Este énfasis retórico y traducido también en acciones concretas ha tenido algún impacto sobre aquellas instituciones que tradicionalmente han asumido la responsabilidad de controlar el crimen: las policías. Es así, como Carabineros ha instruido a sus oficiales a mantener una política de puertas abiertas respecto de la comunidad y a establecer relaciones formales de comunicación con las juntas de vecinos.

Los municipios, a su vez, proclamando representar a las comunas, han dado inicio a algunos programas de seguridad comunal, de los cuales los más conocidos aunque no los únicos son los de la Municipalidad de Santiago y de Las Condes<sup>4</sup>. Estos programas en general consultan la creación de una comisión de seguridad ciudadana a nivel comunal, la entrega de radios a dirigentes comunales, a fin de que se comuniquen directamente con las comisarias de Carabineros del sector, el aporte de financiamiento a Carabineros, y la organización de servicios de vigilancia municipales, en combinación con Carabineros, o realizados únicamente por inspectores municipales.

Sin embargo, la experiencia indica que estos esfuerzos resultan hasta ahora inconstantes, que el apoyo que reciben los comités para continuar funcionando son irregulares y que éstos no parecen haberse propagado. Adicionalmente, la colaboración prestada por las instituciones policiales no corresponde hasta ahora a una política definida y que otorgue prioridad a la colaboración ciudadana. Los programas municipales que se han considerado más efectivos, como el patrullaje realizado por inspectores municipales, carecen de todo componente participativo.

Dadas las observaciones anteriores, procederemos a desarrollar este trabajo, contestando a las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el sentido de propiciar la participación ciudadana en programas de prevención de la delincuencia?; b) ¿dónde y de qué manera han funcionado programas preventivos con participación comunitaria?; c) ¿cuáles son las características de los programas de participación local llevados a cabo en el país? Finalmente, ¿cuáles son las perspectivas de poner en marcha un modelo participativo de prevención delictual?

---

delitos. Durante el segundo semestre de 1997 se realizaron seis encuentros tendientes a promover la creación de comités de seguridad ciudadana en San Miguel, San Ramón, Pudahuel, Cerro Navia, Pedro Aguirre Cerda e Independencia.

<sup>4</sup> Sobre esta materia, ver "Plan Piloto para Fortalecer la Seguridad Ciudadana en La Florida. Comisión por la Seguridad Ciudadana de La Florida, 1991. Luis Sandoval y Pablo Camus. "Prevención de la Delincuencia a Nivel Local. Un Estudio Preliminar en la Comuna de Conchalí", Cuadernos del CED N° 24, 1993. Hugo Frühling y Luis Sandoval. "Percepciones de Inseguridad y Realidad Delictual en Tres Comunas Populares de Santiago". Estudios Públicos, N° 68, Primavera de 1997, pp. 253 - 306.

## Objetivos de la Participación Ciudadana en la Prevención Delictual

En los años setenta y ochenta se propagaron en Estados Unidos y en Europa programas de prevención delictual a nivel local que suponen la participación de la comunidad. Las razones para ello son numerosas. Desde luego, estos programas implicaban un cambio de énfasis en la política criminal de los países desarrollados. Durante la década de los años cincuenta y sesenta dicho énfasis se puso en el tratamiento y rehabilitación del delincuente, y en las políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza, causante de la violencia y la criminalidad. En los años posteriores dicho énfasis cambió sustancialmente hacia la protección de las comunidades afectadas por la delincuencia.

Un conjunto de factores y de raciocinios diversos fueron convergiendo en ese resultado. Primero, el aumento del temor a la criminalidad, no podía ser enfrentado simplemente con penas más elevadas o programas sociales redistributivos, sino que debía ser encarado con medidas referidas a la convivencia cotidiana de los vecinos. En segundo lugar, debe mencionarse aquí a la influencia de teóricos de pensamiento conservador, que privilegiaban la necesidad que la propia comunidad alcanzara un consenso respecto de las normas de convivencia y que controlara el desorden social, causante, según sostenían, del aumento de la delincuencia<sup>6</sup>. La falta de civilidad en el uso de espacios públicos fue así entendida como una invitación para que los transgresores del orden actuaran con impunidad. Otros intérpretes desde la izquierda, sostienen asimismo que los programas preventivos de carácter local coincidían con un período de consistente disminución en los recursos fiscales, por lo que ello llevó al desarrollo de estrategias basadas en la activación de la comunidad, como una alternativa más barata y con cierta perspectiva de éxito a los programas estatales de mayor envergadura<sup>7</sup>. Por último, y desde una perspectiva política liberal, hubo teóricos en materia de actividad policial que sostuvieron que las estrategias tradicionales y meramente reactivas de accionar policial constituían un fracaso, por lo que era necesario activar a la comunidad para que colaborara con la policía y que era imprescindible que ésta última se ajustara en su acción a las expectativas del público<sup>8</sup>.

En suma, entonces, en países como Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, los programas de participación comunitaria encuentran su fundamento en una

---

<sup>6</sup> Aquí se alude al pensamiento de James Q. Wilson y George L. Kelling, quienes sostuvieron en 1982 que los vecindarios se pueden volver más vulnerables a la delincuencia cuando sus residentes demuestran despreocupación por su mantenimiento y permiten que el desorden social se enseñoree de ellos. Ver James Q. Wilson y George L. Kelling, "The Police and Neighborhood Safety", *The Atlantic* (March 1982):29-38.

<sup>7</sup> Sandra Walklate, "Victims, Crime Prevention and Social Control", en Robert Reiner y Malcom Cross (eds.), *Beyond Law and Order: Criminal Justice Policy and Politics into the 1990s*, (London: MacMillan, 1991), 214-215.

<sup>8</sup> Ver Herman Goldstein, "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold questions", 33 *Crime & Delinquency* January 1987:6-30.

convergencia de perspectivas teórico-ideológicas, lo que lleva, asimismo, a que dichos programas tengan en la práctica connotaciones ideológicas diferentes: a mediados de los años ochenta en nombre del respeto al ideal comunitario se han puesto en práctica programas de policías comunitarias, con características progresistas<sup>8</sup>, pero también programas policiales tendientes a enfrentar el desorden social, como el impulsado por el alcalde republicano de Nueva York, Giuliani y su primer comisionado de policía, William J. Bratton. Este último sostenía que era necesario controlar aquellas infracciones que aparentemente eran leves, pero que incidían sobre la calidad de vida de la población. Las personas involucradas en faltas menores podían también cometer delitos graves, o al menos tener información respecto de ellos<sup>9</sup>. Naturalmente que esto llevaba al aumento de las detenciones.

Muchos de los programas de prevención delictual que se han puesto en práctica tienen dos grandes objetivos o propósitos centrales: el primero, incidir en una mayor organización y participación social, con el objeto de incrementar el control informal respecto del delito. El segundo, poner en práctica medidas tendientes a reducir la oportunidad para la comisión de hechos delictuales.

Respecto del primero: su fundamento se encuentra en la creencia que un factor contribuyente al aumento de la delincuencia y del temor frente a ella consiste en la incapacidad de los residentes en un barrio para hacer efectivos los valores que comparten y para mantener un control efectivo sobre sus conductas<sup>10</sup>.

Elemento clave para obtener dicho control es la capacidad de la comunidad para supervisar y orientar la actitud de sus jóvenes. Las debilidades de la familia, la escuela y otras estructuras comunitarias para socializar a los jóvenes, para impedir que éstos asuman como modelo a aquellos de sus pares que se identifican con el delito, redundan en los hechos en un aumento de la delincuencia.

La capacidad de control a la que se alude está directamente relacionada con la fortaleza de las redes de conocimiento mutuo y amistad entre los residentes. Cuando éstos forman esos lazos su capacidad de orientación y control se incrementa, pueden reconocer a los extraños y movilizarse para ejercer un cuidado mutuo sobre los hogares. Cuando tales lazos no existen, el resultado es el inverso y el control social informal sobre las conductas ilegítimas disminuye.

---

<sup>8</sup> Ver Heather Ward. "Programas de Policía Comunitaria. La Experiencia del Instituto Vera". en Hugo Frühling (ed.) *Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad Interior*. Santiago. Centro de Estudios del Desarrollo (por publicarse). Jerome E. McElroy, Colleen A. Cosgrove y Susan Sadd. *Community Policing. The CPOP in New York California*: Sage Publications. 1993.

<sup>9</sup> William J. Bratton. "How to Win the War Against Crime". en The New York Times. 5 de Abril de 1996. p. A27.

<sup>10</sup> R. J. Sampson y W.B. Groves. "Community Structure and Crime. Testing Social Disorganization Theory". 94 *American Journal of Sociology* 1989:774-802.

Según otros estudios, esta capacidad de control se encuentra también relacionada con una baja tasa de participación en organizaciones voluntarias de carácter local. Tal participación crea lazos de solidaridad entre sus miembros, preocupación por el funcionamiento de colegios, consultorios médicos y la policía. En suma, a mayor grado de participación es previsible que exista una mayor capacidad para presionar y actuar en función de intereses compartidos. Esto será especialmente cierto en lo que dice relación con la prevención del crimen. En barrios de bajos ingresos, la fragmentación social empeora las condiciones creadas por la pobreza y conduce indefectiblemente a la existencia de peores servicios sociales, y a la manifestación de conductas que contradicen la normativa vigente<sup>11</sup>.

Según una vieja tradición sociológica originada en la Escuela de Chicago, la distribución ecológica de la delincuencia urbana sigue el siguiente padrón: se concentra en barrios donde existen pobreza y cambios poblacionales frecuentes<sup>12</sup>. Los contextos de pobreza aguda y de constante flujo de población crean inestabilidad familiar, falta de control sobre los jóvenes, dificultad en la construcción de redes de solidaridad y llevan a agudizar los problemas de conducta de los jóvenes, y a disminuir el control informal sobre ellos. De allí a la expansión de focos de delincuencia violenta existe normalmente un solo paso.

Naturalmente que esta teoría tiene sentido en el marco de una sociedad recipiente de un constante flujo de nuevos inmigrantes, como sucedía en Estados Unidos en las primeras décadas de este siglo, cuando se realizaron esos estudios.

En todo caso, la obtención del control social informal sobre los vecinos ha llevado a poner en práctica algunos programas que cumplen esa función: se trata de aquellos que organizan la entretención de los jóvenes en su tiempo libre, los que involucran a los padres en actividades extracurriculares del colegio al que asisten sus hijos, los que establecen un contacto permanente entre la ciudadanía y la policía y los que impulsan el mejor conocimiento entre los residentes adultos.

Se asume que todos ellos fortalecen la capacidad organizativa de los vecinos y que crean capacidad para poner en práctica programas de prevención del consumo de drogas y alcohol, para exigir mayor presencia policial o mejor iluminación en las calles. En suma, la capacidad organizativa colectiva debiera redundar en una mejora de las condiciones de vida de las personas y en menor delincuencia.

No existen estudios chilenos que demuestren que existe una relación directa entre desorganización social y delincuencia. Sin embargo, un reciente estudio sobre las percepciones de temor en tres comunas pobres de Santiago de Chile, arribó a la

---

<sup>11</sup> Robert J. Sampson, "The Community". En: James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds.), *"Crime"*, San Francisco: Center for Self-Governance, 1995, 193-216.

<sup>12</sup> C. R. Shaw y H. D. McKay, *Juvenil Delinquency and Urban Areas*, Chicago: Chicago University Press, 1942.

conclusión que el temor al delito era mayor en los sectores poblacionales donde habitaban personas de extrema pobreza provenientes de diversos sectores de Santiago y que habían sido instalados en años recientes en ese vecindario. Numerosos testimonios indicaron que allí se concentraba también un número importante de las riñas de la comuna<sup>13</sup>.

Un segundo objetivo perseguido por los programas de prevención local del delito es el de reducir la oportunidad para cometer delitos. Para ello los programas abordan o modifican las situaciones en las que ocurre el delito y ponen énfasis en modificar aquellos factores que facilitan la comisión de los mismos.

Estas medidas de prevención se expresan en el manejo de factores que forman el medio ambiente físico y social, en el que ocurre el delito. Eventualmente éstos pueden ser facilitadores de la acción delictual. En este marco, la actuación policial de tipo preventivo constituye una entre otras medidas que se adoptan con los fines indicados. Otras, se refieren a la modificación del medio ambiente urbanístico, y a medidas de protección de diversa índole, de los objetivos potenciales del hecho delictual.

Este enfoque se sustenta en el supuesto de que un porcentaje importante de los delitos los cometen personas que no son delincuentes habituales, sino individuos, a los cuales se les han facilitado ciertas oportunidades para la perpetración del hecho.

Las experiencias de otras latitudes coinciden en que los programas de este tipo tienen las siguientes características comunes:

- Cada programa está destinado a prevenir delitos específicos (robos, asaltos en lugares oscuros, vandalismo juvenil).
- Se expresan en medidas tales como mejoramiento de la iluminación de calles o casas, mejor protección de los hogares, desarrollo de organizaciones vecinales que colaboran en la custodia de las casas del barrio. En general pretenden actuar en dos sentidos: primero, diseñando espacios colectivos que se presten a la vida comunitaria y que propendan al control de los espacios compartidos por los mismos vecinos. Segundo, buscan modificar el comportamiento de las personas, con el fin de que eviten las situaciones de riesgo.
- Las medidas se adoptan con posterioridad a un diagnóstico de la situación de seguridad existente en la localidad, y tienen un carácter sistemático y permanente, que incluye una evaluación posterior de sus resultados<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Hugo Frühling y Luis Sandoval, op. cit.

<sup>14</sup> A. E. Bottoms. "Crime Prevention Facing the 1990s". en *Policing & Society* 1990:3-22.

Las medidas destinadas a reducir la oportunidad para cometer delitos pueden incluir una mejoría en las condiciones de seguridad de los blancos potenciales de la acción delictual (alarmas, seguros de ventanas y puertas, cierre de pasajes), y un aumento de la vigilancia (ya sea a través del servicio policial a pie, del uso de cámaras de televisión, o de la constitución de grupos de vecinos que observan la presencia de extraños en el vecindario).

## **Funcionamiento de Programas de Participación Local en la Prevención de la Delincuencia**

En la década de los 80 la participación comunitaria en programas de prevención delictual ha pasado a ocupar un lugar prominente en la política criminal de países como Gran Bretaña y Estados Unidos. En 1986 la Unidad de Prevención Delictual del Ministerio del Interior británico puso en ejecución cinco proyectos locales de carácter piloto destinados a demostrar que el delito y el temor ante el delito podían ser reducidos mediante una acción coordinada de organismos públicos de carácter local. Cada uno de dichos proyectos incluía un detallado análisis de la situación delictual en cada sector, basado en encuestas realizadas a los residentes. Sobre la base de ese paso inicial se diseñaron distintas medidas preventivas que incluían el marcado de sus bienes muebles, destinado a impedir su robo<sup>15</sup>.

Sin embargo, el mecanismo de carácter preventivo que se ha expandido más rápidamente consiste en la creación de grupos de vecinos que asumen una responsabilidad en la prevención de delitos en su sector residencial (neighborhood watches). Estos grupos surgen con apoyo de la policía local, la que cuenta con oficiales de policía especializados en informar a los habitantes del sector de medidas preventivas de carácter útil y de conectarse con los grupos de residentes que forman parte del grupo.

El número de estos grupos vecinales ha crecido enormemente desde 1982 y en 1990 cubrían 3.5 millones de hogares. Cada grupo de éstos tiene un coordinador que se comunica con la policía, a fin de recibir asesoría de ésta, es responsable de distribuir material preventivo que recibe de la policía y de establecer una relación permanente con ésta. Existe una organización nacional de estos grupos que cuenta con financiamiento del Ministerio del Interior británico y que tiene una revista que se distribuye ampliamente<sup>16</sup>.

Usualmente, el inicio de estos grupos se debe a una decisión de los propios residentes, o a un esfuerzo de la policía. El grupo de participantes debe nombrar un coordinador. Las actividades de estos grupos consisten en detectar actitudes

---

<sup>15</sup> "Crime Prevention in Britain". Foreign and Commonwealth Office, 1990.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 6.

sospechosas en la cercanía a sus domicilios, deben seguir los consejos de la policía en torno a asegurar sus casas, utilizar códigos para marcar los objetos y bienes de su pertenencia. Adicionalmente, les corresponde distribuir material informativo destinado a proporcionar consejos respecto de medidas de prevención, y a informar respecto de éxitos ocurridos en la labor de otros grupos del área<sup>17</sup>.

La promoción de estos grupos de seguridad vecinales busca por un lado aumentar la vigilancia de los espacios públicos y por la otra promover mayor cohesión social y comunitaria. A partir de la expansión de estos grupos se han realizado variados estudios respecto de las características de las comunidades donde se han asentado y de sus resultados.

Algunas investigaciones realizadas en Gran Bretaña han llegado a la conclusión que ellos se han establecido en vecindarios donde los residentes se encuentran preocupados por la criminalidad, sienten la necesidad de hacer algo al respecto y se sienten ligados por sentimientos positivos hacia sus vecinos<sup>18</sup>.

Otros analistas sugieren que estos grupos vecinales son más populares precisamente allí donde la base social de la población está más dispuesta a participar en actividades voluntarias y sin fines de lucro y está compuesta de personas de clase media y raza blanca<sup>19</sup>. En otras palabras, la creación de grupos de seguridad vecinal es popular allí donde la criminalidad es vista como un problema externo a la comunidad local, por lo que las personas tienen confianza en sus vecinos.

Otros estudios realizados en Estados Unidos han llegado a la conclusión que no existen asociaciones tan claras entre las características socioeconómicas de un vecindario determinado y la posibilidad que en éste se establezcan grupos de seguridad vecinales<sup>20</sup>.

Algunas investigaciones demuestran que los participantes en estos grupos evalúan muy positivamente la experiencia que han vivido y que los consideran muy útiles<sup>21</sup>. Sin embargo, los estudios realizados indican que el mayor efecto de estos grupos es el de reducir el temor al crimen. No parecen tener un impacto significativo respecto de las tasas de criminalidad<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> "Practical Ways to Crack Crime. The Handbook", Home Office, Public Relations Branch, 1993.

<sup>18</sup> T. Hope. "Support for Neighborhood Watch: A British Crime Survey Analysis", en T. Hope y M. Shaw (eds.), *Communities and Crime Prevention*. London: HMSO, 1988, pp. 146-163.

<sup>19</sup> Sandra Walklate, op. cit., pp. 210-211.

<sup>20</sup> D. Mark Austin. "Neighborhood Attributes and Crime Prevention Activity". *16 Criminal Justice Review* Spring 1991:17-28.

<sup>21</sup> Sohail Husain. "Neighbourhood Watch in England and Wales: A Locational Analysis". *Crime Prevention Unit Paper* 12. Home Office, 1988.

<sup>22</sup> T. Bennet. "Evaluating Neighbourhood Watch", Aldershot: Gower, 1989.

Por otra parte, su funcionamiento permanente no es enteramente autónomo y depende mayoritariamente de la colaboración y el apoyo policial, de lo contrario es frecuente que se vean afectados por la apatía de sus miembros<sup>33</sup>. Al parecer esa posibilidad es mayor en las zonas donde existe mayor riesgo de criminalidad.

Los grupos vecinales de seguridad no constituyen las únicas manifestaciones de participación ciudadana en políticas referidas al delito. Otra expresión de ello, por ahora confinada únicamente a países anglosajones es el surgimiento de comités civiles de supervisión local cuyo objetivo es investigar abusos policiales o quejas en contra del accionar policial. En la mayor parte de los casos estos comités investigan los abusos y proponen sanciones administrativas, pero éstas son finalmente aplicadas por los jefes de policía locales. Los sistemas de esta especie se están extendiendo rápidamente, pero no son fácilmente compatibles con fuerzas policiales de carácter militar<sup>34</sup>.

### **La Prevención del Delito a Nivel Local en Chile. El Impulso del Gobierno Central y la Participación Ciudadana**

La primera elección de alcaldes desde la reinstauración democrática en 1992, instaló el tema de la seguridad ciudadana a nivel local. Los nuevos alcaldes se encontraron con una fuerte percepción de inseguridad vocada por los vecinos, pese a que la Ley Orgánica de Municipalidades no les otorga funciones específicas, en el terreno de la seguridad pública. Naturalmente que las nuevas autoridades comunales percibieron ésta como una oportunidad para mostrar iniciativa y ejecutividad, acicateados por las encuestas de opinión pública que registraban extrema preocupación por el incremento de los delitos contra la propiedad y el aumento del consumo de drogas.

A esta convocatoria de la comunidad local proveniente de los alcaldes se sumó el Gobierno, al dar inicio a comienzos de 1993 a un plan de reuniones en las diversas comunas a las que concurrieron todos los miembros del gabinete, anunciando el lanzamiento de un Subprograma de Seguridad Vecinal y proclamando que la seguridad constituía una responsabilidad colectiva<sup>35</sup>. Por otra parte, en el mismo año el General Director de Carabineros sostuvo reuniones con alcaldes y concejales de las diversas comunas, para escuchar sus planteamientos y críticas respecto de la policía, así como para ofrecer soluciones.

---

<sup>33</sup> Chief Inspector Paul Stiles, "Neighbourhood Watch. Improving the Dialogue with the Police"

<sup>34</sup> En Focus on Police Research & Development, N° 3:29. Ver también Sohail Husain, op. cit. Katharine Kravetz, "Vigilando a la Policía. El Control a la Policía en los Estados Unidos". En Hugo Frühling (editor), *Control democrático al Mantenimiento de la Seguridad Interior*, op. cit.

<sup>35</sup> Ver "52 Municipios Coordinan Plan de Seguridad", El Mercurio, 11 de Febrero de 1993, pp. A1 y A8

Complementariamente, el Ministerio del Interior estableció en 1993 un Sub-Programa de Seguridad Vecinal. Para ese efecto, destinó recursos, provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, que administra la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. Al efecto, los Municipios convocaron a las organizaciones sociales de la comuna a participar en la presentación de proyectos. La aprobación de estos proyectos la realizan los Consejos Regionales. Durante 1994 se aprobaron proyectos por \$1.733.730.000 (pesos chilenos), equivalentes a algo más de 4.300.000 dólares para municipalidades de todo el país.

Sin embargo, los programas realizados hasta la fecha son demasiado pequeños, carecen de evaluación científica y su selección no es precedida de un diagnóstico serio sobre la situación de seguridad de la comuna. En consecuencia, muchos de los proyectos aprobados responden, más bien, a un intento por resolver carencias generales del sistema urbano.

El creciente interés por abordar la conexión entre participación y prevención local del delito tuvo otras expresiones a nivel gubernamental. En 1995 la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones citó a un gran encuentro sobre "Seguridad Ciudadana y Participación", al que concurren autoridades gubernamentales, policiales, alcaldes y concejales. Como resultado del encuentro se publicó un libro, que reúne diversos aportes sobre la materia<sup>26</sup>.

Paralelamente, la misma Dirección de Seguridad Pública, realizó la primera encuesta de victimización a nivel nacional llevada a cabo en la comuna de La Florida, con el apoyo del Instituto de Criminología de la Policía de investigaciones de Chile.

Con motivo de dicha encuesta la Dirección desarrolló un modelo de prevención a nivel local que propuso a los diversos municipios. Este modelo sostiene que es deseable que el Municipio se constituya en eje articulador de las iniciativas de seguridad ciudadana a nivel local. El modelo propone la constitución de un Consejo Comunal de Seguridad por comuna, constituido por distintos representantes de la comunidad vinculados al tema, tales como representantes de las policías, de organizaciones comunitarias, del sector industrial y comercial, etc. En segundo lugar se propone la constitución de una comisión técnica más reducida y capacitada para adoptar decisiones tácticas, integrada por las policías, técnicos municipales y representantes de los organismos vecinales.

---

<sup>26</sup> Hugo Frühling E., "Propuestas para el Diseño de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Ciudadana". Eugenio Guzmán. "Modelos de Control de la Delincuencia". Enrique Oviedo. "Violencia Delictual y Ciudad. Salidas Recurrentes. Algunas Propuestas para la Gestión a Nivel Local". En: Ministerio del Interior. Dirección de Seguridad pública e Informaciones. op. cit.

Las áreas de acción que se propone sean abordadas son las de mejoramiento de la infraestructura física en las áreas riesgosas, el apoyo a los planes de desarrollo policial, lo que en los hechos se ha traducido en un incremento importante de los aportes municipales a la policía, que han pasado a ser en años recientes un porcentaje importante de la inversión en equipamiento de Carabineros<sup>27</sup>. Adicionalmente, se propugna el desarrollo de estrategias comunitarias de coordinación intravecinal consistentes en: encargo de casas, control social en el cumplimiento de normas, grupos preventivos de vigilancia, capacitación de vecinos en la difusión y puesta en práctica de estrategias preventivas<sup>28</sup>.

Es precisamente en este último terreno en el que vienen actuando tanto la Intendencia de Santiago, como la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno.

En 1995 ambas prepararon un Manual de Protección Ciudadana de 80 páginas cuyo foco principal lo constituyen las recomendaciones tendientes a prevenir y a enfrentar catástrofes naturales y accidentes, pero que incluye adicionalmente un pequeño capítulo referente a normas que puedan seguir los individuos y que reducen las oportunidades para la comisión de hechos delictuales.

Durante 1995 se realizaron jornadas de sensibilización en 28 comunas de la provincia de Santiago, que desarrollaban conceptos básicos referentes a temas de emergencia, drogadicción, alcoholismo y prevención de la delincuencia, poniendo énfasis en que éstos no podían invadir las atribuciones de Carabineros<sup>29</sup>.

A partir de las jornadas de sensibilización referidas, las dos instituciones gubernamentales enfatizaron su trabajo en 12 comunas de la región Metropolitana con el fin de crear comités de protección ciudadana en ellas. El objetivo era crear en cada Junta de Vecinos o unidad vecinal un Comité de Protección Ciudadana cuya instalación siguiera un proceso de cuatro fases. En la primera el alcalde respectivo expresaba su compromiso con el desarrollo del proyecto piloto. La segunda consistía en que los alcaldes debían realizar jornadas de trabajo con sus respectivos DIDECOS y Jefes de Emergencia a fin de programar las actividades futuras. En tercer lugar cada municipio debía realizar jornadas de trabajo con los directivos de las Juntas de Vecinos, para informarles acerca del proyecto. Finalmente se conformarían los comités de protección ciudadana<sup>30</sup>.

Este proceso avanzó y tuvo éxito en ciertas comunas en las que se capacitó a los dirigentes vecinales en la elaboración de mapas que microzonificaran los riesgos y

---

<sup>27</sup> Hugo Frühling, "Carabineros y la Consolidación Democrática", por publicarse en *Pena y Estado*.

<sup>28</sup> La reproducción de estos conceptos es producto de intercambios con los responsables del programa.

<sup>29</sup> Intendencia de Santiago, "Creación de los Comités de Protección Ciudadana", documento interno.

<sup>30</sup> *Ibid.*

vulnerabilidades presentes en los diversos vecindarios. En otras, al parecer este éxito fue bastante menor<sup>31</sup>.

Como consecuencia de ello durante el segundo semestre de 1997 se volvieron a realizar jornadas de sensibilización en seis de las comunas consideradas originalmente en el proyecto. Esta vez el énfasis en la prevención delictual fue mayor, además que en aquellas comunas donde las juntas de vecinos mostraban poca operatividad se acudió a los centros de padres y apoderados locales para que a partir de ellos se conformaran los comités de seguridad ciudadana.

Una apreciación cualitativa de las jornadas referidas demuestra que existen interesantes perspectivas de trabajo y entusiasmo, incluso en algunos casos, para emprender la tarea. Sin embargo, los vacíos son importantes y comprometen el esfuerzo emprendido.

Desde luego, es poco probable que en esta materia se generen formas de participación espontáneas y de carácter permanente. Los estudios parecen indicar, precisamente, que la delincuencia contribuye a la pasividad de las personas. De allí que el impulso proveniente de organismos públicos parece tan importante.

Sin embargo, no parece existir una centralización ni orientación común de carácter gubernamental en este esfuerzo por promover formas de participación como complemento de las políticas públicas en materia de seguridad. La Dirección de Seguridad Pública ha participado en el esfuerzo de crear un modelo de prevención local del delito, que incluye la participación de la comunidad. Pero no acciona para ponerlo en práctica, mientras que la Intendencia y la División de Organizaciones Sociales sólo ejecutan partes del modelo, con algunas diferencias con el diseño original de la Dirección.

En segundo lugar, la realidad delictual y de temor frente al delito que presentan las diversas comunas es extremadamente heterogénea. En algunas el delito constituye una problemática claramente identificada y que se percibe como una amenaza externa frente a la cual resulta posible organizar una actividad preventiva. En otras, en cambio, los ciudadanos se demuestran renuentes porque el delito y sus hechos tienen una presencia demasiado notoria en la propia comuna y no desean por tanto participar en esquemas participativos que pudieran ponerlos en peligro. Estas diferencias pueden ser integradas y asumidas en programas que amplíen su consideración hacia otros riesgos diferentes de la delincuencia<sup>32</sup>. Ello requiere, sin

---

<sup>31</sup> Entrevista con el concejal de Santiago y asesor en materia de seguridad ciudadana de la Intendencia de Santiago, don Manuel Díaz.

<sup>32</sup> Un ejemplo interesante es la comuna de Cerro Navia, cuyo municipio entendió que el concepto de Cerro Navia comprendía la protección y cuidado de niños y del adulto mayor, generando soluciones para enfrentar la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas.

embargo, de una participación orientadora del municipio, en constante interacción con los grupos participantes. Es frecuente que el municipio carezca de la capacidad o del interés por actuar consistente y permanentemente en este terreno.

En tercer lugar cabe agregar aquí que todo programa de esta especie debe luchar contra una visión claramente extendida entre líderes comunitarios, políticos y policías. Esto es, que la lucha contra la criminalidad constituye una tarea que no sólo corresponde a la policía, sino que ésta es la única capaz de realizar. En consecuencia, la mantención de un flujo de tareas coherentes para la acción de los comités y la entrega de financiamiento para la realización de tareas específicas parece tanto más necesaria a fin de demostrar la falacia de esta concepción y convencer a los vecinos de la utilidad de su contribución a la seguridad ciudadana. Cuando la presencia del gobierno central no es lo suficientemente fuerte y la de los municipios no es consistente, fatalmente se debilitará el impulso participativo inicial.

Por último, como ya dijimos, la experiencia de otros países demuestra que los comités de seguridad ciudadana dependen para su subsistencia y efectividad de un apoyo planificado y presente de la policía. Esta debe entender que el surgimiento de estas formas de participación contribuyen a su propio interés institucional, aunque traerán como contrapartida un mayor control ciudadano sobre sus acciones. La realidad de los hechos es que la policía participa en la ejecución de estos programas como una mera invitada, pero que no forman parte de su planificación central ni de las prioridades institucionales.

En muchas de las comunas populares de Santiago existe un carabinero por cada 1.200 habitantes, y la dotación local cuenta sólo con uno o dos vehículos para enfrentar la demanda ciudadana que es muy alta. En consecuencia, el surgimiento de los comités de seguridad ciudadana es visto por la oficialidad como un factor que contribuirá pronunciadamente al incremento de las denuncias hacia la policía y que ésta no será capaz de responder en consecuencia. A ésta consideración se une en ocasiones la desconfianza hacia el surgimiento de comités de ciudadanos que pueden usurpar parte de las funciones que hoy la policía monopoliza.

En esa condiciones la policía parece privilegiar que la comunidad local subsidie la actividad policial, más que organice esquemas participativos que complementen el cumplimiento de sus funciones. Fuentes extraoficiales indican a ese respecto, que entre 1989 y 1994 un 47.2% de los municipios del país realizaron aportes a Carabineros para infraestructura y equipamiento. En 1994, el aporte municipal habría sido superior al aporte fiscal para inversión real<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Muchos son los municipios que muestran comprensión respecto de las necesidades de Carabineros. Otros, por el contrario, sienten que la petición de fondos debilita el financiamiento de otros servicios que el municipio debe atender.

Las razones anteriores parecen incidir para que la participación comunitaria no constituya un elemento central de las políticas de prevención a nivel local que llevan a cabo los municipios. De allí que sus programas locales de prevención delictual no la incorporen o que lo hagan de manera marginal.

## **Programas Municipales de Prevención Delictual**

La Ley Orgánica Municipal preceptúa que los municipios tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y con ese objetivo les entrega facultades en el ámbito de la planificación y regulación urbanas de las comunas y en la promoción del desarrollo comunitario. Basados en esas facultades de carácter muy general, los municipios han ido asumiendo un conjunto de tareas relativas a la prevención delictual, las que en términos legales estrictos no les correspondería ejercer.

Los dos modelos de prevención más conocidos y que cuentan con mayor financiamiento son los de Las Condes y de la Municipalidad de Santiago.

### **El Caso de Las Condes**

La comuna de Las Condes, probablemente la de mayor concentración de riqueza del país y donde habitan muchos de los personajes con mayor influencia, había sufrido un aumento significativo de los robos a contar de los primeros años de la década de los noventa.

A comienzos de 1993 un nuevo alcalde, Joaquín Lavín, puso en ejecución un conjunto de medidas destinadas a enfrentar el problema. Entre éstas se encuentra el aumento masivo de los subsidios municipales a Carabineros de Chile, mediante la entrega en comodato de motos y vehículos de patrullaje. En segundo lugar, se procedió a autorizar el cierre de pasajes, así como el aumento en la altura de panderetas, generándose un sistema de subsidios para los vecinos que no contarán con fondos para ello. Este proceso no parece haber sido suficientemente masivo como para afectar las tasas delictuales de toda la comuna.

Asimismo, se procedió a crear fiscalías municipales para que apoyaran la presentación de querrelas por parte de los vecinos afectados por robos y asaltos. Evaluaciones realizadas en otras comunas, indican sin embargo que estas fiscalías tienen un importante impacto de apoyo psicológico a las víctimas de delitos, pero muy escaso en el control delincinencial, ya que normalmente no se registran detenidos por la comisión de estos hechos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Comunicación del abogado de la Unión Comunal "Providencia" dirigida al autor, el 25 de Octubre de 1993.

A mediados de 1993 se estableció un sistema de patrullaje comunal, el cual había sido diseñado para ser desarrollado por guardias privados contratados por la municipalidad, a fin de liberar recursos policiales. El sistema en cuestión encontraba su origen en los serenazgos iniciados hace algún tiempo atrás en la Municipalidad de Lima, Perú. La realización de patrullajes por parte de guardias privados encontró la firme oposición de Carabineros quien alegó que las normas constitucionales le entregaban a la policía, de manera exclusiva, la función de patrullaje en las calles. Con posterioridad, ambas partes llegaron a un acuerdo y se creó un sistema mixto compuesto por un funcionario municipal y un carabinero, los que se movilizan en camionetas municipales<sup>55</sup>.

Diversos testimonios, reconocen que este sistema de patrullaje que ha incrementado la presencia policial en las calles, ha traído mayor tranquilidad a la comuna (Guzmán, 1995b).

Las cifras oficiales de denuncias en Las Condes, indican que éstas experimentaron una disminución de un 49% entre 1992 y 1994, superior a la experimentada por otras comunas. Sin embargo, cifras procesadas por la Fundación Paz Ciudadana en Julio de 1997 detectaron un nuevo aumento de las denuncias por robos ocurridas en el año anterior<sup>56</sup>.

Ninguno de los programas puestos en práctica en Las Condes considera la participación de sus ciudadanos. Sus residentes consideran que los asaltos y robos son realizados por personas ajenas a su comuna, y por tanto es probable que mantengan un elevado nivel de confianza en sus vecinos. Sin embargo, cuentan con medios económicos para contratar seguridad privada. El municipio, a su vez, también cuenta con recursos suficientes para contratar inspectores municipales que realicen patrullaje.

## **El Caso de la Municipalidad de Santiago**

La municipalidad de Santiago es centro de la principal actividad comercial y gubernamental del país con el resultado de que en ella coexisten una población residente y una que trabaja o visita la comuna, que es bastante significativa y que no trabaja en ella. Por otra parte, enfrenta serios problemas de congestión vehicular y de contaminación. A diferencia de Las Condes, se trata de una comuna en cuyo interior ocurren significativos problemas social-delictivos, tales como focos de prostitución, de comercio de drogas y de comercio clandestino de alcohol.

---

<sup>55</sup> "Lavín: No Pretendemos Crear una Policía Paralela en Las Condes", *La Epoca*, 18 de Junio de 1993. Ver también, "Inspectores y Policías Vigilan Zonas en Comunas de Las Condes", *El Mercurio*, 21 de Julio de 1993.

<sup>56</sup> *El Mercurio*, 21 de Julio de 1997, A1 y A10.

Las medidas adoptadas por el alcalde Jaime Ravinet a partir de 1992 siguieron caminos algo diferentes a los puestos en práctica en Las Condes. En primer lugar, la municipalidad proporcionó apoyo en infraestructura y equipamiento a Carabineros de Chile, para la adquisición de equipos computacionales y la entrega de “cuarteles móviles”, carros policiales que podrían recibir denuncias en diversos barrios del municipio, acompañados de motocicletas de patrullaje que complementarían esa presencia policial. A Diciembre de 1995 se habían adquirido 5 cuarteles móviles, 6 jeeps, 8 furgones policiales, 1 camioneta y 48 motos<sup>37</sup>.

En segundo lugar, se inició una campaña de reinstalación del comercio ambulante, concentrado en las calles principales de la comuna y que proyectaba una imagen de desorden social que contribuía al temor de la población. Esta medida motivó una fuerte resistencia social de parte de los afectados. Sin embargo, muchos de ellos han terminado reinstalados en sectores algo más alejados del centro de la comuna.

En tercer lugar, el municipio emprendió en conjunto con Carabineros la capacitación de vecinos voluntarios en tareas de seguridad ciudadana, involucrando a las juntas de vecinos. Estos voluntarios eran capacitados mediante un seminario de capacitación, y a la vez se les instalaba en su casa un equipo de radio conectado permanentemente a su respectiva comisaría a fin de que actuaran como cooperadores en la tarea de mantención de la seguridad pública, denunciando hechos sospechosos.

Finalmente, en 1994 comenzaron a funcionar un conjunto de cámaras de televisión en un sector restringido de las principales y más estratégicas arterias de la comuna, manejadas por Carabineros de Chile desde una oficina de circuito cerrado de televisión. Dichas cámaras fueron financiadas por la alcaldía y por los propios vecinos.

La instalación de dichas cámaras motivó críticas por su carácter intrusivo, las que se fueron acallando con el tiempo. Carabineros ha defendido su uso mostrando que los procedimientos policiales se han facilitado significativamente gracias a ellas. Las estadísticas oficiales de la institución dan cuenta que gracias a las cámaras han aumentado progresivamente los detenidos. Estos fueron 2.160 en 1994, 3.068 en 1995, y 3.600 en 1996. La mayor parte de estas detenciones sin embargo, no se relaciona con la comisión de delitos graves, sino que con la de faltas: comercio ambulante, ebriedad, comercio de divisas en la vía pública y vagancia.

Durante 1996 la alcaldía realizó una evaluación de su plan de seguridad y sus resultados. Para ello funcionarios municipales realizaron entrevistas a los

---

<sup>37</sup> Información proporcionada por la Dirección de Gestión Comunitaria del Area Social de la Municipalidad de Santiago. Las cifras llegan hasta Diciembre de 1995.

voluntarios a los que se habían entregados las radios. Los resultados no eran tan exitosos como se esperaba: la respuesta policial promedio demoraba 15 minutos, lo que es comprensible, ya que el aumento de las llamadas no se traduce en mayor rapidez en la respuesta. Los operadores de las radios mostraban poca eficiencia en su gestión y la comunicación mantenida con Carabineros era muy escasa.

La alcaldía encargó también a Paz Ciudadana la realización de una encuesta de victimización que fue ejecutada por ADIMARK, así como la confección de un informe sobre la localización del delito en la comuna, basado en información recolectada en las cuatro comisarias situadas en el territorio comunal.

De la información que se obtuvo, se desprende que en el caso del robo se produjo una baja de denuncias, la que sin embargo no es enteramente consistente, ya que se produjeron aumentos significativos en 1993 y 1994, que fueron seguidos por una reducción importante en 1995. Los hurtos, en cambio, vienen creciendo de manera consistente desde 1990. De la encuesta de victimización se deduce que el grueso de los delitos que afectan a las personas ocurren en la calle, y durante el día, lo que dificulta tanto su detección, como el diseño de medidas adecuadas para su prevención.

Las autoridades de la municipalidad han seguido financiando la actividad preventiva de Carabineros. Adicionalmente, conscientes de la necesidad de establecer canales fluidos de comunicación entre Carabineros y el Público, han creado consejos consultivos de ciudadanos adscritos a cada comisaría del sector. La medida puede ser útil, pero por ahora no puede evaluarse su eficacia ni impacto. En todo caso, tratándose de consejos consultivos no electos y cuya función está meramente adscrita a las comisarias, sin contacto diario con lo que sucede en los barrios, es razonable pensar que tendrán un efecto limitado.

De los dos modelos de actividad preventiva municipal que hemos examinado, el de la municipalidad de Santiago es el único que ha considerado aspectos parciales de participación ciudadana, expresada tanto a través de la tenencia y uso de aparatos de radio en comunicación directa con las comisarias de Carabineros por parte de los vecinos, como en la creación de comités consultivos de ciudadanos vinculados a la labor policial.

La experiencia de otros países demuestra que la organización de formas participativas a nivel vecinal o de canales de comunicación entre comunidad y policía tienen éxito si la policía adapta el conjunto de su estrategia para aprovechar y recibir de manera constante el flujo de información proveniente de los ciudadanos. Sin embargo, cuando los ciudadanos perciben que su actividad no forma parte de la integral de la estrategia policial, o que ponen en peligro su

tranquilidad a cambio de beneficios poco claros, tenderán a disminuir su involucramiento en programas de esta especie.

## **Reflexiones Finales**

La participación local se recomienda hoy en día como un instrumento eficiente para prevenir la delincuencia. En los países democráticos desarrollados la promoción de este tipo de soluciones es el producto de un consenso básico entre opiniones y posiciones más bien conservadoras, que enfatizan el control del desorden social por parte de la propia comunidad y otras de carácter progresista que ponen el énfasis en el control de la policía por parte de la propia comunidad.

Los resultados de esas experiencias son percibidos como positivos por los participantes en ellas, tal como lo examinamos al referirnos a la experiencia británica. Ello no es sorprendente, ya que es perceptible que esas experiencias son exitosas en el combate al temor colectivo.

En nuestro país el discurso público se ha centrado también en promover la participación para enfrentar el temor al delito, y para adoptar actitudes que reduzcan la oportunidad delictual. Hasta ahora esos programas han enfrentado dificultades y se han llevado a cabo en comunas de clase media o populares. En los sectores de altos ingresos las necesidades en materia de seguridad son cubiertas mediante la contratación de seguridad privada.

Las razones por las cuales no se ha conseguido el éxito esperado en esta materia, son las siguientes: primero, no existe un consenso fuerte que incorpore a los diversos sectores comprometidos aún proviniendo de posiciones ideológicas encontradas. El resultado es que tiende a prevalecer la noción de que lo relativo a seguridad pública corresponde solamente a la policía. En segundo lugar, Los programas han carecido de una orientación homogénea y permanente de parte del gobierno central. En algunos casos los municipios han abandonado rápidamente su entusiasmo inicial. Finalmente, la promoción de la participación ciudadana en este campo no constituye una política institucional de Carabineros.

Lo anterior no significa necesariamente que la participación haya fracasado. En efecto, tras años en que el temor de la población se mantiene constante o aumenta, pese al aumento de medios policiales y la baja de los índices delictuales, sigue señalando un camino promisorio para enfrentar algunas de las consecuencias sociales de la violencia.

## LA INSEGURIDAD CIUDADANA Y LA PARTICIPACIÓN

Luis Vial

Hasta el año 90, el modelo que inspiraba el actuar de los organismos del Estado en seguridad interior era la doctrina de seguridad nacional. En primer lugar, la seguridad era considerada como un objetivo en sí mismo y en segundo lugar, la seguridad del Estado era de importancia primordial.

Para la doctrina de seguridad nacional, la seguridad se basaba en la construcción de un enemigo interno, la fuerza del Estado aplicada a sus adversarios. Este fue un principio fundador de la seguridad interior en los Estados latinoamericanos con dictaduras militares, durante las dos décadas recién pasadas. En el plano de la política interna esta doctrina llevó a una ruptura de las garantías sobre las libertades civiles y políticas básicas, no se establecieron límites al actuar de los órganos de seguridad. En ese contexto la ciudadanía perdió sentido y los derechos de los individuos quedaron en suspenso, en la medida que estos fueron considerados un peligro para la integridad de la "Nación".

En la doctrina de seguridad nacional no se establecían distinciones entre la política externa y la política interna, el enemigo era el mismo. Dependiendo de las circunstancias los mismos medios podían ser ocupados para los enemigos externos e internos. La Policía y el Ejército aplicaban entonces patrones similares de organización y control social a distintas escalas, pues sus problemas eran los mismos.

El uso de la fuerza armada se constituyó en la respuesta constante e implicó la represión violenta de aquellos actos que eran considerados como un peligro para el orden público. La mantención de el orden construido y definido desde el Estado y no desde la sociedad civil, confería "legitimidad" al empleo de la fuerza como acción institucionalizada. La seguridad integrada a esa idea del orden, producía la intervención del Estado tanto en caso de sospecha de un posible peligro, como en el caso de delitos caracterizados. Este clima de sospecha y desconfianza fue generando un creciente deseo de seguridad no sólo en el Estado, sino que en la sociedad misma. La formación de ese clima psicosocial fue decisivo para lo que sucedió al volver la democracia, pues de alguna manera este clima se reproduce bajo nuevas condiciones.

Con la llegada de la democracia el tema de las garantías individuales versus las demandas de seguridad empiezan a ocupar un lugar importante en la agenda política y social. Al mismo tiempo, surge desde otros sectores una concepción de la seguridad más asociada a la propiedad y por lo tanto, al resguardo de los bienes. Este fenómeno viene aparejado con una expansión de los mercados privados de

seguridad<sup>1</sup> y el establecimiento de planes de seguridad a nivel local en las comunas con mayores recursos en el país.

El tema de la seguridad estuvo entre las preocupaciones de la ciudadanía desde el primer gobierno de la concertación, así lo demostraron las principales encuestas de opinión pública<sup>2</sup>. Diversos estudios fueron reflejando una profunda preocupación de parte de la población respecto de esta materia y eso llevó al gobierno a buscar medidas que redujeran la percepción de inseguridad existente. La primera consecuencia visible de la reacción del Estado frente al problema fue el aumento de los presupuestos en las instituciones encargadas de velar por el orden público, esto es: Carabineros, la Policía de Investigaciones de Chile, y Gendarmería, además de promover la modernización del aparato judicial. En general, las medidas adoptadas se han orientado principalmente a aumentar la eficacia de la acción estatal en el control de la seguridad interior, sin embargo hoy por hoy, no se han producido avances importantes en la disminución de la sensación de seguridad.

El Gobierno ha intentado implantar una concepción de la seguridad asociada a la democracia, amparada en las garantías constitucionales de los individuos y cuyo principal objetivo es el bien común. La seguridad es un medio para preservar una determinada calidad de vida, de condiciones de desarrollo del país y de las personas, al mismo tiempo que asegurar la vigencia de la institucionalidad. En consecuencia, uno de los desafíos del Gobierno es mostrar la mayor eficacia del sistema democrático en oposición a un sistema no-democrático para abordar los mismos problemas. El encontrar un justo equilibrio entre seguridad, libertad y justicia se ha definido como necesidad del Gobierno para contribuir a la construcción de una mayor legitimidad del orden democrático.

Tomando en cuenta las cifras sobre delincuencia se puede afirmar a ciencia cierta que no existe hoy en Chile un aumento generalizado de ésta, que se corresponda con la alarma social que se ha generado. Se puede afirmar eso sí, que se ha producido un aumento en la espectacularidad de ciertos delitos, concretamente el robo con violencia e intimidación. Lo cual ha sido utilizado hasta ahora principalmente por los medios de comunicación de masas, y que está fuertemente relacionado a una dinámica de mercado. Los medios tratan de responder a las nuevas preocupaciones del público provocadas por los cambios en el fenómeno de la violencia y el aumento de los delitos contra la propiedad, así como al creciente desinterés en la actividad política.

---

<sup>1</sup> En la actualidad hay en Chile más de 35.000 guardias y vigilantes privados que trabajan en empresas, industrias y servicios del país. 12.000 de ellos tienen autorización para portar armas. Este alto número de funcionarios es similar a la dotación nacional de Carabineros.

<sup>2</sup> Ver encuestas de opinión pública, principalmente CEP-Adimark y posteriormente DESUC-COPESA, desde el año 1990 en adelante. Siendo la seguridad considerada como un tema que debiera estar entre las tres primeras prioridades a abordar por el Gobierno.

En la construcción del miedo social a la delincuencia han tenido un papel significativo los "medios". Un estudio realizado por Guillermo Sunkel publicado en 1993, sostiene la hipótesis de que los medios han desempeñado un papel político trascendental en constituir la violencia en un tema clave de la transición política, tanto a través de la prensa escrita, como de los noticiarios de televisión.

Otro punto a considerar ha sido la instalación del tema a nivel municipal. La acción municipal al respecto se ha concentrado fundamentalmente en la entrega de donaciones a las policías y en la incorporación paulatina de la "participación" ciudadana como un elemento que pudiera hacer más "efectivas" a las políticas públicas de seguridad. El elemento participativo se ha aplicado sobre todo en aquellas comunas con menores recursos. Esto es consecuencia de una definición del Gobierno que ve el espacio local como un escenario propicio para la contribución participativa de la comunidad. Se señala que un "trabajo coordinado entre las autoridades municipales, los vecinos y las policías, será decisivo en la lucha contra la delincuencia y contra los demás factores generadores de inseguridad".

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana de 1994, aprobado durante el mandato Presidencial de Patricio Aylwin, ya se planteaba la necesidad de crear al interior de la Dirección de Seguridad Pública una unidad de prevención local del delito. Asimismo, se sugería la conveniencia de que se crearan comisiones comunales de seguridad ciudadana. En el Programa del segundo gobierno de la Concertación, se intenta continuar con esa política de crear dichas comisiones de seguridad ciudadana en el ámbito comunal y de hecho se han constituido bastantes.

La acción gubernamental se realiza bajo el supuesto de que el ámbito local es el espacio privilegiado para fortalecer la seguridad, haciendo hincapié que este tipo de acciones debe dirigirse substancialmente a la prevención. El Ministro del Interior, Carlos Figueroa en un Seminario sobre este tema, entregó algunos precedentes a considerar para una política de seguridad ciudadana y el lugar que podría ocupar la participación: "En un sentido amplio entonces, la seguridad ciudadana es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata en síntesis de garantizar una vida digna a todo ciudadano<sup>1</sup>. Sin embargo, en la práctica, los esfuerzos en esta área de políticas carecen de una dirección clara".

Se observan iniciativas dispersas y diversas que varían de municipio a municipio, a su vez la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno también han impulsado programas.

---

<sup>1</sup> Papi B., Mario. En: "Seguridad ciudadana, democracia y participación". Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Ministerio del Interior y Fundación Konrad Adenauer S., 1995.

<sup>2</sup> Figueroa S., Carlos "Seguridad Ciudadana una tarea de Estado". Idem.

reuniones de sensibilización con apoyo alcaldicio. Los resultados han sido disímiles, son tanto o más completos según la cantidad de recursos que maneje cada comuna. Los niveles de participación en estos programas comunales varían de acuerdo a la composición social de cada comuna, aquellas de mayores ingresos adaptan las posibilidades que otorga la ley municipal para financiar cuerpos de seguridad paralelos a las policías, en vez de promover la participación para enfrentar la delincuencia. En muchas comunas se ha tomado como línea de acción el desarrollar una mayor interacción entre municipio, policía y vecino, promoviendo programas de educación e información de las organizaciones vecinales. En otros municipios se ha implementado una vasta gama de medidas preventivas, como la iluminación de calles, la autorización para el cierre de pasajes, despejar arbustos en zonas conflictivas, exigir cierres con mallas de sitios eriazos y promover la difusión de folletos con recomendaciones básicas sobre la seguridad barrial y vecinal.

La necesidad de realizar un trabajo conjunto que permita una acción integral y coordinada para introducir el tema en el marco de la ciudad (Santiago principalmente), es un factor que parece estar ausente. Las líneas de acción están dirigidas substancialmente a fortalecer la vigilancia, lo cual revela que se ha enfocado el tema desde una perspectiva que no establece distinciones entre una política criminal dirigida a reducir la delincuencia y una política social orientada a enfrentar la raíz del problema. Las medidas implementadas en los municipios buscan reducir el miedo de la población y proteger la propiedad, pero no han trabajado aun suficientemente el desarrollo de una política social destinada a encarar este problema a través de otro tipo de variables.

Esto se convierte en una dificultad en las comunas de menores ingresos, donde se tiende reproducir la orientación aplicada en las comunas más ricas, privilegiando el enfoque de vigilancia y protección. Lo que conlleva varios inconvenientes: el primero es que delimita de antemano el campo de la participación ciudadana, restringiendo la labor de las comisiones de seguridad ciudadana a tareas de vigilancia y de apoyo a la policía, con escaso aporte de la propia comunidad a un trabajo social destinado a resolver sus propias problemáticas, relacionadas con la inseguridad. En ese plano hay que aceptar que existen diferencias esenciales entre las comunas, lo que va asociado a su composición social. La ciudad (Santiago en particular) se encuentra fuertemente segmentada socialmente. Si bien los sectores de mayores ingresos pueden ser objeto de hurtos o de robos con violencia, estos no conviven de forma explícita con el tráfico o el consumo de drogas en la calle, ni con la falta de espacios públicos para sus jóvenes<sup>5</sup>, tampoco, con la inestabilidad o la falta de alternativas laborales de sus jóvenes. Por lo tanto, centrar los esfuerzos

---

<sup>5</sup> En los estratos socioeconómicos medio-altos se puede observar la tendenciageneralizada a una privatización del espacio público, este no es la calle, se localiza en los distintos centros de consumo. Existe aunque parezca contradictorio, un espacio público "privado".

en medidas como las mencionadas lleva a un segundo inconveniente que es cercenante de la participación en sectores de menores ingresos, éste se relaciona con el cierre del espacio público. En tanto no se consideran las diferencias económicas, culturales y de utilización del espacio que existen entre diversas localidades, la clausura de este espacio puede resultar contraproducente con los objetivos trazados para la disminución de la inseguridad ciudadana. La calle como lugar de intercambio, de interacción y de vida pública, tiene otro sentido en lugares como poblaciones o villas.

La participación en políticas públicas en esos contextos parece más bien lejana y reducida a una relación histórica entre ciertas organizaciones civiles y las instituciones públicas, con un marcado sesgo clientelístico y una magra labor representativa. Como ejemplo, las juntas de vecinos han perdido en muchos casos la representatividad territorial que esta pretendía en sus inicios como organización comunitaria. En muchos lugares éstas suelen constituirse como un espacio cerrado y dirigido a un sector de la comunidad, siendo que gran parte de esta última parece tener poco interés o desinformación sobre su rol y su accionar.

Esto nos conduce a un tercer inconveniente: al pensar la seguridad ciudadana en el marco de una política contra la delincuencia que privilegia medidas de vigilancia y protección a la propiedad, se impide desde su origen la posibilidad de crear una política de seguridad ciudadana diferenciada, con una perspectiva integradora de la ciudad, donde el componente participativo esté efectivamente asociado a un concepto de ciudadanía.

Tomando en cuenta estos factores hemos dividido el trabajo en tres partes: primero una presentación general de las distintas definiciones e interpretaciones acerca de políticas públicas de seguridad ciudadana. La segunda parte corresponde a un estudio de caso de carácter cualitativo en una población de la comuna de Cerro Navia, cuya selección consideró las variables de pobreza, presencia de organización social y delincuencia. Centramos nuestra búsqueda en el estudio del miedo, el interés en la participación como elemento resolutivo de problemas de la comunidad, la presencia de instituciones públicas y la relación de estas con la comunidad. Todo esto, con el objeto de identificar potencialidades y dificultades para aplicar una política de seguridad ciudadana como la descrita anteriormente, orientada a la reducción de la criminalidad a través de organismos de seguridad tradicionales y la participación de una comunidad de escasos recursos en el marco recién explicado.

---

<sup>10</sup> Hay que reconocer sin embargo, que algunas veces (sobre todo en lugares más aislados) esta puede constituirse en la única instancia de representación de la comunidad.

<sup>11</sup> "Desde una perspectiva analítica más amplia, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja la lucha acerca de quiénes podrán decidir qué, al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados". En: "¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo". Elizabeth Jelin. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 55, Diciembre 1993.

En la tercera parte hemos intentado entregar algunas conclusiones a partir del estudio de caso que contribuyan a la apertura de un debate más amplio respecto a una política de seguridad ciudadana.

## **El Debate Acerca de la Seguridad Ciudadana y la Formación de un Concepto Omniabarcante de la Seguridad**

### **1. El Clima Socio-Político al Principio de los Noventa**

La formación del clima socio-político a principios de los años noventa estuvo fuertemente marcado por la transición desde un régimen militar a la democracia. Sin embargo en el transcurso de este período de normalización, se dio la continuidad respecto de varios fenómenos que se originaron durante la dictadura del general Pinochet, pero que por varios motivos tienden a pasar desapercibidos o más bien silenciados. Una de las consecuencias de esto es la instalación del “*miedo*” como un elemento constituyente de la acción social. Se puede decir que fue determinante de un sentimiento generalizado dentro de la sociedad y reforzado por una actitud cautelosa de las élites políticas que lideraron el proceso político. El surgimiento del temor como fenómeno social se manifiesta de diferentes maneras dentro de la sociedad y dentro de las élites.

El miedo fue un elemento característico de la sociedad chilena a lo largo del régimen militar. Fue utilizado como un elemento disciplinador de la sociedad, además de tener consecuencias graves para el libre transcurso de la vida pública. Los hitos más importantes o álgidos en este sentido probablemente estén marcados por lo que fueron los conocidos estados de excepción, donde se aplicaba frecuentemente el toque de queda. Esto produjo por un lado una relación distante con la institucionalidad encargada del orden público, sobre todo en los sectores de menos recursos. Produjo también una fuerte segmentación social, marcada por la desconfianza entre los distintos estratos socio-económicos. Esta fuerte división de la sociedad en clases sociales, se manifiesta incluso en una tajante separación territorial, alimentada por la política de erradicaciones del régimen militar. Adicionalmente se reforzó en forma permanente en el discurso del régimen militar, al plantear que si el retorno a la democracia no era conducido por las fuerzas armadas, podría producirse un desborde las clases populares, la aparición del caos en la vida social y en la vida política. Es decir, si “los políticos” del pasado retomaban el poder no se podría controlar a las “clases peligrosas”. Pues probablemente no actuarían con la suficiente determinación para detenerlas.

Dentro de las élites políticas que impulsaban la normalización, esto significó un fuerte trabajo de imagen. Por una parte dirigido a “las masas”, a la “gente”, para que perdieran el miedo al régimen militar y para romper con la campaña de desprestigio de la clase política que había sostenido el general Pinochet durante

diecisiete años. Por otra parte, el trabajo de imagen estuvo orientado a convencer a los grupos económicos de que un eventual triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia, no significaría cambios trascendentales en el rumbo que había adquirido la economía, con un rol preponderante del mercado. Esto significó que cada paso del nuevo gobierno democrático liderado por la Concertación, fuera sumamente cuidadoso en materia de derechos humanos y en todo lo que estuviera relacionado con el gobierno de los militares. Quizás una de las claves para poder entender este proceso esté dado por lo que Tomás Moulian ha llamado la compulsión al olvido o el bloqueo de la memoria: "La llamada transición ha operado como un sistema de trueques: la estabilidad, se dijo, tiene que ser comprada por el silencio. Pero creo que se trató de una trampa de la astucia. Las negociaciones parecieron realizadas, especialmente durante el gobierno de Aylwin, bajo el imperio del temor, como si estuvieran inspiradas por una táctica de apaciguamiento. Pienso que el sentimiento de miedo existió efectivamente en la masa, en los ciudadanos comunes". La transición se construyó sobre dos consensos básicos: la democracia como orden político y sobre la economía social de mercado como orden económico. Siendo el mercado el principal articulador de consensos.

Si se retrocede algunos años, se puede constatar que uno de los mayores desafíos que debió enfrentar la Concertación de Partidos por la Democracia, durante el plebiscito de 1988 para dirimir entre el "Sí" y el "No", fue vencer el miedo. Los partidarios del "Sí" que pretendían mantener al General Pinochet como gobernante durante ocho años más, basaron su campaña en la estrategia del terror, intentando igualar el "No" con el caos, esto podría interpretarse con lo que Garretón denominó como el miedo de los vencedores. Este miedo de los vencedores corresponde al trauma vivido antes de la victoria y la percepción de los efectos creados sobre los vencidos, del oscuro presentimiento de que la máquina represiva contra los vencidos puede transformarse en algo incontrolable y del terror de la revancha de los vencidos. Todo esto nos lleva a pensar que el miedo se instala como un elemento de continuidad entre la dictadura militar y el retorno a la democracia, pero que se traslada su significado desde la violencia política a la violencia delictual.

Lo acaecido en Chile sucedió también en otros países del cono sur con dictaduras militares, las que surgieron como respuesta al fenómeno de polarización política que se venía gestando desde los años sesenta. Este proceso fue acompañado por la modernización, profesionalización y homogeneización ideológica de las fuerzas armadas, en el marco de su inserción dependiente en un sistema geopolítico controlado por Estados Unidos, propagando la doctrina de Seguridad Nacional.

---

<sup>b</sup> Moulian, Tomás "Chile actual, Anatomía de un mito", Lom Ediciones, 1997.

<sup>c</sup> Garretón, Manuel Antonio "Panorama del miedo en los regimenes militares, un esquema general", Docto. de Trabajo N° 365, Programa Flacso-Chile, diciembre de 1987.

Esto significó la implantación de regímenes reactivos contra la "sociedad populista" y se tradujo en un intento por desarticular la sociedad precedente. Lo que se facilitó por la crisis política y la percepción de la amenaza de catástrofe, desencadenando una fuerte represión a partir de poderosos aparatos, enormes recursos y métodos que intentaron transformar la sociedad. Se produjo una ruptura con respecto a la relación histórica que se había desarrollado a lo largo del siglo XX entre Estado y sociedad civil, a partir de la recomposición de un capitalismo sin interferencias redistributivas o participacionistas.

El miedo se convirtió en un mecanismo de control efectivo sobre la sociedad. Se ejerció a través de la represión directa, en el control de los medios de comunicación o por la ausencia de reglas en el uso de la fuerza ejercida por el Estado. También por la falta de espacios de encuentro, todo eso fue generando un estilo autocrático y arbitrario para imponer el cambio. La institucionalización de la violencia como mecanismo disciplinador de la sociedad civil, fue a su vez desarticulador de las múltiples expresiones históricas que esta había llegado a tener. Desde el sindicalismo hasta la confianza en las instituciones públicas y armadas.

A su vez el modelo económico impulsado por la junta militar desde el año 1973, provocó profundos cambios en las pautas de consumo tradicionales de la población chilena. El proceso de acumulación que se fue afirmando desde finales de la crisis económica de 1983, favoreció la exacerbación del individualismo y una fuerte tendencia al consumismo (Consumo a crédito para los sectores con menor poder adquisitivo). Este proceso se ha mantenido, a pesar de que cerca de un tercio de la población se encuentra en condiciones de pobreza, incluso en esos sectores predomina la expectativa de que la situación económica individual y del país mejorará en los próximos años.

El deseo de resguardo de la propiedad adquirió matices de paranoia y de alguna manera, al volver la democracia, el miedo al caos político se trasladó en forma exagerada al miedo a la violencia delictual. Esta última empezó a ocupar un lugar privilegiado en los medios de comunicación de masas, que dieron una importante cobertura a los hechos de violencia y estimularon la formación de un clima de alarma pública, sensacionalismo en las imágenes y de impunidad con los delincuentes: "Cabe destacar que la centralidad que adquiere el tema de la violencia en la prensa nacional en el período de "normalización democrática" coincide con otro proceso: la relativa pérdida de centralidad de los temas políticos. Con la sola excepción del *El Mercurio*, que mantiene una cobertura similar en ambos períodos, todos los medios de prensa diaria disminuyen significativamente la cobertura de los temas políticos en el período posterior a la instalación del gobierno democrático. A nivel de la televisión -especialmente en el género noticiarios- el proceso es similar al de la prensa escrita: el tema de la violencia adquiere centralidad en la misma medida en que los temas políticos son desplazados a una posición más secunda-

ria".<sup>10</sup> Sunkel arguye que los cambios en las preocupaciones de la población tienen una estrecha relación con cambios a nivel de los medios, en un intento de resintonización con las nuevas preocupaciones de los públicos masivos, donde la violencia tiene una posición de primera importancia, en el contexto de una dinámica de mercado.

Esta tendencia se explica y complementa con lo que propone Lechner<sup>11</sup>, quien señala que la sociedad chilena se caracteriza en la actualidad por su "miedo al caos", lo que provoca un deseo ansioso de orden. Como lo expresa el propio Sunkel, la centralidad que adquiere el tema de la violencia en esta "nueva época" también obedece a una antigua demanda política: la demanda de orden. Sobre el trasfondo del miedo al caos, el orden siempre aparece amenazado y termina siendo identificado con el no-caos.

Al adquirir centralidad el tema de la violencia es percibido por la población como una posibilidad real a nivel de la vida cotidiana. La prueba más patente de esto es la presencia sostenida del tema entre las tres primeras prioridades a las que debiera abocarse el gobierno desde 1990 a la fecha, como lo han mostrado las encuestas de opinión pública.

De acuerdo a la encuesta del CEP (Centro de Estudios Públicos) frente a la pregunta de "Los problemas a los que el Gobierno debiera dedicar mayor esfuerzo en solucionar", la preocupación por la delincuencia, particularmente los asaltos y robos, en cuanto a percepción del fenómeno de parte de la población, tiene la siguiente evolución:

Marzo '89	noviembre '89	junio '90	octubre '90	marzo '91	diciembre '91
21,5 %	20,4 %	40,7 %	50,7 %	64,0 %	63,5 %

Abril '92	diciembre '92	marzo '93	octubre '93
62,7 %	53,4 %	59,6 %	52,8 %

Nov.- dic. '94	noviembre '95	nov.- dic. '96	junio - julio '97
40 %	35 %	41,4 %	34,9 %

Según la encuesta del Centro de Estudios Públicos realizada en los meses de junio-julio '97, las cifras muestran una baja importante en la tendencia con un 34,9 %, lo

<sup>10</sup> Sunkel, Guillermo "Medios de comunicación y violencia en la transición chilena". En: Cuadernos del Foro 90, N° 3, Santiago de Chile, 1992.

<sup>11</sup> Lechner, Norbert "Las sombras del mañana". Colección Estudios Cieplan N° 37, junio, 1993.

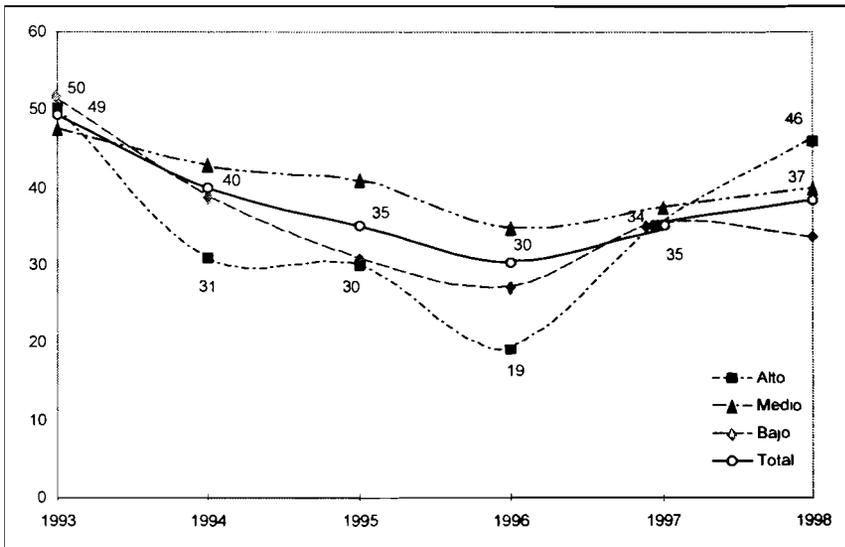
que sin embargo sigue manifestándose como una de las mayores preocupaciones de nuestra sociedad.

### Dinámica de la Percepción de la Opinión Públicas en Torno al Tema de la Delincuencia

A pesar que las tasas de ocurrencia de delitos calificados como robo con violencia en lugares públicos no son altas, 7% en 1997 en contraste con el 15% que alcanzaban en 1993 según los encuestados, la población le asigna una alta probabilidad de ocurrencia a estos delitos, llegando cerca del 60% para la población total: que estima de muy probable la posibilidad de ser asaltado (robo o intento de robo con violencia en algún lugar público), este porcentaje escala al 93% en los estratos altos. (Fuente: Estudio nacional de Opinión Pública N° 6, Junio - Julio 1997, Temas especial: Seguridad Ciudadana).

En el siguiente cuadro podemos observar la evolución de la preocupación por la delincuencia según los distintos estratos socio-económicos, en porcentajes desde el año 1993 a la fecha. La encuesta realizada por el CEP divide a los estratos en alto, medio y bajo. La pregunta que se plantea en esta es:

¿Cuáles son los tres problemas a los que deberían dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?: Evolución del problema Delincuencia, Asaltos y Robos.



Total menciones.

Fuente: Centros de Estudios Públicos CEP.

Independientemente de las variaciones en los niveles reales de delincuencia, el sector Alto parece actuar como predictor de la evolución de la percepción públicas sobre la gravedad del tema de la delincuencia. Claramente al observar el gráfico se percibe que el grupo alto marca la tendencia, tanto en el alza de los últimos meses, así como en la baja registrada entre 1993 y 1996. Esta situación sólo es explicable por la capacidad diferencial de influir en los medios de comunicación que tienen estos grupos, los cuales despliegan de esta manera una importante capacidad de intervención de la agenda pública de los medios, actuando usualmente como líderes de opinión.

### Probabilidad Percibida de Ser Víctima, y Víctimas Efectivas de un Delito

A. ¿Cuán probable cree que Ud. o alguien de su hogar pueda ser víctima de (...)?

	<b>Muy probable/ Bastante probable</b>	<b>Poco probable/ Muy improbable</b>	<b>NS/NC</b>
Robo en calle, locomoción	78.1 %	20.9 %	0.9 %
Robo al interior del hogar	61.8 %	37.0 %	1.2 %
Agresión sexual/violación	47.2 %	51.0 %	1.8 %
Otro tipo de agresión	39,8 %	58,5 %	1.7 %

B. ¿Cuántas veces en los últimos doce meses ha sido Ud. o algún miembro de su hogar víctima de (...)?

	<b>Una o más veces</b>	<b>No fue víctima</b>
Robo sin violencia en la calle	17,4 %	82,2 %
Robo con violencia en la calle	6,0 %	93,7 %
Robo sin violencia en el hogar	6,0 %	92,6 %
Robo con violencia en el hogar	0,3 %	99,3 %
Agresión sexual, violación	0,9 %	98,8 %
Otro tipo de agresión	2,5 %	96,9 %

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre Seguridad Humana CEP-PNUD. 1997

La encuesta de victimización hecha por el PNUD parece reafirmar lo que se ha estado señalando. La creencia en la probabilidad de ser víctima de delito es mucho mayor que el hecho efectivo de serlo. Resalta por ejemplo, el que se indique que el temor a ser víctima fuera del hogar alcance un 78,1 % contra el 17,4 % de personas que realmente fue asaltado en la calle. Esta gran diferencia da cuenta de dos fenómenos, en primer lugar de que el tema de la delincuencia está fuertemente

afectado por factores subjetivos. La sensación térmica respecto de la delincuencia es bastante sensible a factores que no están directamente relacionados con la comisión de los delitos. En segundo lugar muestra que el temor de la gente a ser víctima de violencia delictual crece en la medida que se aleja de su hogar, por lo tanto revela la presencia de un factor que puede mermar el uso del espacio público.

La alarma de la población ha tendido a ser interpretada como producto del aumento de la espectacularidad de algunos de los delitos tipificados por la ley, más específicamente el robo. En términos globales, la frecuencia de este delito se sitúa alrededor de 64.000 casos en 1985, con una curva ascendente durante los años siguientes, para descender en los años 1988 y 1989. A partir del año 1989, la curva asciende bruscamente, alcanzando su punto más alto en 1991, con aproximadamente 84.000 casos; a partir de ahí registra un decrecimiento constante hasta el año 1995. El comportamiento según tasas por 100.000 habitantes de este delito es muy similar a la frecuencia<sup>12</sup>.

Estos antecedentes han llevado a la conclusión que se han producido cambios en los comportamientos delictuales, y que existe un incremento de "formas modernas de criminalidad", por lo cual como señala Rattinoff<sup>13</sup> esto da pie para generar dos grandes tipos de estrategias destinadas a enfrentar el crimen desde las políticas públicas. En primer lugar estrategias convencionales, las que tendrían mayor éxito en escenarios de baja criminalidad, como podría ser el caso de Chile, reforzando la eficacia operativa dentro de la institucionalidad existente, esto es fortaleciendo a la policía, los tribunales del crimen, el sistema carcelario.

Otros tipos de estrategias sugeridas, son aquellas destinadas a expandir la ciudadanía. Estas últimas acentúan los aspectos educativos y de socialización para reducir el delito y suponen un mayor éxito para enfrentar la delincuencia en los lugares donde asume grandes magnitudes. No parece existir un consenso respecto de la idea de ciudadanía y de la participación ciudadana. Sin embargo esta idea tiende a aparecer en el discurso político y a ser valorada positivamente, lo que hace pensar que se trata de elemento deseable. Pero no existe detrás de este concepto una definición precisa.

Históricamente la noción de ciudadanía hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder. Refleja la lucha acerca de quiénes podrán decidir qué, al definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados. El reconocimiento de quienes detentan el poder de "sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas". Es decir, el reconocimiento de interlocutores válidos en la

---

<sup>12</sup> Muñoz, O. (General Carabineros. Dirección de Orden y Seguridad) "Diagnóstico de la delincuencia en Chile entre 1986 y 1995". Fundación Paz Ciudadana.

<sup>13</sup> Frühling, H. "Políticas públicas y seguridad ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de orden". Foro sobre la justicia en Guatemala. BID, 1996.

relación entre la sociedad civil y el Estado, así como su participación en las decisiones que afectan su vida cotidiana. Algunos autores como Claudio Orrego han querido ver en la participación ciudadana una forma de influir 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 públicos<sup>14</sup>.

Las estrategias destinadas a expandir la ciudadanía son las que han tenido menor visibilidad. Esto hace pensar que se les ha destinado menor cantidad de recursos. El único programa que podría estar enfocado bajo esa línea es el sub-programa de Seguridad Vecinal de Chile del Ministerio del Interior con cifras cercanas a los 500 millones de pesos, lo que es mínimo comparado con la cantidad de recursos que se ha destinado a materias de vigilancia y protección ciudadana. El programa de seguridad vecinal respalda propuestas de los municipios y las juntas de vecinos. Por lo demás no existe claridad sobre la forma de asignar recursos, y estos han sido asignados prioritariamente para resolver problemas de infraestructura como electrificación, equipamiento comunitario, infraestructura y equipamiento de instituciones policiales.

## **2. Las Acciones de las Municipalidades “Estrella” se Instalan como Modelo**

Como señalamos en la introducción, el municipio en tanto unidad territorial se ha ido transformando paulatinamente en el escenario que concentra el mayor número de medidas en materia de seguridad ciudadana. Lo que probablemente es producto de la evolución del debate respecto de la seguridad que ha sido bastante errático. Como se sostuvo antes el tema se origina a partir de las preocupaciones ciudadanas, manifestadas en las encuestas de opinión pública respecto a la delincuencia y resalta la participación de los medios de comunicación en el levantamiento de la delincuencia como uno de los problemas prioritarios de nuestro país. Por estos motivos y acompañado de un incipiente y paulatino proceso de democratización del espacio local, tras la reforma municipal de 1992, se hicieron notar los planes y medidas impulsadas por algunos municipios, principalmente los de Las Condes y Santiago. Los alcaldes Joaquín Lavín y Jaime Ravinet llevaron adelante iniciativas que fortalecieran la vigilancia y la seguridad de los habitantes de sus comunas respectivas.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no otorga facultades a estos organismos en materia de seguridad ciudadana, pero sí preceptúa que los

---

<sup>14</sup> Claudio Orrego, “Citizen Participation and the strengthening of accountability in Chile’s municipal governments”, abril 1995. En: Marcela Noé “Participación ciudadana y políticas públicas”, Ilaeso, 1997.

municipios tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local. Con ese objetivo pueden intervenir en el ámbito de la planificación y la regulación urbanas de las comunas y en la promoción del desarrollo comunitario.

La Asociación Chilena de Municipalidades presentó también algunos lineamientos que pudieran servir de precedentes en este asunto. En el primer congreso constituyente de dicha Asociación en 1993, se intenta levantar algunos temas y a partir del segundo congreso, donde se evalúa como inefectiva la sugerencia de implementar en cada municipio Consejos de Seguridad ciudadana con la participación de todos los organismos comunales relacionados con el tema. Sin embargo, si alguna de las sugerencias que se expusieron ahí se encuentran en cierto estado de avance, ello no ha sido fruto de una acción concertada de la Asociación, sino que de las iniciativas individuales de los propios municipios.

El alcalde Ravinet desarrolló un trabajo de coordinación con Carabineros de Chile, desde el comienzo de su gestión en la Municipalidad de Santiago. En cambio el alcalde Lavín de la Municipalidad de Las Condes, además de transferir subsidios municipales a la policía, intentó establecer un sistema de patrullaje comunal con guardias privados contratados por la municipalidad. El propósito era liberar recursos policiales. Esta iniciativa se topó inmediatamente con el rechazo de Carabineros, por considerar que estaban interviniendo en un área que era de exclusiva responsabilidad de la institución policial. Finalmente se llegó al acuerdo que las camionetas municipales que realizaran patrullaje con guardias privados, serían acompañados por un Carabinero. Aparentemente este sistema tuvo éxito en aumentar la sensación de seguridad entre los habitantes de la comuna, pero no provocó una disminución significativa en los índices delictuales. Por otra parte, se creó un sistema de fiscalías municipales que sirviera de apoyo a la presentación de querrelas de parte de los vecinos afectados por robos y asaltos. En el segundo semestre de 1998, la Municipalidad de Las Condes ha procedido a contratar a ex funcionarios de carabineros para que realicen algunas acciones administrativas que actualmente efectúa Carabineros en la comuna -medida que se está replicando en otros municipios del sector oriente de Santiago-, con ello se ha vuelto a provocar una controversia con Carabineros y algunas autoridades de Gobierno, sobre las funciones privativas de la policía.

## **La Municipalidad de Santiago**

Para evaluar el plan de seguridad ciudadana que se ha implementado en la comuna de Santiago es importante considerar las características que esta tiene. Es una comuna con un alto porcentaje de población flotante que es muy significativa en cuanto aglomeración. Esto hace difícil determinar cuáles son los delitos comunales y cuáles son aquellos que se denuncian en la comuna pero que vienen de otros sectores de la ciudad. Se ha abordado el problema considerando tres elementos: en

primer lugar dar seguridad a las personas que viven en Santiago, en sus barrios. En segundo lugar dar seguridad a la gente que no es de la comuna. atendiendo al hecho de que Santiago centro es una comuna de tránsito, a la que viene durante el día mucha gente que no pertenece a la comuna. Por ejemplo por la avenida Alameda circula la mayor parte de la locomoción colectiva de la ciudad. En tercer lugar atacar el tema de la percepción de inseguridad.

Estos objetivos se comenzaron a cumplir, en un primer período, con un fuerte apoyo a la acción policial. Se perfeccionó los medios con que contaba Carabineros para ejercer su labor de prevención. Para ello se les dotó de cuarteles móviles, vehículos de apoyo, jeeps y motos todo terreno. Se entregaron radios, computadores. Luego fue muy importante la instalación de cámaras de televisión en puntos neurálgicos de las principales vías de la comuna, lo que permitió por un lado, tener una suerte de control remoto de la actividad de la comuna y por otra parte, cumplir con una función disuasiva.

En un segundo período se incorporó la participación de algunos miembros de la comunidad, principalmente de dirigentes vecinales, con la dotación de doscientas radios vecinales, en comunicación directa con la comisaría que corresponde a su sector. Esto generó al principio una expectativa difícil de cumplir, la gente esperaba que Carabineros acudiera a sus llamados en escasos minutos, lo cual es prácticamente imposible debido a que las restricciones de la capacidad operativa de la institución, le exigen establecer prioridades en el uso de sus recursos.

A principios de 1994 el tema de la violencia delictual volvió a cobrar fuerza, posiblemente por una mayor cobertura de este tema en los medios de comunicación. Al ser una preocupación central en la comuna, el Consejo municipal y Paz Ciudadana acuerdan realizar un estudio que aborda tres aspectos: una encuesta de victimización y de percepción ciudadana sobre la delincuencia, un análisis estadístico de la información oficial entregada por Carabineros respecto a los delitos cometidos en la comuna y finalmente la construcción de un mapa digitalizado de la comuna que permitiera identificar las zonas de alto riesgo, así como los horarios "peak" de comisión de delitos, con el objetivo de focalizar la acción policial preventiva en las zonas que más lo requieren.

A estas iniciativas se suma el programa "Patrullando en su barrio", se trata de la circulación de vehículos que sin realizar funciones policiales propiamente tales, van conducidos por un inspector municipal que tiene atribuciones para sacar multas. Estos patrullajes se refuerzan en las horas "peak", sobretodo a la salida de los establecimientos educacionales.

Otra iniciativa de participación es la constitución de Consejos consultivos, conformados por personas que representan a la comunidad del territorio que

corresponde a cada comisaría. En algunas existen más comerciantes, en otras más vecinos, en otra está la Asociación de Bancos, representantes de Establecimientos educacionales. Se trata de una instancia de carácter consultiva, pues se asume que las labores de seguridad son una función privativa de Carabineros de Chile, de esta iniciativa se rescata, por sobre todo, los lazos que se han podido generar entre la policía y representantes de la comunidad. Este tipo de trabajo tiene dificultades de continuidad que se relacionan con la rotación de personal que efectúa la institución policial cada cierto tiempo. Existe además, una Comisión Comunal de Seguridad compuesta por miembros del Consejo Municipal, del Consejo Económico y Social, y por dirigentes vecinales de la comuna.

Las dificultades de la participación en la comuna entregan varias pistas para comprender los problemas que ya existen para la participación en general. Un punto importante es la paulatina pérdida de sentido que han tenido las organizaciones como la juntas de vecinos, las cuales, de acuerdo a los funcionarios municipales entrevistados, se han quedado atrás en términos temáticos y respecto del accionar de sus dirigentes. Por ello, no responden a la nueva realidad cultural del país y a las características de las organizaciones que la gente considera más prácticas. Se observa una tendencia a participar en organizaciones menos permanentes, que funcionen en torno a intereses concretos y específicos, como el pavimento de una calle, el acceso a la cultura, actividades deportivas. Organizaciones que muchas veces son bastante precarias, pero que corresponden finalmente a los intereses vecinales. Se plantea como un desafío para el municipio el lograr tener una mediación efectiva con este tipo de entidades como interlocutores válidos y quizás aprender a aceptar su carácter precario.

Observamos que en las distintas medidas implementadas por el municipio, la participación tiene un carácter de apoyo a la labor policial, ya sea a través de la distribución de radios a la población o en los consejos consultivos. En esa instancia, la función de apoyo de los vecinos se complementa con una participación en el diagnóstico de situación respecto a esta materia en las distintas unidades territoriales. El tipo de participación que se impulsa tiene un carácter fundamentalmente informativo y mantiene una función instrumental que puede ser útil a la policía. Puede interpretarse como una contribución al buen resultado de un servicio público como es la seguridad, pero no sabemos si esto puede considerarse como una forma de participación ciudadana propiamente tal. Esto probablemente responde a que el Gobierno no ha querido abrir espacios más directos de participación ni en la toma de decisiones, en una cuestión que es considerada por este poder del Estado como "innecesaria" y peligrosa. En la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones se nos indicó que no era apropiado que la ciudadanía participara en este tipo de materias. El argumento esgrimido se relaciona con el hecho que la ciudadanía no posee ni los elementos de realidad, ni los elementos técnicos para intervenir en situaciones de esta naturaleza (que comprometan el

orden y la seguridad de las personas). Se trata de una labor que corresponde exclusivamente al Estado a través de las instituciones que ha destinado para ello como son las policías.

Sin embargo, si bien existen materias en las que la ciudadanía no puede intervenir, como aquéllas relacionadas con funciones que son privativas de las fuerzas policiales, es posible pensar que dentro de la seguridad, existen áreas donde la ciudadanía tiene algo que decir respecto de la forma, los métodos utilizados y el respeto de los derechos ciudadanos en las acciones tendientes a garantizar la seguridad de las personas. Se trata de asuntos que son de incumbencia directa de los ciudadanos y que podrían tener mayor fuerza en el nivel local, como lo veremos más adelante en el análisis de percepciones de algunos actores. Es decir la participación ciudadana puede llegar a cumplir un rol importante en el control ciudadano de las fuerzas de seguridad.

## La Réplica

Los municipios de la capital han tendido a imitar los modelos que se han implementado en esas comunas. Se trata de modelos que son cuestionables en cuanto a su replicabilidad por las diferencias que pueden existir entre las distintas comunas. En primer lugar, existen diferencias notables entre los presupuestos de las municipalidades para aplicar medidas como las señaladas anteriormente, y en segundo lugar, porque reproducir esa tendencia excluye variables esenciales de la participación, generándose diferencias entre las poblaciones que habitan las distintas comunas. Los sectores de mayores ingresos han mostrado una propensión a buscar soluciones a través del sistema privado, específicamente contratando servicios en el mercado cada vez más extendido de la vigilancia. Hay que considerar además, que la relación entre los "ciudadanos" y la municipalidad en los estratos socio-económicos altos mantiene un carácter consultivo, más que participativo. No parece existir interés por acceder a niveles de participación relacionados con la implementación o ejecución de los diferentes programas. Se puede concluir también, que la participación se piensa desde el Estado, como participación en programas sociales. Esto se ve reforzado por la forma de ocupar el espacio público en las comunas más ricas, donde la calle no es un lugar de interacción cotidiana, sólo es un lugar de circulación. No existe la idea del "barrio" propiamente tal, ese tipo de dinámicas se desplazan hacia otros lugares más relacionados con el consumo y probablemente percibidos como más seguros.

Sin embargo, en comunas de menores recursos, la situación se vislumbra diferente. La participación puede adquirir otro sentido y ser un potencial facilitador para disminuir la sensación de inseguridad.

Es notorio que en Chile existe una fuerte segregación y división del espacio urbano, altamente diferenciado entre comunas, que tienden a ser homogéneas en su interior. Esto dificulta enormemente el encuentro entre los distintos sectores que componen la estructura social. A la vez, convierte en sospechosos a individuos que transitan fuera de su lugar de residencia, sobre todo cuando un poblador circula por el barrio alto de la ciudad. Habría que considerar además, que en las comunas de escasos recursos existe una mayor cantidad de problemas relacionados con la delincuencia, pero también relacionados con la convivencia diaria, con la pobreza, con el carácter del vínculo desarrollado con las instituciones públicas (con un fuerte sesgo asistencialista),<sup>15</sup> donde prima la falta de información con respecto a lo que puede ofrecer la institucionalidad o cual es su capacidad real de cobertura. Lo anterior revela que en muchos casos, se ha producido un agotamiento de los canales tradicionales de comunicación como las juntas de vecinos o los centros de madres. Estos de alguna manera monopolizan el vínculo con las diferentes instituciones públicas, siendo considerados por la autoridad municipal como interlocutores legítimos y representativos de su comunidad, lo que no siempre es así. Se trata de un tipo de organización que no parece haber evolucionado, ni haber transformado el sentido con que fue creada. Estas se constituyen como espacios cerrados más que abiertos a la comunidad. Una de las pruebas más palpables es el surgimiento de nuevas formas de organización mucho más coyunturales.

Así como existen grandes problemas en este tipo de sectores, que tienen que ver con la delincuencia, con el tráfico y consumo de drogas duras como la pasta base o hay problemas de convivencia entre vecinos (que muchas veces se dan por el hacinamiento), el incremento del expendio ilegal de alcohol, la violencia intrafamiliar, etc.. también hay un fuerte potencial participativo que se puede fortalecer y aprovechar. Nos queda rondando la pregunta acerca de si estas formas de participación existentes corresponden a lo que se ha denominado como "participación ciudadana" o si la forma con que se apela a este concepto desde la institucionalidad se corresponde realmente con ello.

### 3. La Seguridad Ciudadana en la Política Pública

Es difícil decir con claridad que exista una política pública de seguridad ciudadana. Aún más, que esta contenga entre sus principios el componente de la participación ciudadana, que es mencionada incluso con temor por los funcionarios estatales dedicados a estos temas. El surgimiento de la seguridad ciudadana como lo conocemos hoy día, ha seguido un curso extraño, por no decir errático. Es y ha sido uno de los temas más relevantes de opinión pública durante los últimos ocho años,

---

<sup>15</sup> El sesgo asistencialista en la relación entre instituciones públicas y "sociedad civil" favorece la mantención de una cultura burocrática en que se considera al usuario de un servicio público prácticamente como un "súbdito", alguien a quien se le está concediendo un favor y que por lo tanto no tiene derecho a exigir, ni a opinar.

pero a pesar de ello, no parece existir una línea clara en esta materia, a lo menos en lo que se refiere a la participación, ni a instancias fuera de los organismos tradicionales encargados de la seguridad. La cronología del debate muestra, como hemos ido describiendo, una transición que va desde el miedo, hasta el impacto de éste en los medios de comunicación masivos y la implementación de medidas en los municipios.

El resultado de este devenir aún no concluye, aunque hacia el año 1995, tras un largo debate que se venía gestando en la opinión pública (particularmente a través de los medios de comunicación)<sup>16</sup> desde el retorno a la democracia, el Gobierno central intenta sistematizar algunas definiciones que orienten el actuar de los órganos que tienen que ver con la seguridad interior.

La doctrina denominada de "seguridad ciudadana" aparece como oposición a la doctrina de "seguridad nacional". La "seguridad ciudadana" es en su nacimiento una reacción al temor de la población percibido a través de las encuestas de opinión pública, contiene un esfuerzo por demostrar que el "orden civil democrático" puede ser más eficiente que el ejercido por los militares. En sus definiciones más "teóricas" deposita en la persona y sus garantías constitucionales el factor que debe preservarse.

Se hace referencia en esa dirección, que se ha intentado implantar una concepción de la seguridad asociada a la democracia y por lo tanto, amparada en las garantías constitucionales de los individuos. El principal objetivo es el bien común y la seguridad se convierte en un medio para preservar una determinada calidad de vida y condiciones de desarrollo del país, de las personas, al mismo tiempo que la vigencia de la institucionalidad<sup>17</sup>.

De esta manera, se busca definir un paradigma en esta materia, en oposición al modelo de seguridad nacional, que fue la doctrina dominante en la década de los ochenta. La seguridad se definía como un objetivo en sí, siendo abordada desde una óptica no civil, preferentemente desde las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, lo que disponía a los órganos encargados de la seguridad a actuar bajo una lógica de guerra. Dentro de esa lógica, se busca conseguir el objetivo a través de la reducción o eliminación del enemigo. El enemigo puede ser externo o interno, y en este caso se convierte básicamente en un enemigo del Estado, identificando a este último con la nación. En ese contexto, la mantención del orden público es más importante que el ejercicio de las garantías y libertades constitucionales. En la nueva concepción de seguridad, en cambio, se quiere implantar una concepción democrática del orden y por tanto, una concepción democrática de la seguridad, en oposición a la de un

---

<sup>16</sup> Sunkel, G., *idem*.

<sup>17</sup> Entrevista P. Tudela, Dirección de Seguridad e Informaciones, Ministerio del Interior.

régimen no-democrático como lo fue el régimen militar. Se intenta construir una definición que sea el resultado del equilibrio entre libertad, justicia y seguridad, donde el concepto de seguridad se subordina a los derechos de las personas y a la justicia, elementos que deben ser distribuidos equitativamente por la autoridad.

### **FLACSO - Biblioteca**

En este momento, el mercado juega un rol preponderante como regulador de muchas de las actividades sociales de Chile, trasladando de la esfera de la economía la mayor parte de sus instrumentos para aplicarlos en la vida social. En este caso, el mercado de la seguridad privada ha vivido un fuerte proceso de expansión en los últimos años, favoreciendo de manera desigual a la población, porque su acceso al mercado es desigual.

Los sectores de mayores recursos tienen la posibilidad de contratar servicios de vigilancia e implementar modernos sistemas de alarmas, viven en municipalidades con presupuestos muy altos, lo que permite mantener una "eficiente" política de vigilancia. Desde la Dirección de Seguridad del Ministerio del Interior se señala que los sectores de menores recursos no tienen esa posibilidad, lo que se plantea como injusto y desigual. Esa posición del Gobierno pareciera mostrar, de manera indirecta, el sentido que va a adquirir la participación en la seguridad ciudadana. Por lo demás, se trata de un sentido que tiende a repetirse cuando se incorpora a otro tipo de políticas sociales. La "participación" adquiere un carácter instrumental en la puesta en práctica de las políticas sociales, es un ahorro de recursos para el Estado y permite visualizar con mayor precisión el destino de estos mismos que son escasos. Es muy delicado plantear la participación en estos términos en materia de seguridad ciudadana, porque en este caso, la prevención puede tener el carácter de autovigilancia y conllevar a un proceso de disciplinamiento social que puede ser coercitivo. Lo anterior puede significar un freno a muchas energías de la sociedad e incluso restringir importantes formas de participación espontánea, en la medida en que tienda a reducir los espacios de sociabilidad, de encuentro, de conocimiento entre los vecinos, entre los co-habitantes. Esto se manifiesta por ejemplo, en el tipo de medidas implementadas en el municipio de Santiago y en otros programas, como los patrullando en su barrio, o la entrega de radios<sup>1\*</sup> a algunos vecinos. Estas medidas consisten en derivar tareas de vigilancia a la comunidad o apoyo a tareas de vigilancia que realizan los organismos encargados de ella, lo que indudablemente dista mucho de ser participación ciudadana.

El interés del gobierno es no tener una política reactiva frente al barómetro de la opinión pública, mientras que las políticas impulsadas son básicamente represivas y no preventivas. Es decir, dado que se impulsan principalmente políticas de seguridad que parten de la creación de órganos de seguridad, de reforzar la

---

<sup>1\*</sup> Que es una forma de participación más directa de la comunidad, pero que difícilmente puede calificarse de "participación ciudadana". Quizás podría hablarse de la participación de ciudadanos en la implementación de medidas de seguridad.

vigilancia, de cerrar la sociedad civil, dejan poco espacio a la prevención social. En ese sentido la prevención sigue siendo prevención del delito como un "estar alerta", lo que favorece la desconfianza, el miedo, la reclusión de los individuos a la privacidad.

El Gobierno hace un diagnóstico respecto de la seguridad asociado a factores subjetivos y objetivos en la generación de inseguridad. Dentro de los factores objetivos, la inseguridad se relaciona con la delincuencia y una eficacia limitada de los órganos del Estado encargados de velar por ella, estos son el sistema judicial y la policía<sup>19</sup>. Es por eso que se ha destinado recursos principalmente para reforzar estas instituciones.

Por otro lado está el programa de seguridad vecinal, que cuenta con fondos del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y que depende de la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Pero que es un programa dirigido principalmente a mejorar condiciones de infraestructura urbana. En la Dirección de Seguridad se reitera el deseo que esos fondos se destinaran a dotar de mayores recursos a los órganos del Estado encargados de esta materia.

La participación ciudadana que se espera y que se maneja desde el gobierno busca lograr que la comunidad organizada concurse y presente proyectos para renovar y contribuir con recursos a las instituciones policiales, con el criterio de maximizar la eficiencia de estos órganos. Se considera que para participar hay que capacitar a la población para que sepa elaborar proyectos y diagnósticos para determinar las necesidades en seguridad. Aquí no se trata de que las autoridades locales decidan donde deben actuar las policías, porque no están preparados para ello, no tienen elementos de realidad ni tampoco tienen las facultades para hacerlo. Un tema a trabajar es la concepción de participación que existe dentro de las instituciones policiales, la que está en estrecha relación con la historia reciente de nuestro país y de las instituciones armadas, de la relación entre el mundo civil y el mundo no-civil.

El gobierno define entonces su política en esta materia, como la modernización del sistema de administración de justicia, la modernización policial y mejorar la relación entre la policía y la comunidad.

Este último aspecto se quiere abordar desde una óptica de la eficiencia, ya que durante un período importante ésta se medía por la cantidad de detenciones que se hacían. Lo que se busca en este aspecto es que la opinión pública evalúe esta eficiencia no a través de los sondeos y de las encuestas, ni a través de los medios de comunicación, sino que la ciudadanía a partir de las realidades comunales pueda evaluar de manera directa e indirecta el actuar policial. Desde el momento en que se

---

<sup>19</sup> Entrevista P. Tudela, Dirección de Seguridad e Informaciones, Ministerio del Interior.

denuncia un delito, hasta la capacidad de retorno o de respuesta. Sin embargo, hasta ahora no se conocen manifestaciones concretas de este tipo de intenciones expresadas por los funcionarios de gobierno<sup>20</sup>.

Otro aspecto clave de la participación tiene que ver con la credibilidad de las instituciones, lo que indudablemente va unido a la percepción de seguridad. Esto debe guardar alguna relación con el papel jugado por la policía durante el gobierno militar y debe haber producido un distanciamiento hacia amplios sectores de la población. Al respecto, volvemos al tema de la doctrina de la seguridad nacional, a la visión de que los enemigos del Estado, del gobierno en este caso, son enemigos de la nación y por lo tanto se ven enfrentados a ellos bajo una lógica de guerra. Esto genera procedimientos desde la policía asociados a esta lógica, como las redadas, que son un claro atropello a los derechos ciudadanos. Hoy no vivimos bajo estado de excepción, sin embargo aún se suele recurrir a este tipo de procedimientos.

### **Carabineros de Chile en su Relación con la Ciudadanía**

El vínculo de Carabineros con la comunidad y la percepción de la institución respecto al rol de la comunidad, son fundamentales para generar un desarrollo efectivo de la participación en seguridad ciudadana. En definitiva es clave que se genere una fuerte interacción entre los municipios y las organizaciones sociales, entre la comunidad vecinal y Carabineros de Chile. Probablemente es un proceso cuyos frutos se verán en el mediano y largo plazo, pues pasa, indefectiblemente por establecer confianzas y reciprocidad, lo que implica reconocer no sólo a las juntas de vecinos como interlocutores válidos.

Con respecto a la participación de la comunidad en la labor que desempeña Carabineros, esta institución<sup>21</sup> la define como una participación indirecta. A través de la denuncia en la comisaría, el acercamiento de la comunidad a la patrullas, y de la institución con toda la organización municipal, especialmente las juntas de vecinos, con las cuáles existen reuniones permanentes, sea semanal, quincenal o mensualmente. Se trata en definitiva de un método de obtención de información y no de una forma de participación ciudadana.

La relación con la policía es un tema a trabajar todavía, hace falta un cambio de actitud más profundo para que la gente no le tema a Carabineros, y que su aparición en el espacio cotidiano no se vincule directamente al uso de la fuerza. Eso pasa por una labor y una disposición de Carabineros que sea más integral y no solamente represiva de ciertas conductas, que la comunidad perciba que la institución cumple un servicio hacia ella y que es profundamente respetuosa de sus derechos.

---

<sup>20</sup> *idem*

<sup>21</sup> Entrevista Coronel de Carabineros, Dirección de Orden y Seguridad, Carabineros de Chile, agosto, 1997.

De lo contrario el efecto será indefectiblemente inverso y continuará agrandando la distancia de esta institución con algunos sectores de la población, especialmente con aquellos de menos recursos. Porque es allí donde se actúa con más fuerza, donde hay mayor cantidad de denuncias de abusos policiales y por lo tanto, donde es más necesario un acercamiento. Los carabineros que andan por la calle, pueden tener una actitud parecida a la gente que transita por la calle, para que exista la posibilidad de acercarse a ellos y hacerles preguntas y no que exista una actitud permanente dirigida a inhibir el encuentro en espacios públicos. Pues por lo general, prima una visión de que quien ocupa el espacio público es sospechoso. Esto crea niveles de desconfianza que luego son difíciles de superar, la delimitación de los espacios y la prevaleciente homogeneidad estructural en términos de clases sociales, hace casi imposible el encuentro entre gente diferente. Esto ocurre hacia ambos lados del espectro socioeconómico, un poblador en el barrio alto es un individuo sospechoso, y a la inversa, un individuo de estrato económico superior prácticamente no puede entrar a una población.

Igualmente, el tema de la seguridad también tiene que ver con la segregación de los micro-espacios. Incluso dentro de una población la persona se va sentir segura al interior de su unidad vecinal, porque conoce a la gente, pero va a sentir miedo apenas cruce la frontera hacia el sector del lado.

En cuanto a la relación entre la comunidad y la policía, habría que agregar algunas cosas al análisis. En primer lugar, se debe considerar la importancia mayor de Carabineros que de Investigaciones de Chile, porque se trata de la fuerza pública fundamental y segundo, es la única policía con una extensión territorial completa.

Por otra parte, en Chile en general y en Carabineros, en particular, no existe una clara distinción entre la cultura militar y lo que podríamos denominar como una cultura propiamente policial, es decir, una cultura que la distinga de la que mantienen los organismos que monopolizan la fuerza con fines de defensa.

Esto parece guardar estrecha relación con la actuación de la policía durante el gobierno militar, que aplicaba la doctrina de seguridad nacional a los procedimientos con que normalmente operaba. Además en el imaginario y en la doctrina de Carabineros se considera que el cumplimiento de su labor es una misión patriótica, lo que responde a una identificación con la cultura castrense, que va asociada a una serie de representaciones propias de lo que es el "ser nacional" y que deriva en una noción de la autoridad que no es necesariamente democrática ni nacional. Su visión del ser nacional da poco espacio a la manifestación de la diversidad nacional y termina asociando la idea de orden con la propia vida de estos funcionarios dentro de los cuarteles. Se produce un aislamiento respecto a lo que sucede en la sociedad que crea cegueras importantes al momento de seguir procedimientos policiales. Generalmente miran a los "civiles" como si fueran el

último eslabón de una escala de autoridad en la que los carabineros ocupan una posición superior. pueden sancionar con la ley.

Ante esta problemática, surge de inmediato la inquietud de quién se hace responsable de dividir aguas en esta materia. Esto es, si se quiere contar realmente con una policía democrática, quien es el responsable de producir un cambio que implica profundas transformaciones en el plano de la doctrina, de los procedimientos, de la ética policial, lo que a su vez probablemente provocará transformaciones de tipo organizacional.

Dentro del marco de la seguridad ciudadana que ha operado en su nivel más práctico en lo local y por ende en el municipal, se puede pensar que el impulso de un cambio de este tipo puede tener dos orígenes, uno que debiera ser el principal, en la función gubernativa de la administración del Estado y el otro en la propia institución, que debiera efectuar una profunda auto-revisión desde sus más altos cargos hasta la preparación de nuevos oficiales y tropa en las escuelas de Carabineros. En el ámbito local, los municipios debieran abordar las materias de seguridad a través de una mayor acción en favor del desarrollo social, lo que refuerza justamente una labor de prevención en el mediano y en el largo plazo. Dentro de esta última, debe discutirse una participación más activa de la ciudadanía que considere las características propias de cada localidad. Los cambios que pudieran ocurrir en la forma en que Carabineros desarrolla su labor deberían seguir los cauces regulares, esencialmente en la administración del Estado. Entre ellos, se puede pensar en formas de retroalimentación con la población, con la comunidad, las cuales debieran ser ejercidas a través de otro organismo independiente, otro poder del Estado como puede ser el poder judicial, o como se ha hablado en algunas oportunidades, de la formación de tribunales vecinales, que apunten a la resolución de conflictos entre vecinos así como de la comunidad con las instituciones.

En este punto cabe preguntar en qué consiste la cultura policial, o en qué debiera consistir como deber ser en lo que concierne a su relación con el público, con la ciudadanía. Sin embargo, estrictamente hablando, la cultura policial también tiene que ver con su accionar interno que condiciona el modo de ser de su cuerpo. El punto de partida de este análisis debiera ser la función social que desempeña esta institución, esto es, dar eficacia al derecho y mantención del orden público. Este tipo de definiciones no son triviales, puesto que son bastantes difusas lo que hace que la aplicación de las normas legales así como las fronteras del orden público, dependan en gran medida del criterio de la persona que las aplica. El marco jurídico es inevitablemente vago<sup>22</sup>, las reglas legales no son un manual de instrucciones, sino muestran orientaciones, lo que lleva a un aumento del poder discrecional del que aplica la ley y la sanción depende de su orientación dentro de la cultura. Se trata de

---

<sup>22</sup> Entrevista con Carlos Peña, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

un espacio muy grande que gana la fuerza policial y que termina imponiendo un concepto de orden con fuertes restricciones a las relaciones sociales. Este concepto de orden está más asociados a una cultura militar que a una cultura civil democrática que posea un amplio margen de tolerancia, que fomente y potencie la diversidad con la máxima expresión posible.

En los países con mayor desarrollo democrático, las culturas policiales están muy subordinadas al poder civil y se entiende que su relación cotidiana, tiene que ver con la administración del Estado. En Chile en cambio, se advierte cierto distanciamiento y una desconfianza corporativa con respecto a la administración del Estado.

Sin embargo, parece importante considerar que si bien se puede detectar resistencias significativas al interior de la policía en relación a introducir cambios en su cultura interna, en cuanto a su modo de relación con el público, también parece que no existe la suficiente voluntad política en la administración del Estado para introducir cambios en los estilos, en los modos y procedimientos de acción de la policía. No se perciben señales tendientes a entregar mayor poder a la ciudadanía en el control de esta institución, sobretodo en lo que se refiere al uso de la fuerza. Esto podría convertirse en una modalidad potente de "Participación Ciudadana", de ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en el buen cumplimiento de un servicio público.

Finalmente, al margen de que la cultura policial en sí parece bastante castradora de conductas que están fuera de su horizonte cultural, el sistema político y el modelo aplicado desde la administración del Estado tampoco abre demasiados espacios que favorezcan a un dialogo democrático expansivo, se trata más bien de un modelo que impulsa el consenso, la política de los acuerdos y que rechaza abiertamente el conflicto, los antagonismos por un temor a la polarización y la generación de tensiones sociales. Es decir, se trata de un sistema profundamente paternalista que apunta básicamente a la tutela del movimiento social (que finalmente no es tal, pues tiene una identidad castrada) y que ve que ante los antagonismos de cualquier tipo, un final que no alcanza soluciones y puede terminar en la violencia, es el miedo al pasado y a los fantasmas.

Gestar una policía democrática no quiere decir crear una policía dócil a las mayorías, o al gobierno de turno, sino que tiene que ver con gestar una cultura policial que sepa compatibilizar los conceptos de orden con el respeto a la diversidad y a los derechos ciudadanos. Se requiere reforzar el concepto de que quien transgrede la ley es un sujeto sobre el cual se erige una sospecha, pero que en principio y técnicamente es inocente y por lo tanto, hay que tratarlo como tal. Siendo ésta una cuestión básica en toda cultura policial, en la práctica se da una cuestión distinta, existe un concepto del orden que es más cercano a lo militar y un

concepto del delincuente que lo asimila a un "transgresor cósmico" del orden social. Es imposible perseguir a toda la delincuencia y la posibilidad de avanzar en esta materia implica administrar adecuada y eficientemente los recursos que son escasos, para lo cual hay que trazar prioridades. La determinación de las prioridades es netamente una cuestión política, por lo cual se requiere una mayor dependencia de este tipo de orgánicas de la administración del Estado y de un mayor control de la ciudadanía.

#### **4. Percepciones Ciudadanas acerca de su Seguridad y de la Participación**

En el contexto de la investigación sobre "Participación Ciudadana en evaluación de políticas públicas", llevada a cabo en FLACSO, se decidió abordar el tema de la seguridad y la participación a partir de un estudio de caso. Se eligió para estos fines a una población "X" que se encuentra en la comuna de Cerro Navia, en la que se realizaron entrevistas a personas que conocían en profundidad la vida al interior de la población. Luego el estudio se concentró en la aplicación y análisis de siete entrevistas grupales en dos unidades vecinales diferentes dentro de la misma población. Para la selección de los grupos, se consideraron criterios de género y de edad. Por otra parte, se seleccionaron dos unidades vecinales con el objeto de recoger elementos de la historia de la participación que no fueran necesariamente lo que ahora se llama como "participación ciudadana", sino también hubiesen habido experiencias de organizaciones que contaran con cierto respaldo social.

En la unidad vecinal más organizada habían existido organizaciones políticas, grupos de iglesia con fuerte presencia, una junta de vecinos que aún mantiene un rol de importancia en la vida comunitaria, ollas comunes e incluso en algún momento se formaron grupos encargados de la seguridad de la población. En la otra unidad vecinal con menos organización, la memoria de algún tipo de "organización" en su historia tenía que ver con la toma de terrenos treinta años antes y con la urbanización paulatina del espacio, con pavimentos participativos y equipamiento comunitario, concretamente la construcción de una plaza. En la actualidad, la junta de vecinos cuenta con poco apoyo de parte de la gente y su directiva no se renueva hace años. Incluso a pesar de contar con un local apropiado, es un espacio que se ocupa poco y de difícil acceso para los jóvenes.

La idea de separar los grupos según criterios de género respondió a una evaluación efectuada con posterioridad a las primeras entrevistas, se estimó necesario considerar por separado a las mujeres porque pasan ahí la mayor parte del día, viven más de cerca la cotidianeidad de la población y son las que participan más activamente. En segundo lugar, porque los hombres pasan la mayor parte del día fuera de la población trabajando. Por otro lado, fue importante separar a los jóvenes de los adultos, porque gran parte del discurso social estigmatiza a la juventud como un "problema" y en el caso de la seguridad, se los cataloga como unos de los

principales causantes de la inseguridad. El propósito de la separación por edad fue obtener la visión de los otros grupos con respecto a los jóvenes así como la auto percepción de éstos respecto de su condición.

La variable central en este estudio de caso consiste en poder comparar los niveles de temor con la capacidad de organización de la población, considerando el contexto socio-económico en que se encuentran insertos. Se trata de un lugar en el que existen varios puntos de tráfico de drogas y donde el consumo de pasta base es bastante visible. En algunas esquinas de la población se reúne gente a consumir esta droga y cuando pasa gente que no está consumiendo se le cobra un peaje, se le pide dinero para poder comprar más. Las dos unidades vecinales tienen características socio-espaciales importantes de graficar. Por ejemplo, el centro de la vida de la población transcurre en torno a una calle principal pavimentada y hacia los lados existen pasajes que son de tierra. En las calles con pavimento, las fachadas de las casas son importantes, se arreglan de manera que se vean bien. En los pasajes, las fachadas de las casas se ven más bien desarregladas, la pobreza es más cruda, está más a la vista.

En la unidad vecinal menos organizada la calle se encuentra dividida en dos. En la primera parte se considera que vive la gente tranquila, la gente "buena". En la segunda parte se considera que vive gente "mala", aunque no se trata de todos los que viven ahí, sino que es el lugar donde se reúnen preferentemente grupos a consumir pasta base o donde llega gente de "afuera" a comprar drogas. Al final de la calle hay una capilla, pero la gente no va porque le da miedo. Al final de la calle también hay una multicancha para practicar deportes, va poca gente porque siente temor. El final de la calle es además el paso obligado al consultorio médico, por lo que mucha gente prefiere ir en taxi porque "de tanto dar dinero a los que piden peaje sale más a cuenta". Sin embargo la mayor parte de la vida social transcurre en la calle, es un lugar de interacción social, de intercambios, e incluso de buenos y malos comentarios respecto a los vecinos.

La unidad vecinal más organizada se ve más tranquila y no se observa gente consumiendo drogas en la calle. La junta de vecinos se ve como un espacio abierto, un lugar que se ocupa para actividades culturales, para actividades deportivas, recreativas. Existe la capilla también, viene gente a participar en actividades de la iglesia.

Para introducir el siguiente capítulo es importante tener en cuenta que la población estructura un tiempo propio al hablar de su historia. Lo que no significa que ésta se encuentre aislada respecto de los grandes acontecimientos nacionales. Todo lo contrario, esto sugiere más bien que ellos tienen su propia manera de vivirlos. Lo que a su vez puede dar una idea de la contextualización de los hitos establecidos por ellos mismo con respecto a la historia reciente.

## 5. Percepciones “Ciudadanas” Acerca de la Participación y la Seguridad en una Población de Santiago

### a) Los Jóvenes

Con el propósito de comprender la historia de la población se distingue tres períodos marcados por momentos importantes en la historia y vida de los habitantes, tanto del sector A como del sector B. Una primera etapa corresponde a la toma del terreno, de la cual parece existir una memoria aún en los más jóvenes que no participaron en ella. Este hito fundador marca una diferencia con respecto a los que llegaron después, es determinante no sólo en el status al interior de la comunidad sino también respecto al espacio ocupado, el lugar donde se vive, y por supuesto el nivel de confianza en relación con los demás. El otro hito es el retorno a la democracia. Entre ambos hitos se percibe un segundo período, en general, de mayor autonomía o aislamiento de la población respecto de las instituciones estatales. Se trata de un período donde la pobreza es más evidente, lo que se refleja en la apariencia exterior del lugar, los entrevistados hacen mención a características como las calles sin pavimentar, las fachadas de las casas de madera, de cartón o con planchas de zinc. Otro punto importante, en el que entraremos con mayor profundidad más adelante, tiene que ver con el carácter de la sociabilidad, lo que tiene estrecha relación con la forma en que se da la delincuencia en ese momento. El tercer período como ya habíamos mencionado tiene que ver con la democracia, en esta etapa se han transformado las relaciones con el Estado y con las instituciones encargadas de velar por la seguridad como Carabineros. Es importante también los cambios que se han dado en las características del consumo y el tráfico de drogas. Los cambios en este aspecto se empiezan a producir un poco antes del retorno a la democracia, con la aparición de nuevos productos como la pasta base y la cocaína, en reemplazo de la “marihuana” o el neoprén en los casos más extremos.

Existen dos hechos importantes que caracterizan la relación con la institucionalidad en el período anterior al retorno a la democracia, y que mantienen un vínculo entre uno y otro momento en el carácter de esta relación. Primero, la forma en que se vivieron las movilizaciones de protesta contra la dictadura en estos lugares, marcaron una fuerte distancia con respecto a Carabineros. La relación muy dura de estos últimos con los pobladores ha dejado muy presente en la memoria la muerte de varios pobladores. En segundo lugar, los más jóvenes que no participaron directamente de esta situación, recuerdan también, que se trataba de un período en el que había más delincuencia y existía escaso control policial sobre ésta.

*“aquí pongámosle (...) en esta población ha pasado de todo (...) han asesinado gente aquí mismo, aquí mismo gente ha matado unos vecinos y nosotros mismos nos hemos criado en medio de todas esas cuestiones, hemos visto todo eso”.*

*“Por ser ahora está más cambiado (...) antes aquí los pacos no entraban (...) y si entraban salían en pelotas (...)”.*

*“Aquí mandan los pacos, antes aquí mandaban los G (...), los delincuentes (...). Los más viejos de la población, los más choros, los antiguos, es que antes había un sindicato del crimen”.*

Se puede decir que existía un sentimiento de distanciamiento y exclusión con respecto al resto de la ciudad y de la sociedad. Se señala que el lugar está más tranquilo que antes, que circula más gente.

Un punto importante también, tiene que ver con la asociación entre droga y delincuencia, se señala que antes “los que robaban no fumaban pasta” pero que hoy sí. Los jóvenes perciben muchas veces, que son considerados por los otros como drogadictos y por lo tanto como delincuentes. Llama la atención el hecho que en ambos grupos, los jóvenes desertan de la educación escolar en forma temprana, esto es impulsados por la necesidad de trabajar. Lo cual contrasta con el período anterior, en el cual aparentemente era más “factible” que la delincuencia fuera evaluada como una “alternativa” para algunos, ante las escasas oportunidades laborales, a veces esto se justifica como que “era por necesidad, no como ahora”.

Respecto a la municipalidad hay poco o nada que decir, lo que podría estar diciendo mucho, porque es notoria la desinformación respecto al rol de la municipalidad y a su labor. Cuando ésta es mencionada por los jóvenes, se hace referencia a personas como posibles contactos para obtener cosas.

La relación con la municipalidad está marcada por una sensación de exclusión, porque si bien se percibe que allí se hacen cosas, ellos no se sienten partícipes de lo que se ejecuta, los testimonios son bastante elocuentes:

*“El municipio dice: ya vamos a hacer.. vamos a celebrar el aniversario de la población, Villa Carrascal Poniente. Bueno también lo celebramos (...) lo que hicieron esa vez, porque estaban las elecciones. Vino la alcaldesa, incluso trajo a grupos. Todos nos sentimos mal, porque aquí hay excelentes músicos.. entonces ¿Para qué hace el municipio cosas? ¿Para qué se usa al grupo juvenil? Para decir que el municipio se preocupa por los jóvenes, para decir que el municipio tiene recursos, que invierte. Pero hablando bien concreto, no llega a los jóvenes (...) porque el municipio no viene a la calle”.*

*“Tienen programa de saneamiento de títulos de dominio, tienen programas para los jóvenes, tienen un centro juvenil, tu vai a ver al centro juvenil (...) pusieron unos fierros (...) pa' qué metieron tanto fierro (...)”.*

Es decir estiman que en el municipio se hacen cosas, pero no intervienen los jóvenes en los proyectos que les están destinados. Al igual que en las organizaciones de adultos, participan las personas que ya están organizadas, no los de "la calle". La calle es un lugar fundamental en la vida de los jóvenes, en su socialización y en la conformación de redes. La calle es un espacio en disputa, el conflicto se presenta entre los traficantes y los "otros", entiéndase niños, jóvenes y adultos. Lo cual sucede principalmente de noche, que es cuando se da el tráfico. Al respecto hay mucho temor de enfrentar este problema y a la gente que vende, incluso hay gran temor de denunciar este delito a la policía. Esto se produce por una desconfianza hacia esa institución y por posibles represalias. Se menciona que se ha llamado a la policía, esta llega al lugar de los hechos, allana la casa que se denunció, pero los traficantes regresan. Lo cual por supuesto produce gran temor e impotencia.

Cabe preguntar entonces, si en lugares donde se da este tipo de conflictos es factible organizar a la gente en grupos de seguridad, en tareas tan delicadas como la vigilancia. Por un lado, acarrea situaciones de desconfianza entre los vecinos, pues quienes desempeñan este tipo de funciones son tildados de "sapos". Por otro lado, dada la posibilidad de generar represalias de parte de los traficantes, es arriesgado para los habitantes de la comunidad. Indudablemente se trata de tareas destinadas a personal especializado de las fuerzas de orden y seguridad. Lo que sí es posible imaginar es que la comunidad se involucre en abrirle espacios a los jóvenes en conjunto con ellos, para lo que se requiere de un trabajo social muy fuerte y recursos, los que podrían ser municipales. Sin embargo, una acción de este tipo requiere de apoyo técnico para la formulación de proyectos, dada la situación de privación en que se encuentra la juventud con "problemas".

Se hace notar lo que menciona uno de los entrevistados respecto al problema de la pasta base:

*"El joven está solo, el compadre está solo. No se salvan, difícil, difícil que salga solo".*

*"¿Cómo salen los cabros de la pasta? Una, o tiene un golpe religioso, caen en el evangelio (...) yo he conocido jóvenes que de repente dicen: no si vino el Señor, me tomó, me tiró a la cama y ahora mira tú me ves super bien; y andan con la Biblia debajo del brazo. Cambian, o bien lo que ocurre es que buscan su identidad, los jóvenes buscan su identidad (...) buscan encontrarse con ellos mismos".*

Se trata de un problema complicado, es difícil imaginarse a un joven metido en la pasta base que sea capaz de ir a la municipalidad, de hacer un proyecto, llenar objetivos. Es un "conocimiento" que no poseen, lo que se complica aún más debido a que muchos de ellos ni siquiera han concluido el 8° grado de la enseñanza básica.

Por otro lado, llevan sobre sí un estigma social que es un escollo a superar. Los Carabineros representan el orden y ellos el desorden. Al menos los jóvenes creen que se los percibe así, por la forma en que los detienen o por el trato que reciben.

*“No saben como es uno, no saben (...) sólo por el hecho de mirarte saben que éste es delincuente, éste es ‘cuma’, éste ya (...) lo llevan detenido, o porque tenís un familiar que estaba preso tu también soy igual, eso no puede ser políticas (...)”*

Además frecuentemente se hace mención al escaso control que tiene la policía sobre la actividad delictiva, donde el problema no es sólo el tráfico de drogas sino también los expendios ilegales de alcohol, que no son pocos. Existe la percepción de que la policía cumple un rol básicamente represivo y demuestra su autoridad ejerciendo la violencia, la cual recae generalmente en pequeños delitos.

La escasez de oportunidades es un tema recurrente, porque viene dado desde muy temprana edad. La deserción escolar probablemente se constituye en un factor importante, pues significa el ingresar al mercado laboral antes de los dieciocho años, optando a oficios mal remunerados y precarios. Esta circunstancia que comparten muchos de los entrevistados, es una situación frecuente en los sectores poblacionales y en los estratos de bajos ingresos.

El consumo y el tráfico de drogas son fenómenos que existen hace bastantes años en nuestro país. Sin embargo han cambiado los estupefacientes, lo que ha hecho variar las características del tráfico y el consumo, afectando considerablemente la interacción social en los lugares donde esto ocurre. Su presencia compromete la seguridad de las personas, pero hay que reconocer que tras el tráfico se ha tejido una complicada red difícil de romper, donde el miedo es un elemento fuertemente coercitivo. Esto ha cambiado, además, la imagen del barrio como lo muestran los mismo entrevistados:

*“Si tu vendís pasta base vai a tener auto... en serio. En un año”*

*“Uno sabe, uno está consciente de eso, que va a ganar plata (...) pero tenís que tener amigos de la policía”*

*“Gente que vendía leña, carbón ahora tiene tremendo auto y camioneta (...) Uno pasa y se ríe no más (...)”*

*“Trabajando ahí con los chiquillos del frente (...) miran si le hacían a la pasta base y ellos venden tienen de todo y nosotros somos los G (...) que le compramos, así dicen. Pero lo reconocen, pero no, no actúan (...)”*

Se percibe una relación entre droga y delincuencia, pero se establecen algunas distinciones al respecto, que tienen que ver con el tipo de drogas que se consume y con algunos cambios en las formas de relacionarse de la comunidad. Se menciona que antes los delincuentes mantenían un cierto status dentro de la comunidad: "uno podía ser muy pato malo, muy choro y era respetado. Ahora no, el pato malo es choro, es más tonto.. la pasta base a uno lo deja tonto". Es decir, hoy se relaciona la delincuencia para poder acceder al consumo de drogas, o para poder acceder a pautas de consumo masivo más altas.

Al parecer los lazos al interior de la comunidad eran más fuertes en el período anterior a la década de los noventa. Las capillas por ejemplo, eran lugares de encuentro comunitario, se dice que hoy se han cerrado muchas puertas, que es muy difícil que los jóvenes puedan conseguir un local donde juntarse. Esto se compara con lo que se vivía antes, aparentemente había mayor actividad y motivación de parte de muchos jóvenes, relacionada con la actividad política. Al llegar la democracia se produjo un cambio fundamental en la actitud de la gente y en las organizaciones de iglesia que sirvieron de apoyo y amparo a la actividad social. Hay que tomar en cuenta también que al existir alternativas laborales (aunque precarias como la construcción), la gente tiene menos tiempo para participar.

Una diferencia respecto a la época pre-retorno a la democracia, es que también existían líderes jóvenes dentro de la población, que los convertían en modelos positivos. Hoy por hoy la ausencia de esos modelos se hace notar, lo que va unido a un escaso interés por la actividad pública. Este punto que parece esencial para comprender la apatía, da cuenta de que se espera de que alguien los impulse, pero no queda claro hasta donde ellos mismos quieren llevar adelante sus iniciativas, como se expresa en la discusión de uno de los grupos:

*"(...) necesitamos a alguien que saque la cara por los jóvenes, se preocupe por los jóvenes, de lo que está pasando realmente en las poblaciones. Porque nosotros ya no estamos seguros en ninguna parte (...)"*

Por otra parte la relación con las organizaciones sociales tampoco es lo suficientemente fuerte. Las más tradicionales como las juntas de vecinos son evaluadas como espacios cerrados:

*"La Junta de Vecinos son ellos y ellos no más po', se quedan ahí. No invitan a nada, o sea, a veces ponen carteles (...) Pero ahí mismo. Los pegan ahí mismo, claro no salen a recorrer la población (...)"*

Las Juntas de Vecinos podrían quizás ofrecer alternativas a la población como espacio de encuentro, desde prestar salas hasta apoyo en la difusión de actividades. En cambio según la percepción de los entrevistados, la Junta de Vecinos se ha

encerrado en sí misma, si alguna vez cumplió un rol mediador entre la comunidad y la institucionalidad, este rol ha mermado considerablemente. Actualmente queda claro que su alcance se reduce a una suerte de clientela que ha generado al interior del territorio que busca representar y que no accede a una gran parte de la comunidad o, lo que podría ser peor, no le interesa acceder. La falta de una instancia cohesionadora y representativa es clave para impulsar la participación y fundamental para que la propia comunidad disminuya la sensación de inseguridad que existe hoy.

## **b) Las Mujeres**

En la memoria de los grupos de mujeres existe una percepción del pasado asociada al miedo y a la delincuencia, que es coincidente en todos los grupos. Hay que considerar que se trata de un discurso de "ida y vuelta". Al comenzar la discusión, existe un consenso que ahora la vida cotidiana es más tranquila. Luego, cuando se retoma de a poco el hilo del presente, las mismas personas van constatando que hoy también sienten miedo. Sin embargo, se han dado cambios importantes entre el pasado y lo que se vive hoy en día.

Respecto al miedo, tanto en el pasado como ahora existe un elemento común de temor a la delincuencia y de inseguridad física, los relatos dan cuenta de que hace una década o más la percepción de desamparo era mayor a la existente en la actualidad. La razón de esto probablemente se vincula a la conflictiva relación que se dio aquí como en otras poblaciones de Santiago, con las instituciones encargadas del orden, principalmente Carabineros, durante la época de las protestas, esto es en el transcurso de los años ochenta. Las imágenes de muerte de aquella época, así como la falta de oportunidades laborales y la inestabilidad económica, parecen ser una constante en la memoria de todos los grupos entrevistados.

Los cambios en este sentido son asociados con transformaciones en la imagen de la población y de sus habitantes. Varían desde la forma de vestir de la gente, hasta la implementación de ciertos recursos básicos como agua potable, iluminación, pavimentación. Segundo, se habla de que existe una mayor presencia de Carabineros en el lugar, aún cuando se evalúa que todavía no es suficiente. El temor se relaciona con la delincuencia, pero se asocia más específicamente con el consumo y tráfico de drogas de algunos de sus moradores. Entonces, se puede pensar que no se trata de un miedo generalizado como podía existir en el pasado, sino que de un miedo localizado. Se trata de sectores y horarios en los cuales la gente teme transitar.

Es posible afirmar con cierto grado de seguridad, que la gente con un pasado de organización (aún cuando hoy exista mayor apatía e incredulidad respecto a las posibilidades que pueda dar la participación), tiene una mayor sensación de

tranquilidad. lo cual no significa que el miedo desaparece. La democracia es fuertemente valorada en el sector con mayor organización social y con un historial más activo en este aspecto. Esto contrasta en el habla de los dos grupos (el que tiene mayor capacidad de organización y el que tiene menos), se produce un disenso que contradice el discurso que prima en la opinión pública respecto a la inseguridad ciudadana, indicando que el temor habría aumentado con el retorno a la vida democrática. Esto puede estar relacionado con una paulatina recuperación de la confianza en las instituciones del Estado, por un lado y por otro, con diferencias en la noción del orden que parecen prevalecer entre los distintos grupos. Cuando en el sector `A` ante la pregunta de quién debiera hacerse cargo de resolver la inseguridad una de las personas señala:

*“Pinochet. Si estuviera él de Presidente no habría ninguna de estas cosas, nada. Les digo sinceramente. Cuando él estaba toda la gente trabajaba, aunque fuera barriendo la calle y tenían sueldos para comer y no se veía esa cuestión de la droga ni nada de eso. A las doce de la noche había toque de queda, todos los G... encerrados. Ahora son las dos, tres de la mañana y andan con botellas de pisco, tirándolas por la calle, gritando, tirando piedras y tenemos miedo de opinar porque nos puede llegar a todos”.*

Esto se contrapone con opiniones vertidas en el otro grupo:

*“Ahora yo por lo menos vivo tranquila, no estoy tan atemorizada. Siempre bueno... existen jóvenes por ahí que están con un poco de droga, pero ya no se ven asaltos, ni se ven tantos como en ese tiempo, ahora uno puede salir y dejar a sus hijos salir a la calle tranquilamente, pero en ese tiempo no se podía”.*

La clave para interpretar estas diferencias se vincula posiblemente con el historial de organización del sector `B`, que ve el retorno a la democracia como un logro que ellos mismos han contribuido a crear. Por lo tanto, el `orden democrático` es valorado positivamente, pero se manifiesta un disenso con respecto al ideal de orden, pues en la práctica, en la vida cotidiana, los problemas son los mismos. Las diferencias tienen que ver con las posibles soluciones a esos problemas y con respecto a quienes tienen que llevarlas adelante. En el caso del sector `B` prevalece la idea que son los mismos pobladores los que tienen que impulsar las soluciones. Al parecer, esperan una participación más activa, sin embargo, resalta la falta de liderazgos para promover los cambios, o bien la `actualización` de los existentes. Con esto último se hace referencia a las organizaciones existentes, su escasa representatividad en la comunidad y la capacidad que éstas tienen para incidir en las decisiones de instancias superiores que manejan recursos como las municipalidades.

Al respecto habría que señalar dos cosas: primero, el carácter de las soluciones

propuestas por ambos grupos a los problemas de inseguridad de la comunidad y segundo, el diagnóstico de los problemas. En relación con las soluciones a la inseguridad, se enfatiza la necesidad de una mayor presencia policial, pero junto con la necesidad de generar cambios profundos en la relación directa policía-comunidad, ya no es novedad que existe un trato discriminatorio de parte de Carabineros respecto a los estratos de escasos recursos, los ejemplos abundan:

*“Yo odio a los carabineros, les tengo mala porque mi hermano mayor era comerciante y un carabiniere le pegó en los testículos, le dio cáncer, lo operaron y todo eso se le fue al estómago y hasta ahí llegó mi hermano por culpa de un carabiniere”.*

*“Tenía que pagar un parte y la verdad que no entendí, qué pasó me empezaron a llegar citaciones a la casa y como no lo pagué un día estaba durmiendo y me llevaron cara dura detenida, me tuvieron presa donde están todas las gallas ladronas, prostitutas y yo estaba por un parte que no pagué porque me tomó por sorpresa y a quien le digo”.*

Otro elemento importante se relaciona con conocer la capacidad real de Carabineros y de tener mayor información respecto de su función. Es curioso que se espere de ellos un rol de mediadores imparciales cuando ocurren conflictos a distintas escalas. Los conflictos van desde aquellos relacionados con la convivencia entre vecinos, que aparentemente no son tan pocos, pero que podrían ser resueltos a través de otras instancias que no requieran la presencia policial, los problemas intergeneracionales con los jóvenes que ocupan la calle en las noches, hasta problemas de violencia intrafamiliar que son mayoritariamente sentidos por las mujeres por tener más presencia en la vida cotidiana de la población. En ese sentido es también fundamental el tema del conocimiento de los derechos.

El miedo, como se señaló, es localizado y transcurre en determinados momentos del día, son los horarios de entrada y salida a las escuelas, o bien la ida o retorno del trabajo al hogar. La confianza es un elemento a trabajar para resolver esta situación, el andar en grupo puede quizás ser una solución simple para resolver estas dificultades, aunque no resuelve el problema de fondo. El tema aquí es no romper con la comunidad, si es que aun esta puede mantenerse como tal, sino reforzar la identidad de grupo y no disolverla. Es sintomático que la gente de la población desconfíe de sus propios vecinos, esto forma parte de una tendencia general a la privacidad y al individualismo que caracteriza a la sociedad chilena actual. La pérdida de sentido de la ‘organización’ tiene que ver probablemente con el carácter atribuido a ésta, se le tiende a asociar con ‘conseguir cosas’. Finalmente, la relación con la instancia municipal tiene que ver con eso, tanto la memoria respecto al vínculo municipal como en su actualidad trae una imagen de ‘caridad’, en la cual organizarse se asocia con obtener asignaciones familiares, techos para vivienda,

elementos de infraestructura básica, etc. El problema no está en la obtención de beneficios, sino en la generación de un vínculo que refuerza una participación poco activa de la propia comunidad en el quehacer comunal, en el ámbito de las decisiones municipales. Lo cual guarda estrecha relación con el carácter histórico de las organizaciones que han desarrollado los municipios, tales como los centros de madres o las juntas de vecinos.

Por último habría que señalar que las mujeres hablan mucho más de su vida pública que los hombres. Se ve que son las que están mayormente preocupadas de lo que sucede en la población, pues son las que ocupan ese espacio durante la semana. Por lo tanto, sus preocupaciones están relacionadas con poder disponer de este espacio libremente. Son además, las que parecen estar más interesadas por organizarse, a pesar de estar ocupadas por mantener el espacio doméstico.

### c) Los Hombres

La percepción de progreso parece ser algo común y está fuertemente marcada en el discurso de todos los grupos, mientras que la referencia al pasado sigue siendo algo conflictivo, pues tiene que ver con la historia del lugar y finalmente del país. Se señala que a medida que fue mejorando el aspecto de la población, la gente se fue recluyendo paulatinamente al interior de sus casas. Esta conducta no podría explicarse por el tema del miedo, al menos no como factor principal. La gente en el período anterior a los actuales gobiernos democráticos tenía una participación más activa en la vida pública. Se menciona a los clubes deportivos como una forma de conocimiento entre la gente de la misma población y de sectores aledaños. Pero también, existía un uso del espacio público de carácter más festivo como se describe a continuación:

*“Los mismos cabros míos se aburren, pucha el barrio pa’ fome, dicen. Sin embargo, 10 años atrás hacíamos baile aquí en la calle. Nos juntábamos los vecinos, poníamos una radio pa’ fuera y todos bailando en la calle, era mejor cuando éramos más pobres (...)”.*

*“La gente era más unida cuando estaban las casitas de madera. Antes todos teníamos casa de madera, venía un viento y se caían, pero éramos más unidos dentro de la cuadra (...)”.*

*“Pero esto es lo que hace cambiar a las personas, cuando tú por decirte, vivís al lado mío, pusiste la reja de fierro, ¡schis (...)! Cómo no le voy a poner una reja de fierro yo también, le voy a poner una mejor que la tuya (...)”.*

En ese sentido, es más factible pensar que las preocupaciones de la gente están más relacionadas con lograr una situación económica estable, lo que ha llevado también

a tener una mayor preocupación por protegerse. Pero se trata de una situación relativamente nueva. El "boom" de la construcción por ejemplo, ha abierto nuevas oportunidades laborales. El grueso de los habitantes del lugar y de la comuna se emplean como obreros. De hecho Cerro Navia ha sido definida como una "comuna dormitorio", hasta ahora ha cumplido un rol fundamentalmente habitacional, aun cuando mantiene una precaria pero creciente urbanización. Una medición de pobreza señala a esta comuna como una de las más pobres del país, es la que presenta mayor número de indigentes (16.362)<sup>23</sup>. El 82% de la población se encuentra encuestada mediante la ficha CAS y de acuerdo a ésta, el 85% de las familias encuestadas a febrero de 1993 (78,1% del total de familias de la comuna) tiene ingresos inferiores a \$70.001.

Si se considera la tasa de Participación de la Población Económicamente Activa por rama de actividad económica<sup>24</sup>, se tiene que la población se desempeña principalmente en cuatro actividades:

1.- Industria Manufacturera	27,9 %
2.- Comercio, reparación de motores y enseres domésticos	20,1 %
3.- Construcción	14,6 %
4.- Hogares privados con servicio doméstico	7,6 %
5.- Otros	29,8 %

La situación laboral por lo tanto, es uno de los temas centrales en los hombres y la disminución en la participación se atribuye en parte a una preocupación por asegurar cierta estabilidad, que además los mete en una rutina diaria de ir del trabajo a la casa. Esta cuestión probablemente no se daba durante el régimen militar, pues existía mayor cesantía y por lo tanto mayor tiempo "libre", lo que debía producir mayor solidaridad al interior de la comunidad y mayor conocimiento entre los vecinos.

Las fuentes de inseguridad relacionadas con delincuencia, como robos o asaltos, son atribuidos generalmente a los jóvenes y a los recién llegados. Se observa que la población fue progresando paulatinamente sobre el antiguo campamento y la gente "antigua" desarrolló importantes lazos comunitarios que se fueron perdiendo con el tiempo, por las razones ya señaladas. Posteriormente, se erigió un nuevo campamento y llegó más gente que no se ha integrado de la misma manera a la vida cotidiana de la población, allí es donde existe mayor percepción de inseguridad.

Antes, la gente no temía a la delincuencia dentro de la misma población, pues se conocían entre ellos. Lo que significaba que existía un respeto entre sus habitantes.

<sup>23</sup> MIDEPLAN-SERPLAC, "Diagnóstico Región Metropolitana", noviembre, 1994.

<sup>24</sup> CEDESICO, "Estudio de Actualización y Prospectiva, comuna de Cerro Navia", Santiago de Chile, 1996.

Esto contrasta con lo que pasa hoy día, la gente se conoce menos, tiene menos actividad pública y la política que alguna vez fue una instancia aglutinadora de intereses, hoy ya no lo es. La política ni siquiera es fuente de conflictos, simplemente se evita. Esto coincide con las tendencias mencionadas en las encuestas Desuc-Copesa y Cep-Adimark, que señalan que la gente no habla de política, al menos que exista afinidad entre los participantes. Existe una visión mucho más instrumentalizada de lo que es la política y de los que la dirigen, una visión de que lo estatal y lo público persiguen intereses privados y personales, más que los problemas de la gente.

En relación al tema de la seguridad y la participación, se dejan ver las dificultades para generar un movimiento participativo en un ambiente como éste, con estas condiciones de vida. Por otra parte, el temor a las represalias para detener el tráfico de drogas es el tema recurrente y la mayor fuente de inseguridad. lo que impide pensar en una participación directa de los vecinos en la eliminación de este problema. Esto nos devuelve al planteamiento de que son las instituciones estatales las que deben hacerse cargo de resolver esta situación. Sin embargo, ello choca con un gran temor y desconfianza respecto de quienes debieran hacerse cargo de resolverlo, ya sea la policía, ya sea el sistema de justicia.

*“(...) justo a un compadre lo estaban asaltando (...) estábamos con unos amigos... están cogoteando, nosotros tratamos de ayudar a la persona, fuimos, le pegamos al compadre. Llegan los pacos, nos pegaron ellos a nosotros y al delincuente lo dejan a un lado como que ná (...) y uno tratando de ayudar (...) nos pegaron y nos enfrentamos a los pacos”.*

*“Si acá ponen un retén se supone que en la esquina no van a andar vendiendo drogas, a lo mejor por eso lo dicen. Cinco cuadros a la redonda no van a consumir, pero de ahí para allá lo van a hacer”.*

Finalmente, habría que decir que aparentemente, si alguna vez tuvo importancia la organización social dentro de la población, ésta tenía sentido como una forma de protesta al régimen militar. Hoy por hoy, a pesar de la gran cantidad de problemas y dificultades que generan miedo, son atacados de manera represiva y no apuntan a los problemas sociales. La necesidad de crear espacios para sacar adelante esta problemática es una demanda recurrente, enfocada hacia los grupos más jóvenes.

## A Modo de Conclusión

Como podemos ver respecto al tema de la seguridad ciudadana, los avances en términos de participación son bastante magros. Saltan a primera vista la falta de iniciativas novedosas que incorporen a la población en los diagnósticos de su situación, así como en las medidas que se implementan para trabajar el problema.

Los resultados de lo que hasta ahora se ha realizado son variables y enfrentan sólo una parte del problema, aquella que tiene que ver con disminuir la sensación de inseguridad de la gente, lo cual ha sido exitoso en la medida en que se cuenta con los recursos apropiados.

Se ha abordado el tema de la seguridad ciudadana, sobretodo en relación al tema delincuencia y al tema de los focos de consumo y tráfico de drogas. Cada municipio ha tenido que ir adecuando sus políticas en torno a esto, de acuerdo a las realidades comunales y a las capacidades reales de recursos que tienen. Las dos grandes líneas de trabajo que se han desarrollado en las municipalidades son: por un lado, la línea de coordinación con las instituciones policiales del territorio, las organizaciones comunitarias y la propia comunidad. La segunda línea de trabajo tiene que ver con la prevención, orientada hacia proyectos de infraestructura para mejorar aquellas carencias que pudiesen generar mejores condiciones de seguridad.

Los problemas de la participación en seguridad ciudadana tienen que ver, por un lado, con que el proceso de democratización municipal que aún no ha terminado y conlleva una serie de dificultades. Un ejemplo de ello es la experiencia fallida de los CESCO o la modalidad con que se enfrenta la participación en las juntas de vecinos. Estas siguen funcionando con el mismo esquema, en términos de organización y de funcionamiento, que hace treinta años atrás. Un esquema que no opera con plazos, no opera con objetivos claros y no opera en función de la evaluación de acciones concretas en el tiempo, frente a eso si la gente no tiene claro para qué participa prefieren no hacer nada. En cambio otras organizaciones menos permanentes que se han definido metas concretas, plazos específicos, y al término de sus plazos han sido capaces de evaluar los resultados, se han constituido como experiencias exitosas de participación.

Por otro lado, el problema está relacionado con el desarrollo social de aquellas comunas de menores recursos y por tanto, aunque sea de perogrullo, con la implementación de políticas sociales en forma coordinada desde el municipio.

Otra parte del problema en seguridad ciudadana, es que sólo ha sido abordada desde una perspectiva de políticas criminales y antidelincuenciales. En este ámbito, cobra relevancia el hacer efectivos instrumentos que ya existen dentro de las instancias municipales, como son los PLADECO<sup>25</sup>. Esto permitiría abordar el problema en forma integral. Una mayor coordinación de estos planes con los DIDECO<sup>26</sup>, podría tal vez generar mejores condiciones para la solución de conflictos al interior de la comunidad. Esto probablemente ayudaría a enfrentar el tema del temor, el tema de la apatía, de la infraestructura desde otra perspectiva. Se

---

<sup>25</sup> Planes de Desarrollo Comunal.

<sup>26</sup> Dirección de Desarrollo Comunitario.

debiera dirigir más los esfuerzos en favor de un mayor desarrollo de los barrios con problemas de hacinamiento, de familias allegadas, de promiscuidad. Dar una respuesta en términos de desarrollo que permita mejorar las condiciones de vida y, a partir de ese mejoramiento de condiciones de vida del grupo familiar y del entorno, generar mejores condiciones de seguridad para las personas.

## Bibliografía

- Carabineros de Chile. Dirección general. "Perfil del delincuente común y posibles causas". CEDESCO. "Estudio de Actualización y Prospectiva. comuna de Cerro Navia". Santiago de Chile 1996.
- Cordero R., F. "Visión estratégica de Carabineros de Chile acerca del orden y la seguridad en el Estado moderno". Discurso del General Director de Carabineros de Chile. Fernando Cordero. 1º de abril de 1997. edificio Diego Portales.
- CPU et Al. "Estado y Seguridad Ciudadana". Cuadernos del Foro '90, N° 3. 1992.
- Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21. serie seminarios "Sistema penal y seguridad ciudadana". Universidad Diego Portales. Santiago de Chile. mayo. 1992.
- Encuestas de Opinión Pública DESUC-COPIESA
- Encuestas de Opinión Pública CEP-ADIMARK
- ILADES. "Persona y Sociedad". Vol. IX. N° 3. diciembre de 1995.
- Frühling, H. "Políticas públicas y seguridad ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de orden". Foro sobre la justicia en Guatemala. BID. 1996.
- Fundación Paz Ciudadana. "Análisis empírico de la delincuencia en Chile 1986-1995". Taller de trabajo realizado el 27 de septiembre de 1996 con el patrocinio de la Fundación Hans-Seidel.
- Garretón, M. A. "Panorama del miedo en los regímenes militares. un esquema general". Docto. de trabajo N° 365. Flasco-Chile. diciembre de 1987.
- Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile. Política N° 31. Santiago. junio de 1993.
- Jelin, E. "Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90". "¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo". European Review of Latin American and Caribbean Studies 55. Diciembre 1993.
- Lechner, Norbert. "Las sombras del mañana". Colección Estudios Cieplan N° 37. junio de 1993.
- Lozada, S. et al. "La ideología de la seguridad nacional". El Cid Editor. 1983.
- Lyon, David. "El ojo electrónico. el auge de la sociedad de la vigilancia". Alianza Editorial. Madrid 1995.
- MIDEPLAN-SERPLAC. "Diagnóstico Región Metropolitana". noviembre de 1994.
- Ministerio del Interior. "Seguridad ciudadana. Democracia y Participación". Fundación Konrad Adenauer. 1995.
- Moulian, Tomás. "Chile actual. Anatomía de un mito". Lom Ediciones. 1997.
- Oviedo, E. "La violencia urbana". Temas Sociales N° 7. SUR. julio de 1995.
- PNUD. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. "Desarrollo humano en Chile-1998". PNUD. Santiago de Chile. marzo de 1998.
- Pressacco Ch., Carlos Fabián. "Notas en torno a política. poder y violencia en Hannah Arendt". Política N° 31. junio 1993.
- Revista Jurídica N° 18. Vol. 7. "Seguridad Ciudadana ¿Una tarea de Quién?". Octubre de 1995.
- Salazar, G. "Violencia política popular en las grandes Alamedas". SUR. 1990.
- Vanderschueren, F. y Oviedo, E. (ed.). "Acceso de los pobres a la justicia en países de Latinoamérica". Vial, Alejandro. "Los miedos en la cultura política como disciplinamiento de los sectores críticos". Material de discusión N° 100. Flasco-Chile.
- Solis, I. "Seguridad Ciudadana: una perspectiva". Seminario "Causas y Efectos sociales de la violencia: medidas de prevención". Fundación Paz Ciudadana. octubre 1992.

# LOS PROBLEMAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Soledad Jaña L.

El texto que se presenta a continuación, da cuenta de un estudio realizado sobre los problemas de la participación ciudadana en el ámbito municipal. Tiene su punto de partida en el análisis de documentos de Gobierno, en el contexto del proceso de descentralización del Estado, que sitúa el tema de la participación ciudadana como un factor de primera importancia para el desarrollo del sistema democrático.

Para ahondar en el tema, puesto que la literatura al respecto ilustra su interés y define normativas pero no expone los problemas, se hizo trabajo en terreno, a través de entrevistas y talleres con los actores directos de la participación en el escenario local, es decir, tanto los funcionarios municipales, que por sus funciones, son los encargados de hacer efectiva la participación, como los representantes de organizaciones sociales, en tanto "usuarios" de la participación ciudadana.

En las páginas que siguen, se exponen los problemas en torno a la discordancia entre el discurso oficial -que pone énfasis en la participación, no sólo en el nivel discursivo, sino también en la intencionalidad de las leyes que han modificado la Constitución y que dieron origen a la constitución orgánica de las municipalidades- y las particularidades que se han producido en la puesta en práctica de este proceso.

El texto ha sido ordenado de modo de abordar tres aspectos que afectan la puesta en práctica de la participación ciudadana: la diversidad de estructuras que se dan en el sistema municipal chileno, que es único; la diversidad de percepciones sobre el concepto de participación social, que determina la multiplicidad de iniciativas que llevan a cabo tanto las municipalidades como la comunidad y por último, los problemas en el empleo de herramientas de gestión y planificación para el desarrollo local.

Más adelante, transmite la opinión de los actores desde la sociedad civil sobre estos problemas y una serie de propuestas, que a juicio de ellos, mejorarían la participación ciudadana y fortalecerían la sociedad civil.

## Metodología Usada para el Estudio

La estrategia metodológica se basó en el trabajo en terreno, para conocer las opiniones de los actores directos de la participación: los funcionarios municipales, principalmente directivos de unidades relacionadas con los sistemas de participación, y la comunidad organizada, en tanto sujetos de la participación

ciudadana. Para el conocimiento del discurso oficial, se trabajó sobre la base de fuentes secundarias.

### **Revisión Bibliográfica**

Se hizo una revisión bibliográfica de fuentes secundarias, como documentos del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN; Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE; Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales y otros estudios relativos al tema.

### **Metodología de Trabajo en Terreno**

Se optó por el uso de una metodología basada en técnicas cualitativas, que permitieran el análisis de casos, y pudiera determinar en algunas comunas los problemas referidos a los procesos de participación ciudadana en la esfera municipal.

Las técnicas utilizadas fueron entrevistas en profundidad y trabajo de grupo en talleres<sup>1</sup>.

Las entrevistas se aplicaron básicamente a funcionarios municipales, a partir del entendido que la entrevista en profundidad es una técnica de observación directa, que se orienta a captar, analizar e interpretar aspectos significativos, como son: intereses, creencias, expectativas y orientaciones de valor sobre las informaciones recibidas, y deseos o motivaciones internas. Su función metodológica básica, en el contexto de la investigación, es la reproducción del discurso, de un sujeto en una situación social determinada y/o ante objetos sociales relativamente definidos.

Mediante estas entrevistas se indagó sobre temas como: concepto de participación y operacionalización de la misma en la comuna; el cumplimiento de las funciones municipales relacionadas con la participación ciudadana; el funcionamiento del Consejo Económico Social Comunal, CESCO y otros organismos; la vinculación con la comunidad organizada; el uso de las herramientas de planificación en su relación con la participación social: Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador y Presupuesto Municipal.

El estudio de percepción de los funcionarios municipales, se complementó con la realización de un grupo de discusión con funcionarios de distintas comunas de la Región Metropolitana.

---

<sup>1</sup> Un detalle de la metodología usada en ambos casos se adjunta en Anexo.

Para conocer la opinión de los beneficiarios de las políticas de participación, es decir, la comunidad organizada en el ámbito local, se optó por el trabajo en grupo, en forma de taller o de grupo de discusión. Se produjeron dos talleres, diferenciados según tipo de organización: uno con dirigentes de Juntas de Vecinos y otro con dirigentes de diversas organizaciones sociales, como comités de allegados, consejeros del Consejo Económico Social Comunal, comerciantes, bomberos, etc.

### Selección de la Muestra

Para el estudio de casos, se seleccionaron cinco comunas, que reflejaran la diversidad del sistema municipal chileno, tomando en cuenta la ubicación geográfica, el tamaño de las plantas municipales, el nivel socioeconómico de la población y la fecha de creación de cada comuna. Estas son: Cerrillos, Huechuraba, La Pintana, Ñuñoa, todas de la Región Metropolitana y Quemchi, X Región<sup>2</sup>.

Para conocer la visión de la comunidad, se optó por producir dos talleres, con dirigentes de organizaciones sociales, a fin de mostrar su percepción del municipio, la participación social y el nivel de propuestas que emergen desde este sector. Ambos talleres se realizaron en la comuna de San Ramón, el primero con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y el segundo con representantes de otro tipo de organizaciones sociales.

### Una Introducción Necesaria: El Discurso Oficial y su Intencionalidad (o las "Buenas Intenciones")

Tal como se ha señalado, en reiteradas oportunidades, el discurso de la participación y el marco legal en que ésta se sitúa, ofrece múltiples posibilidades para hacer efectiva la participación ciudadana. Como concebir y desarrollar la participación ha sido un tema de preocupación en el discurso oficial. Conviene reiterar, a modo de introducción al tema, algunos de las disposiciones legales que definen de modo preciso, el *modus operandi* de la participación.

Ya en su definición, la reforma constitucional de 1991 especifica en el artículo 107 que las municipalidades son "*corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las*

---

<sup>2</sup> Según el Censo de 1992, la comuna de Cerrillos, ubicada en la zona poniente de Santiago tiene una población total de 72.649 personas, se constituyó como comuna en 1991. Huechuraba, es la comuna de creación más reciente, 1992, tiene una población de 61.784 habitantes. Esta comuna está ubicada en la zona norte de Santiago, y corresponde a una subdivisión de la populosa comuna de Conchalí. Su origen poblacional es de tomas de terreno en los años 70. La Pintana, en la zona sur de la capital, fue creada en 1984 y tiene una población de 169.640 personas. Tanto la Pintana como Huechuraba son consideradas como comunas pobres. Esta última tiene su origen poblacional en erradicaciones realizadas durante el gobierno militar. Ñuñoa, ubicada en el oriente de la ciudad, es la más antigua, fue creada en 1891 y tiene una población de 172.575. La comuna de Quemchi tiene 8.188 habitantes, y en el pueblo de Quemchi, es decir la zona urbana habitan 1.398 personas.

*necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna*". Del mismo modo, el Consejo se define como el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

La ley define funciones específicas que deberían potenciar y posibilitar la participación ciudadana: en la delimitación de las funciones privativas municipales, se alude a la participación, por ejemplo, en:

- la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal
- la promoción del desarrollo comunitario
- la elaboración y modificación del Plan de Desarrollo Comunal

Si se examinan las funciones definidas para unidades como la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, SECPLAC, o de la Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO, que son las que interesan para efectos de este estudio, se observa que muchas de ellas están enlazadas con la participación ciudadana.

Por ejemplo, dentro de las funciones que la ley asigna a la SECPLAC está la asesoría en la elaboración de los proyectos del plan comunal de desarrollo y la evaluación de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en aspectos sociales y territoriales. Esto implica que cada Secretaría defina criterios para la participación ciudadana en la aplicación de los instrumentos de planificación. Dentro de las funciones que la ley asigna a las DIDECO, se plantea que ésta debe asesorar al alcalde y al Consejo en la promoción del desarrollo comunitario, además de prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias. Esto significa que las Direcciones tengan también entre sus líneas de trabajo directrices para la participación, tanto para el desarrollo comunitario como para las organizaciones sociales.

Del mismo modo, algunas funciones que la ley asigna a la Dirección de Obras Municipales también están relacionadas con los procesos de participación, como la elaboración del proyecto de plan regulador comunal y sus modificaciones.

Como se verá más adelante, en el análisis de las estructuras municipales y la operacionalización que se hace de la participación ciudadana, muchos de los productos generados por estas unidades no tienen relación con las funciones asignadas o, simplemente no se cumplen. El problema de la participación ciudadana no es un asunto que se resuelve sólo elaborando y promulgando leyes que establecen un marco jurídico favorable a la participación. Se requiere de una serie de cambios en la gestión pública, que altere la estructura actual, los espacios para la toma de decisiones y entregue efectiva posibilidad de construcción de políticas públicas a nivel local.

Los espacios que se abren para la participación están aún muy limitados por la institucionalidad, como también por la escasez de recursos a nivel local. Esto dificulta muchas veces que el municipio pueda indagar más en profundidad acerca de las redes que pueden estar fuera de los vínculos formales e históricos previamente establecidos al interior de la comunidad.

Asimismo, es conveniente enumerar otra serie de funciones que dicen relación con el control de la gestión y que posibilitarían mejorar la participación ciudadana. Estas funciones, según la ley, están encargadas a unidades de control interno o de administración. Debido a que la ausencia de sistemas de control y evaluación es un planteamiento reiterado a lo largo del estudio, es importante ubicarlos como referencia:

- Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación
- Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal
- Ejecutar tareas de coordinación de todas las unidades municipales y servicios municipalizados de acuerdo a las instrucciones del alcalde
- Velar por el adecuado cumplimiento de la gestión y ejecución técnica de las políticas, planes y programas de la municipalidad.

El señalado artículo 107 añade que además debe existir un Consejo Económico y Social Comunal, CESCO<sup>3</sup>, de carácter consultivo, lo que constituyó una innovación respecto a la tradición municipal chilena e incluso respecto a la experiencia internacional.

La reforma a la Constitución, aprobada en 1997 por el Congreso Pleno, cambia el sentido del CESCO, dejando de ser un organismo obligatorio, al tener el municipio la responsabilidad de la participación. El fundamento de este cambio en la legalidad, se origina con la constatación que muchos de los CESCO no dieron resultado en el país, pero esto no quiere decir que si en un municipio, de acuerdo a su trayectoria, el CESCO ha funcionado bien, éste deje de existir.

---

<sup>3</sup> El CESCO fue concebido inicialmente como un órgano de consulta de la Municipalidad, que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional. De éstas un 40% es elegido por las juntas de vecinos legalmente constituidas, un 30% por las organizaciones comunitarias funcionales y por las organizaciones laborales que haya en la comuna, el 30% restante por las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios. Ha sido entendido también como un órgano de diálogo, por cuanto se pretende que en su interior se debatan diversos temas de interés local, lo que permitiría lograr amplios consensos entre los distintos sectores vecinales, funcionales, empresariales y laborales representativos de la comunidad local. Tiene como función opinar sobre: el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; la cuenta anual del alcalde y el Consejo y todas las materias que el alcalde y el Consejo sometan a su consideración.

Por ejemplo, del estudio de casos realizado, se pudo comprobar que en la comuna de Quemchi<sup>4</sup>, Décima Región, el CESCO no funciona ni ha funcionado nunca, sin embargo, en la comuna de Huechuraba existe un CESCO muy activo, que tiene una estructura peculiar, distinta a la composición que la ley establece, se trata de una representación de las poblaciones<sup>5</sup> más que de otros actores sociales, situación que corresponde a la realidad de participación de la comuna.

Las iniciativas tomadas por este CESCO<sup>6</sup> son sui generis; se reúnen regularmente, sus actividades se coordinan con el municipio, tienen un programa de extensión para posicionar más el CESCO en el territorio, que consiste en hacer jornadas de presentación ante las unidades vecinales. Entre sus principales orientaciones, asume la promoción de la participación como objetivo y estrategia de desarrollo, para lo cual el encuentro y diálogo con los representantes de organizaciones comunitarias es fundamental. Esta orientación se basa en el hecho que Huechuraba es una comuna en formación y surge la necesidad de que el conjunto de las fuerzas vivas vayan actuando con visión de comuna.

Los objetivos del programa en Huechuraba son promover mecanismos de participación, información y comunicación entre la comunidad organizada, el municipio y sus unidades: difundir y promover sectorial, territorial y socialmente el municipio, los servicios que entrega y los planes de desarrollo que están en marcha, en el entendido que el CESCO es un organismo "auditor" de las necesidades de la gente, que recoge información e inquietudes directamente de parte de representantes de la comunidad, de modo de avanzar en la creación de espacios y consultas, participación e integración entre el municipio y sus habitantes.

Para cumplir este programa, la Municipalidad ha actuado con un equipo integrado por Desarrollo Comunitario, la Dirección de Aseo y Ornato, Dirección de Obras Municipales, Tránsito, Patentes Comerciales y Asesoría Jurídica, que informa como

---

<sup>4</sup> Como se ha señalado en la metodología utilizada para este trabajo, los datos obtenidos para este análisis fueron extraídos de una entrevista realizada a una funcionaria municipal. Es por tanto, que se trabaja a partir de información cualitativa y no cuantitativa.

<sup>5</sup> Poblaciones: Según el concepto geográfico censal, una población es un asentamiento humano situado en una localidad, que posee nombre propio y que se diferencia entre sí por las categorías de su poblamiento. Las poblaciones urbanas son aquellas que poseen concentraciones de viviendas con alrededor de 2.000 habitantes y el 50% o más de su población económicamente activa se dedica a actividades secundarias y/o terciarias. A este concepto se puede agregar que se trata socialmente de una agrupación humana con una ocupación dinámica del espacio, con algún nivel de organización y con una distribución territorial que le da identidad. En el caso de Huechuraba las poblaciones nacen de una experiencia exógena, como tomas de terreno o migraciones, del mismo modo que La Pintana, que nace de erradicaciones. Las poblaciones no inducidas nacen alrededor de iniciativas del Estado, o como cooperativas de trabajadores de clases medias, que sería el origen de las poblaciones de Ñuñoa, que prácticamente son originarias en la formación espacial del suelo urbano.

<sup>6</sup> Como en el caso anterior, el análisis de esta comuna se basa en entrevistas realizadas a tres funcionarios de esta municipalidad.

se ha ido tratando de resolver sus problemas, en qué medida se ha podido avanzar y cuáles son las limitantes.

En las comunas de Ñuñoa y La Pintana<sup>7</sup>, el funcionamiento del CESCO es irregular, al igual que en la mayoría del país<sup>8</sup>. En cambio, en la Municipalidad de Cerrillos, también existe un CESCO activo, que se reúne mensual o quincenalmente con el Alcalde. Está compuesto por dirigentes sociales de larga trayectoria, de las uniones comunales de Juntas de Vecinos, de centros de madres, del adulto mayor y por representantes de los empresarios, que están organizados en la Corporación de Desarrollo Industrial Maipú - Cerrillos. Su composición está relacionada con la estructura socioeconómica de la comuna. Cumplen las funciones consultivas que indica la ley, pero no toman iniciativas que digan relación con propuestas o toma de decisiones para el desarrollo local.

La reforma actual a la Constitución amplía y flexibiliza las posibilidades de participación, a través de los artículos 107 y 109 nuevos, en el sentido que cada municipio podrá establecer modalidades y formas propias para asumir la participación en las actividades locales. Es decir, encarga al municipio la responsabilidad de asegurar la participación de los habitantes de su comunidad en el proceso económico, social y cultural.

Un elemento muy importante de esta nueva reforma, es la ampliación del concepto de consulta. A la idea del plebiscito, como mecanismo de consulta popular, se agrega ahora un nuevo tipo de consulta, llamada no vinculante. Esto quiere decir, que el alcalde, o las propias organizaciones de una localidad pueden ser consultadas sobre un tema específico.

La reforma en curso, refuerza también la importancia del Plan de Desarrollo Comunal, como *"el instrumento rector del desarrollo comunal y está destinado a orientar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad en una proyección plurianual"*. La participación ciudadana es también clave en la planificación, ya que no todos ven la realidad del mismo modo y resulta importante llegar a acuerdos en la forma de ver cada una de las realidades sectoriales.

Sin embargo, estas directrices para la participación ciudadana, que están en el espíritu de la ley y que han sido delineadas en funciones, a realizarse a través de

---

<sup>7</sup> Idem. nota 4

<sup>8</sup> Según el "Estudio evaluativo de los Consejos Económicos y Sociales Comunales", del Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, la periodicidad y número de reuniones del CESCO es como sigue: 1 vez al mes, 25.7 %; 1 vez cada dos meses, 10.7 %; 1 vez cada tres meses, 17.2 %; sin frecuencia preestablecida, 31.4 %; sólo reunión de constitución, 13.0 %. En cuanto al índice de funcionamiento, de 1 a 100, su comportamiento en las áreas rurales es de 27.36 y de 52.3 en las áreas urbanas. Salvo la región Metropolitana, que registra la media más alta, de 53.3, el resto tiene una media de funcionamiento muy bajo.

unidades municipales específicas, no se establecen o formalizan porque se transforman en funciones puramente administrativas. Existe, de esta manera, un primer componente que constituye un obstáculo para el cumplimiento y puesta en marcha de todas las definiciones normativas y legales existentes. Las funciones administrativas no tienen un correspondiente en las orientaciones políticas o de gobierno que se generan en el ámbito local y terminan cumpliéndose de un modo formal y carentes de contenido. Más aún, si se considera que las funciones definidas por la ley son iguales para todas las comunas, aunque los tamaños de las plantas de personal varían de modo significativo.

A consecuencia de esto, se producen iniciativas de participación de variada índole, que no se corresponden con las definiciones de funciones antes expuestas y que se ubican en cada territorio, dependiendo de los distintos énfasis que plantea la autoridad política. Esta gama de iniciativas no se configura como un producto derivado de una interacción controlada o que corresponda a un patrón de demandas de participación por parte de la ciudadanía.

### Los Aspectos Ineludibles: La Diversidad de las Estructuras Municipales

La visión<sup>9</sup>, y por tanto la conceptualización de la participación ciudadana, difiere según los actores institucionales, por múltiples causas, que actúan como factores condicionantes.

Estos factores condicionantes, situados en el ámbito político institucional, que generalmente imprimen un signo negativo para la participación son:

- el aún débil proceso de descentralización del país; si se piensa que entre sus objetivos están hacer eficaz y fortalecer el sistema democrático, responder a las demandas que genera el crecimiento económico y satisfacer las demandas de las comunidades locales y regionales. Este proceso tiene una estrecha relación con el tema de la participación ciudadana, al plantear que a través de él se puede: lograr una mayor eficiencia, puesto que la toma de decisiones descentralizadas hace más rápido el proceso de asignación de recursos para programas de desarrollo local; lograr un mayor grado de participación en las decisiones de la administración comunal acercando la toma de decisiones a la comunidad.

---

<sup>9</sup> Esta visión, que tiene que ver con la conceptualización de la participación ciudadana, (tema analizado en otras partes de este estudio, por los autores Rodrigo Baño, Marcela Noé y Luis Vial) se expresa en ideas: que ofrecen una variada gama de mecanismos de participación: las elecciones, las consultas, las actividades de las organizaciones comunitarias, la planificación participativa, la conducta cívica de la comunidad espontánea, las conductas individuales que dicen relación con el cuidado de los bienes públicos, o que dicen relación con la vigilancia.

Una visión crítica en este sentido se refiere al traspaso de la inversión pública sectorial al nivel local. Los municipios no administran o muchas veces ni siquiera conocen la inversión sectorial en su territorio, un ejemplo claro es lo que sucede con las grandes inversiones de Obras Públicas. Se producen así tensiones y fricciones con la intervención de organismos de nivel regional o nacional en las políticas municipales. Por otra parte, si la comunidad conociera los planes sectoriales o nacionales y los montos traspasados para inversiones, no demandaría al gobierno comunal la solución de todos los problemas. Del mismo modo, la asignación de recursos hacia el nivel local es aún tan insuficiente, que los municipios no tienen una autonomía -especialmente financiera- que les permita transformarse en efectivos gobiernos locales.

Las desigualdades en el proceso de descentralización afectan la gestión participativa, debido a que hay desigualdad en el relacionamiento y articulación entre los municipios y las instituciones públicas del nivel regional y nacional. Es obvio en este sentido, que las comunas cercanas a los centros de decisión tienen un mejor flujo de información que aquellas que no lo están, y esto es válido también para la comunidad, que tiene muchas más posibilidades de derivar sus problemas a la Intendencia o a los gobiernos regionales respectivos.

- la voluntad política de los alcaldes y de quienes se encargan de definir las políticas de participación al interior de cada comuna.

En general, se piensa que en los procesos de participación, son las autoridades las que definen los temas, los espacios y los momentos en que participa la gente. No siempre existe una voluntad de redistribuir el poder por parte de los Alcaldes, lo que imprime características totalmente distintas a la operacionalización de la participación en cada comuna. Esto implica que la definición operacional de la participación es distinta al interior de cada municipio, de acuerdo a las características de sus dependencias: el Alcalde, los concejales, los consejeros, los funcionarios, que, según su grado de influencia o de distribución del poder, determinan un estilo de gestión diferenciado.

Sin embargo, es el texto de la ley el que define al Alcalde como la autoridad máxima, lo que le posibilita que en algunos casos, efectivamente haya muy poca transferencia de poder. En el mismo sentido, la ley define que el Alcalde preside el Consejo y el CESCO.

- El proceso de modernización del Estado, que es todavía una tarea pendiente en los municipios, por lo que se proyecta una imagen de municipio burocrático, precario y altamente centralizado.

Avanzar en el proceso de modernización significa, a juicio de los funcionarios municipales, establecer nuevos vínculos en la relación Estado-sociedad, recrear confianzas, mejorar la calidad del servicio, crear mecanismos de evaluación de la gestión, etc.

Pese a que el sistema municipal es único y a que existen lineamientos centrales que son de carácter genérico, existen diferencias en la gestión participativa y en los estilos de trabajo, que se presentan en todos los municipios, aunque tengan características similares. La gestión se acomoda a cada administración comunal y determina el tipo de relación entre el municipio y la organización social.

Como se señala en el epígrafe anterior, existe una definición única de funciones para cada unidad municipal, así la ley asigna a la SECPLAC una diversidad de funciones que no siempre se alcanzan a cumplir. Un ejemplo de la vastedad de estas funciones es claro al tomar en cuenta el texto de la ley:

- Actuar como Secretaría técnica del alcalde y Consejo en la preparación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
- Actuar como Asesoría al alcalde en elaboración de los proyectos del plan comunal de desarrollo y presupuesto municipal.
- Evaluar el cumplimiento de planes, programas, proyectos y presupuesto e informar al Alcalde.
- Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en aspectos sociales y territoriales.
- Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado.
- Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

De igual modo, las Direcciones de Desarrollo Comunitario también tienen una amplia definición de funciones.

- Asesorar al alcalde y al Consejo en la promoción del desarrollo comunitario.
- Proponer y ejecutar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo.
- Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias.
- Proponer y ejecutar acciones relacionadas con capacitación y promoción del empleo.

En este marco, la diversidad del sistema municipal chileno concurre como un elemento más que hace difícil ejecutar los lineamientos para la participación

ciudadana. Esto tiene que ver, en primer lugar, con las estructuras municipales que no se adecuan a la realidad territorial, por ejemplo una gran ciudad tiene problemas distintos a un municipio rural. Pero además, desde el punto de vista estructural, hay un aspecto que es inherente a las comunas pequeñas y que las afecta en gran modo: el tamaño de las plantas de personal y el perfil profesional de los funcionarios.

La estrechez de las plantas municipales de personal implica que en las comunas pequeñas no se han constituido formalmente unidades municipales como la Secretaría de Planificación y Coordinación Comunal, SECPLAC, o la Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO, que unido a la falta de planificación para el desarrollo local, es connivente con que las formas de participación se van dando de un modo espontáneo.

Asimismo, en las comunas pequeñas, la escala salarial es reducida, lo que conduce a que los profesionales que trabajan en ellas no tengan incentivos de mejoramiento salarial, estén carentes de una formación adecuada y tengan una alta rotación en sus cargos.

Coincide en este tipo de comunas, que coexiste una situación de pobreza o pobreza extrema, de forma tal que los modos de participación obedecen a la necesidad de organización en torno a la solución de carencias concretas de materialidad.

En la municipalidad de Quemchi el comportamiento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado a los problemas de la estructura municipal y es similar a lo que ocurre en este tipo de comunas pequeñas, la planta municipal es muy reducida, la escala salarial está muy por debajo de las municipalidades urbanas grandes de la Región Metropolitana; la rotación del personal es en consecuencia, también muy alta; por otra parte, la característica geográfica de ser una comuna alejada de los centros de decisión, implica también un alejamiento de la implementación de políticas de participación que puedan ser reproducidas en el ámbito comunal.

Estos factores internos (planta municipal reducida) y externos (alejamiento de los centros de decisión del nivel regional y nacional) configuran una situación que se caracteriza por la carencia de un diseño de políticas de intervención para la participación y por la falta de preparación de los funcionarios municipales para abordar el tema de la participación desde un punto de vista técnico, que esté en relación con las funciones definidas.

El tamaño de las plantas municipales no puede ser observado como un mal menor. En este sentido, cabe una crítica a la ley, que propugna dos tipos de estructura, para municipios con menos de cien mil habitantes y para municipios con más de cien mil habitantes. Sin embargo, si se mira la distribución de la población en las comunas

de las doce regiones del país, exceptuando la Región Metropolitana, se tiene que el 36 % de ellas tiene menos de diez mil habitantes; el 44 % tiene entre diez mil y treinta mil habitantes, que evidentemente marca una diferencia con el criterio de "comuna con menos de cien mil habitantes", puesto que el 92 % de las comunas del país tiene significativamente menos de cien mil habitantes y con múltiples particularidades que hacen muy difícil el cumplimiento de las normativas.

Si se analiza la estructura poblacional de las comunas del Gran Santiago, en la Región Metropolitana, si existe esta correspondencia, puesto que nueve de ellas tienen menos de cien mil habitantes, diecinueve tienen entre cien mil y doscientos mil y cuatro más de doscientos mil personas, lo que permite diseñar estructuras orgánicas de mejor modo.

Pero aparece un segundo problema, relacionado con la estructura municipal y que afecta aún a las comunas urbanas y grandes, es que el diseño orgánico no está en relación con las demandas de participación.

En los últimos dos años, se han hecho esfuerzos, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional, para impulsar a través del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, PROFIM, proyectos de rediseño orgánico de las estructuras de los Municipios. Sin embargo, la percepción de los funcionarios es que aún la estructura municipal es insuficiente para recoger las demandas de participación y para definir los sistemas de participación de acuerdo a las características propias de cada entorno local. Si bien existen definiciones y cuentan con un conjunto de competencias para enfrentar el tema, falta una reflexión sobre el sentido de la misión de cada comuna y de la identificación de los problemas en el espacio local, es decir, pensar en forma integral el nivel territorial.

Como la ley es flexible para definir el tipo de estructura -no así las funciones- que puede darse un municipio, existe una diversidad de estructuras, que hacen muy diferentes entre sí, aún a las comunas grandes del Gran Santiago, que puedan tener características e indicadores similares de población o de actividad económica.

Los problemas de gestión van unido a la falta de coordinación al interior del municipio, que es una materia que toca también la participación. Esta carencia de vinculación se expresa desde aspectos territoriales -cómo el municipio coordina las acciones de educación, de salud, que aparecen distantes dentro del municipio- hasta otro tipo de acciones que realizan las distintas unidades del municipio hacia sectores de la comunidad.

De allí se deduce como problemática, la ausencia de trabajo en equipo. El municipio define para los casos de funciones compartidas, actuaciones comunes, conjuntas, en algunas áreas. Sin embargo, en la práctica no se dan, porque no existe

una transversalidad en la acción ni hay equipos de tareas para enfrentar problemas concretos.

En las comunas examinadas en el estudio de casos de la Región Metropolitana, sus plantas de personal emplean profesionales de distintas disciplinas, por ejemplo, en la comuna de La Pintana, sólo en la SECPLAC trabajan diez profesionales, entre los que se cuentan ingenieros, economistas, sociólogos, que actúan como sectorialistas. Sin embargo, en general, existe una deficiencia en la constitución de equipos para enfrentar problemas concretos. Por ejemplo, cuando los pequeños empresarios solicitan una patente: el otorgar patentes comerciales significa conjugar los esfuerzos de la Dirección de Obras, de Higiene Ambiental; y de la Dirección de Finanzas, pero generalmente no se da la articulación necesaria entre unidades que, terminan funcionando como compartimentos estancos, duplicando funciones o no cumpliendo con ellas.

Esta forma de funcionamiento devela no sólo la carencia de canales de comunicación adecuados, sino serios problemas de gestión que generan insuficiencia de diagnósticos integrados, los que permitirían delinear políticas y sistemas de participación.

Estos aspectos tienen una estrecha relación con un tercer problema, que se relaciona con los componentes socioculturales, que determinan un estilo de comportamiento de los funcionarios municipales.

Al tratar de caracterizar los elementos subjetivos del comportamiento dentro de la estructura municipal, se percibe, en general, un estilo burocrático de trabajo, en el que predomina el modo asistencial y el clientelismo; una falta de agilidad en la toma de decisiones; un estado de desconfianza hacia las capacidades de la comunidad, aspectos todos que influyen directamente sobre los sistemas de participación.

Por su parte, desde la comunidad, existe también una actitud de desconfianza hacia la institución municipal en su conjunto, que incluye personas y estructuras, situación que va unida al reconocido desgaste de expectativas de este sector.

Los aspectos subjetivos mencionados tienen que ver con una falta de formación de la identidad local, si se consideran los procesos de afirmación de la identidad local y de sentido de pertenencia como una fuerza capaz de promover la participación y el compromiso de todos. Más aún, si se parte del supuesto que el ciudadano debe aprender a valorar la democracia desde su entorno inmediato<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En el documento del Seminario Internacional: El Municipio como promotor del desarrollo económico local. En: Cuadernos del Centro Interamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. IULA CECADEL N° 13. San José de Costa Rica, abril de 1993, se plantea que es necesario crear los mecanismos.

Una primera conclusión sobre este punto de las estructuras municipales permite vislumbrar que no sólo se trata de ir mejorando los organigramas municipales, avanzando en los proyectos de fortalecimiento institucional, buscando formas de articulación y coordinación al interior del sistema, sino también de un cambio de largo impulso, que requiere una innovación en la cultura burocrática, que abra espacios y reconozca como interlocutores a los actores de la sociedad civil y que pueda traducirse en la búsqueda de soluciones concretas a problemas e inquietudes comunes.

Pero además de este *quid pro quo* de las estructuras municipales, que como se ha visto, va imbricado con consideraciones de orden cultural, surgen problemas que afectan directamente la gestión participativa y la hacen expresarse con múltiples particularidades.

### **Múltiples Particularidades para un Problema General: Cómo Ejecutar una Gestión Participativa**

La diferente percepción y en consecuencia, diferente operacionalización que tienen de la participación ciudadana los distintos actores locales al interior del municipio, condiciona una diversidad de experiencias y de modos de gestión participativa en el nivel local, que es conveniente examinar.

Desde la sociedad civil, la participación en el nivel local puede ubicarse en cuatro ámbitos:

- la participación que producen las organizaciones comunitarias territoriales, principalmente las Juntas de Vecinos, las cuales se rigen de acuerdo a la legislación vigente, que las define como aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y de los intereses de sus representantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Sin embargo, las Juntas de Vecinos han asumido una dinámica propia, que puede tener o no relación con la intencionalidad municipal, al transformarse en instancias de representación formal. Es una forma de participación endógena, propia de cada territorio (unidad vecinal).

---

tanto para convertir en propósitos regionales los programas y proyectos que expresen el fortalecimiento y la afirmación de la identidad, como para concertar y coordinar los esfuerzos de todos los agentes, públicos y privados en procura de esos propósitos. La identidad es la única fuerza capaz de promover la participación y el compromiso de todos. Para ello, se debe reorientar los procesos educativos y culturales como medio para dar a conocer las raíces históricas y promover el enriquecimiento de los valores artísticos: adoptar y aplicar normas dirigidas a proteger el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; promover eventos turísticos alrededor del paisaje local; cimentar la economía regional en factores de identidad regional. El reconocer la propia identidad local, se fortalece con la promoción de la imagen de la comunidad local, que, en último término, facilita la instalación de nuevos negocios en la comunidad.

- la participación generada por “movimientos” sociales emergentes, que se organizan por temáticas o en defensa de problemas locales, ecológicos, de deterioro del espacio, etc.
- los voluntariados, que constituyen un cuerpo social, con una tradición histórica, como los Bomberos, la Cruz Roja, los clubes de Rotarios y Leones, que se vinculan fundamentalmente con el Municipio a través de las donaciones que este hace a este tipo de organizaciones. Es un movimiento no ideologizado, que ha permanecido en el tiempo.
- una participación que es inducida por el municipio, dirigida a distintos tipos de organizaciones, a través de proyectos o acciones concretas para el desarrollo local, vía inversión, como los fondos concursables de la modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local), que agrupa proyectos FOSIS y el Programa de Mejoramiento Urbano, PMU; el Programa de Mejoramiento de Barrios, los programas de Vivienda; y proyectos postulados por los vecinos a fondos municipales, como los Fondos de Desarrollo Vecinal, FONDEVE. Este tipo de participación supone un aporte de la comunidad, material, en mano de obra o en ideas de proyectos.

De acuerdo a los diferentes tipos de experiencias participativas, los municipios asumen de modo diferenciado su posición frente a ellas.

Respecto de las Juntas de Vecinos, los funcionarios tienen una visión crítica de su funcionamiento, señalando que generalmente son organizaciones que son sólo la “directiva y el timbre”, sin una base social de sustentación capaz de representar intereses locales y capaz de viabilizar proyectos de adelanto local, pese que el municipio pueda en algún minuto determinado generar los instrumentos adecuados para ello.

No obstante esta crítica, existe una dinámica de relación con las organizaciones territoriales, que permite ejecutar diversas modalidades de participación. En los casos en que hay un vínculo formal con las Juntas de Vecinos, se realizan actividades con éstas. como programas de Navidad, de hermosteamiento, celebración de efemérides. Este tipo de vínculo varía según el nivel socioeconómico, los intereses de participación cambian radicalmente. Cabe señalar que en las comunas de altos ingresos, este tipo de actividades no se lleva a cabo.

Con relación a los movimientos emergentes, estos son valorados como nuevas formas de organización, que permiten una acogida desde el Estado. A modo de ejemplo, cuando hubo una crisis de agua potable en la zona oriente de Santiago, los vecinos se organizaron en una “comisión de crisis”, en la que participó la Municipalidad, la empresa de agua potable y la Superintendencia de Servicios Sanitarios. A diferencia del caso anterior, los problemas territoriales movilizan a todos los sectores, sin importar el nivel socioeconómico.

En el caso de los voluntariados la situación es más estable, pues el vínculo con éstos está definido de un modo más institucional y hay una relación directa a través de los ítem de gastos de los presupuestos municipales, donde están previstas las donaciones para estas instituciones.

Finalmente, con respecto a la participación inducida, vía fondos concursables, es donde se han dado los ejemplos más exitosos. Se ha operado con diversas modalidades, y es el espacio donde se ha producido una superposición de organizaciones, al reemplazar en muchos casos, nuevas organizaciones emergentes las funciones de las organizaciones tradicionales. La participación inducida permite de algún modo la participación en la toma de decisiones, en la selección de proyectos que los sectores plantean. Pero como es una participación temática, por objetivos, la evaluación que hacen los municipios es que la organización tiende a desaparecer una vez conseguido el objetivo.

Esta movilización en torno a problemas concretos plantea también un dilema respecto de la representatividad de las organizaciones, si son o no organizaciones de representación de la comunidad organizada, o si su temporalidad las inhabilita como tales. En este mismo sentido, la urgencia de solucionar un problema puntual les impide imaginar un proyecto comunal o territorial y proyectarse hacia otro tipo de participación que vaya más allá de lo temático. En este caso cabe preguntarse como debe situar el municipio la participación si la tendencia es a la organización por objetivos.

A pesar de estas diferencias, es posible agrupar las áreas de acción para la participación. Las más frecuentes son las políticas sociales, a través de proyectos concretos, presentados a los fondos concursables. Los criterios de focalización empleados para este tipo de programas, permiten a los municipios hacer una evaluación positiva, en tanto conocen directamente la población beneficiaria y el impacto que producen.

En segundo lugar, está la aplicación de los instrumentos de gestión propios de cada comuna, como Plan de Desarrollo Comunal, (PLADECO), Plan Regulador, Presupuesto, inversión social, donde se han desarrollado experiencias exitosas, puntuales, y ha habido una buena participación en los diagnósticos, más que en la toma de decisiones.

Y muy difícilmente se dan acciones participativas a través de procesos de planificación real, de control y de evaluación de la gestión. En general, la planificación real es reemplazada por los PLADECO, que en la práctica son diagnósticos más que guías para la acción. Por último, se podría decir que se carece de evaluaciones sistemáticas de los programas sociales, donde podría haber un importante espacio para la participación social.

Para graficar los distintos tipos de operacionalización de la participación y las distintas modalidades que han asumido, se exponen algunas de las experiencias recogidas en el trabajo en terreno.

\* *En la comuna de Quemchi*, las formas de participación más importantes son dos:

- una es la llamada participación inducida a través de los fondos de inversión, en el caso particular de esta comuna, a través de la IRAL de los programas FOSIS. El éxito de los programas de participación del FOSIS se debe a la modalidad de estos programas más que a una intencionalidad participativa del propio municipio.
- la otra es una participación por objetivos, casi espontánea, a partir de problemas concretos, como el de la salud, donde se han creado organizaciones. Una experiencia relatada como exitosa, son los comités de salud, donde se han organizado grupos de mujeres para dar mantención a las estaciones de salud, recibir cursos de salubridad y primeros auxilios, ampliación de locales, etc. Estos comités de salud y otros incipientes comités de luz que se han formado, han desplazado la actividad de las Juntas de Vecinos. Estas últimas, se relacionan con la Municipalidad de un modo estrictamente formal, a través de la unidad de Organizaciones Comunitarias, que les da asesoría para la constitución de organizaciones.

Existe otro vínculo con la municipalidad, que es individual, y tiene que ver con la relación asistencial; la Municipalidad soluciona problemas concretos a través de la entrega de materiales, por ejemplo, provee de urnas para difuntos. Esto se debe a sus características de comuna pequeña, existe un modo natural de relacionamiento con la municipalidad, porque efectivamente se está más cerca de la gente y las organizaciones o las personas, acceden de un modo directo a plantear sus problemas y se conocen los problemas de cada sector. El Alcalde hace visitas a los sectores con el equipo técnico: SECPLAC; director de obras, asistente social, donde se plantean problemas individuales. Las demandas más recurrentes están relacionadas con las carencias de materialidad: caminos, agua potable, electrificación.

Este acercamiento con la comunidad permite agilizar la presentación de proyectos a fondos menores de inversión, pero no tiene una relación directa con la presentación de proyectos a los fondos públicos de inversión, que se distribuyen desde el nivel regional (FNDR) o central (Obras Públicas, Dirección de Vialidad).

\* *En la comuna de Huechuraba*, la estructura orgánica municipal, ha permitido diseñar una política de intervención hacia la participación ciudadana, que además cuenta con el apoyo del CESCO, que, como se ha mencionado más arriba,

tiene un funcionamiento regular. Influye en esta nueva estructura que la comuna es de creación relativamente reciente.

La Dirección de Desarrollo Comunitario tiene una estructura que facilita las líneas de participación intencionadas por la Municipalidad. Existe una unidad<sup>11</sup>, que atiende las Juntas de Vecinos, los comités de adelanto, los comités de allegados. Además de grupos emergentes, como adulto mayor, infancia y discapacidad. Esta área entrega asesoría y promueve la capacitación.

Otras unidades que componen la DIDECO son el área de Cultura y Comunicación, el Departamento de Asistencia Social, DAS, el Departamento de Vivienda, el Departamento Laboral, la Oficina Municipal de Colocaciones y el Departamento de Organizaciones Comunitarias Emergentes, que atiende deporte, mujer y jóvenes<sup>12</sup>.

Las formas de participación más exitosas, se han dado a través de la participación inducida (FONDEVE), de iniciativas propias de la Municipalidad (Centro de Desarrollo Municipal, CEDEMU y Consejos Administrativos) y de participación en mecanismos de planificación comunal.

El proyecto CEDEMU fue concebido para reordenar las unidades vecinales y gestar condiciones para la participación social, en una perspectiva de hacer participar a toda la población de un territorio y no sólo de los grupos emergentes. Es una experiencia de desarrollo de participación territorial en una localidad, en un sentido integral y de identidad local, debido a que la comuna no tiene aún una reflexión de identidad comunal. Para el desarrollo de esta idea se ha habilitado un subcentro comunitario, con sede social, multicancha, grupos de salud, etc. y se ha planteado ampliarlo en una ventanilla de información de los servicios municipales.

Los llamados Consejos de Administración son instancias de participación que se constituyen alrededor de las canchas deportivas, a partir de la necesidad de administrar el recinto deportivo. Participan en él todas las organizaciones que están territorialmente comprometidas: Juntas de Vecinos, organizaciones de adulto mayor, de jóvenes, de cultura, de discapacitados, colonias urbanas, grupos de salud, grupos religiosos. Es por tanto, una instancia representativa de la comunidad, que permite un espacio de reflexión, por ejemplo, ahí se opina sobre los proyectos IRAL. Tiene una coordinación renovable, abierta en su constitución y recibe apoyo municipal en materiales y en capacitación.

---

<sup>11</sup> Las unidades municipales pueden recibir el nombre de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

<sup>12</sup> Podría en este punto, cuestionarse la denominación de algunas unidades, por qué en organizaciones emergentes están considerados los jóvenes, las mujeres y las organizaciones deportivas, y por qué adulto mayor, infancia y discapacidad aparecen en otra unidad, de carácter vecinal: sin embargo, interesa resaltar la gestión de algunas acciones participativas.

\* *En la comuna de Cerrillos* hay un cumplimiento formal de las acciones con la comunidad, a través de las organizaciones territoriales. A diferencia de Huechuraba o de La Pintana, la ausencia de programas sociales como la modalidad IRAL, que son focalizados hacia las comunas con indicadores de extrema pobreza, da otras características a la participación, si bien existe participación inducida a través de los FONDEVE.

De este modo, se desarrollan programas específicos de acciones directas relacionadas con la comunidad, el programa de Navidad, programas de heroseamiento, programas de pintura, de barrios, de limpieza, actividades que se hacen con las Juntas de Vecinos; celebraciones de festividades, el día de la mujer, el día de la madre, el día del dirigente vecinal, etc. Se plantea que estas instancias funcionan bien porque hay 278 organizaciones funcionales territoriales con amplia participación.

En cuanto a la participación inducida, dada las características socioeconómicas de la comuna, no existen muchas iniciativas inducidas a partir de fondos públicos de inversión. Por ejemplo, no se ejecuta la modalidad IRAL que incluye los programas del FOSIS. Por estar considerada dentro de las comunas pobres, pero no de pobreza extrema, se está empezando a implementar el Programa Chile Barrio, y está considerada como una de las comunas piloto para este Programa.

La modalidad FONDEVE se ha ejecutado con regularidad. Se invita a todas las organizaciones a participar, se les envía documentación con la información necesaria para postular proyectos, en un proceso abierto que está dando buenos resultados.

Desde el punto de vista de la municipalidad, se plantean como dificultades para ejecutar la participación, los problemas de voluntad política y al mismo tiempo, que las organizaciones tienen mucha autonomía para realizar acciones. De este modo, el grado de participación se da también en el espacio que cada organización se cree para sí mismo y busquen sus propios mecanismos y sus propias vías de participación, es decir, no surge necesariamente del quehacer municipal.

Lo que más ha privilegiado el municipio son programas de directo beneficio de las personas, en que se entregan recursos para que inicien una actividad, por ejemplo, una máquina overlock, o una media agua para instalar un taller, o una guardería infantil que de servicios a las madres que trabajan.

\* *En la comuna de La Pintana*, las políticas delineadas para la participación están inscritas en el Plan Director que ha elaborado la municipalidad, y que señala. “hacer de la organización social y la participación un elemento caracterizador del funcionamiento y de la vida social, cultural e institucional de la comuna”.

Se han desarrollado de esta manera, diversas iniciativas evaluadas como exitosas de participación inducida, a través de los fondos de inversión regional de asignación local, FOSIS, PMU y otros fondos concursables, además de los proyectos vía FONDEVE y programas participativos que se hacen con aporte comunitario y fondos municipales; por ejemplo, los pavimentos participativos dieron buenos resultados, así como otros programas de la misma línea, las plazas participativas, con una forma parecida a la construcción de áreas verdes: un sector se organiza, el municipio entrega los materiales, los insumos y la comunidad pone la mano de obra. Ha habido un aumento de casi un 200% de la creación de áreas verdes con participación de la comunidad.

Se evalúa que, en general, las organizaciones que surgen en torno a cosas muy concretas, pavimento, plaza, no necesariamente mantienen la organización, pero sí se logra detectar capacidades de organización instalada. Se ha actualizado un catastro y hay un incremento substancial, de alrededor de 230 organizaciones que existían hace 4 años, hoy hay alrededor de 600; son organizaciones de todo tipo y cruzan los distintos estamentos de la comunidad, mujeres, sin casa, jóvenes, infancia. Este desarrollo tiene que ver con dos elementos, la gente misma ha tenido iniciativa al respecto, y el rol que ha cumplido el municipio con una serie de programas, a los que se ha dado el título de participativo.

A pesar que los recursos del municipio no son muy altos, ha habido una fuerte inversión en presupuestos y programas que intentan dar cuenta de la realidad comunal. Por ejemplo, hay un programa que trabaja con la gente de la comuna que está en los recintos penales y se está proyectando un trabajo más integral hacia la familia. También se está haciendo un esfuerzo de capacitación a la dirigencia. Por ejemplo vía FONDEVE se realizó una capacitación donde participaron más de 100 dirigentes.

La nueva estructura municipal ha permitido crear oficinas y programas dentro de Desarrollo Comunitario, para atender a diversos sectores; hay Oficina de microempresarios, de infancia, para la juventud, las mujeres, jefas de hogar, Cultura, Colocaciones, además de un trabajo sistemático con la tercera edad (entre 2.500 y 3.000 abuelos organizados en forma regular). Pero dentro de los aspectos más novedosos de esta comuna, está la creación de la Oficina de asuntos indígenas, dependiente también de DIDECO.

La nueva orgánica municipal, que se ha organizado a partir de las líneas de planificación impulsadas en la comuna ha posibilitado que se asuma una coordinación de distintos temas sociales y se les integre; de este modo, la estructura nueva obliga a que exista en forma sistemática un comité de planificación al interior de la dirección que abarca cinco departamentos: educación, salud, asistencia social, acción social y organizaciones comunitarias.

Por otra parte, como la comuna de La Pintana es parte del Programa de extrema pobreza, la asistencia social, tiene un monto relevante, lo que genera clientelismo en subsidio. La DIDECO trata de experimentar algunos modelos para romper esta inercia municipal y abrir espacios reales donde la gente pueda decidir. En conjunto con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, se ha realizado una escuela de dirigentes, que permita tener dirigentes informados y formados, que puedan ser contraparte de la municipalidad, de modo de ir modificando los estilos de participación e ir incorporando a la gente en la toma de decisiones.

Se ha hecho una experiencia de intercambio entre DIDECOs de las comunas de San Joaquín, La Granja, El Bosque, a través de reuniones y encuentros, que tienen como objetivo analizar experiencias de participación y buscar cauces nuevos.

\* *En la comuna de Ñuñoa*, se ha privilegiado una participación temática: adulto mayor, deporte, jóvenes, mujeres. Se trabaja además en la idea de compartir trabajos, por ejemplo, en el trabajo de jóvenes están involucrados grupos ecologistas, centros de alumnos y la Cruz Roja.

La participación en la comuna de Ñuñoa se ha desarrollado básicamente en áreas temáticas. Un ejemplo de ello es que se ha dado importancia al adulto mayor, a través de programas que se sustentan en la recreación, la formación de talleres, y clubes. Al mismo tiempo, se articulan estos programas con otros sectores, con jóvenes, que pertenecen a los centros de alumnos de distintos colegios, y con la Cruz Roja, de modo de promover una relación entre los jóvenes y los adultos mayores, que los jóvenes trabajen con ellos, los recreen y buscar con ellos trabajos compartidos.

Los criterios para la participación se han definido a partir de la caracterización socioeconómica de la comuna, del nivel organizacional y de las características históricas. Puesto que son barrios tradicionales, consolidados, que tienen 30 o 40 años, con situaciones de infraestructura básica solucionadas, entonces se prioriza la relación de la municipalidad con los vecinos en acciones como cuidado del entorno, mantención del alumbrado, construcción de prados, aseo y seguridad ciudadana.

Existen en la comuna una diversidad de Juntas de Vecinos que agrupan sectores con distinto estándar de vida y con intereses distintos. Muchas de ellas no son representativas. Por ejemplo, la de Villa Frei tiene dos mil socios y viven en ella 32 mil personas. Los dirigentes de la Junta de Vecinos son los mismos de hace 30 años atrás. Asimismo, existen Juntas de Vecinos paralelas.

Para impulsar las acciones participativas se ha adecuado la estructura de la DIDECO<sup>15</sup>, que ha organizado diversas oficinas, como oficina del adulto mayor, de la juventud, de deporte, de la mujer, de organismos comunitarios, de vivienda, además del Departamento de Asistencia Social, DAS. La labor asistencial se extiende hacia el adulto mayor, entregando apoyo económico para el adulto mayor definido como precario.

Para mejorar la relación con las organizaciones y lograr que tengan un conocimiento del funcionamiento municipal, se ha realizado un seminario con todos los dirigentes vecinales de las dos uniones comunales existentes, a fin de informar sobre la Municipalidad y sus unidades, y los servicios que se prestan.

A través del Departamento de Acción Social, se ha creado un programa que tiene cuatro subprogramas, becas a alumnos destacados en los colegios y que por razones sociales, no tienen la posibilidad de inscribirse en la P.A.A.; becas para niños de primero a cuarto medio, becas en el preuniversitario a alumnos de 4º medio; y un fondo de matrícula de ingreso a la universidad.

Como se observa de este relato de experiencias y de intenciones, se puede concluir que los municipios se ven en la necesidad de atender diversos problemas de la comunidad, que emanan de la percepción que tiene la sociedad civil de las municipalidades como prestadoras de asistencia, además de su historia específica de participación, que ha privilegiado este ámbito.

Un primer alcance es que todavía las municipalidades entienden el desarrollo comunitario como parte de una labor asistencial, que en algunos casos está relacionada con situaciones de pobreza y precariedad de sus habitantes, que identifican al municipio como un solucionador de problemas individuales, que tienen una gran demanda hacia temas recurrentes como: pavimentación, áreas verdes, lugares de recreación, alumbrado público, vigilancia policial y seguridad ciudadana. De este modo, a los municipios les resulta factible promover este tipo de programas, puesto que existe una disposición a participar en procesos de corto plazo y en organizaciones temáticas, pero que pierde la perspectiva de participación en canales formales o tradicionales, donde hay una propensión a abstenerse.

Una segunda conclusión respecto de la gestión para la participación, tiene que ver con los fines del Municipio. Si se observa el texto de la ley, se pueden separar en dos: a) satisfacer las necesidades de la comunidad local y b) asegurar la participación de la comunidad en el progreso de la comuna. Resulta evidente que la

---

<sup>15</sup> Se ha discutido la idea de cambiarle el nombre a DIDECO y llamarle DIDEPA. Dirección de Desarrollo y Participación, para que la gente entienda que la participación tiene que ver con muchos aspectos y con muchas identidades.

gestión municipal está sesgada hacia la primera finalidad, y que la segunda se adapta o se supedita a la anterior, no constituyendo una meta en sí.

## **Hacia la Participación para el Desarrollo: El Uso de las Herramientas de Planificación**

Muchas de las debilidades estructurales de los municipios se relacionan con un desarrollo insuficiente de los instrumentos de planificación comunal, que han sido previamente definidos en las normativas.

La necesidad de vincular la planificación local con la participación es clave si se piensa que el fortalecimiento de la sociedad civil tiene un espacio significativo en los procesos de planificación, donde el rol del ciudadano tiene una dimensión privilegiada, al permitirle identificar los problemas (etapa de diagnóstico), identificar las demandas y precisar líneas de desarrollo local, que apoyan la calidad de vida de las personas y definan una identidad local.

A lo largo del estudio, este tema es un asunto mencionado tanto por las organizaciones como por los funcionarios y las autoridades municipales, desde el punto de vista de las carencias en este sentido y de los esfuerzos que se hacen para concretarlo.

La ausencia de planes de desarrollo comunal -pese a que en los últimos años empiezan a desarrollarse con éxito en algunas comunas- ha tenido una serie de implicancias, no sólo por no contar con líneas concretas de desarrollo local y de participación, sino porque se ha mantenido como tendencia una excesiva dependencia del sistema de subsidios, la que se ha constituido en el vínculo clásico con la comunidad local, generando clientelismo y otros vicios de la relación.

Desde el punto de vista institucional el uso inadecuado del subsidio y la carencia de planes locales de desarrollo, ha producido distorsiones en la toma de decisiones y en una asignación equivocada de recursos<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, la ausencia de criterios de planificación conduce a aumentar el descontento y desgastar expectativas, puesto que las organizaciones sociales no sienten considerada su opinión para la toma de

---

<sup>14</sup> En el documento del Seminario Internacional: El Municipio como promotor del desarrollo... IULA CECADEL op. cit., se plantea que se debe reformar desde el municipio, el absurdo sistema de subsidios que hoy se aplica en distintos frentes, que produce distorsiones en: a) se distorsiona el costo real y el precio como parámetros en la decisión de los agentes económicos; se inducen decisiones equivocadas socialmente, con una asignación insuficiente de los recursos de la sociedad; b) no se cumple el objetivo de compensar a los más pobres y a los que la actividad económica no les suministra lo suficiente.

decisiones, para la identificación real de sus problemas y para expresar sus demandas de un modo adecuado.

Se toman, en este estudio tres instrumentos de gestión: los planes de desarrollo comunal, los planos reguladores y el presupuesto municipal.

## Los Planes de Desarrollo Comunal

Retomando los aspectos que determina la ley, ésta señala que en el Municipio debe existir un proceso de planificación del desarrollo, que responda a las demandas e intereses de los vecinos y coordine las políticas y planes a nivel de gobierno. En su elaboración deberán intervenir el Alcalde, el Consejo, el CESCO, la SECPLAC y deben coordinarse con los actores locales y vecinos en general.

\* En la comuna de Quemchi no se ha diseñado el Plan de Desarrollo Comunal. La oficina de SECPLAC es de reciente formación y no existe Departamento de Desarrollo Comunitario, por lo tanto no hay una definición de participación o de promoción del desarrollo local.

La postulación a los fondos de inversión pública está enmarcada en directrices que llegan desde el nivel central o regional, más que en demandas de la población o en criterios de planificación para la comuna.

Respecto de estos fondos, se han presentado proyectos en los sectores de educación (mejoramiento de escuelas e instalación de servicios sanitarios), sector electrificación rural, en el sector salud, reposición de postas.

\* En la comuna de Huechuraba, el PLADECO, que se inicia en 1997 como primer año operativo, tiene principios rectores y objetivos relativos a la participación y a la integración social, territorial, que supone desarrollo organizacional. (La integración territorial ha sido formulada como un objetivo debido al crecimiento desordenado de la comuna, que influye en las comunicaciones y redes viales.)

El PLADECO fue realizado con una metodología participativa, en la fase de proposición de iniciativas. Los criterios de planificación participativa se han empleado para discutir ideas de proyectos, entre el municipio y los representantes de la comunidad, que luego están o no en los planes de inversión o en el presupuesto del año.

El Plan de Huechuraba definió cuatro grupos prioritarios que son jóvenes, infancia, adulto mayor y mujeres, y tiene cuatro principios rectores: superación de la extrema pobreza, la integración territorial y social, la participación social y la igualdad de

oportunidades. Esto ha significado que se están reestructurando los centros comunitarios en función del PLADECO, se está instalando un sistema de gestión en función de los cuatro grupos comunitarios que se va a traducir en organigrama.

\* En Cerrillos se hizo un encuentro con todas las organizaciones funcionales territoriales, para conocer su parecer respecto al plan de desarrollo comunal, ver cuáles son sus inquietudes principales y hay un documento donde se informa sobre el grado de participación de la comunidad en la conformación del plan estratégico y el PLADECO.

Esto se está ejecutando en un proyecto PROFIM de fortalecimiento institucional, que incluye plan de desarrollo comunal, el plan estratégico, plan regulador, desarrollo organizacional y plan para educación.

\* En la comuna de La Pintana, se elaboró un Plan Director, hace cuatro años, en cuya formulación se hizo un proceso de consulta y discusión con la comunidad. Este Plan se ha definido como 'una guía de acción del Municipio hasta el año 2010. Se resaltan, a modo de ejemplo, algunos de los objetivos propuestos, que se han cumplido de acuerdo a planteamientos de la comunidad y que el municipio ha asumido, como detener el crecimiento indiscriminado de viviendas sociales.

Dadas las características de pobreza de esta comuna, uno de los objetivos estratégicos de este Plan es el tema de la pobreza y la elaboración de políticas dirigidas a ciertas minorías que existen en la comuna y que son más discriminadas. Para ello, se creó la Oficina de Asuntos Indígenas, puesto que en la comuna la población indígena representa el 24% de la población total<sup>15</sup>. Se creó también la Oficina de Asuntos Religiosos, puesto que también hay un alto porcentaje de comunidad evangélica y la idea es incorporarlo al proceso de desarrollo de la comuna.

El Plan Director también se ha propuesto armar una estructura municipal "más moderna" y a partir de este año, se está aplicando una nueva orgánica, que implica algunos cambios importantes en el tipo de relación con la comunidad. La nueva orgánica municipal introduce mucha fuerza en una planificación mucho más profunda de lo que existía y pone como condición el criterio de evaluación de los programas sociales.

\* En la comuna de Ñuñoa, los planes de desarrollo comunal han estado sujetos a los cambios de Alcalde<sup>16</sup>. Esto ha afectado la continuidad en el proceso de

---

<sup>15</sup> Esta Oficina fue concebida como un espacio que se abre para que las propias agrupaciones de mapuches tengan su oficina y desde allí propugnen políticas hacia el mundo indígena.

<sup>16</sup> En el período anterior, de primera gestión democrática, la alcaldía fue compartida por dos Alcaldes, en períodos de dos años cada uno, y en el actual el Alcalde es de signo político diferente a los anteriores.

elaboración del PLADECO. Actualmente se está trabajando el Plan a nivel de directivos y de profesionales municipales; más adelante se consultará a los organismos comunales, el CESCO, para conocer su idea de comuna a diez o quince años. En la confección del Plan se ha aprovechado la experiencia profesional de funcionarios que llevan muchos años en la municipalidad.

En los casos examinados, a excepción de la comuna de La Pintana, en que el PLADECO se ha transformado en un Plan Director, los Planes de Desarrollo Comunal son de orden descriptivo o analítico, pero como en las mayorías de las comunas del país, aún presentan falencias, no sólo en los aspectos participativos, sino que además, en su utilización como herramienta de gestión y de coordinación de políticas al interior del espacio local.

## Plan Regulador

El Plan Regulador es el instrumento de mayor significación en la planificación urbana local y su objetivo de ordenamiento territorial debe estar en relación con el plan de desarrollo comunal. En todas sus etapas de elaboración se contempla la participación ciudadana: en el diagnóstico, en la etapa de difusión a la comunidad y consultas previas a la aprobación y en la aprobación de rigor, que es decidida por el Consejo municipal<sup>17</sup>.

\* En Quemchi no se ha actualizado, porque en esta comuna recién se están fijando los límites urbanos. La actualización del Plan Regulador requiere de gastos que exceden las posibilidades financieras, por ejemplo, la contratación de fotografías aéreas.

\* En Huechuraba está en pleno desarrollo, se ha avanzado bastante en un proceso -también- muy participativo, se han realizado focus group con distintos sectores de la comuna, en que ha participado la Alcaldesa y el equipo técnico, con el propósito de recoger información respecto a los intereses de la gente.

\* En Cerrillos la actualización del Plan Regulador está inscrita en el Programa de Fortalecimiento Institucional, antes mencionado, que está llevando a cabo una Consultora Externa.

En general, la actualización de los Planes Reguladores no presenta problemas, puesto que la normativa que los orienta es muy precisa en el cumplimiento de plazos y obliga a la consulta ciudadana en las etapas mencionadas.

---

<sup>17</sup> Los mecanismos de participación a utilizar pueden ser diferentes y dependen de la fase de Plan Regulador en que estén inscritos.

## **El Presupuesto Municipal**

Un aspecto prevaleciente de los problemas con los instrumentos de gestión, es la confección del Presupuesto Municipal. Más aún se considera que el mensaje presidencial del año 1997 plantea que de aquí al año 2000, el 42% de asignación de la inversión pública nacional -el doble del monto actual- quedará entregado a la decisión de los organismos de administración comunal y regional. Esto implica, que a partir de ahora, es clave emprender una coordinación del Presupuesto Municipal con los planes y políticas de desarrollo local.

Sin embargo, es frecuente encontrar en los municipios que el Presupuesto es elaborado por las unidades de Finanzas y no por la SECPLAC, que existe poca consulta al interior de las unidades municipales, y que menos se considera la opinión de la comunidad.

Si se analizan las partidas de ingresos y gastos de los presupuestos municipales, se ha observado que existe una serie de limitaciones derivadas de la ausencia de criterios de planificación. En muchas comunas no hay capacidad de innovación para generar o proponer nuevos ingresos, por ejemplo, campañas para aumentar los permisos de circulación, las concesiones y servicios, las ventas de bienes y servicios, es decir, generar otros ingresos para disminuir la dependencia del Fondo Común Municipal.

En los ítems de gastos es donde se observa más claramente la ausencia de criterios de planificación. Hay una alta transferencia de subsidios, montos bajos para programas sociales y culturales, y muy poco destinado a la cuenta de inversión, que es la partida que permitiría generar políticas y planes de inversión. El porcentaje mayor de gastos se destina a pagos de remuneraciones de personal (que incluye horas extraordinarias y personal a contrata) y gastos de consumo corriente o de operación.

Las Municipalidades tienen acceso a programas sociales gubernamentales con componente participativo, que ya han sido mencionados, y si los fondos destinados a inversión se asignan con una lógica de desarrollo local, es posible disminuir los gastos en subsidios y ampliar los programas de desarrollo productivo, mejorando la calidad de vida de las personas e incorporándolas en planes locales de desarrollo. Es evidente que el tema de la participación ciudadana tiene un lugar en este proceso, más aún si se concuerda en que la participación en la toma de decisiones es una forma deseada y posible.

\* En la comuna de Quemchi, el Presupuesto municipal no es intencionado desde la SECPLAC, lo confecciona la unidad de Finanzas Municipal. Los ítems de

gastos se destinan principalmente a transferencias de salud y educación. El ítem inversión región es muy bajo.

\* En Huechuraba el Presupuesto es confeccionado por SECPLAC, como parte del proceso planificador del año.

\* En Cerrillos, los departamentos envían la información a SECPLAC para la elaboración del Presupuesto y los jefes de departamento hacen proyecciones de lo que quieren para el año. Luego esta traducción de necesidades se verifica en un documento que recoge información, de inquietudes y necesidades que han surgido muchas veces en las propias organizaciones<sup>18</sup>. El Presupuesto se construye evidentemente basado en los organismos técnicos, pero va recogiendo la experiencia de las distintas unidades, dentro del año calendario o de lo que la comunidad quiere y eso es lo que los hace diferir de presupuestos de los años anteriores. De esta forma se elabora un presupuesto en función de las necesidades formales y puntuales de la comunidad, pero no en una perspectiva de desarrollo local.

Como se observa de los ejemplos anteriores, la estructura de los presupuestos municipales responde a la estructura clásica de relacionamiento de gastos con los distintos departamentos del municipio, asignando a cada uno de ellos la cantidad estimativa de gastos a realizar. Esto permite un análisis financiero del gasto, pero no permite observar la eficacia y eficiencia del mismo. La eficacia y eficiencia del gasto público local requieren de una planificación y un presupuesto adecuado y flexible y de indicadores de eficacia y eficiencia, para evaluar los programas de actuación municipal. En este proceso puede incorporarse diversos mecanismos de participación de la comunidad.

Por último, si se mejoran los criterios en temas como el incremento de los recursos propios, a través de una política de crecimiento, además de optimizar los Presupuestos, se podría mejorar la imagen del municipio y lograr una mayor conciencia de propiedad vecinal.

## **El Otro Saber: Visión del Municipio desde la Comunidad**

Para conocer la percepción de la ciudadanía, en tanto “usuarios” de las políticas de participación, se realizaron talleres de trabajo con dirigentes vecinales, de distintas organizaciones sociales.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, se señaló que en esta comuna, un tema importante para las organizaciones funcionales territoriales es el de las sedes sociales, bajo el concepto de que debe haber una sede vecinal por unidad vecinal; esa inquietud que nació de la comunidad, se va a traducir en un proyecto.

Los actores sociales, sujetos de la participación, expresan una visión muy crítica de las políticas de participación ciudadana. Su discurso está sesgado por la “queja” hacia el Estado, cuya expresión local está retratada en la Municipalidad.

Resulta conveniente aclarar, en primer término, que las organizaciones sociales identifican el Estado, como el gran agente externo, que debe ser proveedor de políticas. La expresión concreta del Estado en el ámbito local es entonces la Municipalidad y hacia esta institución están dirigidas sus críticas. Pero como la visualización del Estado es difusa, el Municipio es confundido con el proveedor de todas las políticas sociales, y en él recaen las críticas dirigidas hacia las políticas sectoriales, como a las del Ministerio de Vivienda, el SERVIU, el Ministerio de Salud, las Direcciones de Salud y en menor medida, el Ministerio de Educación.

Esta visión del Estado es inmediateista y está relacionada con el incumplimiento de soluciones a problemas puntuales y concretos. Pero esta mirada que asimila el Estado al Municipio, no sólo es imputable a las organizaciones sociales; a veces, los propios municipios, por diversas razones, hacen aparecer como propios proyectos o inversiones sectoriales, que se ejecutan en su territorio.

El discurso de queja y de señalamiento continuo de problemas no va acompañado de una responsabilización o un “hacerse parte” en la búsqueda de soluciones. En general, las propuestas que surgieron durante el desarrollo del estudio, fueron inducidas, a objeto de encontrar, en conjunto con la comunidad organizada, posibles soluciones y propuestas al sinnúmero de críticas expuestas. Esta escasez de propuestas está relacionada con una dificultad de plantear demandas de participación de un modo explícito.

Al mismo tiempo, la Municipalidad es percibida como el lugar donde van a pedir ayuda, es decir, tienen una representación del Municipio como otorgador de subsidios. Las críticas más frecuentes se refieren a los estilos burocráticos de la gestión, a la falta de interacción con las organizaciones sociales, a la debilidad de la propia estructura política y orgánica de la municipalidad. Esta visión es acompañada de una autocrítica, en relación a la falta de iniciativas de las propias organizaciones sociales, cuyo origen tiene que ver con la evolución de la participación en los últimos años, con la frustración ante sus expectativas y con una percepción de discriminación al interior del municipio hacia uno u otro tipo de organizaciones.

Pese a que la capacidad propositiva es pobre, los dirigentes sociales ven como posibles soluciones una mejor articulación entre los diferentes servicios públicos y las organizaciones sociales, a través de un conocimiento integrado de sus problemas, y de la definición de políticas y sistemas de participación que puedan interesar a diferentes grupos, más allá de la participación por objetivos. Finalmente,

se trata de lograr una participación que se ajuste a las demandas de la ciudadanía, que sea resultado de un conocimiento real de sus problemas y que permita potenciar las capacidades latentes de los diversos sectores sociales.

Dependiendo del tipo de organizaciones sociales, se encuentra una visión diferenciada del municipio y una diversificación de las propuestas.

\* *Los dirigentes de Juntas de Vecinos*, que tienen una trayectoria de relación con la Municipalidad, expresan su visión del Municipio en tanto se otorgan un rol de representación de la comunidad. Su visión del municipio se centra en aspectos estructurales y políticos. En cuanto a los primeros, plantean que existe mucha burocracia al interior de la municipalidad, que se expresa en una situación de desorden: *“se nota una situación caótica, anda mucha gente dando vuelta”*. Perciben a los funcionarios como poco preparados para sus funciones y para la atención del público: que discriminan a los pobladores y no toman en cuenta a las organizaciones sociales.

En cuanto a sus demandas, la imagen de un municipio ideal está expresada de acuerdo a las críticas expuestas anteriormente, desean un municipio con personal capacitado y con una serie de cualidades; *“Un municipio disciplinado en que los funcionarios sepan cumplir con su rol de servidor de la comuna”*; *“Que el personal tenga la capacitación adecuada para un servicio público y vocación de servicio”*; *“Que todos los funcionarios remen para el mismo lado”*; *“Agilizar, capacitar a funcionarios para que cada departamento cumpla sus roles”*.

También exigen que el Municipio considere las opiniones de las organizaciones y los tome en cuenta para la toma de decisiones, es decir, que puedan ser parte de procesos de planificación local. Para este sector, es de especial importancia dignificar el rol del dirigente vecinal. *“Cuando se programe el desarrollo en el sector, que sean consideradas las opiniones de los dirigentes”*; *“Participar en la toma de decisiones”*; *“Un municipio que comprenda al dirigente en su difícil función y aliviane el trabajo dando respuestas concretas a sus demandas”*.

\* Un taller realizado con *dirigentes de otro tipo de organizaciones*, como feriantes, comités de allegados, bomberos, miembros del CESCO, tienen también una percepción crítica del municipio, pero su actitud es más positiva. Creen que el nuevo municipio ha abierto puertas a las organizaciones para participar, *“Nosotros como agrupación, dentro del municipio, hemos tenido una acogida que se puede decir que tiempo atrás no la tuvimos... antes no existía eso que las organizaciones llegaran al municipio, depende sí, los club deportivos llegan ahora, llegan los comités de allegados, los grupos de familia; siempre llegan organizaciones”*.

Señalan también que hay un grado de culpa de las propias organizaciones; *“pero*

*aquí todo le echamos la culpa... el primero que paga el pato son los Alcaldes, pero la participación ciudadana viene totalmente de arriba y eso hasta que nosotros no lo superemos vamos a estar metidos siempre en lo mismo. Por eso yo digo que aquí el problema, la decisión la tiene la comunidad, por qué, porque la comunidad es la que elige la gente, pero la elige lamentablemente a veces mal”.*

Sin embargo, esta apertura a las organizaciones, va sesgada por una discriminación hacia determinadas organizaciones y hay una repetición de dirigentes, que se aprovechan de los espacios creados. *“hay un monopolio, siempre son los mismos dirigentes; siempre presentan proyectos los mismos dirigentes, no hay participación de la demás gente, o sea la persona común y corriente”.*

\* *Otro sector no organizado, opina de un posicionamiento desde la pobreza. Su discurso se basa en que porque son pobres tienen y tendrán limitaciones para acceder a los beneficios de la participación. El ser pobres condiciona su relación con las instancias de resolución y de oferta de servicios.*

Al mismo tiempo, la Municipalidad es percibida como el lugar donde van a pedir ayuda y no son escuchados, es decir tienen la representación clara del Municipio como otorgador de subsidios. Por último, para relacionarse con la Municipalidad hay que tener “cuñías” o “pitutos”, el tenerlos significa acceder a la información o recibir un mejor trato de los funcionarios.

Respecto de la participación, señalan que no toman en cuenta sus opiniones, sus derechos participativos y que además no hay interés de los pobladores en participar, que existe cierta apatía entre la gente, existe la sensación de que ellas mismas están acostumbradas a una situación que no va a cambiar.

### ¿Cuáles son las Propuestas?

En general, el discurso tanto de los funcionarios municipales como de las organizaciones sociales es muy poco propositivo.

Tal como se ha señalado más arriba, las dificultades para operacionalizar y definir la participación ciudadana desde el municipio y el sesgo de desaprobación de la misma por la comunidad, influyen para que las demandas de solución no sean explícitas.

De este modo, las proposiciones que aquí se consignan, no surgen como un cuerpo de propuestas sistemáticas, resultado de un trabajo de análisis en conjunto, sino más bien, de una inducción producida a lo largo del estudio.

Desde la sociedad civil, a través de los talleres realizados con dirigentes sociales, se demandó un cambio de estilo en el funcionamiento municipal, que permita la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En cuanto a los cambios al interior del municipio, se pide que exista respeto de los concejales y funcionarios hacia los vecinos; que mejoren los canales de comunicación y que los concejales estén efectivamente informados de las demandas de la comunidad: *“trabajando al lado del Alcalde y compartiendo dificultades y logros para una u otra organización, discutiendo y escuchando, recibiendo su apoyo a través de los distintos servicios, elaborando proyectos en conjunto”. Que el personal municipal sea capacitado para sus funciones de servicio público, “que sepan cumplir con su rol de servidor de la comuna”.*

El mejoramiento de la participación se logrará si se consideran las opiniones de los vecinos *“cuando se programe el desarrollo en el sector, por ejemplo cuando se va a hacer la pavimentación” y si se participa en la toma de decisiones, “para uno puntualizar cuáles son los sectores que necesitan del desarrollo y de ahí poder actuar con mayor eficiencia”.*

Algunas de las demandas planteadas reflejan también el desconocimiento de la legalidad municipal. Por ejemplo, en un planteamiento se pide que las audiencias del Consejo sean públicas, cuando en realidad estas pueden serlo: *“Que tuviéramos voz en el Consejo comunal cuando se reúnen y ellos dictaminan qué se va a hacer en la comuna, no pedimos voto, pero pedimos sí que se nos escuche, para poder rebatir las ideas que ellos van a votar o legislar, lo que van a hacer. Nosotros decir, esto está bien, esto está mal, aunque ni sirva eso pero que nos escuchen de alguna manera”.*

En otro taller realizado con organizaciones sociales, se observó un nivel de propuestas distinto, referido a mejorar las propias capacidades de las organizaciones, en un sentido integrado, donde cabe un papel al voluntariado y a todas las expresiones de participación antes referidas: *“aquí debieran participar ¡todas las organizaciones!, tanto territoriales como comunales; las territoriales son todas las Juntas de Vecinos, las comunales son todas las que abarcan la comuna y abarca también Cuerpo de Bomberos y abarca también el otro grupo la Cruz Roja”.*

También se señala que la participación se organice por objetivos e intereses de cada grupo: *“Y la forma de participación tiene que ser en grupo, o sea, las necesidades que cada grupo tenga, se desarrolla mejor y es la única forma que usted tenga también la posibilidad de una participación ciudadana, no hay otras posibilidades, porque si seguimos con una Junta de Vecinos que ella lo haga todo, ... porque aquí ya se ha dicho y eso ha tenido buenos propósitos, porque aquí ustedes han visto*

*plazas que se han hecho, porque la gente lo ha pedido y la gente ha participado”.*

En este mismo sentido, se plantea mejorar y renovar estilos de trabajo en las propias organizaciones. *“Es que todavía hay muchos dirigentes de Juntas de Vecinos que están trabajando con el pasado, en qué sentido, punto uno: que la Junta de Vecinos tiene que ser la prioritaria de todas las organizaciones, pero para poder reintegrarse a lo que fue una Junta de Vecinos, tenemos que armar organizaciones satélites. Por ejemplo, hay personas que no están ni ahí con la casa pero si quisieran tener una buena vereda; se pueden organizar y hacer su vereda y así sucesivamente le puedo enumerar montones de formas, pero la participación va única y exclusivamente, en estos momentos, en la necesidad de cada una de las que se forman, es la única forma de ir transformando poco a poco la situación de participación”.*

Resumiendo, las propuestas que emergieron del trabajo grupal y de la III Conferencia sobre Participación Ciudadana<sup>19</sup>, las proposiciones desde la sociedad civil, están inscritas en los siguientes aspectos:

- cambiar, en un largo plazo, el funcionamiento burocrático de los municipios, en la perspectiva de mejorar las relaciones entre estos y las organizaciones sociales.
- poner en marcha nuevas formas de consulta, como la consulta no vinculante, formas de cabildo permanente, como parte del PLADECO, fiscalización a través del cabildo, cabildos abiertos, comités de acción ciudadana, lo que requiere un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, que en ella se constituyan actores con responsabilidades en la definición de sus derechos y en el control del ejercicio de ellos.
- mejorar los sistemas de información hacia la comunidad y hacerla más transparente, como por ejemplo transparencia en la licitación de obras, transparencia en el rol fiscalizador del Consejo.
- fortalecer las organizaciones, a través de la educación, de la formación de monitores, del mejoramiento de la ley de organizaciones sociales, con la inclusión de formas de financiamiento para Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y diversas organizaciones sociales.

Las sugerencias para mejorar los niveles de participación ciudadana, de los profesionales que trabajan en las municipalidades, apuntan a distintos aspectos, que se agrupan como sigue:

---

<sup>19</sup> La Tercera Conferencia Nacional de Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas fue organizada por FLACSO en el marco de este estudio y se realizó en Santiago, los días 14 y 15 de enero de 1998, en el Centro de Extensión de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En el segundo día de la Conferencia se trabajó en una Comisión sobre Participación y Municipio, de donde se recogen algunas propuestas.

a) Redefinición de las estructuras orgánicas municipales, de modo de crear efectivos sistemas de participación. Los actuales diseños orgánicos no están acorde a la participación y no está definida la misión de cada municipio.

Esto significa, en términos de líneas de acción, crear mecanismos para concertar y coordinar los esfuerzos de todos los agentes, públicos y privados en procura de mejorar la participación al interior del espacio comunal, motivar la participación activa y creadora de los diversos sujetos que intervienen en las actividades, en una relación de horizontalidad entre los diversos participantes; trabajar, en todos los planos y niveles con los problemas de los usuarios, partiendo del conocimiento real que ellos tienen de sus dificultades y aspiraciones, descentralizar desde dentro el municipio, cambiar la cultura del funcionario municipal que es distinta a la del funcionario público.

b) Educación para la participación, a través de capacitaciones diversas a todos los actores locales.

Esta educación para la participación va desde crear conciencia de ciudadano hasta hacer capacitación directa a alcaldes y concejales. Se sustenta en la idea de romper el círculo vicioso: los dirigentes no creen, los funcionarios creen que los dirigentes no están capacitados para participar, no saben. En cuanto a líneas de acción, significa en el largo plazo, ir generando agentes de desarrollo local, la creación de mecanismos que desencadenen dinámicas de entes o agentes de desarrollo.

c) Creación de sistemas de información y comunicación adecuados, canales de intercambio de información hacia y desde la comunidad.

Todas estas iniciativas requieren de la implementación de un sistema de participación, en el que se tomen en cuenta aspectos comunicacionales, información permanente desde y hacia las organizaciones, la formación de redes, la capacitación de los funcionarios municipales y la formación de equipos de gestión y coordinación.

Esta propuesta supone el diseño de una estrategia comunicacional, concebida en un proceso participativo, en la búsqueda de crear espacios, que permitan impulsar la expresividad así como buscar elementos de identidad. Para llevarla a cabo, es necesario definir acciones comunicacionales en diferentes temas, como proponer campañas por áreas de interés, seleccionar medios comunicacionales adecuados, satisfacer aspiraciones, capacitar personas, fortalecer el desarrollo organizacional, constituir redes.

d) Definir e impulsar modalidades de control y evaluación, tanto de la gestión como de programas sociales.

Existen problemas y falencias en relación con la ausencia de evaluaciones de los programas sociales. No se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas, de cada uno de los programas, salvo la contable de los presupuestos. El impacto que tienen los programas sólo se mide en números de reuniones o en números de personas que asisten. Sólo hay una evidencia del impacto en aquellos que son más visibles, más cuantificables, como construcción y vivienda.

Como acciones posibles para impulsar medidas de control y seguimiento, se propone: Informar a través de una cuenta real anual; hacer un seguimiento a las experiencias de participación, socializar experiencias de participación en los municipios; intervenir en el control de la gestión del municipio y en la fiscalización, que es un tema que no le compete solamente al Consejo, sino en la que también los vecinos podrían tener una forma de participación.

Para ello, se sugiere considerar los siguientes criterios, que la evaluación sea un proceso permanente, que la evaluación sea participativa (visión crítica de los diversos participantes) y el establecimiento de indicadores para medición de impacto.

e) Fortalecer el uso de herramientas de planificación.

Por ejemplo, se planteó participar en la confección del Presupuesto, que implica la participación de los vecinos en la discusión sobre distribución y composición de los recursos presupuestarios que se refieren a inversión real en la comuna. Del mismo modo, puede haber participación a través de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria.

f) Fortalecer la identidad local.

Realizar acciones orientadas a fortalecer la identidad local. Si las demandas de los actores pueden traducirse en la búsqueda de soluciones concretas a sus problemas e inquietudes más comunes y se puede participar “realmente” en la solución de éstas, se despierta un gran interés en la comunidad por “ser parte” y se mejora la identidad y pertenencia a un ámbito específico.

g) Mejorar el ordenamiento territorial.

Es necesario territorializar las comunas para mejorar la oferta de servicios. Asimismo, en el ordenamiento territorial, se debe tener en cuenta los problemas intercomunales que no son abordados.

Todas estas propuestas necesariamente implican cambios a largo plazo en la subjetividad de los actores, que van desde el mejoramiento de las actitudes burocráticas hacia la cultura de trabajo en equipo, pasando por una real intencionalidad para que los actores se sientan parte del proceso de participación.

Por otra parte, desde el punto de vista institucional, también requiere de cambios a largo plazo, de las normativas legales y del diseño de un proceso de desarrollo municipal integrado, inserto en una estrategia nacional para el desarrollo municipal, que pasa por definir distintos componentes, como realizar una tipología de los municipios chilenos, tomando en cuenta sus características esenciales que permita una definición de funciones y atribuciones municipales adecuada a cada realidad local.

### Bibliografía

- Asociación Chilena de Municipalidades, Estatutos y Conclusiones de Comisiones temáticas, Congreso Constituyente, Valparaíso. mayo de 1993.
- Asociación Chilena de Municipalidades, Conclusiones III Congreso de Municipalidades, 1994.
- Carmona Erika y Masbernat Nancy, "La participación local. realidad y desafío", en Estudios Sociales N° 88, 2° trimestre, CPU, Santiago de Chile, 1996.
- Carmona Erika y Masbernat Nancy, "Gestión participativa local, posibilidades y limitaciones" en Estudios Sociales N° 91, 1° trimestre, CPU, Santiago de Chile, 1997.
- Centro de Estudios Sociales, Indicadores de Gestión local, Temas Sociales N° 14, SUR, Santiago de Chile. abril, 1997.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Modernización y Participación Social; de la transición a los nuevos tiempos, 1994.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Legislación sobre Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias funcionales, Documento Interno de Trabajo N° 2. agosto de 1994.
- División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Estudio evaluativo de los Consejos Económicos y Sociales Comunales, (CESCOs), Santiago, octubre de 1994.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Temas de Participación, año 3, N° 3, julio de 1996, Santiago, Chile.
- División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Temas de Participación. año 4, N° 4, Santiago de Chile, abril, 1997.
- Ediciones Cordillera. Gobernar la Comuna, Santiago, Chile, 1991.
- Equipo PRED - CESOC - CENPROS - FLACSO, Participación Ciudadana y Democratización comunal, Seminarios para líderes locales, Cartilla 1, Institucionalidad Municipal, sin fecha.
- Equipo PRED - CESOC - CENPROS - FLACSO, Participación Ciudadana y Democratización comunal, Seminarios para líderes locales, Cartilla 2, Gestión Municipal, sin fecha.
- Equipo PRED - CESOC - CENPROS - FLACSO, Participación Ciudadana y Democratización comunal, Seminarios para líderes locales, Cartilla 3, Diagnóstico y Propuesta Comunal, sin fecha.
- Escobar, Santiago; Solari, Ricardo, "El Municipio y la democracia moderna", en Nueva Sociedad N° 142, Venezuela, 1996.
- FLACSO, PRED, CENPROS, CESOC, Apoyo a la Proyección de Consejos Económicos Sociales Comunales.
- IDEAS, Democracia, Desarrollo Local y Participación Ciudadana, Santiago, Chile, 1993.
- IULA CECADEL, Seminario Internacional: El Municipio como promotor del desarrollo económico

- local. En: Cuadernos del Centro Interamericano de capacitación y desarrollo de los gobiernos locales. IULA CECADEL N° 13, San José de Costa Rica, abril, 1993.
- INC - REGION - PRED - IEU/UC. Manual de Desarrollo Comunal, sin fecha.
- Jaña Soledad. El discurso de las mujeres beneficiarias del Estado. Percepción de las políticas sociales Amerinda Consultores, Santiago, Chile, 1994.
- Mayo, Maritza. La Mesa de Concertación de Cajamarca, Perú, documento preparado para el Seminario Internacional Articulación de Actores en el desarrollo local, SUR Profesionales, Chile, junio, 1977.
- MIDEPLAN Avanzando en equidad: Un proceso de integración al desarrollo, 1990-1992.
- MIDEPLAN, Participación de la comunidad en el desarrollo social, Logros y proyecciones, abril de 1992.
- MIDEPLAN - Ministerio Secretaría General de Gobierno. "Propuestas para el fortalecimiento de la participación social en políticas y programas sociales". En: Taller interministerial de participación y políticas sociales, Santiago, diciembre de 1995.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional. Manual de Gestión Municipal, 1992.
- Ministerio del Interior, SUBDERE. Guía de Gobiernos Regionales, junio de 1993.
- Morales, E. "Planificación y Participación Local", AGCI - Cooperación Española - FLACSO, Santiago de Chile, 1994.
- Muñoz, Jorge Sociedad civil y descentralización, Corporación Tiempo 2000, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1996.
- Sepúlveda V., Leandro. Participación comunitaria en programas sociales municipales. Un estudio en Tres Regiones del País, ECO, abril de 1996.
- Serrano, Claudia, Gobierno Regional e Inversión Pública descentralizada, Colección de Estudios CIEPLAN, junio de 1996.
- Torres Rivas, Edalberto, Los desafíos de la participación democrática. En: Síntesis. N° 45. España, 1996.

## **Anexo: Metodología de Trabajo en Terreno**

Para el trabajo en terreno se optó por el uso de una metodología basada en técnicas cualitativas, que permitieran el análisis de casos, y pudiera determinar en algunas comunas los problemas referidos a los procesos de participación ciudadana en la esfera comunal.

Las técnicas utilizadas fueron entrevistas en profundidad y trabajo de grupo en talleres o grupos de discusión.

Las entrevistas se aplicaron básicamente a funcionarios municipales, a partir del entendido que la entrevista en profundidad es una técnica de observación directa, que se orienta a captar, analizar e interpretar aspectos significativos, como son intereses, creencias, expectativas y orientaciones de valor sobre las informaciones recibidas, y deseos o motivaciones internas.

Su función metodológica básica en el contexto de esta investigación, es la reproducción del discurso, del actor en una situación social bien determinada y/o ante objetivos sociales relativamente definidos.

Para conocer la opinión de los usuarios de las políticas de participación, es decir, la comunidad organizada en el ámbito local, se optó por el trabajo en grupo en forma de taller o de grupo de discusión, bajo el criterio que el grupo de discusión no intenta la representatividad a escala, sino que figura un modelo dinámico, que tiene representatividad cualitativa y entrega las claves de codificación de un grupo en situación.

Para la producción de los talleres, se contó con una persona encargada de invitar y contactar el grupo, quien, por las definiciones propias de estas técnicas, fue diferente del moderador que posteriormente condujo el grupo en el proceso de la discusión. Esta persona requería de una cierta especialización, cuidando no contaminar el grupo o introducir un sesgo personal en la elección de la muestra.

Otra de las consideraciones técnicas que se tomó en cuenta, dice relación con la duración del grupo de discusión, éstos no excedieron de dos horas, pues alargarlos significa entrar en reiteraciones, salir del tema y no llegar a conclusiones.

En la selección de los participantes se consideró que tuvieran una identificación social común, para no inhibir el comportamiento de uno ante otros y así todos pudieran participar.

## **1. Entrevistas en Profundidad**

1.1. Se aplicaron nueve entrevistas en profundidad a funcionarios municipales de las comunas de:

- Cerrillos (una entrevista)
- Huechuraba (tres entrevistas)
- La Pintana (dos entrevistas)
- Ñuñoa (una entrevista)
- San Ramón (una entrevista)
- Quemchi (una entrevista)

Para la producción de estas entrevistas, se preparó una pauta de preguntas, referida a:

- concepto de participación y operacionalización de la misma en la comuna
- cumplimiento de las funciones municipales relacionadas con la participación ciudadana
- funcionamiento del CESCO y otros organismos
- vinculación con la comunidad organizada
- uso de las herramientas de planificación en la comuna en su relación con la participación social: Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Presupuesto

## Municipal

- Decisión del uso de los fondos de inversión pública e relación a la comunidad

La elaboración de la pauta de entrevista se realizó sobre la base del conocimiento teórico acumulado a lo largo de este estudio y de las hipótesis que orientaron el trabajo de investigación.

1.2. Se aplicaron además, tres entrevistas a expertos en el tema de participación y municipio:

Mario Rosales de la Asociación Internacional de Municipalidades, IULA  
Nancy Masbernat, del Centro de Promoción Universitaria, CPU  
Jorge Muñoz, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE

El objetivo de estas entrevistas fue indagar sobre los concepto de participación ciudadana en el ámbito municipal, en el contexto de la descentralización del Estado. Para ello se preparó una pauta, conteniendo preguntas relativas al tema.

## 2. Talleres y Grupos de Discusión

Se planificó la producción de dos talleres con dirigentes de organizaciones sociales, a fin de conocer la percepción de la comunidad organizada sobre el municipio, la participación social y el nivel de propuestas que emergen desde este sector.

Se planificó además la producción de un grupo de discusión con funcionarios municipales, para completar la visión recogida en las entrevistas.

### 2.1 Primer Taller

El primer taller con dirigentes sociales, se realizó en la comuna de San Ramón, el día 24 de octubre. Participaron en él diecinueve dirigentes de *Juntas de Vecinos*, de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de la comuna.

Para este taller, con Juntas de Vecinos de la comuna de San Ramón, se utilizó la siguiente metodología:

- una exposición sobre el marco legal que determina las posibilidades de participación en el ámbito municipal
- exposición de transparencias con tres preguntas para el trabajo de grupos
- trabajo de grupo
- exposición de cada grupo de trabajo ante el colectivo de participantes.

## **2.2. Segundo Taller**

El segundo taller se realizó el 21 de noviembre, en la comuna de San Ramón, con la participación de doce personas, dirigentes de distintas organizaciones sociales, como comités de allegados, organizaciones de mujeres, Juntas de Vecinos, CESCO, organización de comerciantes y bomberos.

Para este taller, se utilizó la siguiente metodología:

- una breve exposición sobre los contenidos de la reforma a la ley municipal en lo relacionado con la participación, a fin de motivar la discusión
- preguntas dirigidas a los participantes, de su visión del municipio y sus propuestas para mejorar la participación
- discusión grupal, a partir de las preguntas.

## **2.3. Grupo de Discusión con Funcionarios Municipales**

El grupo de discusión con funcionarios municipales se realizó en Santiago, el día 29 de octubre y contó con la participación de funcionarios de las comunas de Cerrillos, El Bosque, Lo Barnechea, Melipilla, Pudahuel y San Joaquín.

La metodología que se usó para provocar la discusión en este grupo de funcionarios municipales fue la siguiente:

- una pregunta general sobre la participación ciudadana y su rol como funcionarios municipales
- una breve exposición del resultado del taller con dirigentes vecinales y su opinión y propuestas sobre el municipio y Movilización Popular. Documento de Trabajo N° 193, FLACSO-Chile, Santiago de Chile.

•

## **PARTE 3**

# **CONFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: VISIONES DEL GOBIERNO**

# HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y SU GESTIÓN

José Joaquín Brunner<sup>1</sup>

I. Los objetivos del actual Gobierno son básicamente tres: primero, consolidar un crecimiento sólido y estable sobre la base del ahorro, la inversión y la disciplina fiscal y social; segundo, abrir nuevas y mejores oportunidades para la gente dentro de una democracia crecientemente consolidada que estimule la participación ciudadana; y, tercero, superar la extrema pobreza, imperativo ético de nuestra generación.

Para materializar tales propósitos, el plan de acción del Gobierno se organiza en torno a dos ejes principales.

Primero, un conjunto de *modernizaciones fundamentales* en los ámbitos productivo, educacional, de infraestructura e institucional. De esas transformaciones depende que podamos sostener un crecimiento económico vigoroso; aumentar nuestra competitividad en los mercados internacionales, y difundir los beneficios de la democracia y del desarrollo.

Segundo, un conjunto de *acciones destinadas a fortalecer la equidad*, de manera de asegurar el acceso a, y la calidad de, las oportunidades que las personas necesitan para desplegar su iniciativa y prosperar en la vida, tales como la educación y la capacitación, la salud, la justicia, la vivienda y las condiciones de trabajo y empleo.

Para lograr avances efectivos en ambas direcciones es necesario plantearse, como una cuestión central y crítica, *el tema de la gestión*. En efecto, tanto desde el punto de vista de la sociedad como del Estado, mejorar la gestión constituye un desafío ineludible de la modernización. De no abordarlo, los objetivos del desarrollo podrían verse frustrados.

II. En particular, la disposición y capacidad de cambio de la administración pública son aquí esenciales. Por sus propias funciones, un Estado tiene la posibilidad de facilitar o entorpecer las más diversas actividades. Poco importa si él es grande o pequeño, pues en uno y otro caso lo que interesa realmente es su eficacia y eficiencia. Por el contrario, si el Estado sólo persigue su propio interés burocrático o es disfuncional al desarrollo de la sociedad, da más o menos lo mismo su tamaño. Al final del día, lo que interesa es cómo se comporta la gestión del Estado, partiendo del supuesto de que todo gobierno tiene una doble obligación: ser eficaz en el cumplimiento de sus misiones y eficiente en su administración.

---

<sup>1</sup> Exposición del Ministro Secretario General de Gobierno en I Conferencia de Participación Ciudadana, septiembre de 1996.

Por su lado, la calidad esperada de la gestión estatal tiene que ver, antes que todo, con lo que esperamos del propio Estado -y del Gobierno- en relación con la sociedad y las personas.

Permítanme en este punto hacer un pequeño rodeo.

**III.** Vivimos en una sociedad más parecida a un conjunto móvil de redes que a una sola organización o sistema. Las sociedades democráticas de mercado carecen de un centro único; de una estructura unificada de producción, poder y comunicación. La información y la iniciativa se hallan dispersas; los centros de actividad son múltiples y los controles se ejercen en muchos puntos. Los resultados sólo se producen a partir de complejas interacciones, con la participación de actores diversos que se coordinan espontáneamente en un marco de reglas proporcionado por el derecho.

En un contexto tal cambian también la noción y el papel tradicionales del Estado. Más que un aparato centralizado que maneja a la sociedad a través de comandos administrativos, haciéndose cargo de múltiples funciones de producción, prestación y subsidio, el Estado -y, con él, el Gobierno- se convierte en un agente que busca ampliar las esferas de autorregulación de la sociedad, limitando sus intervenciones a tres esferas principales: la coordinación estratégica de los subsistemas autorregulados; la inversión destinada a expandir las capacidades humanas y materiales que el mercado no provee; y las políticas de equidad, uno de cuyos componentes esenciales es la participación de la gente.

**IV.** El tipo de Estado que aquí hemos esbozado se organiza en torno a dos principios: frente a la sociedad actúa como un agente de innovaciones, busca expandir capacidades esenciales para el desarrollo, invierte en ellas y estimula la creación de oportunidades de participación. Hacia dentro de sí mismo, actúa como un agente que evalúa costos, rendimientos y resultados. De allí que le convenga el nombre de Estado innovador y evaluativo.

Sus medios de acción no son las tradicionales formas de operación burocrática, la producción estatal de bienes y servicios y la multiplicación de los actos administrativos. Consisten, en cambio, en un número mayor y más sofisticado de instrumentos de política, de información, de gasto y de regulación, tales como la asignación de misiones, la definición de metas, la suscripción de convenios de rendimiento, la dictación de marcos regulatorios para diversos mercados, la utilización de concesiones, la generación de incentivos y estímulos, y, en general, el empleo de procedimientos evaluativos relacionados con la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios que presta.

Podría postularse, incluso, que los instrumentos que mejor se adaptan a los fines de un Estado de ese tipo son aquéllos que operan “a la distancia”, mediante una suerte de “control remoto”, fortaleciendo la autorregulación y la adaptación de los subsistemas en función de las demandas de participación y de los cambios que surgen en el contexto.

V. Puede re-formularse lo que llevo dicho de una manera más breve: cual es, que el ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente auto-gobierno de la sociedad. En efecto, lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social.

Precisamente, las instituciones de una sociedad abierta sirven el propósito de estimular la participación. La democracia organiza la participación de los ciudadanos. Los mercados, la participación de productores y consumidores en la esfera del intercambio económico. Las instituciones educacionales, la participación de las distintas generaciones en la transmisión y aprendizaje del conocimiento y la cultura. Y así por delante.

Al Estado, en cambio, le cabe coordinar las redes superiores que componen la sociedad; asegurar el orden y la seguridad de las personas que interactúan; regular los mercados para garantizar su transparencia y la competencia, y promover el desarrollo de las capacidades humanas y físicas de la nación, de manera de alcanzar grados crecientes de participación e integración social, de equidad y de competitividad internacional.

VI. Si aplicamos esos mismos supuestos a la organización del Estado y su administración, obtenemos también una visión distinta del tradicional modelo de instituciones públicas.

¿Cuáles serían los principios rectores de esa nueva visión?

Primero, *la descentralización*. El Estado favorece el desarrollo de la sociedad civil, particularmente de las asociaciones voluntarias y organismos de participación, y de las empresas que operan en el mercado. Con ese objeto, las instituciones del sector público deben traspasar competencias y dotar de autonomía a los agentes que operan en los niveles de base e intermedio, especialmente en el ámbito local y regional.

Segundo, *el control ciudadano*. Las instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función

de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para eso deben informar al público, sujetarse a escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia.

Tercero, *gestión eficaz*. El Gobierno tiene la obligación de gestionar sus asuntos -en todos los ámbitos- con el máximo de eficacia y de eficiencia, de modo de garantizar niveles crecientes de calidad en los servicios que presta, sujeto a un estricto control de costos. Hay que superar la idea perversa de que la gestión pública no necesitaría preocuparse por la eficacia, los costos y la economía de los recursos, cuando justamente, por tratarse de funciones delegadas y financiadas por la población, ellas deben estar sujetas al más estricto esquema de rendimiento.

**VII.** De aplicarse estos principios, el modelo institucional de la administración pública dejaría atrás, definitivamente, la antigua noción centralista y de predominio del Estado sobre la sociedad civil, con sus resabios paternalistas y autoritarios, de dependencia y debilidad de los sectores privado y comunitario.

Igual cosa sucedería con el tradicional concepto de que las funciones públicas se justifican por sí mismas, no debiendo sujetarse más que al control de las propias burocracias que las ejercen.

En cambio, bajo un modelo descentralizado, de participación y control ciudadanos, de gestión eficaz y constante evaluación, uno podría imaginarse un Estado y un servicio público concentrados en lo esencial y que actúan bajo parámetros rigurosos de responsabilidad social y política.

**VIII.** Para transitar hacia un Estado innovador y evaluativo resulta imprescindible visualizar con algún mayor detalle la gestión y la evaluación de las políticas públicas.

## **Gestión**

En primer lugar, se requiere mejorar las capacidades de diseño y gestión de las políticas públicas. Las esferas superiores de Gobierno son las llamadas a conformar dichas políticas, a especificar sus orientaciones generales y a definir con nitidez los resultados esperados. Corresponde al Gobierno asimismo generar el indispensable apoyo político y social para sus decisiones, incluyendo el necesario respaldo parlamentario; entregar a un número reducido de funcionarios de alto nivel técnico su gestión y seleccionar los medios para su eficiente instrumentación.

La conducción gubernamental consiste hoy esencialmente en gestionar políticas mediante el uso de la persuasión, de regulaciones, incentivos y señales, más que a través de intervenciones burocráticas directas.

Desde ese punto de vista, una mayor autonomía de las organizaciones públicas es un componente crucial para una operación eficaz y responsable por los resultados. De lo contrario, persistirían las ataduras y las rutinas administrativas que, a la postre, entran la eficiencia institucional y desplazan la responsabilidad hacia las instancias superiores, creándose así una verdadera cadena de irresponsabilidad ascendente.

## Evaluación

En segundo lugar, es necesario perfeccionar el seguimiento, el control y especialmente la evaluación de los resultados de las políticas para decidir su mantención, modificación o término. En realidad, no pueden existir políticas orientadas hacia resultados sin procesos sistemáticos de seguimiento y evaluación. Los éxitos que no se ven no pueden ser recompensados; ni los fracasos que no se evalúan pueden ser corregidos o sancionados. Por el contrario, cuando no se destacan y premian los logros lo que se refuerza son los comportamientos rutinarios; creándose, de paso, incentivos perversos que distorsionan la actividad. Lo ineficiente, al no ser evaluado, suele atraer más gasto, en vez de ser suprimido o modificado.

Ningún servicio o institución públicos debiera estar al margen de una evaluación sistemática de su operación. Lo anterior vale por igual para los ministerios, las empresas estatales, los hospitales y las escuelas subvencionados, los museos y bibliotecas públicos, las universidades del Estado, etc.

En cambio, todo servicio público debiera estar en condiciones de precisar metas, insumos, procesos, productos y resultados, base imprescindible para poder estimar la eficacia y la eficiencia de su operación y de las políticas públicas comprometidas en su mantención.

La formulación de estándares de calidad e índices de productividad son una necesidad imperiosa en el sector público, que no debiera eludirse bajo la justificación de que dichos instrumentos son difíciles de elaborar y establecer.

Es imprescindible, además, explicitar con claridad las consecuencias presupuestarias de los resultados de la evaluación. Sólo bajo ese supuesto es posible establecer un vínculo más directo entre resultados y financiamiento; de forma tal que el proceso de asignación de recursos fiscales se transforme en una fuente de incentivos a un mejor desempeño por parte de los organismos públicos.

Para tal efecto se requiere contar con sistemas de información de la gestión; desarrollar relaciones de carácter contractual entre el nivel central y los servicios públicos descentralizados, así como al interior de éstos; y ampliar la flexibilidad en

el manejo de los recursos humanos y materiales por parte de los organismos que hayan establecido y cumplan metas de desempeño.

Dentro del marco de una cultura evaluativa es crucial, por último, vincular de manera positiva los salarios al desempeño y a la productividad del trabajo y establecer carreras funcionarias que tengan en consideración el mérito y el rendimiento del personal, dentro de marcos laborales dotados de mayor flexibilidad. No necesito subrayar aquí que todo esto supone, también, el desarrollo de una nueva ética del trabajo, más exigente y respaldada por un adecuado contexto de incentivos y motivaciones.

**IX.** Termino mi presentación con una pregunta ineludible: ¿dónde estamos nosotros, en el Chile de hoy, en ese tránsito hacia una nueva concepción del Estado y la gestión pública?

En respuesta diría que estamos aún distantes de la meta pero que, al menos, nos hemos puesto en movimiento.

Creo que de a poco hemos ido abandonando las concepciones centralistas, burocráticas o puramente ideológicas del Estado. Y esto vale por igual para todos las posiciones del espectro político. Persiste, sin embargo, en muchos sectores, una cultura estatalista; paternalista a veces, a veces autoritaria o corporativista.

Asimismo, estamos avanzado en la dirección de adaptar las funciones del Estado a las nuevas condiciones de la economía, la sociedad y la cultura; aún cuando no con la velocidad requerida. En efecto, el Estado ya no sustituye a los mercados allí donde éstos pueden operar con mayor efectividad, ni prevalece la idea de oponer el sector público al privado. Más bien, por todos lados -en la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura, incluso en diversos ámbitos del arte y las ciencias- emergen iniciativas de cooperación entre ambos sectores, bajo el principio de una asociación de esfuerzos. Se mantiene sin embargo, en algunos sectores, una visión prejuiciada que, en un caso, desconfía del Estado y le atribuye todos los males de la sociedad y, en otro, desconfía de los privados, atribuyéndoles intereses puramente egoístas de lucro personal.

También se han hecho progresos en la gestión pública. Servicios tradicionalmente centralizados han sido llevados más cerca de la gente y se administran ahora a nivel local. Con todo, subsisten allí o se han creado nuevos problemas de gestión, eficiencia y control, muchos de los cuales tienen su origen en una descentralización incompleta, en un manejo rígido de los recursos humanos y en la persistencia de esquemas que no vinculan los salarios al desempeño, el mérito y la calidad de los servicios prestados.

Igualmente, se hacen esfuerzos por modernizar la gestión estatal. Existen ya varios servicios que de manera experimental están sujetos a programas de medición de la productividad, aumento de su eficiencia y flexibilización de las normas de trabajo, de control y de empleo de sus recursos. Se han creado asimismo dispositivos de auditoría de gestión de los diversos Ministerios y sus servicios y empresas, lo que constituye un paso adelante en términos de garantizar la probidad y mejorar la programación y evaluación del trabajo de los distintos sectores del Gobierno.

En varios otros planos, instituciones y empresas del Estado se avanza en direcciones similares. Mas estamos lejos aún de contar con un Estado que pueda cumplir eficazmente su doble función de agente innovador y evaluativo. Dicho en otras palabras, lo que queda por hacer es más de lo que llevamos hecho.

De allí la importancia de reuniones como ésta donde es posible precisar diagnósticos, proponer nuevas acciones y concretar diseños y estrategias para el futuro.

# PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Ministra Josefina Bilbao<sup>1</sup>

En la invitación a esta II Conferencia de Participación Ciudadana se nos recuerda que "es un lugar común decir que la participación ciudadana es una herramienta o una condición de fortalecimiento de la democracia". Desde el Servicio Nacional de la Mujer coincidimos con esta afirmación, añadiendo además que esta participación ciudadana tan apreciada no es igual para hombres y mujeres.

Las mujeres han irrumpido colectivamente en la vida pública como nuevos sujetos sociales, capaces de y dispuestas a seguir compartiendo los esfuerzos del desarrollo, pero conscientes también de que les corresponde compartir sus beneficios. En otras palabras, junto con generar, fortalecer y desarrollar la participación, es necesario cuidar específicamente que las mujeres tengan iguales oportunidades para ello.

El tema nos interpela (exige, llama, compromete) en una forma que reviste especial complejidad: es un contenido y una metodología, es la lucha por un derecho de las mujeres y es, al mismo tiempo, una exigencia a vivir para el desarrollo de nuestra acción. Mientras la participación de las mujeres es una de nuestras prioridades, debemos avanzar al mismo tiempo en facilitar y promover. como organismo de Estado, niveles crecientes de participación conjugada de hombres y mujeres en el diseño de todas las políticas públicas, y de las nuestras en particular.

Tratando de ser muy fiel al objetivo que nos convoca, en esta intervención procuraré referirme a dos ideas principales: la participación de las mujeres, en general, y la participación ciudadana para el diseño de políticas públicas destinadas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular.

Partamos por reconocer que no estamos conformes con los niveles de participación que tienen las mujeres en Chile. Considerando al mismo tiempo que tenemos un camino por recorrer en la participación de mujeres y hombres para el diseño de nuestras propias políticas. Esta constatación no puede, sin embargo, paralizarnos y hacemos desconocer espacios existentes de participación y estrategias en casos que pueden ser ilustrativos.

---

<sup>1</sup> Exposición de Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer en II Conferencia de Participación Ciudadana, enero de 1997.

Constatamos, más a menudo de lo que nos gustaría, un diagnóstico de carencias, insuficiencias y ausencias en la participación de las mujeres. Sintetizaremos, a modo de ejemplo, tres de ellas:

1. Existe falta de espacios, canales y modos de participación adecuados a las necesidades y demandas de las mujeres, en especial a nivel político, sindical y de diseño de políticas públicas en general.
2. Tiende a haber incompatibilidad entre los roles tradicionalmente adscritos a las mujeres y los requerimientos de una participación pública activa. Las instancias de participación funcionan, usualmente, en formas, lugares y horarios poco funcionales a las otras demandas que las mujeres deben atender en su vida cotidiana.
3. La participación de las mujeres se vincula con la mayor frecuencia a los roles tradicionales de las mujeres (centros de padres, comités de adelanto e instancias similares), tendiendo a haber una marginación, absoluta o relativa, de la participación relacionada con los temas políticos y económicos, ya sea a nivel local, regional o nacional.

En síntesis, y tomando las palabras del discurso del Director General de la UNESCO en la Conferencia de Beijing, las mujeres no han podido participar en las decisiones sobre el precio del pan ni sobre el precio de la paz, pero han tenido que pagar por ambos, y con valores muy altos.

Las ventajas de una mayor participación femenina son variadas y tienen que ver con aspectos éticos, políticos, técnicos y meramente prácticos. En lo ético, los derechos a la participación son de todos los ciudadanos y ciudadanas, resultando inaceptable que las mujeres, el 50% del país, estén más ajenas a la toma de decisiones que los hombres y estén, en general, menos habilitadas para hacerlo. En lo político, la gobernabilidad implica entender y atender a las necesidades y demandas de todos y todas. Desde una perspectiva técnica, está ya probado el principio de que diagnósticos y decisiones compartidas con los sujetos sociales, a los cuales se busca servir, redundan en diseños y ejecuciones más adecuados y capaces de entregar mejores resultados. Un último aspecto, pero no el menor, es que resulta práctico trabajar con hombres y mujeres en sus visiones iguales y al mismo tiempo diferentes y complementarias, en sus acciones y en sus potenciaciones mutuas.

Un país como el nuestro, ¿por qué debería permitirse perder la riqueza de participación de su gente? La focalización territorial y social a veces no basta como mecanismo para recordar a los que siempre son olvidados: las personas que viven en lugares lejanos, o que están aisladas, o que son pobres y carentes en distintos sentidos como, por ejemplo, la salud.

Todo este esfuerzo por una mayor equidad en democracia nos ha mostrado avances, pero también ha dejado al descubierto que la dinámica instalada de la tradición hace

más visibles a los hombres que a las mujeres de las regiones apartadas, a los hombres que a las mujeres pobres, a los hombres que a las mujeres discapacitadas. Nuestro empeño está, entonces, en abrir la caja negra de la dimensión social de la equidad hacia la equidad efectiva entre hombres y mujeres, pidiendo que se afine la mirada y aplicando esta nueva categoría de análisis en un enfoque integral del uso del poder ciudadano de los hombres y mujeres de Chile.

El ciudadano y la ciudadana sólo son concebibles en democracia, con una capacidad de vivir la autonomía personal en relación de comunidad con otros y otras, que también tienen derechos y responsabilidades. Atrás ha quedado la idea de ciudadanía política reducida al derecho de representar y ser representado.

La historia está llena de los esfuerzos de los hombres para poder acceder al sufragio universal y la lucha, aún más larga, que debieron dar las mujeres para lograr el derecho a voto y hacer que ese sufragio fuere realmente universal. La ciudadanía política es hoy mucho más que el voto, así como resulta también fragmentaria si no se enlaza con los objetivos de la ciudadanía social y de la ciudadanía económica.

Para evitar que lo sabido por sabido se calle y por callado se olvide, consideramos oportuno recordar que el diseño de las políticas públicas desde el SERNAM tiene un referente gubernamental general que da el marco del proyecto-país en el cual se inscriben, un referente institucional y un referente social que en forma general podríamos denominar sociedad civil o sociedad participante responsiva.

Las prioridades del gobierno chileno surgen, básicamente, del programa de gobierno sancionado por la ciudadanía al momento de la elección. En él está contenido, por ejemplo, el Plan de Igualdad de Oportunidades para hombres y mujeres. Las prioridades que ha establecido el SERNAM dentro del cumplimiento de este plan son: educación, trabajo y participación; cruzados por dos ejes transversales constituidos por familia y pobreza.

Ellas coinciden, como es lógico, con las grandes prioridades gubernamentales, pero su expresión final adquiere en nuestro caso características propias al tener una formulación que es fruto de un debate interno y externo.

Estimamos innecesario profundizar en el marco gubernamental y el marco institucional, que son bastante conocidos, y preferimos adentrarnos en la complejidad de lo que es la participación de la sociedad civil. Seamos bien francos: la participación es una meta procesal, porque cada vez que logramos algo en ella, la meta se nos desplaza hacia adelante mostrándonos mayores y mejores grados y exigiendo un nuevo proceso. En este sentido, no estamos conformes con el nivel de participación existente en el país para las mujeres y tampoco estamos conformes con los niveles de participación que nosotros mismos vivimos, como Servicio, en cuanto a la

injerencia de las ciudadanas y los ciudadanos en el diseño de nuestras políticas públicas.

Un punto interesante a destacar es que el SERNAM no es una institución de generación espontánea. Es el fruto de un gran sueño por un mundo mejor para hombres y mujeres; es el fruto de la acumulación de estudio y de conocimiento en una temática completamente nueva en el país, que ha recibido y recibe un gran aporte de contenidos precisamente desde la sociedad civil; es el fruto de una larga espera de muchas personas conscientes de la importancia de contar con una institucionalidad para avanzar.

En este marco, la sociedad civil ha estado presente en el diseño de políticas públicas en formas más o menos convencionales de participación, en formas más o menos visibles. Visibilidad que no es solamente desde y hacia el SERNAM, sino que tiene una dimensión interna en la sociedad civil que a menudo no es considerada suficientemente.

Trabajar en los consensos es tarea muy fructífera, aunque delicada. Pero existen también los disensos. ¿Cómo recoger la opinión ciudadana divergente? ¿Qué hacer frente a demandas contrapuestas?

Los organismos del Estado debemos asumir en estas ocasiones procesos de deliberación que dejan a algunos con la percepción de no haber sido escuchados. ¿Qué se puede escuchar más? ¿Podemos abrir nuevos cauces de participación y tecnificar más el diálogo social?

Por supuesto que sí y de esto se trata, entre otras cosas: el que la participación sea una de nuestras prioridades.

A partir de la génesis mencionada del SERNAM, quizás el referente más importante sea el haber podido contar con espacios de diálogo abiertos en todo el mundo y en nuestro país con motivo de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995.

Los contenidos de la Plataforma de Acción de Beijing han abierto una posibilidad de diálogo muy rico entre un sector mayoritario de la sociedad chilena, que los comparte con entusiasmo, y otro que no los comparte; entre una parte de la población chilena que los acoge completamente y otra parte que no los suscribe en forma total, pero que se suma con fuerza e interés para la implementación de puntos sustantivos y la continuación del diálogo, aún en aquellos que no le parecen del todo aceptables. ¿Cómo proseguir en el futuro?

Estamos ya avanzando por varios caminos y debemos inaugurar otros. Una política

de gobierno centrada en principios de gobernabilidad constituirá, sin duda, un apoyo estratégico excepcional. Si el país se juega por hacer conciencia del poder de todos los ciudadanos para el diálogo social y el control ciudadano, nuestra tarea es también una tarea de testigo y testimonio: una presencia testimonial que expresa en diversas formas el mensaje de que las mujeres somos la mitad del país y somos, por consiguiente, la mitad de sus ciudadanos, dotadas de las mismas responsabilidades y de los mismos derechos; una presencia que pueda ir mostrando formas de uso de los espacios de participación.

La contribución de nuestro Servicio puede ser así muy sustantiva, puesto que la incorporación de las mujeres permite abarcar áreas muy relevantes por su tamaño y por la significatividad de su aporte.

Para llegar a lo concreto, tomaremos como ejemplo lo que sucede en los programas de lucha contra la pobreza.

La creciente incorporación de las mujeres en el desarrollo de políticas municipales desde las juntas vecinales y otras instancias se manifiesta, actualmente, en una capacidad que se va instalando en el país, para la orientación e implementación de las políticas sociales locales. Como la pobreza tiene nombre de mujer, son las mismas mujeres las que están participando con una dedicación admirable con conocimiento irremplazable de quien sufre el problema en carne propia y tiene la mayor urgencia por encontrar las soluciones. Siempre, a modo de ejemplo, diremos que éste es un punto de partida que debe extenderse a lo regional y a lo nacional: fenómeno que coincide, por cierto, con lo acontecido en otros países de mayor desarrollo, y que debe llevar también a ampliar la base social de participación en las políticas del mismo SERNAM.

Retomando la idea inicial de esta presentación, diremos que la participación ciudadana tiene una doble dimensión: debemos preocuparnos -y ocuparnos- crecientemente de la participación ciudadana de las mujeres, y devenir ejemplares en la apertura y el desarrollo de espacios y mecanismos de participación para la formulación y coordinación de nuestras políticas.

Largo es aún el camino por recorrer y, humildemente, solicitamos la cooperación de todos para este empeño. John Adams preguntaba en 1776 “¿de dónde aparece el derecho del hombre para gobernar a las mujeres sin su consentimiento?”, haciéndose cargo de la pregunta que su esposa Abigail y sus amigas le planteaban con insistencia. La respuesta, en el país, es que de ninguna parte.

Partimos, entonces, de un discurso cultural, político, social y económico consensuado para la participación de las mujeres; se trata, ahora, de contar con la buena vo-

luntad de todos para construir una realidad concreta más compartida entre los hombres y mujeres de esta tierra.

# CIUDADANÍA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA

Alberto Etchegaray Aubry<sup>1</sup>

Agradezco a FLACSO la invitación y felicito a los presentes y a quienes organizaron este evento.

No puedo sino partir diciendo que disiento de las frases finales del expositor anterior. No me parece posible, realmente, conseguir verdadera participación y ciudadanía, si no hay audacia, cualquiera sea el tema. Mi impresión es que nosotros tenemos que hacer un esfuerzo gigantesco en este país por reconstituir la ciudadanía, y la ciudadanía no se va a construir con temores sobre lo que los ciudadanos pueden conocer, saber o aportar.

Yo siento, lo digo con toda honestidad, y no por ningún afán populista, politiquero o irresponsable, que si no empezamos a confiar en las personas: en su capacidad para recibir toda la información y asumirla responsablemente, especialmente los dirigentes, no se podrá construir un país como el que queremos.

Con todo, quiero equilibrar mi exposición porque no tengo por vocación atacar al Estado ni a quienes están muy sacrificadamente haciendo la gestión pública del país; aquí hay funcionarios del Ministerio de la Vivienda y saben lo que pienso al respecto. No considero justa aquella percepción que se tiene de que en los servicios públicos están los burócratas, los tramitadores; los que no se la pueden en otras cosas o los que sólo tienen afán de poder. El país necesita de un Estado, de un sector público, que sea respetado y valorado; pero creo que se le va a respetar más, no porque tenga todas las soluciones de todo, se le va a respetar más si tiene la generosidad, la altura, el nivel para reconocer que no todo lo sabe.

Y este no es un problema abstracto acerca de lo bueno o malo de la participación. La gente participa cuando realmente sabe que lo que dice importa a quien lo está escuchando. Sobre ello quisiera compartir algunas ideas:

## Ciudad y Vivienda: Temas Claves de la Construcción de Ciudadanía

La primera es que siento, y quiero transmitirlo a todos los dirigentes sociales aquí presentes, que si hay un tema permanente y quizás hoy día más importante que nunca, para las personas, es el tema de la ciudad y la vivienda. No discuto que hay otros temas que a las personas les interesan mucho, como el tema del trabajo, el empleo, la contaminación, la seguridad ciudadana; pero en la idiosincrasia de la nación chilena, la forma como se va ordenando el territorio, cómo se van

---

<sup>1</sup> Presidente del Consejo para la Superación de la Pobreza, ex-Ministro de la Vivienda. Exposición en III Conferencia de Participación Ciudadana, enero de 1998.

construyendo las relaciones en la ciudad, son de interés permanente. No es muy difícil convocar para discutir cómo queremos hacer el barrio; cómo queremos hacer la comuna, cómo la imaginamos desde el punto de vista no sólo físico, sino también de las relaciones sociales que en esa comuna se desarrollan. Una de las principales habilidades de Lavín ha sido preguntarle a la gente si quiere que el tránsito de una calle sea en los dos sentidos, de norte a sur o de oriente a poniente; que la gente vote acerca de donde quiere invertir los cuantiosos recursos que esa comuna tiene. Nada muy novedoso, es solamente preguntarle a la gente qué quiere hacer con la plata que él mismo pagó o que quiere que se haga en la calle donde vive.

Si no se escucha a los pobres, cómo viven y sienten la pobreza no hay ninguna fórmula de poder resolver el tema de la pobreza. Porque como dice el obispo Helder Camara, el problema de la pobreza y de los pobres, es que ellos la viven todos los días.

Entonces, en la construcción de la comuna, en el hacer ciudad, es evidente que no hay ninguna posibilidad de hacer urbanismo, si no hay un oído muy atento para las personas, los ciudadanos. Con mayor razón todavía en el tema de la vivienda.

## Participación de la Comunidad en la Política de Vivienda

Y yo quiero decir que Alfredo Rodríguez y otras personas que evaluaron la política de vivienda en los cuatro años del Gobierno del Presidente Aylwin, señalaron, por supuesto, una enorme cantidad de tareas pendientes; sin embargo, lo que más destacaron es que la racionalidad de muchas de las acciones realizadas provenía de lo que las propias personas pensaban.

Quisiera recordar algunas. En el procedimiento de selección de los postulantes a los Programas Habitacionales se otorgaba mayor puntaje a la familia; sano, muy sano, perfecto; protegíamos a la familia y la acreditación de ésta se hacía con la Libreta de Familia o certificado de matrimonio. Pero, cuando llegamos a las poblaciones, nos encontramos que una gran cantidad de familias sin casa y las que vivían en mayor condición de pobreza, estaban a cargo de mujeres solas, abandonadas, madres solteras. Es muy deseable que en el hogar esté el hombre y la mujer, pero la realidad no es así, y hay que asumir las cosas en lo concreto. Fue necesario entonces determinar un puntaje adicional para las mujeres jefas de hogar.

Segundo punto, el eslogan de la solución habitacional de Pinochet, la vivienda una solución personalizada. Nosotros hicimos un esfuerzo por no olvidarnos de aquello en que creíamos; nosotros creemos que las cosas que son comunitarias, son más valiosas que las individuales, pero además en los lugares donde íbamos se nos decía: *"mire, si aquí nosotros nos apoyamos y resulta que para juntar el ahorro, hacemos 'completadas'"*. Entonces la decisión fue reconocer y estimular la

organización. No se trataba de castigar a los que postulaban solos; dejamos una postulación para los que querían ir solos, pero premiamos con más puntos a los que iban en grupo. Tuve el gran honor de ser el primer ministro acusado ante el Tribunal Constitucional, por politizar la política de vivienda; fue una acusación absurda, no hubo un viso de política ahí, a nadie se le pidió un carnet, ni inscripción en algún partido político para asociarse con la señora del frente, para formar un comité de allegados de 200 personas; porque el objetivo de reunir a los comités de allegados, era que la gente visualizara que había muchos igual que él; que no tuvieran temor a juntarse y que pudieran recorrer juntos el camino de la solución habitacional.

De esta manera los dirigentes pudieron conocer cuantas familias sin casa había en su barrio, en su comuna. De esta manera la gente entendió que aunque se duplicara el número de viviendas construidas, faltaban 800 mil y por lo tanto había que establecer criterios de selección, puntaje, requisitos que permitieran atender primero a quienes tenían mayor antigüedad en su postulación, tenían mayor necesidad habitacional, una familia más numerosa, etc. Las personas, y en especial los grupos organizados asumieron la magnitud del problema y aceptaron el camino que se proponía para enfrentarlo.

Entonces y, perdonen que aluda a ejemplos tan particulares, la participación y la ciudadanía en las políticas de vivienda no son una entelequia, son situaciones tremendamente concretas. Algo similar ocurre con el tema de los pavimentos y la inversión de recursos en mejorar las calles y pasajes. El gobierno militar decidió que era mejor invertir la plata en viviendas y eliminó los pavimentos en las poblaciones de vivienda social y resultó que las personas que accedían a una vivienda, al salir de sus casas lo hacían a la tierra, al polvo, al barro. Entonces, la ciudad, que debiera ser la expresión de la ciudadanía común, era distinta para unos y para otros; y los barrios de los pobres se consolidaban en condiciones muy distintas al resto de la ciudad. Uno de los cambios importantes en materia de política de vivienda y desarrollo urbano fue incorporar los pavimentos y equipamientos comunitarios en cada una de las poblaciones nuevas; a la vez que crear programas destinados a superar el déficit existente en esta materia.

Otro aspecto relacionado con la calidad de la ciudad son los parques urbanos que se construyeron con la participación de la comunidad. Es verdad que los técnicos y profesionales expertos en paisajismo pueden diseñar hermosos parques; pero se optó por trabajar con la gente; y, con sus ideas y sus necesidades se diseñó cada parque. Se trabajó con la gente preguntándole cómo se imaginaban su parque; qué tipo de parque querían. Algunos funcionarios pensaban "para qué se van a hacer parques, se van a robar las plantas y los asientos; van a quebrar los faroles". La experiencia ha demostrado que nada de eso ocurrió; por el contrario, cuando la persona realmente participa, siente su parque como propio, siente que se lo merece.

Por eso este es un programa que ha seguido con tanto éxito y en todo Chile. Yo podría seguir dando una gran cantidad de ejemplos, incluso el Leasing Habitacional que aparece como una cosa sofisticada, una entelequia, un contrato de arrendamiento con una promesa de compraventa y un subsidio diferido, es la respuesta muy concreta para aquellos que no pueden hoy día ahorrar y que les cuesta mucho justificar la renta. Van a pagar un poquito más caro que con un crédito hipotecario; pero resulta que nunca habrían podido obtener ese crédito hipotecario, por lo tanto, había que darles otra posibilidad. Y hoy día, ya existen muchos chilenos que cambian el arriendo por el leasing con viviendas usadas o nuevas.

## Una Nueva Mirada del Estado

Tercer punto. Yo creo que los temas y desafíos de ciudadanía obligan a una nueva mirada del Estado. La presión, del sector más fuerte de la derecha, porque el Estado se reduzca, tenga cada vez más menos poder; el cuestionamiento permanente porque es burócrata, porque despilfarra, porque es corrupto; impide tener una reflexión más profunda y seria sobre el Estado que queremos. Creo que no hay que tenerle temor a reflexionar sobre el Estado, y el Estado que tenemos hoy día es insuficiente. Es insuficiente para el tema del desarrollo social. No quiero decir que sea negativo, solamente que es insuficiente. La modernización pasa también por la capacidad del Estado de autocuestionarse, de autoevaluarse. El Estado tiene que evaluar su institucionalidad, tiene que evaluar sus políticas, tiene que evaluar sus programas. De lo contrario no va a poder construir ciudadanía ni fomentar la participación si no lo hace.

El Estado tiene la gran oportunidad de replantearse las políticas públicas recogiendo la visión que la ciudadanía tiene de éstas y del rol del Estado.

¿Cuál es esa visión? Se le pide que sea fuerte, nadie quiere Estados débiles; nadie está pensando en una modernización del Estado que le haga perder poder. Lo que sí, es que ese poder tiene que compartirlo, tiene que realmente hacer un esfuerzo por incorporar y dar poder a la sociedad civil. Los temas públicos son de todos y es deseable que la mayor cantidad posible de ciudadanos de un país tenga interés y opinión sobre los temas públicos, cualquiera que ellos sean. No podemos descalificar que un grupo de personas de la sociedad civil tenga opinión y pueda proponer ideas sobre la seguridad ciudadana, sobre políticas de vivienda, sobre políticas de salud, sobre la administración del municipio.

Aquí también -perdónenme los que están aquí, que son representantes de los municipios- uno ve de repente como se desaprovecha una enorme potencialidad de participación, porque algunos alcaldes son tremendamente autoritarios y quienes trabajan dentro del ámbito municipal, también. El autoritarismo se lo achacamos a

Pinochet pero es una enfermedad que nos ha contaminado a todos. Yo creo que este tema de la modernización del Estado, cruza ministerios, servicios, pero también la acción del municipio en lo local, porque una mirada en esta línea, supone cambios en muchos ámbitos como la información, gestión, procedimientos, que permitan hacer más eficaz y de mejor calidad el servicio público.

## **Responsabilidad de los Dirigentes Sociales**

Cuarta observación, tiene que ver con las responsabilidades que esto entraña para aquellos que están pidiendo más oportunidad de participar, porque esto no es solamente un problema de demandar al Estado. Esto, lamentablemente es el punto más delicado, porque ser dirigente social hoy día es muy poco aplaudido, muy poco premiado. De alguna manera la sociedad no está validando a aquellos intermediarios que representan o tratan de representar los intereses más permanentes y de mayor nivel de las comunidades; pero no por eso hay que bajar la bandera, porque si uno tiene un sentido más proyectivo de lo que realmente significa construir un país diferente, es necesario que estas instituciones intermedias tengan validación, sean reconocidas y tengan capacidad de propuesta. Para ello, creo que hay que hacer una doble gestión que es muy cansadora, muy desgastadora y muy poco premiada, que es tratar de entender y reconocer lo que la comunidad quiere, requiere y vive con respecto a cada uno de los temas públicos y por otra, qué es lo que el Estado tiene en políticas públicas, ya sea en implementación, en camino, enunciadas, o en propuestas. Tener la responsabilidad de decir al Estado, con franqueza y libertad, aquellas cosas que no está haciendo bien; pero al mismo tiempo plantearse con valentía y franqueza frente a la comunidad, que a veces en forma poco responsable o porque tiene una visión muy paternalista y asistencialista del Estado, exige cosas que son imposibles de cumplir, imposibles de hacer porque son inviables. En este sentido la tarea del dirigente social es enormemente importante.

En la experiencia del Ministerio de Vivienda, en el período del Presidente Aylwin, mantuvimos contacto y diálogo con dirigentes sociales de lujo, que eran intermediarios muy eficientes y que fueron nuestros principales aliados en programas como los pavimentos, comités de allegados, etc. Entre ellos, había gente de todos los partidos y gente incluso que hoy día está en la extra parlamentaria. No digo con esto que ellos dijeran que el gobierno era una maravilla, o que las cosas se estaban haciendo perfectas; plantearon muchas críticas pero, con mucha sensatez, y una gran cantidad de acciones y proyectos, supieron entenderlos, hacerlos suyos y transmitirlos a las demás personas.

Mi última reflexión, que es un cogollo de las anteriores, es que esto que estamos hablando, que uno lo dice con pasión y que se anima cuando lo plantea, no es nada de fácil. Construir ciudadanía, restablecer los derechos de los ciudadanos, generar

más integración, más equidad, más igualdad, es, sin duda, lo más importante que hay que hacer en el Chile de hoy y del futuro. Es nuestro gran desafío; es el desafío más importante de Chile y el más necesario.

Si esto no se hace o, no se hace bien, la calidad, la competitividad y el éxito de Chile están severamente comprometidos. No se puede construir un país exitoso, en lo que entendemos como un desarrollo armónico, si no se enfrenta con decisión el tema social, sino se enfrenta como una oportunidad. Y esto es para gente que tenga calidad, esto no es para gente mediocre. Los dirigentes sociales de hoy y del futuro, deben ser personas con mucha calidad personal y conocimiento de los temas en los cuales están metidos. Tiene que haber gente que sepa claramente lo que representa y que entienda la complejidad del Estado, sus programas, sus interrelaciones. No se trata de tener muchos años de estudio, pero sí de dedicación y preocupación por los temas a los cuales se enfrenta.

En este contexto, creo que el tema de la ciudadanía y las políticas de vivienda, constituyen una gran oportunidad; porque la vivienda sigue siendo en Chile un tema representativo de lo que es la construcción de una familia, de un hogar; la vivienda alude a un lugar físico, pero también es seguridad, es el espacio de las relaciones humanas, del desarrollo de las actitudes. La vivienda y todo lo que está a su alrededor es el espacio de crecimiento y desarrollo de las personas, de los grupos, de las comunidades. La vivienda y la ciudad son nuestros espacios de integración a la sociedad y al mundo. Santiago, nuestra ciudad, ha crecido y sin duda alguna ha progresado notoriamente; sin embargo, sigue siendo una ciudad fragmentada, desintegrada, excluyente. La ciudadanía se ejerce por esencia en las ciudades y las nuestras aún requieren muchos cambios. Es tarea de las autoridades, pero también de todos sus habitantes, decidir que ciudad queremos y cómo queremos vivir en nuestra ciudad.

# SEGURIDAD CIUDADANA EN SECTORES POPULARES: EN TORNO A LAS SOLUCIONES

Patricio Tudela Poblete<sup>1</sup>

El complejo escenario en el que se desarrolla el problema de un mayor acceso a la justicia y de seguridad para todos, está compuesto de diversas variables. Entre las muchas que deben considerarse destacan las siguientes:

1. Hay un creciente sentimiento de inseguridad en la ciudadanía, vinculado al incremento de un tipo de delincuencia y la aparición de nuevas formas de criminalidad;
2. Las repercusiones del delito en nuestra sociedad, así como en la vida cotidiana y la convivencia entre los ciudadanos afecta de manera significativa a un sector importante de nuestra sociedad, más vulnerables por la condición de mujer, joven, anciano, niño -entre otras-, y que no recibe un trato diferenciado y acorde a sus situaciones de marginalidad social y/o pobreza;
3. A lo anterior se agregan, además, por un lado, los elevados costos para el sistema penal y los servicios policiales de control; y, por el otro, la reducida eficacia del sistema judicial, que motiva una enorme insatisfacción en la población, haciendo que el cuadro se vuelva más complejo y, al mismo tiempo, urgente y prioritario crear y garantizar mejores condiciones de seguridad ciudadana y pública, lo que involucra también el acceso a la justicia, especialmente para los sectores más desposeídos.

Lo anterior no podría superarse de manera exitosa si previamente no se establece una plataforma doctrinaria común y consensuamos algunos principios rectores que deberían articular a los diferentes sectores y actores convocados en la búsqueda de soluciones a un problema que afecta de manera directa y también indirecta a todo el conjunto de nuestra sociedad.

Algunos conceptos básicos que resultan relevantes a la hora de conformar una visión común indispensable para la búsqueda de soluciones son:

- En primer lugar, la seguridad y la justicia, o la prevención y el control de la delincuencia; el acceso a la justicia, o la eficiencia del sistema de administración de justicia, constituyen hoy un espacio común donde la necesidad de satisfacer una demanda básica para el desarrollo de una sociedad democrática se da con mucha fuerza.
- En segundo lugar, aquí se trata de establecer una forma de relación entre sociedad y Estado que permita encontrar soluciones a problemas que pueden ser abordados

---

<sup>1</sup> Jefe de División de Coordinación de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Ministerio del Interior. Intervención en III Conferencia de Participación Ciudadana, enero de 1998

inicialmente de manera sectorial. Sin embargo, también se trata de una forma de relación que busca en el seno de la sociedad fortalecer instituciones y garantizar el ejercicio de la condición de ciudadano, es decir, el ejercicio de derechos como libertad de desplazamiento, condiciones adecuadas y calidad de desarrollo social y personal, protección y seguridad, por mencionar algunos.

- En tercer lugar, y coincidente con lo formulado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, éste es un tema vital que debe ser armonizado con objetivos estratégicos como el crecimiento con equidad y la superación de la pobreza, tareas que se hallan fuertemente ligadas a un concepto más moderno e integral de seguridad ciudadana y pública, y que desde ya se funda en la necesidad de respeto a los derechos humanos, la modernización de la justicia y un mayor desarrollo social.

La falta de seguridad y de justicia devela el problema de una distribución poco equitativa de un bien que debe ser común, es decir, que todo ciudadano debe tener la certeza de que accede a ella independientemente de su condición social y económica (de pobreza). Al no cumplirse esta condición de todo Estado democrático, se presenta entonces un problema mayor, por cuanto la falta de acceso a la justicia y la inseguridad generan un estado permanente de marginalidad inherente a la pobreza.

Tradicionalmente las personas de escasos recursos y bajo nivel de instrucción perciben la justicia como algo ajeno a su condición de pobres, como "un lujo" de los ricos. Sin haber cambiado substancialmente la percepción anterior, hoy se agrega a ésta la imagen -no muy ajena a la realidad- de que la seguridad ciudadana es sólo para "los que tienen más". En este tiempo los pobres permanecen expectantes y frustrados ante la imposibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos en materia de justicia y seguridad (de privación social). En una estimación que no amerita mayor comprobación, de acuerdo al porcentaje de la población que se encuentra bajo la línea de la pobreza, en Chile al menos uno de cada cuatro personas padece de privación ante la justicia y la seguridad, es decir, al menos 800 mil familias.

Finalmente, y como cuarto punto, nos enfrentamos a un problema complejo que tiene una dimensión social-política y, al mismo tiempo, una dimensión estructural o estatal-administrativo. Porque siendo mayor la percepción de falta o ausencia de justicia y el sentimiento de inseguridad en aquellos sectores de pobreza y marginalidad, la disminución de las condiciones de pobreza absoluta y el crecimiento económico de momento no implican necesariamente un cambio tendiente a erradicar o al menos reducir de manera directa, efectiva y sistemática la violencia y la criminalidad. En ambos casos se trata de fenómenos básicamente independientes y escasamente relacionados entre sí. En el primer caso, se trata de la forma en que se distribuye y la calidad de un bien o servicio que debe otorgar el Estado; y, en el segundo caso, estamos hablando de romper el ciclo de producción y

reproducción de delincuencia/violencia y de sus efectos en la sociedad.

En síntesis, de acuerdo a lo descrito, a nuestro juicio los principales ejes determinantes para la implementación de soluciones son:

- a.-** El posicionamiento de los temas asociados a la seguridad, o la prevención y el control de la delincuencia, y el acceso a la justicia, o la eficiencia del sistema de administración de justicia, como una demanda básica que el Estado-Gobierno debe enfrentar en el desarrollo de una sociedad democrática;
- b.-** El establecimiento de una nueva forma, o forma más fructífera, de relación entre la sociedad/el ciudadano y el Estado/la autoridad;
- c.-** La armonización del problema de la justicia y la seguridad con objetivos estratégicos como el crecimiento con equidad y la superación de la pobreza; y
- d.-** La intervención activa y decidida, tanto en una dimensión social como en una dimensión estructural.

Por último, conviene destacar que el conjunto de tareas y desafíos que se deducen e infieren de los principales ejes de acción descritos anteriormente se halla estrechamente ligado y resulta completamente coherente y compatible con un concepto más moderno e integral de seguridad ciudadana y pública, fundado en la necesidad de respeto a los derechos humanos, la modernización de la justicia y un mayor desarrollo social.

Las tareas para enfrentar el problema se resumen en tres estrategias:

- Primero, la modernización del Estado;
- Segundo, la educación para superación de la marginalidad, la discriminación y la exclusión; y
- Tercero, la participación ciudadana.

## **La Modernización del Estado como Solución**

La modernización de las instituciones del Estado relacionadas con el sistema de administración de justicia, la prevención y el control de la criminalidad es urgente, ya que no es posible implementar modalidades nuevas o políticas modernas en un "Estado viejo". La modernización no es una cuestión de prioridad por sí sola. No implica tan sólo la introducción de conceptos como racionalidad en la administración de los recursos -bajo criterios de tecnología, eficiencia y eficacia-. Sino que implica, además, la comprensión adecuada de los problemas y la elección de orientaciones acertadas en el proceso de solución.

En este contexto al Estado le cabe mucho más que la simple ejecución eficiente de su antiguo rol. Por el contrario, le cabe la responsabilidad de transformarse en el

gestor de un sistema de gobierno capaz de coordinar y dar coherencia a la acción y la cooperación de los agentes del Estado, del sector privado y de los diversos actores sociales o la ciudadanía. Al mismo tiempo, debe constituirse en un ente que promueva y estimule, más que en ser un simple ejecutor de múltiples acciones. Por otra parte, su actuar debe orientarse hacia la comunidad, siendo estos sus usuarios, beneficiarios y fuente de legitimación. Y, finalmente, debe necesariamente abordar el desarrollo de la habilidad de anticipación y ser capaz de prevenir, y no simplemente mejorar la capacidad de respuesta o de reacción.

En síntesis, por un lado, se trata de apelar a la colaboración en áreas de interés común y, por otro, reforzar los vínculos con las distintas instituciones y los diversos actores interesados en la solución de los desafíos que se plantean.

Más allá de las reformas al Poder Judicial, en lo relativo al Código Penal y Código de Procedimiento Penal, que por iniciativa del Gobierno y por acuerdo del Parlamento comienza a establecerse sus nuevas bases durante 1997, en el ámbito judicial existe un conjunto de iniciativas y programas que deben fortalecerse, como son:

a.- La Creación de Fiscalías Municipales contra la Delincuencia; que constituyen un espacio de asistencia legal a sectores de bajos ingresos, principalmente mediante la firma de convenios con las Corporaciones de Asistencia Judicial. Con apoyo estatal, vecinal y fundamentalmente municipal, estas entidades pueden aportar recursos humanos y económicos a mejorar el rol asistencial.

b.- La Creación de Tribunales, como expresión más concreta de acercar la justicia a la gente, especialmente en las comunas más pobres; puesto que alrededor del 70% de las comunas no cuenta con ellos.

La aspiración de contar con una justicia a nivel local tiene una serie de ventajas. Entre estas pueden mencionarse, por ejemplo: la descongestión de los tribunales ordinarios y el fortalecimiento de la organización vecinal (que pondría fin al monopolio de las organizaciones sindicales, en cuanto únicas voceras de las personas de escasos recursos); la realización de una efectiva labor preventiva de agravios al orden jurídico; la correcta interpretación de los problemas de los más pobres y el pleno respeto de sus derechos; la preocupación por una sana convivencia familiar y comunitaria; y la concreción de una legítima aspiración como es una justicia expedita, eficaz y accesible para todos los sectores de la población, especialmente aquellas de más bajos ingresos.

La desconcentración geográfica de los tribunales, hoy alejados de los sectores más humildes, permitiría reducir la pérdida de horas laborales y gastos que debe asumir el requeriente de justicia, por ejemplo, gastos en locomoción.

**c.** La Creación de Postas Legales, ya que con el aumento de los consultorios de las Corporaciones de Asistencia Judicial se incrementaron, más que proporcionalmente, las atenciones a ciudadanos de escasos recursos. Las ventajas de iniciativas como estas son evidentes: mayor cobertura; mejor acceso a la justicia para los pobres, induciéndolos a actuar dentro del marco de la ley; eliminación de las barreras geográficas; ahorro de recursos y tiempo a las personas de escasos recursos; focalización del gasto fiscal y concentración de los esfuerzos de difusión. En síntesis, la cercanía que implica una mayor cobertura territorial es un instrumento eficaz que permite disminuir las barreras y cubrir demandas insatisfechas.

Por otro lado, en el ámbito de la modernización de los agentes responsables de la prevención y control del delito que, como ya se ha dicho es el factor de inseguridad de mayor sensibilidad social que pone a prueba la capacidad de los órganos del Estado para garantizar la seguridad ciudadana y pública, es necesario detenerse también en el examen de algunas propuestas referidas a las instituciones policiales.

En este contexto la modernización de ambas policías en nuestro país debe encausarse a través de algunos principios básicos fundamentales:

**a.-** La mayor asignación de recursos técnicos y presupuestarios para el eficaz cumplimiento de sus misiones institucionales:

**b.-** La introducción de conceptos como calidad y eficiencia en el empleo de los recursos técnicos y humanos atendiendo a las reales necesidades de las comunas con mayor densidad de población y altos índices de delincuencia, garantizando a su vez una mayor capacidad de diagnóstico y de respuesta al desarrollo de la delincuencia en sectores urbanos;

**c.-** La adopción de estrategias de acercamiento con la comunidad demandante del recurso policial. Es decir, fortalecer la relación policía-comunidad a través de un contacto más estrecho, maximizando el aporte de la comunidad en materia de diagnóstico e información sobre la realidad comunal y el empleo de los recursos disponibles;

**d.-** El desarrollo de programas de capacitación y especialización para el personal policial que trabaja en y con la comunidad; y

**e.-** El fortalecimiento de la doctrina institucional relacionada con un comportamiento ético coincidente con la función policial en democracia, esto es: el correcto empleo de la fuerza, los procedimientos policiales y el respeto de los derechos de las personas garantizados en la Constitución.

## La Educación para la Superación de la Marginalidad, la Discriminación y la Exclusión como Solución

La pobreza divide a la sociedad. Su alcance y sus bases son sociales. En consecuencia, la acción estatal debe procurar superar las relaciones sociales que la determinan, y para superarla debe corregir y cambiar el patrón de desarrollo economicista sustentado en la economía de mercado.

En primer lugar, es necesario trabajar desde la perspectiva de resituar al pobre como ciudadano demandante de sus derechos. Se ha sostenido que la costumbre de no denunciar los delitos obedece a la falta de una cultura cívica, a la falta de ejercicio de los derechos, al desconocimiento del funcionamiento del sistema de administración de justicia, y, lo que es más grave, a la falta de confianza de la ciudadanía en el poder judicial. Si a lo anterior agregamos, además, que la mayor parte de la ciudadanía considera que “los tribunales son demasiado blandos con los delincuentes”, entonces el problema de la pobreza se ve fuertemente determinado por la variable cultural y el acceso a la información.

Ahora bien, desde esta perspectiva, en la relación del pobre con la justicia podemos identificar lo siguiente:

- a.- La justicia usa una jerga misteriosa para él, aumentando la distancia entre ésta y el pobre, y ante la cual éste se siente disminuido, no entendiendo su situación. La ignorancia genera frustración y desencanto. Es por esta razón que muchas veces el pobre recurre a otros organismos, como la Iglesia o la Municipalidad, en busca de soluciones a sus problemas legales.
- b.- La ritualidad en el tratamiento de las causas legales, también provoca angustia, temor y distancia en el pobre, obligando a éste a recurrir a un abogado. Las personas humildes no están acostumbradas a esos grados de formalidad. Debemos agregar, además, que el mal trato por parte de los funcionarios de los tribunales no es extraño y, en muchos casos, es denigrante.
- c.- Lo anterior, sumado a la mala percepción del sistema de administración de justicia, hace que el pobre opte por preferir mecanismos o costumbres informales.
- d.- Estos, además, no comparten un sentimiento de pertenencia social, sintiéndose marginados del sistema, haciendo aún más legítima la resolución de conflictos de manera extralegal o informal (sentimiento de marginalidad). Este sentimiento de marginalidad se ve acrecentado por la falta de difusión de las instituciones que prestan asistencia legal gratuita y el desconocimiento de los derechos y obligaciones de las personas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> De acuerdo a un estudio, el 87.8% indicó no conocer o conocer muy poco sus derechos. Cf. *Justicia y marginalidad*. CPU, N° 40, pág. 156.

## **Los Factores Enumerados Anteriormente son Barreras que, Miradas desde el Pobre, Impiden el Acceso a la Justicia**

Partiendo del reconocimiento de esta realidad es que pueden formularse algunas propuestas bajo el alero de una estrategia de solución, que involucra que el ciudadano conozca sus derechos y deberes, identificándose con ésta y con la sociedad en que se genera. Esta comprensión permitirá ver los beneficios de la legalidad y, a su vez, minimizar las barreras que dificultan el conocimiento del derecho, en consecuencia, el acceso al sistema legal.

Lo anterior puede ser abordado desde dos vías:

**a.-** Una política de difusión que ponga énfasis en la prevención y la información:

La difusión de los derechos y deberes de los ciudadanos, de las instituciones que prestan asistencia legal gratuita, en el marco de una acción dirigida a personas o grupos potencialmente vulnerables -como las mujeres, los niños, los ancianos, los jóvenes, etc.- puede ayudar a evitar casos judiciales más graves y complejos, y resolver conflictos, ayudando a descongestionar los tribunales.

Los costos de la implementación de una estrategia de esta naturaleza son mínimos y los beneficios enormes, si se compara con el daño psicológico, patrimonial y social que se evita y que genera todo conflicto, sea por la vía legal o extra judicial.

Esta se puede llevar a cabo a través de los medios de comunicación social o también, por ejemplo, a través de un “teléfono jurídico” y charlas con grupos sociales determinados.

Especial mención merecen los medios de comunicación. Estos no son sólo fuente de información y generadores de opinión. A través de ellos también se construye socialmente la realidad y se entrega una visión de mundo. Por ello, su importancia radica no sólo en la capacidad de transmitir una información, sino también en que son una manera de compartir señales y símbolos con los demás miembros de la comunidad. Por ello pueden cumplir una función doble: como comunicadores y como relacionadores, especialmente al acercar el poder judicial a los pobres y al sensibilizar a los primeros frente a la realidad de la marginalidad y la ignorancia en materia legal.

También, como parte de una campaña de difusión, puede considerarse el empleo de “cartillas de difusión”. Así como existen cartillas que difunden beneficios sociales y otras enseñar algunas conductas básicas para enfrentar problemas de salud o casos de emergencia, también podrían elaborarse cartillas informativas sobre el sistema judicial que informen, por ejemplo, procedimientos legales más comunes,

problemas o conflictos legales corrientes, indicando dónde deben concurrir, qué documentación básica deben llevar al concurrir a las distintas instancias, ya sean consultorios jurídicos, juzgados u otros.

**b.- Un programa sistemático de educación legal:**

Las personas bien informadas y entrenadas se encuentran en mejores condiciones para hacer valer y defender sus derechos, acceder a los servicios disponibles en la sociedad, y cumplir con sus deberes. Sólo quienes están familiarizados con el derecho y el sistema legal pueden satisfacer sus necesidades, lo que exige una sólida formación cívica.

El objetivo de la Educación Legal es el conocimiento y comprensión de los derechos y deberes de todo ciudadano, el conocimiento del derecho y el acceso al sistema legal. Un programa de esta naturaleza debe ser entendido como una introducción que oriente al ciudadano en el mundo de la justicia. Por ello debe estar dotada de un sistema pedagógico que surja de la experiencia humana común, más inmediata y concreta.

Los contenidos básicos que dicho programa debe abordar deben ser: derechos y deberes constitucionales, sistema legal y manejo de los principales conceptos jurídicos, algunos cuerpos legales específicos, modalidades y alternativas de resolución de conflictos; todo lo anterior a fin de favorecer y fomentar las actuaciones de acuerdo a la legalidad vigente.

Para la obtención de resultados efectivos el programa debe ser dirigido a sectores o grupos sociales amplios, entre los que cabe mencionar a:

- a.- Las personas de escasos recursos;
- b.- Las juntas de vecinos, sindicatos, clubes deportivos, centros de madres, que son los referentes más cercanos del ciudadano en sus respectivas realidades locales y comunales;
- c.- del conocimiento necesario sobre sus derechos y deberes, y para que así se sientan personas integrantes de una sociedad organizada, lo que los acompañará durante toda su vida.

---

<sup>3</sup> De estas organizaciones deben seleccionarse voluntarios para que reciban una formación que les permita actuar en determinados casos como monitores jurídicos o paralegales. Sin embargo, para evitar el fracaso evidente que han revelado otras experiencias, debe tomarse en cuenta la variable "pertenencia a un grupo de base", reduciendo con ello que los voluntarios "se vayan para la casa", haciendo difícil el seguimiento y fortalecimiento de los conocimientos ya adquiridos, con la consiguiente pérdida de recursos.

## La Participación Ciudadana como Solución

El modelo viejo situaba al Estado en un rol excluyente y único como garante de la seguridad y la justicia. Hoy el modelo nuevo no descarta este rol, ni pretende desconocer este deber y legítima acción del Estado y sus autoridades. Sin embargo, introduce y fortalece el rol de la sociedad civil en propósitos de interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por servicios públicos, creando para ello estructuras que atienden intereses específicos. Se trata, entonces, de crear una forma de organización adecuada que la sociedad se da para abordar y manejar sus intereses comunes. Por ello, aquí sostenemos que se trata de una nueva forma de entender la relación entre Estado y sociedad civil.

Tras el modelo anterior subyace una opción y una convicción, cual es: que para el análisis, formulación y aplicación de políticas públicas en materias como mayor justicia y seguridad para todos, no basta con entregar instrumentos, organización, recursos humanos, presupuesto, u otros; por el contrario, lo principal es definir y tomar en cuenta el contexto en el que se pretende actuar promoviendo un cambio y transformación social de importancia, y para ello necesariamente se debe tomar en cuenta los valores o preferencias de la gente, así como la forma en que se pretende desarrollar la relación Estado-Sociedad a fin de hacer coherente y dar eficacia a las políticas y sus grandes objetivos.

La promoción de la participación ciudadana en seguridad ciudadana debe ser entendida como una acción estratégica que en sí aporta enormes dividendos para la democracia y sus instituciones. La construcción de una red variada y masiva de organizaciones, especialmente en los sectores de escasos recursos y marginales, obedece a la concepción basada en la participación activa de los sujetos colectivos y plantea reenfoque al ciudadano común, pobre y marginal, no sólo como "destinatario", sino también como "interlocutor". En consecuencia, debe valorarse y estimularse la representación de intereses y la participación organizada.

Cabe tener presente que, el apoyo a las organizaciones debe expresar en todo momento la voluntad estatal e institucional de interlocución con actores sociales para la coordinación de tareas que debe asumirse en conjunto.

No obstante, debe advertirse que al reemplazar una concepción "asistencialista" por otra "más activista", se corre el enorme riesgo de politizar el fenómeno. La seguridad y la justicia se transforman en "derechos" -más que en "privilegios"- que, al igual que la salud y la educación, estarían siendo "conculcados". Formulada entonces como una demanda, al ciudadano común no sólo le asiste la legitimidad de ésta por razón de su carencia, sino que por el carácter social y político de su exigencia.

La teoría democrática ha reconocido fundamentalmente que la participación es el compromiso personal y activo de los ciudadanos en el desarrollo de la sociedad. De acuerdo a esto, la democracia participativa no puede desarrollarse plenamente si no se dan condiciones mínimas de libertad, igualdad, pluralismo, primacía de la sociedad civil sobre el Estado, y derecho de expresión.

La participación social de la que estamos hablando es aquella menos cercana a la movilización social. Durante décadas se ha confundido la participación con la movilización. Se trata de dos cosas distintas. La participación es una manera de construir comunidad, haciendo sentido junto a otros del mundo circulante; mientras que la movilización es un fenómeno en que las personas convocadas a hacerse parte de un colectivo que busca imponer su fin, actúan regimentadamente.

La participación que se promueve es la que resulta en una sociedad civil más fuerte y rica en sus expresiones, donde los individuos y sus trayectorias empiezan adquirir un peso creciente y donde se diversifican asimismo sus formas de participación y asociación. En consecuencia, se trata de modalidades distintas al concepto tradicional de participación<sup>4</sup>.

No cabe duda que, frente al actual esquema de fragmentación social, resultante de un período de nuestra historia en que se promovía la atomización y el inmovilismo social, los temas de la democracia -la seguridad, la justicia, el medio ambiente, etc.- favorecen el desarrollo de esquemas diversos de acción y cambio. El carácter y la lógica que sigue hoy la asociatividad, cuestionando las formas históricas de representación de los intereses ciudadanos, merece ser tomada en cuenta a la hora de promover acciones fundadas en la participación.

Este aspecto es muy relevante, y obliga a destinar esfuerzos para realizar estudios que posibiliten contar con más y mejores elementos de juicio en torno a las lógicas y pautas de conducta que hoy influyen -sino determinan- la forma y las expectativas de la participación ciudad los jóvenes en edad escolar, educación media, técnica y profesional. dotándolos ana. Las ciencias sociales han logrado, pero no totalmente, llamar la atención de quienes son responsables de las políticas públicas, en cuanto a señalar que existen diversas variables socioculturales, experiencias, circunstancias políticas y estructurales, que influyen positiva o negativamente en torno a la participación, tema que no puede desligarse en ningún momento de las subculturas políticas y de las formas tradicionales o nuevas de acceder y ejercer el poder, por parte de la autoridad formal y de los liderazgos informales.

---

<sup>4</sup> Ver J. J. Brünner. "Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas". Temas de Participación. Año 3. N° 3. Julio 1996. División de Organizaciones Sociales. Ministerio Secretaría General de Gobierno.

No obstante, más allá de lo anterior, en el marco de un conjunto de propuestas generales, pueden considerar las siguientes iniciativas:

- a.- Conceder mayor protagonismo a la comunidad a través del fortalecimiento de su relación entre las autoridades comunales y las instituciones policiales y otras instituciones del sistema de administración de justicia.
- b.- Organizar y coordinar esfuerzos a fin de mejor administrar los recursos humanos y técnicos disponibles en cada comuna, lo que involucra un potenciamiento de las redes sociales e interinstitucionales, a través de los Consejos Municipales, a fin de realizar catastros y diagnósticos de la realidad delictual y de servicios de la comuna, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones, que se deriven del estudio inicial.
- c.- Revisar y perfeccionar el sub-programa de seguridad vecinal implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa del Ministerio del Interior, a fin de que los recursos entregados en los fondos concursables se orienten a capacitar a la ciudadanía en torno al diagnóstico, diseño y aplicación de proyectos relacionados con la seguridad vecinal, superando con esta la visión infraestructuralista hoy vigente.
- d.- Realizar un esfuerzo por diseñar modelos realistas de trabajo entre la autoridad comunal, las organizaciones sociales de la comunidad local, y las instituciones estatales, representadas en la comuna, especialmente para introducir conceptos prácticos y herramientas útiles en cuanto a modelos para resolver problemas, los que demandan relaciones con las policías, con los servicios públicos y el sector privado, tomando como centro de acción la prevención, a través de la educación-difusión, y el apoyo efectivo a las víctimas.

# PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES

Juan Pablo Valenzuela<sup>1</sup>

En la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior hay una División que se encarga de la acción municipal desde el punto de vista institucional así como de la gestión. Allí se está llevando a cabo un programa con aporte del Banco Mundial especialmente dedicado a aprender sobre el tema de las buenas prácticas en la gestión municipal. Este no es un proceso en el cual se conozca tanto, y el recorrido sea tan alto, es necesario evaluar en forma permanente y hacer enmiendas, aún más allá que las que resuelva la actual legislación y los programas de gestión en curso. No obstante no ser el encargado de dicha División de Municipalidades, estoy a cargo de la modernización y reforma administrativa en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y he trabajado en distintas experiencias y participado en diferentes debates en el tema local, y sobre todo quisiera compartir con ustedes una serie de apreciaciones y poder acoger algunas de las sugerencias vertidas en esta Conferencia que son muy coincidentes con las orientaciones y esfuerzos que está realizando el gobierno.

## Funciones del Municipio

En el marco institucional de la administración pública se establecen dos funciones relevantes al municipio. Una es la función de satisfacer las necesidades, es decir, se refiere al tema de políticas públicas, bienes y servicios públicos locales. La otra función es asegurar la participación de la comunidad. Este segundo componente define que el municipio es el espacio privilegiado de la administración pública para acercar la información y toma de decisiones a los ciudadanos, así como para hacer participar en el desarrollo económico el componente de equidad y las características particulares de los territorios. Por lo tanto, el espacio público más cercano a las personas es el municipio, mucho más que los niveles provinciales o regionales como entidades intermedias y, aún más, en los campos nacionales.

Estas funciones del municipio, han sido desarrolladas desde el inicio de la democracia, con distinto orden. Obviamente en el primer período, durante el año 1992, el esfuerzo se colocó en el componente democratizador, la democracia representativa más que en la democracia participativa. Este esfuerzo consistió en poder democratizar la instancia municipal con las primeras elecciones después de prácticamente 20 años. Sin embargo, ese mecanismo de elección democrática de 1992 quedó un poco trunco, cerca de un tercio de los municipios tuvieron que tener un mandato compartido debido a la legislación existente en esa fecha. En el año 1996, se realizó la primera elección en donde cada uno de los ciudadanos pudo

---

<sup>1</sup> Jefe de la División de Modernización y Reforma Administrativa, Subsecretaría de Desarrollo Regional. Exposición en III Conferencia de Participación Ciudadana, enero, 1998.

saber después del voto quien era su autoridad. Inclusive ahora se pretende poder ordenar aún más los espacios diferenciadores entre el área de los candidatos a concejales y los candidatos a alcaldes. Junto a este ordenamiento del componente de la democracia representativa, se han abierto los espacios de democracia participativa y obviamente, los principales esfuerzos están orientados a fortalecer la calidad de los servicios públicos. ¿Qué significa eso hoy en día? Es el tema de la modernización de la gestión pública, de la mejor calidad de estos servicios y de mayores espacios de participación ciudadana.

## **Modalidades de Participación Ciudadana a Nivel Local**

Hay distintas concepciones de participación y los ciudadanos cumplen diversos roles dentro de la comunidad, desde ser contribuyentes, usuarios, beneficiarios, electores. En el marco de la participación local, las diferentes formas de participación se pueden ordenar más bien como distintas modalidades, algunas de las cuales se están utilizando más que otras. Las principales modalidades de participación que existen a nivel local son:

- 1.- La información, entregar meramente datos, antecedentes, bastante importantes.
- 2.- Un segundo nivel es la consulta. Por ejemplo en La Florida, dentro de poco, va a haber una consulta masiva, general para toda la comuna, para poder determinar las prioridades del conjunto de programas y proyectos de inversión de la comuna.
- 3.- La tercera modalidad, es participar en la toma de decisiones, tener algún representante en los comités internos, para poder tener información y poder dar una opinión directa, poder coordinar, poder conducir: en cierta manera estar presente.
- 4.- Un cuarto nivel es el de la negociación, al igual que el anterior está en el componente gestión, pero tiene un grado de complejidad mayor. En algunos espacios o en algunos tipos de negociaciones del área ambiental, hay un nuevo mecanismo de evaluación de impacto ambiental, el cual incorpora la información a nivel local y la negociación, para dirimir algunas de las diferencias u opiniones que tengan los ciudadanos o grupos de ciudadanos organizados, respecto de como se ven afectados por estos proyectos.
- 5.- La delegación es un nivel de mayor complejidad aún, los ciudadanos pueden co-gestionar parte de los proyectos, desde el diseño del proyecto. Algunos ejemplos son los proyectos de FOSIS y los proyectos de INDAP en el sector rural.
- 6.- El último nivel de participación es la administración ciudadana de un programa, proyecto, área estratégica, donde el municipio delega la gestión completa en los ciudadanos o en agrupaciones de ciudadanos. Por ejemplo, en gran medida el Programa Entre Todos, del FOSIS.

Estas modalidades de participación, se canalizan en distintos instrumentos, entre ellos están:

- la planificación participativa de los PLADECOS (planes de desarrollo comunal),
- información con los PADEM (planes de educación municipal),
- la asignación de proyectos en las consultas populares, se hacen algunos plebiscitos para algunos temas importantes.
- en el tema de salud, la ley indica que debieran existir proyectos de salud comunales.

Es decir, hay distintos instrumentos y al mismo tiempo, son mecanismos que se han generado y se han ido desarrollando por la inventiva de los propios municipios, más allá de lo que diga el marco institucional. Hoy día todos los municipios del país, hasta los más pequeños están desarrollando varios de estos instrumentos.

### **Crece la Complejidad de la Acción Pública Municipal**

En el espacio local y en el municipio están sucediendo hoy día tres factores relevantes. Uno es que los municipios son los espacios altamente legitimados, no obstante de que existan actualmente una serie de críticas importantes que se deben mejorar, es el espacio local el más importante donde se resuelven las cosas públicas de la gente. Es el espacio del sector público más allá del gobierno, más cercano a los ciudadanos y eso está altamente legitimado.

El segundo, es la amplitud de competencias del municipio, más allá de lo que indica la ley. La mayor parte de los municipios realiza proyectos de fomento productivo, en el tema mujer con el SERNAM, en el tema agrícola, en el área ambiental, en el área de deportes. Es decir, hoy día la complejidad y las áreas temáticas son muy diversas.

Un tercer componente, también importante es que han ido incrementando los recursos que manejan los municipios. Los recursos siempre son escasos, pero los ingresos que manejan los municipios han estado creciendo al doble que lo que crece el producto geográfico bruto.

### **Nuevas Alternativas de la Institucionalidad**

En forma adicional al proceso de legitimidad, de desarrollo de instrumentos participativos, hay alternativas y oportunidades importantes de destacar:

1.- En primer lugar está la Reforma Municipal. Hay una reforma municipal que más allá de la elección más directa de la autoridad máxima, de los concejales como cuerpo político y directivo del propio municipio, es una reforma orientada a la gestión.

Esta reforma comprende cuatro puntos relevantes. Uno, es la gestión más flexible,

es decir, que los municipios no tengan necesariamente la misma estructura, la misma planta de personal, de modo que puedan generar mecanismos de incentivo. Por ejemplo, que los municipios más pequeños puedan compartir algunos funcionarios de profesiones más escasas.

Segundo, fortalecer el control interno. Procurar que el Consejo esté más informado mediante la entrega obligatoria de antecedentes por parte del alcalde; con apoyo de elementos externos para su fiscalización.

Tercero, adecuar la forma de transferencia de competencias del aparato público. Los municipios una y otra vez, están demandando más competencias que las que hoy día indica la ley, sin embargo, no se ha institucionalizado un mecanismo formal y expedito que lo permita.

Cuarto, fortalecer la participación ciudadana con dos objetivos relevantes: transparencia en la gestión pública y responsabilidad de la gestión. La reforma municipal actualmente en el Congreso contiene los siguientes elementos para la participación:

- Publicidad del presupuesto municipal. El presupuesto municipal debe ser público y el municipio debe asegurarse de que la comunidad lo conozca, ya sea a través de boletines, fotocopias, un resumen ejecutivo, cabildos abiertos, etc.; según sean los recursos diferenciados que tiene la gran heterogeneidad de los municipios del país.
- El Consejo una vez al año puede ordenar una auditoría externa. Adicionalmente a eso, el municipio está obligado a entregar el resultado de ese informe final a la comunidad, es decir, no sólo queda concentrado en el Consejo. Como se sabe, la Contraloría muchas veces está saturada y más bien responde por las luces amarillas, o en algunos casos rojas, mientras que frecuentemente hay acusaciones contra la gestión municipal, que la mayor parte de las veces terminan siendo errores administrativos menores, pero generan una imagen que distorsiona la calidad de gestión local.
- Facilitar la realización de los plebiscitos y abrir la posibilidad de efectuar consultas a los ciudadanos, para grupos o territorios particulares. Con ello, no es necesario que el municipio incurra en el gran costo de tener que entrevistar a toda la ciudadanía, y proporcionarle una gran información, sino más bien fraccionarla en áreas sectoriales. Por ejemplo, en el tema de seguridad vecinal, esto es de gran importancia.
- Mejorar la calidad de los servicios. Para esto se obliga a que existan oficinas de reclamos. Al mismo tiempo, se establece que el alcalde debe informar y dar a conocer como va a ser el procedimiento de estos reclamos y los tiempos máximos de respuestas al respecto, e inclusive en su balance anual de gestión, la autoridad deberá hacer un análisis de como son incorporados los principales reclamos.

**2.-** Un segundo elemento importante es que en las áreas más relevantes, como es salud y educación, hay una institucionalidad que permite mayores grados de participación.

En el tema de los PADEM, potencial instrumento de planificación participativa de la educación municipal, la comunidad debe estar informada, pueden opinar los apoderados y los profesores y también los alumnos, en la educación media. El informe final que contiene la evaluación anual, escuela por escuela, que debe hacerse dentro del municipio debe darse a conocer a la comunidad.

En el caso de salud, están los programas de salud comunales en los cuales dentro de su fase de diseño anual, también se obliga a consultar a los vecinos u organizaciones de vecinos de la propia comuna. Por lo tanto, hay un esfuerzo de información y consulta.

**3.-** Tercer elemento, es la evaluación de impacto ambiental, la cual requiere entregar información y establece mecanismos de negociación. Los sistemas de evaluación de impacto ambiental estipulan que el municipio debe recibir copia de los estudios de impacto ambiental y durante dos meses se pueden presentar comentarios de los ciudadanos y organizaciones de la comunidad. El municipio debe difundir estos estudios, canalizar las consultas y procurar que sean respondidas.

**4.-** Cuarto es el tema de rediseño de programas públicos, un ejemplo bastante importante en el cual hemos trabajado en conjunto es el de FOSIS (Fondo Solidario de Inversión Social). Hasta hace muy poco tiempo atrás, los proyectos que postulaban las organizaciones comunitarias iban al GORE, al gobierno regional para su aprobación. Esta entidad aprobaba proyectos de cinco o de seis millones de pesos, sin reconocer la importancia que tiene para una comunidad u otra ese proyecto de baja escala. No había ningún mecanismo de negociación y era bastante escasa la coherencia con el resto de los programas públicos del FOSIS. Sin embargo el FOSIS, a través de un mecanismo como son las AGT, en el cual existe delegación de gestión, apoya a los grupos territoriales creando la modalidad IRAL (inversión regional con asignación local) del FOSIS, la que muestra que el hecho de invertir en la gente, habilitar a las comunidades para el diseño de sus propios proyectos, tiene una dinámica totalmente distinta de la pertinencia de los proyectos y de la pertinencia de las políticas públicas. El IRAL permite que en la asignación de los recursos, el GORE y el gobierno regional solamente entregue magnitudes y orientaciones de líneas estratégicas, y que la propia municipalidad en los jurados comunales, defina cuales son los proyectos en particular, los apruebe y ese jurado seleccione cuales son los ganadores.

En síntesis, en la modalidad IRAL del FOSIS, están incorporados todos los

mecanismos de participación previamente mencionados, desde la información hasta la delegación absoluta. Por lo tanto, hay comunidades que ejecutan su propio proyecto, otros proyectos son co-participados porque las ONGs son las ejecutoras, participan en el diseño y tienen mecanismos de negociación.

## **Principales Dificultades**

La primera dificultad es que hay un escaso acompañamiento de capacitación, de formación o de educación continua de los actores involucrados. Hay escasa inversión en capital humano de parte de las propias municipalidades, del propio Estado.

El segundo elemento es que muchas veces los diseños de los programas participativos no son adecuados. Por ejemplo el PADEM (plan de educación municipal) se tiene que diseñar en septiembre y el presupuesto municipal es aprobado meses después. Lo lógico es que se supiera primero cual es la magnitud de recursos que va a tener el municipio para luego determinar con qué se compromete.

Un tercer elemento cultural importante es el rechazo al cambio. Todos tienen una gran desconfianza respecto de los otros, piensan que lo van a hacer peor. Al nivel central le cuesta mucho transferir más programas participativos al estilo de la adecuación del FOSIS, siendo que la mayor parte de ellos tiene impacto local. También al municipio le cuesta mucho confiar en la comunidad. De hecho, los municipios tienen la facultad de transferir hasta el 7% de sus recursos a personas jurídicas sin fines de lucro, públicas o privadas. Es decir, todas las organizaciones que tienen personería jurídica podrían recibir una porción de esos recursos. Sin embargo, en el área de voluntariado, en el área cultural y social, solamente se gasta el 2%, es decir, menos de un tercio de lo potencialmente utilizable. Inclusive durante los cuatro últimos años, ese porcentaje relativo no se ha incrementado.

Un cuarto punto, es que la mayor parte de los esfuerzos que se están haciendo, están más bien vinculados a informar o consultar y falta mucho para que los municipios entreguen informes sobre el tema del desempeño, y sobre la calidad alcanzada por los diferentes servicios. Por ejemplo informar lo que ocurrió en el tema de la educación y de la salud. Es decir, que la información que los municipios entreguen a la comunidad también tenga que ver con la calidad de la gestión y el uso de los recursos.

El quinto elemento es reconocer que la participación es un proceso nuevo en este espacio democrático y que es un proceso de alta complejidad, que va alcanzando ciertos grados de profundidad heterogénea en los distintos municipios del país, pero creciente en el tiempo. Dentro de los municipios, existe desconfianza con respecto a

este proceso nuevo, la cual frecuentemente tiene que ver con el sentimiento de que “es un cacho”, no se le ve una ventaja, tiene costos y no se sabe como implementar. En el caso de los servicios públicos la participación obviamente tiene un componente de desconfianza ligado al tema de la dificultad de la innovación.

Un sexto punto importante es que se debe reconocer la heterogeneidad de los mecanismos. Un tercio de los municipios tienen menos de 10 mil habitantes y el 70% tienen menos de 30% de habitantes urbanos. Al mismo tiempo, cerca de la mitad de los municipios tienen más de un 30% de población rural y el financiamiento de la mitad de ellos depende en gran medida del Fondo Común Municipal, es decir, dependen de las transferencias de los municipios más ricos. Para esta diversidad, debe contemplarse distintas formas en las políticas, los tiempos, los espacios, los mecanismos de participación, al igual que las posibilidades de formar comités y de alianzas estratégicas. Inclusive la posibilidad de conseguir financiamiento internacional es bastante distinta para un municipio de una ciudad con más de 100 mil habitantes, con posibilidad de articulación con el mundo privado, que para municipios de comunas con 6 mil habitantes, donde la mayor parte de su población es rural. Se requiere flexibilidad en el diseño de las propuestas.

El último problema es que hay una gran escasez de gerenciamiento municipal y de apoyo técnico a los servicios públicos para resolver los problemas que se presentan en los diseños de los programas participativos. Es decir, muchas veces se crea la institucionalidad, pero después no se gerencia, ni se observa donde están los cuellos de botella para poder resolver.

### **Algunas Orientaciones de Política**

Frente al conjunto de alternativas enumeradas se puede dar un conjunto de orientaciones, más que aseveraciones acerca de lo tiene que ser y sus prioridades.

1.- Lo principal es reconocer que hoy en día, los mayores esfuerzos en el tema de la participación se deben ligar a las políticas públicas. Es decir, actualmente, la comunidad se organiza para que la calidad de la salud sea mejor, para que le resuelvan la falta de pavimento, para que mejore la seguridad en su comuna, más aún, para que los mejoramientos afecten su espacio territorial, no a toda la comuna sino su espacio más particular. Este esfuerzo forma parte del tema de mejoramiento en la gestión.

A nivel internacional, el hecho de participar en las políticas públicas por parte de la comunidad, tiene dos impactos reconocidos. Uno es que fortalece el tema de la democracia y segundo, legitima más a los ciudadanos respecto al buen gobierno, que es la instancia local. Esos esfuerzos dicen ser un norte para los propios

municipios y para el propio gobierno central.

**2.-** Lo anterior exige complejizar la institucionalidad municipal, es decir, ir más allá del tema de la información y de la consulta. Fortalecer los mecanismos de transferencia y de cogestión por parte de las organizaciones de los ciudadanos. Eso hoy día es factible, no se requiere de ningún cambio de ley para hacerlo.

**3.-** Un tercer elemento es que los instrumentos de control social interno, que no son obligatoriamente de diseño legal, pueden ser perfectamente aplicados por parte de la comunidad. El Consejo debe ser un gran aliado de las organizaciones comunitarias, por su intermedio deben canalizarse propuestas de estos mecanismos de participación. Por ejemplo, encuestas, cabildos, audiencias públicas, los fondos de desarrollo vecinal que pocas municipalidades tienen, la implementación conjunta de programas.

Un esfuerzo a nivel nacional, es ampliar la escala. Si el diagnóstico indica que casi todos los municipios están haciendo experiencias en participación, se requiere actualmente que la mayor parte de los municipios ponga en práctica mecanismos permanentes de participación, es decir, institucionalizarlos más allá de la ley. Deben llegar a ser los mecanismos de la buena gestión, de las buenas prácticas. Ese esfuerzo, obviamente, tiene que ser orientado por la propia voluntad de liderazgo de las municipalidades, pero también por las demandas de las organizaciones y los ciudadanos, por las articulaciones con los Consejos y también, por las orientaciones y el apoyo técnico que proporcione el nivel central. Por último, deben incorporarse en el diseño de los propios programas sociales que se ejecutan localmente.

**4.-** Fortalecer los mecanismos de control de desempeño. Al respecto, se debe mejorar los PADEM así como los indicadores de gestión en salud y entregar los resultados. Igualmente, se pueden incorporar acciones tendientes a entregar resultados sobre ejecución presupuestaria y los logros alcanzados, esto es, que la comunidad, sepa como le fue en el ejercicio anual, como está mejorando; como está en relación a otras.

**5.-** Por otra parte, los Ministerios y servicios, deben realizar esfuerzos permanentes de educación, capacitación y seguimiento de sus políticas ejecutadas a nivel local. Diseñar mecanismos compartidos con los municipios sobre participación de clientes, de dirigentes y representantes de la comunidad. Por ejemplo, se ha hecho mención a que los pavimentos participativos han sido un gran logro, han tenido una cobertura enorme, pero obviamente hoy día entramos en el tema de la fiscalización, en el tema de la calidad, la durabilidad, la pertinencia y ese es un proceso continuo. Es decir, no solamente una idea innovadora debe quedarse hasta ahí, sino que debe ser siempre acompañada en el tiempo y se debe capacitar a los actores para que realicen la fiscalización local.

**6.- Reconocer la diversidad municipal con programas e instrumentos diferenciados.**

**7.-** Internalizar en la comunidad la restricciones presupuestarias. La mayor parte de los municipios en Chile dependen financieramente del Fondo Común Municipal, no hay una relación fuerte entre el esfuerzo financiero de los vecinos y lo que obtienen, por lo tanto, pareciera ser que siempre hay posibilidades de obtener algo más si se negocia y se estira la discusión política. La no corresponsabilidad entre esfuerzo y gasto genera mayor descuido en el uso de los recursos y en el reconocimiento de que siempre los recursos van a ser escasos. Un buen mecanismo, donde los ciudadanos no están financiando los bienes públicos, pero sí les pertenecen por un tema de equidad, es el diseño presupuestario en forma participativa. Esta es una experiencia que se está desarrollando en municipios de Venezuela, Colombia y Brasil. En Chile en la Municipalidad de Rancagua están diseñando un mecanismo presupuestario en términos participativos.

**8.-** Por último, es relevante difundir y divulgar las buenas prácticas. En todas las área es importante dar a conocer las experiencias y todos los municipios tienen algo bueno que aportar. Por ejemplo, en esta Conferencia muchos han escuchado la experiencia de La Florida en el tema de la seguridad ciudadana y les gustaría llevar esa idea a su comuna. En la Subsecretaría de Desarrollo Regional se está haciendo un programa de trabajo a partir del PROFIN (proyecto de fortalecimiento institucional), de divulgar, de compartir las buenas prácticas con el fin de poder imitarlas y ampliarlas.

Hay muchas tareas por realizar y no sólo debe ser mirado el nivel central como responsable, se requiere asumir un contrato social importante entre la comunidad y el municipio, más que entre los municipios y el nivel central. Por ejemplo, los PADEM son instrumentos para el mejoramiento de la calidad de la educación de la comunidad, no para el cumplimiento de ciertos estándares del Ministerio de Educación, y ese esfuerzo debe ser demandado y liderado en gran parte por los dirigentes y las organizaciones sociales.